



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E
DESENVOLVIMENTO

Giuliano Magno de Oliveira Condé

INOVAÇÃO EM SERVIÇOS EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS: UM ESTUDO DE
CASO EM UMA IFES NO BRASIL

Rio de Janeiro - RJ

2022

Giuliano Magno de Oliveira Condé

INOVAÇÃO EM SERVIÇOS EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS: UM ESTUDO DE
CASO EM UMA IFES NO BRASIL

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como requisito à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientadora: Dra. Maria de Fátima Bruno de Faria

Rio de Janeiro - RJ

2022

Ficha catalográfica

C745i Condé, Giuliano Magno de Oliveira

Inovação em serviços em universidades públicas: um estudo de caso em uma IFES no Brasil / Giuliano Magno de Oliveira Condé; Maria de Fátima Bruno de Faria (orient.). - 2022.

xix, 264 f. : il. color., grafs., tabs.

Orientador : Maria de Fátima Bruno de Faria

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2022.

1. Inovação em serviços. 2. Administração pública. 3. Universidade. I. Faria, Maria de Fátima Bruno de (Orient.). II. Título.

CDD 658.4012

Giuliano Magno de Oliveira Condé

INOVAÇÃO EM SERVIÇOS EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS: UM ESTUDO DE
CASO EM UMA IFES NO BRASIL

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como requisito à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientadora: Dra. Maria de Fátima Bruno de Faria

Rio de Janeiro, 11 de março de 2022.

Aprovada em

Prof^a. Dra. Maria de Fátima Bruno de Faria (Orientadora) – UFRJ

Prof^a. Dra. Renata Lèbre La Rovere – UFRJ

Prof. Dr. Eduardo Raupp de Vargas – UFRJ

Prof. Dr. Jonilto Costa Sousa – UnB

Prof. Dr. Paulo Bastos Tigre – UFRJ

“O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE - Edital nº 19/2020 - Seleção 2020 PDSE)”

"The present work was carried out with the support of the CAPES Foundation - Brazil (CAPES) - Sandwich Doctoral Program Abroad (PDSE - Public Notice No. 19/2020 - Selection 2020)"

Dedico essa tese à minha mãe Maria Aparecida.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer à minha mãe Maria Aparecida (*in memoriam*) que desde sempre acreditou no meu potencial e me incentivou a ser um ser humano melhor. O cheiro nos seus abraços que ainda consigo sentir me fortalece para seguir em frente nas mais difíceis caminhadas.

Agradeço ao meu filho Martin Junca Condé, que, nos seus primeiros momentos de vida já me ensinou o verdadeiro significado da palavra força e assim me fez conhecer as melhores formas de felicidade e amor em minha vida.

Agradeço ao meu pai Cristóvão Condé por seu amor incondicional sempre me apoiando e, com gestos singelos, mostrando que está sempre ao meu lado.

Agradeço ao amor da minha vida Nathália que me deu seu colo e seu abraço nos momentos mais difíceis e felizes. Não tenho palavras para descrever a plenitude que é viver ao seu lado. Amo muito você.

Agradeço à minha querida orientadora Prof. Maria de Fátima Bruno de Faria que sempre fez o seu melhor para me atender com profissionalismo, enorme capacidade, humor, rigor, atenção e carinho. Suas dicas e orientações valiosas me fizeram chegar até aqui.

Agradeço à minha irmã Tatianna que, mesmo distante fisicamente, sempre esteve na torcida para o meu bem.

Agradeço aos Professores Paulo Tigre e Eduardo Raupp que deram contribuições cruciais para ajustes em minha tese a partir da banca de qualificação.

Agradeço à Professora Claudia Avellaneda que me recebeu de braços abertos na Indiana University, durante o doutorado sanduíche, e sempre esteve pronta para me orientar academicamente e acolher minha família.

Agradeço a todos os servidores e alunos da UFRJ que gentilmente me concederam entrevistas em um momento tão difícil para todos, em especial àqueles integrantes da Câmara de Políticas Raciais e dos coletivos negros.

Agradeço ao meu colega de turma de doutorado e amigo João Paulo Cançado Dias que sempre teve uma palavra de incentivo para compartilhar nos momentos de reflexão sobre essa jornada.

Agradeço por ter percorrido essa longa e transformadora jornada, que desfrutei enormemente como ser humano e pesquisador.

Agradeço à Deus por ter ouvido meus desabafos, orações, agradecimentos e pedidos de força prontamente atendidos com a leveza da alma e por ter colocado cada uma das pessoas aqui mencionadas em meu caminho.

RESUMO

Diante das diversas transições na educação superior nos últimos anos e das novas atribuições que têm sido conferidas às universidades, muitos estudos buscaram abordar a atuação das universidades como fonte de tecnologias para o setor privado em sistemas de inovação. Em contrapartida, poucos estudos focalizaram nas atividades de serviços em universidades, situando-as enquanto instituição inovadora em seus serviços. No Brasil, o protagonismo das Instituições Públicas de Ensino Superior posiciona as universidades públicas federais em um lugar de destaque no que diz respeito à produção científica e a diversos outros serviços prestados para a sociedade. A natureza jurídica pública dessas universidades traz consigo uma série de particularidades contextuais pouco tratadas na literatura sobre inovação em serviços. Considerou-se nesta tese que essas singularidades podem suscitar novos aspectos explicativos sobre inovação em serviços em um contexto não comercial, acrescentando novos elementos teóricos sobre o tema. Partindo desse pressuposto, o presente estudo buscou descrever como se configura a inovação em serviços em universidades públicas. Com vistas ao cumprimento do objetivo da tese, empregou-se o método qualitativo e adotou-se o estudo de caso como estratégia de pesquisa com uso de técnicas de análise documental e entrevistas semiestruturadas que ocorreram de forma remota. Uma inovação em serviços foi selecionada a partir da aplicação de critérios teórico-metodológicos: a heteroidentificação fenotípica de candidatos aos cursos de graduação da UFRJ. A coleta de dados foi realizada em duas etapas. Na primeira, foram coletados dados a partir de pesquisa documental junto à Carta de Serviços da Universidade e a partir de entrevistas com os gestores estratégicos de diferentes áreas de atuação. Na segunda, entrevistaram-se atores de diversos espectros da comunidade acadêmica envolvidos com a inovação em serviços. Foi empregada a técnica de análise de conteúdo com a criação de categorias a posteriori nas duas etapas da pesquisa. Como resultado da primeira etapa, produziu-se um conceito de serviços alinhado com características das universidades públicas. A coerção proveniente de outras organizações públicas se mostrou como uma força atuante, o que não se demonstra relevante na literatura voltada ao setor privado. Em termos de recursos, enquanto a literatura de inovação em serviços em geral invoca conceitos tais como o de capacidades dinâmicas que detêm profundo significado tecnológico e antecipatório, a inovação em serviços públicos se mostra ainda condicionada à disponibilização de recursos básicos. Observou-se ainda um outro conceito não verificado na literatura cunhado pela presente tese como coprodução cruzada. Enquanto a sensação de pertencimento emergiu como um relevante

achado em termos de geração de valor privado para a IFES, o valor público de manifestou na forma da conscientização difusão de conhecimentos sobre questões raciais no Brasil. Por sua vez, o processo de difusão mostrou-se presente na migração do novo serviço para outros níveis de ensino como a pós-graduação. Outro desdobramento da inovação em serviços se revelou na individualização dos riscos de ocorrência de danos físicos e patrimoniais aos envolvidos na inovação. A presente tese verificou que os atores atuantes no processo, quer sejam eles externos ou internos, atuaram de forma colaborativa.

Palavras-chave: Inovação em Serviços; Administração Pública; Universidades; Universidades Públicas; Brasil.

ABSTRACT

Given the various transitions in higher education in recent years and the new attributions that have been given to universities, many studies have sought to address the role of universities as a source of technologies in innovation systems. On the other hand, few studies have focused on the service activities of universities, placing them as innovative organizations in their services. In Brazil, the central role played by public institutions of Higher Education puts federal public universities in a prominent place concerning scientific production and various other services provided to society. The public nature of these universities brings with it a series of contextual particularities. It is argued that these singularities can raise new explanatory aspects about the configuration of innovations in services in a non-commercial context, adding new elements to the theoretical models about innovations in existing services. Based on this assumption, the present study sought to describe how innovations in services are configured in federal public universities. The achievement Qualitative methods were used, and the case study was adopted as a research strategy using document analysis techniques and semi-structured interviews that took place remotely. An innovation in services was selected based on theoretical-methodological criteria: the phenotypic hetero-identification of candidates for undergraduate courses at UFRJ. Data collection was carried out in two stages. In the first, data were collected from documental research with the University's Charter of Services and interviews with strategic managers from different areas of activity. In the second, actors from different spectrums of the academic community involved with innovation in services were interviewed. The content analysis technique was used to create categories in the two stages of the research. As a result of the first stage, a service concept was produced in line with the characteristics of public universities. Coercion from other public organizations proved to be an active force, which is not relevant in the literature focused on the private sector. In terms of resources, while the service innovation literature generally invokes concepts such as dynamic capabilities that have a deep technological and anticipatory meaning, innovation in public services is still conditioned to the availability of essential resources. Another concept not verified in the literature was coined by the present thesis as cross-production. While the sense of belonging emerged as a relevant finding in generating private value for the university, the public value manifested itself in the form of awareness and dissemination of knowledge about racial issues in Brazil. In turn, the diffusion process was present in the migration of the new service to other levels of education, such as graduate studies. Another development of innovation in services

was revealed in the individualization of the risks of physical and property damage to those involved in the innovation. The present thesis verified that the actors acting in the process, whether external or internal, acted in a collaborative way.

Keywords: Innovation in Services; Public Administration; Universities; Public Universities; Brazil.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Vetores de características e Competências.....	56
Figura 2 - Modelo de inovação em Serviços de quatro camadas.....	59
Figura 3 - Capacidades Dinâmicas para Inovação em Serviços.....	60
Figura 4 - Continuum de tipos de coprodução em serviços públicos.....	88
Figura 5 - Perguntas de segunda ordem que suscitam respostas à questão de pesquisa.....	112
Figura 6 - Inovações ocorridas nos últimos três anos apontadas pelos gestores estratégicos das IFES.....	121
Figura 7 - Etapas do emprego das técnicas de coleta de dados.....	126
Figura 8 - Organograma da UFRJ.....	135
Figura 9 - Características dos diferentes macroprocessos finalísticos e de apoio da IFES...	158
Figura 10 - As diferentes concepções de serviços em uma universidade pública federal.....	159
Figura 11 - Aspectos explicativos da inovação em serviços na Universidade.....	224

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Aspectos diferenciadores entre atividades de serviços.....	33
Quadro 2 - Quadro com o levantamento bibliográfico realizada para o tópico 2.1.....	42
Quadro 3 - Oportunidades de Inovação em Serviços.....	50
Quadro 4 - Tipos de inovação	51
Quadro 5 - Tipos de inovação em serviços públicos.....	52
Quadro 6 - Abordagens de inovação no setor público e privado com	53
Quadro 7 - Capacidades dinâmicas para inovação em serviços.....	61
Quadro 8 - Resultado detalhado do levantamento da literatura realizado para o tópico 2.2...69	
Quadro 9 - Grandes modelos de Administração Pública	82
Quadro 10 - Resultado detalhado do levantamento da literatura para o tópico 2.3.....	95
Quadro 11 - Resultado detalhado do levantamento da literatura para o tópico 2.4.....	103
Quadro 12 - Resultado do levantamento da literatura para o tópico 2.5.....	108
Quadro 13 - Critérios teórico-metodológicos para seleção de inovações em serviços em....	122
Quadro 14 - Correspondência entre os roteiros de entrevistas e os objetivos da tese.....	130
Quadro 15 - Quadro resumo da Metodologia empregada na tese.....	134
Quadro 16 - Natureza organizacional	136
Quadro 17 - Caracterização das mudanças no serviço existente.....	183
Quadro 18 - Categorias de análise, suas definições e dimensões correspondentes.....	224

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantitativo de textos selecionados para inclusão no referencial teórico por tipo de obra ou documento.	31
Tabela 2 - Número de matrículas por universidade federal nas dez universidades com maior corpo discente	115

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AVA	Ambiente virtual de aprendizagem
CONSUNI	Conselho universitário
DOU	Diário Oficial da União
EAD	Ensino à distância
GECC	Gratificação por encargo de curso ou concurso
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IHSA	Inseparabilidade, Heterogeneidade, Simultaneidade entre Produção e Consumo e Ausência de Transferência de Propriedade
LDS	Lógica Dominante de Serviços
NEABI	Núcleo de estudos afro-brasileiro e indígena
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	New Public Management
NPG	New Public Governance
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PR	Pró-reitoria
SISU	Sistema de seleção unificada
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
	1.1 OBJETIVOS.....	25
	1.1.1 <i>Objetivo geral</i>	25
	1.1.2 Objetivos específicos.....	25
	1.2 JUSTIFICATIVAS	26
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	29
	2.1 OS SERVIÇOS NO CONTEXTO DAS UNIVERSIDADES.....	31
	2.1.1 As atividades das universidades públicas federais e os paradigmas de serviços	34
	2.1.2 O ensino, a pesquisa e a extensão como serviços	36
	2.1.3 Atividades de apoio acadêmico-administrativo como serviços	40
	2.2 INOVAÇÃO EM SERVIÇOS	43
	2.2.1 Tipos de inovações em serviços	49
	2.2.2 Modelos analíticos de inovações em serviços.....	54
	2.2.3 Os sistemas de inovação e as inovações em serviços.....	63
	2.3 OS SERVIÇOS E A INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	73
	2.3.1 A administração Pública e os serviços públicos no Brasil e no mundo	73
	2.3.2 Os serviços públicos na legislação brasileira	79
	2.3.3 As lógicas subjacentes às inovações em serviços públicos.....	82
	2.3.4 Inovação em serviços públicos sob a ótica da governança colaborativa.....	84
	2.3.5 Estudos empíricos sobre inovações em serviços públicos	91
	2.4 AS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS NO BRASIL	100
	2.5 INOVAÇÃO EM SERVIÇOS EM UNIVERSIDADES.....	104
3	METODOLOGIA	112
	3.1 CARACTERIZAÇÃO DO MÉTODO E ESTRATÉGIA DE PESQUISA	113
	3.2 CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO CASO	114
	3.3. PRINCIPAIS MODELOS ANALÍTICOS EMPREGADOS NO ESTUDO DO CASO DE INOVAÇÕES EM SERVIÇOS.....	123
	3.4 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS.....	125
	3.5 AMOSTRA DE DOCUMENTOS E PARTICIPANTES DA PESQUISA ..	127
	3.6 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS	130
	3.7 PROCEDIMENTOS DE COLETA E DE ANÁLISE DE DADOS.....	131
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	135

1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos, a ampliação da atuação do Estado em face do surgimento de novas demandas dos cidadãos tem suscitado a necessidade de uma série de iniciativas direcionadas à adaptação dos recursos e serviços governamentais à volatilidade desses anseios. Dessa forma, torna-se premente uma administração pública capaz de promover tantas transições quantas forem necessárias, de modo que se disponha de uma sociedade dotada de bem-estar, em suas diversas formas (EVANS, 2010).

No Brasil, a legislação vigente tem buscado, recentemente, conceituar o que deve ser considerado serviço público e estabelecer parâmetros para a explicitação de serviços que estejam atribuídos a cada um dos órgãos públicos (BRASIL, 2017). Entretanto, apesar de expor a tempestividade do debate, a definição suscitada pela nova legislação não se mostra suficiente para contemplar especificidades contextuais que permeiam a atuação de organizações públicas complexas (OCDE, 2019) e, por ser muito abrangente, perde alcance de aplicação para fins de delimitação daquilo que deve ser considerado como serviço ou não.

Sabe-se que os serviços públicos abarcam uma ampla gama de setores específicos que contemplam atividades como saúde, segurança, educação, justiça, dentre outros que possam atender aos anseios dos cidadãos a depender do país, região ou contexto específico em que elas se inserem. Dentre esses serviços, alguns deles apresentam uma maior complexidade dadas suas características como, por exemplo, aqueles serviços prestados por universidades, hospitais e escolas públicas. Esses serviços são constituídos por uma cadeia de outros serviços que se entrelaçam de forma interdependente e confluem para a consecução das atividades finalísticas das organizações públicas (DJELLAL; GALLOUJ, 2007).

Na sociedade do conhecimento (CASTELLS, 2011), as universidades têm assumido um papel central no que diz respeito ao desenvolvimento socioeconômico de determinados setores e regiões. Muitos estudos que buscaram investigar as transformações no ensino superior ao redor do mundo o fizeram sob a perspectiva da competição entre as universidades ou mediante modelos que buscam situar as universidades diante de sistemas de inovação para fins de ganhos econômicos para setores industriais, países e regiões (SABATO; BOTANA, 1968; ETZKOWITZ; LEYDESDORF, 2000; FREEMAN; SOETE, 2006; FREEMAN, 1995; LUNDVALL, 2007; MALERBA, 2002; COOKE 2001). A geração de novas expectativas em torno da ampliação do papel das universidades nos contextos socioeconômicos nos quais elas se inserem tem alavancado o surgimento de diversos modelos e conceitos que, ao longo dos

anos, buscam dar conta de traduzir a complexidade advinda da sedimentação de novas atribuições conferidas a essas instituições acadêmicas (SABATO; BOTANA, 1968; ETZKOWITZ; LEYDESDORF, 2000; FREEMAN, 1995; LUNDVALL, 2007; MALERBA, 2002; COOKE, 2001).

É nesse contexto que se vê emergir os conceitos de terceira missão (LAREDO, 2007), sistemas nacionais de inovação (FREEMAN, 1995), hélice-tríplice (ETZKOWITZ; LEYDESDORF, 2000), engajamento (FITZGERALD *et al.*, 2012) extensão (TERRA, 2001), entre outros que buscam explicar como as competências congregadas dentro do rol de recursos das universidades podem extrapolar suas fronteiras na forma de serviços que impulsionem avanços tecnológicos, econômicos, sociais ou de qualidade de vida. Apesar de reconhecerem sua natureza diferenciada em relação a atores governamentais e ao setor produtivo (ETZKOWITZ; LEYDESDORF, 2000), essas perspectivas não são claras acerca do que se entende como sendo os serviços prestados pelas universidades. Isso pode decorrer da escassa aplicação da literatura sobre serviços diante das discussões sobre as transformações nas universidades que, segundo outros autores, podem ser consideradas prestadoras de serviços (NG; FORBES, 2008; SAMPSON, 2010; KUBOTA, 2019), sejam eles de natureza educacional, científica ou tecnológica. Assim, é interessante perceber como diversos modelos econômicos complexos baseiam-se em conceitos pouco claros sobre serviços, que, por sua vez, podem significar a principal classificação de *outputs* da economia mundial (GADREY, 2000).

Para atuarem mais efetivamente diante das demandas da sociedade do conhecimento (CASTELLS, 2011), as universidades precisam alinhar-se às transformações socioeconômicas inerentes ao seu contexto de atuação (TEECE, 2018; HEATON; LEWIN; TEECE, 2019). Trabalhos recentes evidenciam a necessidade de se investigar a inovação e as mudanças em universidades com o foco na repercussão da internacionalização e disseminação de cursos e plataformas para o ensino à distância na busca por vantagem competitiva (TEECE, 2018; HEATON; LEWIN; TEECE, 2019; LEIH; TEECE, 2016). Poucos desses estudos têm se dedicado a compreender as transformações na atuação das universidades sob a lógica da inovação em serviços (REIGER; SCHOFIELD; PETERS, 2015).

Sob uma perspectiva que buscou situar o usuário do serviço no centro da discussão sobre inovação em serviços, Barcet (2010, p. 51) propôs que a inovação em serviços pudesse ser entendida como

uma inovação que diz respeito ao resultado obtido pelo usuário (ou grupo de usuários) que introduz algo novo no seu modo de vida, organização, tempo e localização por

meio do que pode ser descrito como os processos individuais e coletivos que interagem com esses usuários.

Em uma universidade pública, a maioria desses serviços guarda caráter não comercial, mesmo que detenham importantes desdobramentos econômicos e sociais.

Elementos empíricos presentes em um contexto universitário em transformação e reconhecidamente peculiar ante os demais atores do setor produtivo e do governo (ETZKOWITZ; LEYDESDORF, 2000) demandou que se integrasse à literatura sobre inovações em serviços dada a sua importância. Para isso, direcionou-se o enfoque para esse segmento do setor de serviços públicos no Brasil, em que as universidades públicas federais assumem um papel fundamental na produção científica, na formação de pessoas e de ações junto à sociedade. Além disso, por desempenharem seus macroprocessos finalísticos a partir de serviços distintos integrados, que se complementam de forma interdependente, as universidades emergem como contextos empíricos reveladores quando se busca compreender a dinâmica das inovações em serviços (DJELLAL; GALLOUJ, 2007).

Em se tratando de organizações universitárias públicas, a inovação em serviços também mostra-se essencial para a consecução das políticas públicas (POTTS, 2009) cujos objetivos, por sua vez, são ambíguos (FELDMAN, 1989) quando comparados com aqueles buscados pelas organizações privadas (CHEN; WALKER; SAWHNEY, 2020; HARTLEY, 2013). No que diz respeito às inovações no âmbito público, alguns autores ressaltam que essas devem ser investigadas preponderantemente sob a lógica de serviços (OSBORNE, 2013; MILES 2013), afastando-se do foco na eficiência preconizado por paradigmas tal como a Nova Gestão Pública (NGP). Por outro lado, outros autores ressaltam que os estudos sobre inovações no setor público não têm lançado mão da literatura sobre inovações em serviços com vistas à elucidação de elementos explicativos sobre esse fenômeno no contexto governamental em particular (LIMA; VARGAS, 2012). Voltando seus esforços à compreensão das formas que a inovação em serviços assume em um contexto não mercadológico tal como ocorre no setor público, Kon (2018, p. 590) pondera que as inovações em serviços de cunho social — tal como a educação pública superior investigada nessa tese — “envolve não só o atendimento à demanda social, mas também as diferentes perspectivas de efetivação, as mudanças nas motivações e intenções, e também os impactos que as novas situações trazem para a sociedade”. Assim, a autora destaca que, em um contexto não mercadológico, as inovações em serviços podem apresentar dimensões particulares. Isso é reforçado por Kon (2018, p. 587) à medida que ela ressalta que inovação nos serviços sociais ou públicos “constituem formas de natureza

diferenciada, tendo em vista seus objetivos específicos centrados na prestação de serviços à sociedade que não são necessariamente comerciais”. Sobre tais peculiaridades correspondentes ao setor público, o manual de Oslo (OCDE, 2018, p. 62) destaca que “inovações em serviços públicos frequentemente buscam objetivos redistributivos ou relacionados ao consumo de bens públicos que são peculiares à atuação governamental”. Em universidades públicas, esses elementos diferenciadores das inovações em serviços sociais estão presentes.

Desde sua criação, o ensino superior no Brasil tem sido submetido a uma série de transformações que buscaram reposicionar, ao longo dos anos, os papéis das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e privadas no Brasil em termos de organização, abrangência de atuação, autonomia, financiamento e número de matrículas (MARTINS, 2002). A atuação das universidades, apesar de incorporada às novas legislações que dão forma ao conteúdo das novas políticas educacionais e de ciência e tecnologia, tem como marco basilar — e norte de sua atuação central — a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 1988). Mesmo representando uma parcela reduzida das matrículas no âmbito do sistema nacional de educação superior, Cross, Thomsom e Sinclair (2017) revelam, mediante um levantamento da *Clarivate Analytics* encomendado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que, além de as universidades públicas brasileiras se posicionarem na liderança em produção de artigos científicos no cenário brasileiro, elas detêm os artigos com maior fator de impacto. Dentre as 20 universidades brasileiras que Cross, Thomsom e Sinclair (2017) apontaram como as mais produtivas em termos científicos, 15 delas estão no âmbito federal e situam-se no grupo denominado Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) que, para além das universidades federais, englobam também os Institutos Federais e Centros Federais de Educação Tecnológica.

Em meio aos diferentes perfis institucionais verificado nas IFES em termos de comunidade acadêmica, inserção regional e desempenho, algumas delas destacam-se por seu protagonismo na produção científica, na participação em avanços tecnológicos disruptivos e no atendimento a um numeroso grupo de discentes. Esse é o caso da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). A UFRJ tem atuado no desenvolvimento de produtos e até mesmo setores industriais específicos de relevância para o desenvolvimento socioeconômico do país como, por exemplo, no caso do desenvolvimento de tecnologias de exploração de petróleo em águas profundas e até mesmo patenteamento de substâncias úteis à elucidação de crimes amplamente utilizados pelas forças de segurança como o luminol.

A conjugação de características inerentes a universidades como tantas outras advindas da sua condição de instituição de direito público (Di PIETRO, 2013), confere às universidades públicas federais brasileiras uma condição híbrida que promove a coexistência, sob um mesmo espectro organizacional, de elementos tais como, por exemplo, a autonomia universitária (VIEIRA; VIEIRA, 2003) e a burocracia (POLLITT; BOUCKAERT, 2011), dentre muitos outros. A junção dessas características pode suscitar especificidades com desdobramentos relevantes para aquilo que pode ser considerado como sendo inovações em serviços em universidades.

Por um lado, a Lei federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, também conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), define que as universidades públicas devem tomar suas decisões a partir de um processo deliberativo democrático com a participação de diversos segmentos da comunidade acadêmica e sociedade na forma de órgãos colegiados. (BRASIL, 1996). Por outro, leis como a Lei federal nº 12.343, de 11 de janeiro de 2016, conhecida como Lei da Inovação, posicionam as universidades, muitas vezes, como organizações prestadoras de serviços técnicos especializados com desdobramentos econômicos e tecnológicos (BRASIL, 2016). Soma-se a isso a designação das universidades como entidades responsáveis pela execução de políticas públicas de inclusão social tais como as políticas afirmativas. A complexidade advinda dessas combinações de aspectos legais e normativos é aprofundada pelo fato de as universidades públicas terem seu planejamento anual condicionado à aprovação de dotações orçamentárias que dependem, por sua vez, do consenso que se dá em torno dos processos legislativos a partir dos quais se cristaliza a Lei Orçamentária Anual (LOA). As avaliações institucionais e de cursos de graduação que são realizadas junto às Instituições de Ensino Superior (IES) são aplicáveis tanto àquelas públicas e privadas, compelindo essas organizações rumo à busca pela convergência com os parâmetros estabelecidos pelo Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES) em termos de organização didático-pedagógica, corpo docente e infraestrutura (BRASIL, 2004).

Mesmo diante dessas pressões avaliativas que recaem tanto sobre o ensino superior público quanto sobre seu correspondente no setor privado, as universidades públicas, por tratarem-se de organizações de direito público, precisam ater-se a uma série de leis e regulamentações que regem as contratações de bens, serviços e de pessoal. No que diz respeito à obtenção de bens e serviços por organizações públicas, estes são contratados mediante processo licitatório público que, por sua vez, ensejam a observância de diversas singularidades de prazos, custos e métodos de contratação. Quanto à contratação de pessoal, esta precisa ser

feita mediante a realização de concursos públicos. Esses certames proporcionam o ingresso de servidores públicos que, muitas vezes, detêm um vínculo estatutário. Isso significa que as questões de avaliação de desempenho, disciplina e promoção sejam tratados de forma peculiar.

Todas essas especificidades dizem respeito às questões que influenciam, de alguma forma, as inovações em serviços concernem à mobilização de recursos e capital humano, além de afetarem os processos organizacionais, incluindo aqueles de caráter decisório (BARCET, 2010).

Reiger, Schofield e Peters (2015) afirmam que as inovações em serviços nas universidades podem emergir principalmente das relações colaborativas entre os diferentes atores inseridos em seu contexto. Reiger, Schofield e Peters (2015) entendem também que as mudanças ocorridas no setor universitário sejam analisadas para além das questões de produtividade e eficiência, de modo a encaminhar os obstáculos impostos pelos desafios sociais, ambientais e institucionais. Para dar conta de tal complexidade, eles defendem que a literatura sobre inovação em serviços seja empregada sob uma perspectiva multidisciplinar com potencial de explorar questões para além da abordagem da inovação em serviços em universidades voltada à vantagem competitiva que predomina dentre os estudos sobre o tema (LEE; PATEL, 2020; VEGA- SAMPAYO; GASTELBONDO-GÓMEZ, 2020).

Destaca-se ainda que poucos estudos buscaram investigar as especificidades da inovação em serviços em universidades públicas. Dentre os estudos que incluíram universidades públicas em seu escopo empírico, enfatizam-se, em número, aqueles que buscaram criar e validar escalas quantitativas de mensuração para a inovação em serviços — tais como os de Arundel, Butchart e Gatenby-Clark (2016) e Manohar, Mittal e Tandon (2020) —, mas que, entretanto, não dão conta de revelar as singularidades que emanam do processo de inovação em serviços em universidades públicas sob um ponto de vista qualitativo e diante do contexto brasileiro. Este, é importante lembrar, impõe questões específicas, em termos de avaliação e regulamentação.

Assim, a tese que se busca sustentar é a de que *a inovação em serviços em universidades públicas é constituída por aspectos de natureza distinta que não foram evidenciados até então tanto pela literatura sobre inovações em serviços quanto pela literatura sobre inovações no setor público* (grifo nosso).

Dessa forma, reconhecendo-se a carência de estudos voltados à constituição de modelos explicativos calcados em teorias sobre inovação em serviços para a compreensão das mudanças ocorridas nas universidades (ARUNDEL; BUTCHART; GATENBY-CLARK,

2016), em especial à interseção público-acadêmica onde se situa a inovação em serviços nas universidades públicas federais brasileiras, a presente tese tem como pergunta de pesquisa a seguinte questão: “*como se configura a inovação em serviços em universidades públicas?*”.

Propiciar uma resposta à altura de se viabilizar a consecução do objetivo central de pesquisa envolveu a interposição de objetivos intermediários que, combinados, foram capazes de gerar respostas que situassem as inovações em serviços na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) sobre bases teórico-empíricas e relacionadas ao contexto em que o fenômeno foi investigado. Isso significou, em um primeiro momento da pesquisa, identificar a concepção de serviços na IFES mediante entrevistas junto a diferentes gestores estratégicos de diferentes áreas atuantes na instituição. Também nessa ocasião, mapearam-se as inovações ocorridas na IFES nos últimos três anos.

Em seguida, o emprego de critérios teórico-metodológicos, de eliminação de duplicidade e de acesso aos sujeitos de pesquisa culminou com a seleção do caso da *heteroidentificação fenotípica de candidatos para fins de acesso aos cursos de graduação na UFRJ*. Uma vez escolhido o caso, avançou-se para a busca pela compreensão da configuração da inovação em serviços junto aos interlocutores da comunidade acadêmica da IFES que foram apontados como atores-chave na inovação em serviços. Ademais, buscou-se elucidar quais fatores, sejam eles internos ou externos, influenciaram a inovação em serviços na IFES. Além disso, revelou-se o papel daqueles atores que se mostraram participantes na inovação em serviços, de modo a se incluir tanto aqueles que atuantes dentro das fronteiras organizacionais da IFES na função de servidores quanto aqueles *stakeholders* situados no ambiente externo à organização. Por fim, identificaram-se resultados e desdobramentos originários do processo de inovação em serviços em questão.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo geral

- ❖ Descrever a configuração da inovação em serviços em universidades públicas.

1.1.2 Objetivos específicos

- Identificar a concepção de serviços na UFRJ na perspectiva de diferentes áreas de atuação da IFES;
- Mapear as inovações em serviços ocorridas na UFRJ nos últimos três anos;

- Caracterizar as novas ofertas de serviços e/ou as mudanças ocorridas nos serviços existentes identificadas na IFES;
- Identificar os diferentes fatores que interferiram nos processos de inovação em serviços quer sejam internos ou externos à IFES;
- Descrever os papéis desempenhados pelos atores internos e externos à IFES nos processos de inovação em serviços selecionados;
- Apontar os resultados e desdobramentos das inovações em serviços identificadas na IFES.

1.2 JUSTIFICATIVAS

As estruturas organizacionais das universidades federais brasileiras são definidas mediante regulamentação própria e segundo Vieira e Vieira (2003, p. 907):

A complexidade organizacional, no modelo tradicional das universidades federais, incorpora uma estrutura piramidal para os serviços, com elevada hierarquização vertical dos fluxos decisórios, o que torna o sistema de pouca flexibilidade.

A ausência de flexibilidade e as estruturas verticalizadas (MINTZBERG, 2009) podem influenciar a implementação de “novas ideias que funcionam criando valor para o público” (MULGAN, 2007, p. 5) nessas universidades públicas com desdobramentos sobre a coerência entre as políticas públicas de educação, a prestação de serviços e a geração de valor para “o amplo espectro de grupos que afetam ou são afetados pelas ações de uma organização”, ou seja, seus *stakeholders* (FREEMAN, 1984, p. 46).

A partir de um levantamento da produção científica sobre inovações em serviços na literatura especializada em inovações no setor público, Dagomar e Vargas (2012, p. 399) concluíram que

Para entender a inovação nos serviços públicos, é necessário explorar novas perspectivas e examinar o fenômeno de outros ângulos, agregando as contribuições dos estudos que abordam o nível micro de análise e que assumem a perspectiva da teoria da inovação em serviços, de forma a abarcar a complexidade e a diversidade do setor público.

No que diz respeito à literatura sobre inovação em serviços públicos, tanto os relatórios de organismos internacionais como a OCDE (2019) quanto trabalhos recentes como o de Osborne e Strokorsch (2013, p. 38) destacam a relevância de lançar um olhar com o foco na

integração entre profissionais prestadores de serviços e seus usuários para se pensar as inovações em serviços públicos. O foco nos processos de coprodução e interação com os usuários ganha força no texto dos autores quando eles situam com uma pergunta central nesse debate a seguinte: “como a experiência atual em um serviço público pelos usuários pode ser utilizada para delinear e planejar determinado serviço para o futuro?” (Idem, 2013, p. 38). Em suma, empregar uma abordagem dominante em serviços no setor público significa, antes de qualquer coisa, “colocar o usuário do serviço, mais do que o formulador de políticas públicas ou o profissional, no coração desse processo” (OSBORNE; RADNOR; NASÍ, 2013, p. 146).

Entretanto, a maior parte dos estudos especializados em Administração Pública enfatizam um tipo de coprodução que é voltado para o processo decisório participativo, em detrimento de uma ênfase no processo de interação com usuário inerente à inseparabilidade entre a produção e o consumo que se relaciona com as operações de serviços e a atuação dos servidores públicos na linha de frente (OSBORNE; STROKOSCH, 2013).

Aspectos peculiares à realidade do setor público como a produção conjunta de valor público e privado a serem consumidos por *stakeholders* distintos (ALFORD, 2016) aliado ao distanciamento teórico existente, ainda hoje, entre as vertentes que tratam a coprodução nas realidades da literatura sobre administração pública e aquela dedicada à ciência de serviços (OSBORNE; STROKOSCH, 2013) situam os serviços agregados complexos (DJELLAL; GALLOUJ, 2007) prestados no contexto público-acadêmico brasileiro como *locus* empírico relevante para se produzir achados inéditos a respeito da configuração da inovação em serviços nesse grupo de organizações.

Dessa maneira, considerou-se que os processos de interação constituintes da prestação em serviços em universidades públicas podem expandir a compreensão sobre inovações em serviços ao propiciarem elementos empíricos que constituam novas dimensões explicativas acerca desse fenômeno. Desta forma, contribuir-se-ia sobremaneira com os campos teóricos das inovações em serviços, administração pública e inovações em universidades. Para isso, utilizou-se aqui uma das mais relevantes IFES no cenário nacional em termos de produção de conhecimento baseado em parcerias externas e número de alunos matriculados.

Ao testarem um questionário construído com base em pesquisas recentes sobre inovação no setor público, Arundel, Butchart e Gatenby-Clark (2016) identificaram que 91% dos gestores de alto escalão em universidades públicas neozelandesas apontaram a ocorrência de pelo menos uma inovação em serviços nos departamentos sob suas respectivas responsabilidades. Os autores destacam que esse estudo que contou com a respostas de 573

gestores seniores distribuídos em 39 universidades públicas demonstra a viabilidade de se mensurar e obter resultados capazes de instruir estratégias de apoio à inovação em serviços em universidades. Além disso, eles ressaltam que, apesar de não terem incluído no escopo estudo a análise sobre como estratégias de inovação podem variar de acordo com as características individuais de cada universidade, tal questão deveria figurar em estudos futuros sobre o tema.

A vertente proposta pela Nova Gestão Pública também tem levado muitos estudos a abordarem inovações em serviços públicos sob a ótica de inovações em bens, o que se mostra incongruente em se tratando de uma realidade que envolve características particulares dos serviços como a coprodução junto aos cidadãos e usuários (OSBORNE, 2013).

Além disso, os estudos que têm buscado uma visão que diga respeito às inovações em universidades são, em geral, constituídos por objetivos que se voltam para a universidade como fonte de ideias e conhecimentos em atendimentos a demandas do setor produtivo (SABATO; BOTANA, 1968; ETZKOWITZ; LEYDESDORF, 2000; FREEMAN; SOETE, 1997; FREEMAN, 1995; MALERBA, 2002; COOKE 2001). Com essa ênfase no setor empresarial como *locus* da implementação das inovações geradas dentro das fronteiras de produção de conhecimento das universidades, as transformações nos processos de interação situados dentro do rol de serviços prestados pelas universidades, principalmente aquelas públicas, têm recebido pouca atenção da atual produção científica.

Na literatura sobre universidades, as alternativas emergentes ainda carecem de maior interesse e orbitam em torno de uma nova perspectiva de inovação em serviços em universidades voltada à interação entre os diferentes atores envolvidos nessas inovações. Nesse sentido, Christensen e Eyring (2011) argumentam que as propostas que têm emergido acabam por tratar as universidades sob uma ótica empresarial homogeneizante, falhando em captar a complexidade das relações entre o capital humano, a memória institucional, os recursos tangíveis e as tradições locais que fundamentam “os trabalhos críticos de descobrir novos conhecimentos, preservando as descobertas do passado e guiando as novas gerações” (CHRISTENSEN; EYRING, 2011, p. 332).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo subdivide-se em cinco seções. A seção 2.1 traz ao debate textos seminais da literatura sobre serviços de modo a permitir um diálogo do conceito de serviços com o contexto empírico de uma universidade, analisando criticamente como o conceito se aplica a essa realidade. Os textos foram identificados a partir da consulta a cinco livros de referência dentre os quais se situam dois *handbooks*: um deles sobre inovação em serviços públicos (OSBORNE; BROWN, 2013) e outro sobre serviços e inovação (DJELLAL; GALLOUJ, 2010). Outros dois livros de referência constituem algumas das principais obras que contextualizam as mudanças tanto na definição do termo serviços (DELAUNAY; GADREY, 1992) quanto na importância dessas atividades junto à sociedade no decorrer dos anos (BELL, 1973). A leitura dos diversos capítulos presentes nos dois *handbooks* mencionados suscitou novas consultas a obras citadas nesses livros. Essas consultas culminaram com a inclusão de cinco outros artigos profícuos, distribuídos em cinco periódicos distintos. O principal critério para seleção dos textos baseou-se na inserção de obras que buscaram avançar na definição de serviços e, assim, assumiram grande impacto na literatura sobre serviços. Resultantes dessa seleção, 12 obras foram trazidas à discussão teórica na seção 2.1.

A seção 2.2 buscou debater o conceito de inovação em serviços, seus variados tipos, os principais modelos analíticos para a interpretação da inovação em serviços, além de situar o fenômeno a partir da abordagem de sistemas de inovação. No que diz respeito aos livros de referência da literatura internacional consultados, dois *handbooks* sobre inovação em serviços publicados entre 2010 e 2015 foram incluídos como fonte primária de consulta bibliográfica. Juntos, os dois *handbooks* são constituídos por uma coletânea de 66 artigos científicos de autores reconhecidos que, por sua vez, são distribuídos em capítulos distintos no decorrer dessas duas obras. Somou-se a isso a leitura de dois livros de referência adicionais sobre inovação e serviços dos quais um é de origem nacional (TIGRE, 2019) e um de origem internacional (METCALFE; MILES, 2000). Dois livros de referência sobre sistemas de inovação também foram consultados (LIST, 1841; FREEMAN; SOETE, 2007). As buscas de artigos foram complementadas por buscas nas bases Scielo e Scopus (Elsevier). Na plataforma Scielo, as buscas nos títulos dos artigos contaram com a inserção dos termos “service innovation” OR “innovation in services” OR “inovação em serviços” OR “innovación de servicios”. Já na base Scopus (Elsevier) utilizaram-se os termos “service innovation” OR “innovation in services” AND “public” OR “government” para procura nos títulos, palavras-chave e resumos. Não se

inseriu um recorte temporal para a ocasião dessas buscas de modo a captar não só os autores seminais, mas também as transições ocorridas na literatura sobre inovação em serviços ao longo dos anos. No decorrer dessa seção, selecionaram aquelas obras de relevância que houvessem proposto um conceito de inovação em serviços, uma tipologia para a inovação em serviços, modelos analíticos estruturados para se interpretar e planejar a inovação em serviços, modelos explicativos que apontassem as forças internas e externas atuantes diante de inovações em serviços, além de conceitos gerais sobre sistemas de inovação e sistemas de inovação em serviços. No total, esta seção foi constituída pela interlocução entre 34 obras distintas.

Na seção 2.3, buscou-se primeiro contextualizar os serviços e suas inovações diante da literatura especializada em administração pública. Isso significou, primeiramente, resgatar obras que tratam do conceito de administração pública de modo a contextualizar como os processos organizacionais são abordados pela literatura seminal sobre o tema. Para isso, consultaram-se nove livros de referência dentre os quais um deles é um *handbook* com 37 artigos sobre inovações em serviços públicos (OSBORNE; BROWN, 2013). Cinco livros de referência completos foram lidos para fins de inclusão na discussão desenvolvida no tópico 2.3. Ademais, dez capítulos de livro foram inseridos na revisão da literatura ao se buscar incorporar conhecimentos sobre inovação em serviços públicos, foram empregados os termos “*service innovation*” OR “*innovation in services*” AND “*public*” OR “*government*” nos títulos, palavras-chave e resumos de artigos de periódicos disponíveis na base Scopus (Elsevier). A interposição do operador booleano AND teve como objetivo o acesso a artigos que tratassem da aplicação do termo inovação em serviços à realidade pública. A busca retornou 168 resultados dos quais, após leitura dos resumos, somente aqueles artigos empíricos voltados ao estudo da inovação em serviços em organizações públicas foram selecionados para leitura completa e posterior inclusão no presente tópico. No total, combinando as fontes de consulta aqui mencionadas inseriram-se 41 obras entre textos científicos, livros completos e relatórios de pesquisa.

Por fim, a seção 2.4 descreve um breve histórico da constituição e transformações do ensino público superior no Brasil com base em leis e alguns livros que retratam características e transições ocorridas na educação pública superior no Brasil ao longo dos anos. Além disso, uma obra da Revista de Administração Pública trouxe uma crítica visão acerca da estrutura organizacional das universidades públicas e somou ao debate questionamentos às configurações organizacionais das universidades públicas. Na seção 2.4, um total de oito textos foram incluídos.

A seção 2.5 é dedicada à revisão de estudos que buscaram elucidar os aspectos que descrevem a configuração que a inovação em serviços assume em universidades. Empreenderam-se buscas no sítio eletrônico oficial da base de periódicos Scopus. Decidiu-se por buscar nos títulos dos artigos publicados nos periódicos listados as palavras-chave acompanhadas dos operadores booleanos “innovat*” AND “service” AND “universit*” OR “higher education” OR “college”. A busca culminou com o retorno de 57 resultados. Após a análise desses 57 artigos mediante leitura do resumo, foram selecionados 36 artigos que demonstraram revelar características de inovações em serviços em universidades. Após a leitura do texto completo desses 36 artigos, somente 12 deles demonstraram se tratar de fato de inovação em serviços conforme os conceitos apresentados no tópico teórico sobre o construto. Outras duas obras acessórias foram integradas para complementar o debate. No total, 14 textos constituíram a seção 2.5.

O quantitativo geral de obras inseridas no decorrer do capítulo teórico como um todo é distribuído por tipo de obra ou documento na Tabela 1.

Tabela 1 - Quantitativo de textos selecionados para inclusão no referencial teórico por tipo de obra ou documento.

Tipo de obra ou documento inserido no decorrer do capítulo 2	Quantidade do tipo de obra ou documento inserido no capítulo 2
Livros de referência	14
Capítulos de livros	20
Artigos científicos de periódicos	64
Artigos de conferência	1
Relatórios de pesquisa	7

Fonte: Elaborado pelo autor.

2.1 OS SERVIÇOS NO CONTEXTO DAS UNIVERSIDADES

A expansão do mercantilismo e a acumulação de riquezas mediante a troca de produtos por metais preciosos e até mesmo a contraposição a uma sociedade onde a prestação de serviços ao senhor feudal tinha um papel central fez com que o pensamento mercantilista à época ressaltasse os valores emergentes pós-feudalismo (DELAUNAY; GADREY, 1992). Esses valores mostram-se representados na literatura clássica de economia que, por sua vez, segmenta as atividades econômicas entre aquelas produtivas e não produtivas. Assim, mesmo sem voltar seus esforços à definição do que seriam serviços, a literatura econômica clássica deixa claro a

defesa de uma perspectiva onde o protagonismo do acúmulo de riquezas se dá em torno da produção de bens, não de serviços que, por sua vez, seriam atividades improdutivas (DELAUNAY; GADREY, 1992).

Daniel Bell (1973) trouxe ao debate discussões disruptivas, haja vista que sua obra consistia em um prenúncio de uma sociedade de serviços, na qual serviços como a saúde, educação e pesquisa, por exemplo, assumiriam um papel crucial. Além disso, a ascensão do papel da Administração Pública na sociedade pós-industrial também é um dos pontos apontados pelo autor como uma tendência nas atividades de serviços.

Coombs e Miles (2000) mencionam uma série de possibilidades quando se trata da distinção entre diferentes atividades de serviços, porém dão destaque a duas dimensões que, segundo os autores, conseguem refletir a essência das diferenças entre diversas atividades de serviços, quais sejam a) a interatividade da atividade ou intensidade do papel do cliente; b) as classes de transformação.

No que tange à interatividade da atividade ou intensidade do papel do cliente, é possível encontrar uma ampla variedade de níveis de interação a depender do serviço e da organização prestadora. Da mesma forma que uma visita orientada por um morador de Liverpool pode significar conhecer e vivenciar a fundo as suas curiosidades pessoais sobre o tempo da Beatlemania e visitas as principais casas noturnas da cidade dos anos 1960, uma caminhada com um dispositivo eletrônico provido de fones de ouvidos pode proporcionar uma visita padronizada e esclarecedora sobre a história dos Beatles em um museu temático a partir de gravações prontas. Essa diferença aqui estilizada reflete um grau diferente de interatividade entre os prestadores dos serviços e o cliente interessado em experiências similares, porém, interativamente distintas. Os dois extremos aqui representados muitas vezes dão espaço a uma opção intermediária que combinam as duas características de customização e padronização, e nem sempre podem ter essas diferenças claramente definidas. Além disso, cada nível de interatividade vai demandar, necessariamente, um diferente grau de envolvimento do cliente no processo de prestação de serviços (COOMBS; MILES, 2000).

Quanto às classes de transformação, os serviços podem alternar de um extremo associado à intensa utilização de bens tangíveis na modificação do estado ou localização de bens — como o transporte de mercadorias por trens — para outros espectros que necessitem de uma maior atuação humana tal como nos serviços de saúde. Soma-se a isso a possibilidade de se realizar uma prestação de serviços em torno de uma lógica informacional, como, por exemplo, o diagnóstico do histórico de um veículo e do número de proprietário do mesmo a

partir de um website que retorna as informações em contrapartida a um determinado pagamento e à inserção do número do registro do veículo. Em se tratando de serviços públicos de caráter informacional pode-se destacar a emissão negativa de débitos diante de algum ente federativo ou esfera de governo, entre outros exemplos. Isso significa que as transformações mediante atividades de serviços podem ocorrer junto a bens, pessoas e informações e requerer tecnologias e recursos muito diferentes, sendo eles de teor físico, humano ou informacional (COOMBS; MILES, 2000).

Em contraponto aos autores mencionados anteriormente que buscaram estabelecer as semelhanças entre as atividades de serviços, Coombs e Miles (2000) empreharam-se em ressaltar aspectos que de forma única ou combinada traduzem a heterogeneidade que pode ser observada em diferentes atividades de serviços. Esses aspectos são descritos no Quadro 1.

Quadro 1 - Aspectos diferenciadores entre atividades de serviços

Aspecto diferenciador entre atividades de serviço	Descrição e exemplo
Tecnologia	Diferenças tecnológicas que mudam a configuração física e de recursos necessárias para a prestação de um serviço. Exemplo: a redução do número de agências bancárias com a utilização crescente dos smartphones para operações bancárias.
Emprego de força de trabalho humana	Diversos níveis de intensidade de utilização de mão de obra. Exemplo: serviços com elevada utilização de capital humano como serviços de e serviços com baixo grau de utilização de mão de obra humana como postos de gasolina em países desenvolvidos sem frentistas.
Organização do trabalho	Há um amplo espectro de possibilidades no que diz respeito ao poder de decisão dos trabalhadores da linha de frente do serviço podendo variar de alto grau de discricionariedade para uma grande dependência de aprovações de decisões sobre os serviços por instâncias hierarquicamente superiores. Exemplo: A autorização de jantares de cortesia para fins de retratação junto a hóspedes de um hotel dependerem do gerente regional ou do recepcionista.
Intangibilidade	Diversos níveis de tangibilidade são observados dentre as atividades de serviços. Exemplo: obtenção de bilhete de embarque para o voo a partir do aplicativo de celular de uma companhia aérea.
Customização	Enquanto algumas experiências se mostram extremamente personalizadas e dependentes da inserção de informações ou outros recursos dos usuários, outras demonstram elevado grau de padronização. Exemplo: metodologias de ensino voltadas ao perfil pessoal de cada aluno <i>versus</i> curso de aperfeiçoamento em plataforma de massa com característica modular para todos os interessados.
Problemas mercadológicos	A depender das outras características dos serviços demonstradas no quadro ponde haver grande variedade na possibilidade de se antecipar ou demonstrar os benefícios do serviço aos potenciais clientes. Exemplo: o convencimento <i>a priori</i> da capacidade de analisar vinhos da equipe de garçons de um determinado restaurante.
Questões regulatórias	O ambiente regulatório de determinada região o país pode viabilizar ou impedir a implementação de novos serviços. Exemplo: ocorre nos casos dos cassinos nos EUA ou mesmo nos postos de gasolina nesse país que não contam com frentistas para atendimento aos compradores de combustíveis, que por sua vez, são atendidos por trabalhadores destinados a essas finalidades em outros lugares como no Brasil

Fonte: Coombs e Miles (2000, p. 92-94).

O dinamismo das atividades de serviços ao longo dos anos foi objeto de interesse de Spohrer e Maglio (2008). Eles propuseram um modelo capaz de refletir a evolução do trabalho nos diferentes sistemas de serviços. De acordo com os autores, as mudanças ocorridas nas atividades de serviços são moldadas a partir do emprego em diferentes proporções de recursos humanos e de outras ferramentas que podem combinar-se tanto com propostas de serviços que envolvam a participação do usuário na prestação do serviço em certa medida, quanto com aquelas outras que atribuem aos usuários uma responsabilidade quase completa pelo processo.

O sistema instrumental pode situar-se em uma contribuição parcial do cliente mediante uma nova ferramenta tecnológica. Isto ocorre nos terminais eletrônicos em bancos onde os clientes informam seu CPF e serviço desejado para somente então serem atendidos por um especialista, fazendo parte do serviço de categorizar seu atendimento. Ou pode ser representado pelo pleno autosserviço, quando realiza uma transferência via “pix” pelo aplicativo de seu celular.

Em serviços com emprego mais intensivo de mão de obra, as pessoas atuantes na interação, por outro lado, podem ser designadas a incentivar uma colaboração mais aguda dos clientes a participarem de um *quiz* para entretenimento em determinado parque temático; ou podem, por outro lado, abrir espaço para que os próprios visitantes do parque apresentem-se em um luau com base no conhecimento musical a ser apresentado por cada um desses clientes.

A participação do usuário na produção de serviços, que se mostra como ponto central do texto de Spohrer e Maglio (2008) é destacada como característica essencial das atividades de serviços de acordo com Gallouj e Weinstein (1997). Essa participação se revela de forma peculiar a depender das atividades desempenhadas pelas organizações de serviços atuantes em cada setor. Dessa forma, a seguir, buscou-se realizar uma discussão entre a literatura seminal sobre serviços e as atividades desempenhadas no contexto universitário aqui estudado.

2.1.1 As atividades das universidades públicas federais e os paradigmas de serviços

De acordo com Hill (1977, p. 336), um serviço pode ser definido como

uma mudança na condição de uma pessoa ou de um bem pertencendo a alguma unidade econômica, que por sua vez é provocada como um resultado da atividade de uma outra unidade econômica, com a concordância anterior da primeira unidade econômica ou pessoa.

Quando Hill (1977, p. 336) afirma que “a mudança na condição de uma pessoa ou de um bem pertencente a outra unidade econômica”, pode-se verificar que ambas as alternativas

podem ocorrer na maioria das universidades. A própria diversidade de áreas de conhecimento natural à multidisciplinaridade das universidades suscita não somente as diferenças entre os cursos, programas de pós-graduação, níveis e modalidades de ensino, mas também aquelas existentes dentro das disciplinas que constituem cada tipo de curso, programas de pesquisa ou extensão. Nesse sentido, pode-se encontrar, em geral, uma estrutura complexa de geração e disseminação de conhecimento mediante ensino, pesquisa e extensão que compreende tanto os conhecimentos basilares para a produção de bens em cadeias produtivas quanto para a prestação de serviços voltados à mudança das condições das pessoas, como a saúde, por exemplo. Como sustentáculos a essas atividades, uma série de atividades de apoio acadêmico e administrativo é realizada de modo a garantir os recursos necessários ao acesso, permanência e desempenho acadêmico de docentes e discentes.

Hill (1977, p. 338) situa a prestação de serviços educacionais como serviços coletivos, pois eles são prestados pelo que o autor chama de uma unidade econômica, representada nesse estudo pela universidade, a várias outras unidades econômicas ao mesmo tempo.

Por sua vez, a partir do conceito de Hill (1977), Gadrey (2000, p. 382-383) considera que a aquisição de serviços por um agente econômico B pode ser entendida como

a compra junto à organização A do direito de usar, geralmente por um determinado período, uma capacidade técnica e humana de propriedade ou controlada por A, a fim de produzir efeitos úteis no agente B ou nos bens C de propriedade do agente B ou pelo qual é responsável.

Nesse sentido, verifica-se uma maior aproximação conceitual ao que se observa como sendo as atribuições essenciais das universidades públicas, uma vez que o conceito de Gadrey (2000, p. 382-383) considera, em um trecho, os serviços como sendo “a aquisição de capacidades humanas ou técnicas”. Cabe aqui lembrar que as universidades têm despontado como elemento chave dos sistemas de inovação (FREEMAN, 1995) como organização-chave no provimento de capacidades técnicas e humanas, que, por sua vez, são expressas por Gadrey (2000) nas suas alterações propostas diante da concepção de serviços de Hill (1977).

Miles (2013) sintetiza de forma simples sua perspectiva sobre prestação de serviços e defende os serviços como sendo mais relacionados com “fazer coisas do que produzir coisas”. Entretanto, percebe-se que muitos dos serviços prestados pelas universidades acabam se desdobrando na produção de bens tangíveis com capacidade de circular independentemente pela economia, inclusive com registro de patentes.

Outra abordagem difundida sobre serviços, por sua vez, destaca quatro aspectos singulares dos serviços em relação aos produtos físicos: a intangibilidade, a heterogeneidade, a simultaneidade entre produção e consumo e a ausência de transferência de propriedade (IHSA) (TIGRE, 2019). A abreviação dessas características em conjunto também é tratada pela literatura internacional pela sigla IHIP (RADHAWA; SCERRI, 2015), porém, devido à tradução, optou-se por abreviá-las com a sigla IHSA ao longo da presente tese. Em um ambiente universitário, principalmente naqueles regidos por regime de direito público, tais elementos podem tomar formas bem particulares a depender de cada processo.

Essa complexidade verificada na atuação de universidades como um conjunto de serviços é abordada por Djellal e Gallouj (2007, p. 2) quando esses autores propõem que “serviços agregados podem ser definidos como a provisão de um conjunto de serviços, que variam em tipo e número e são relacionados ou integrados com cada outro serviço de diversas formas”. Assim, torna-se necessária uma discussão mais profunda em torno desse conjunto de serviços, uma vez que os autores apontam que “critérios para qualificação como um serviço (intangibilidade, interatividade, simultaneidade) não podem ser usados para definir esses serviços ‘agregados’, uma vez que cada serviço constituinte pode ser caracterizado de forma diferente com base nesses critérios”. Essa se mostra como opção teórica neste estudo por se considerar a que melhor caracteriza as universidades públicas como contexto empírico.

2.1.2 O ensino, a pesquisa e a extensão como serviços

Hill (1977) refere-se à educação principalmente com foco e exemplos destinados ao ensino, haja vista que o autor define um serviço educacional como sendo uma habilidade ou conhecimento transmitido a um aluno diretamente como resultado da instrução fornecida por um professor. Entretanto, mesmo ressaltando a importância do papel do professor, ao longo do texto, o autor esclarece que o resultado do serviço na forma da mudança na condição mental do aluno via incrementos de conhecimento depende, em boa parte, da qualificação prévia do aluno que, por sua vez, pode viabilizar ou dificultar uma absorção profícua do conhecimento diante das instruções do professor. Nesse sentido, mesmo não usando palavras como coprodução que, anos mais tarde (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997; SAMPSON, 2010), buscariam descrever a dependência do resultado da prestação de serviços dos processos de interação com o usuário, Hill (1977) deixa clara sua percepção de que os recursos — no caso, o conhecimento — em posse do usuário são determinantes para o resultado de um serviço.

Ao buscar uma abordagem mais abrangente e unificada do conceito de serviços, Sampson (2010, p. 135) defende que “serviços são processos de produção nos quais cada cliente fornece um ou mais elementos constituintes dos recursos para a produção daquele serviço”. Buscando diferenciar os serviços das demais atividades, o autor ressalta que “em processos que não podem ser considerados serviços, grupos de consumidores podem contribuir com ideias para o design do produto, mas a participação de consumidores individuais se limita à seleção pagamento e consumo do produto resultante” (Idem, 2010, p. 135).

Dessa forma, pode-se verificar que Sampson (2010) distancia-se do enfoque da abordagem IHSA que se baseia em algumas características, quais sejam a intangibilidade, a heterogeneidade, a simultaneidade entre produção e consumo e a ausência de transferência de propriedade. Isso ocorre pois, segundo Sampson (2010), essas características podem não representar um bom parâmetro para se identificar o que pode ser considerado serviços ou não em diversos setores, inclusive o educacional. O autor passa a enfatizar uma abordagem unificada de serviços calcada no foco em processos que envolvem recursos providos pelos clientes que são incorporados pelo prestador de serviços ao processo de prestação. A essa abordagem, o autor dá o nome de Teoria Unificada de Serviços, ou, segundo a sigla em língua inglesa utilizada pelo autor, UST.

No que diz respeito à heterogeneidade proposta pela IHSA (TIGRE, 2019), de acordo com Sampson (2010), ela pode ocorrer tanto na produção de produtos quanto na prestação de serviços, apesar de a primeira empregar uma série de técnicas de produção e gestão com o objetivo de reduzir a variabilidade. Dessa forma, o autor defende que não se trata de um aspecto decisivo para a diferenciação entre serviços e demais atividades para a caracterização de atividades de ensino, pesquisa e extensão. Nesse sentido, a proposta de teoria unificada de serviços invocada por Sampson (2010) versa que a heterogeneidade clamada pela IHSA advém da variabilidade dos elementos providos pelos clientes para o processo de prestação de serviços.

Apesar de a intangibilidade mostrar-se presente em atividades de geração e acesso aos conhecimentos dispersas entre ensino pesquisa e extensão, Sampson (2010) alerta que esse não é uma característica confiável para distinguir serviços das demais atividades uma vez que o autor aponta exemplos tais como os pacotes de *software* fechados, que, por não envolverem os usuários para fins de coprodução, não podem ser considerados serviços. Dessa forma, verifica-se que, para além do nível de intangibilidade que as atividades de ensino, pesquisa e extensão possam conter, o que pode determiná-las como um serviço não deve ficar relegado a esse aspecto em especial. Em tempos em que a geração e disseminação de conhecimento enfrenta

uma série de transformações na sua forma de difusão e armazenagem, pode ser arriscado afirmar sobre o caráter intangível do ensino, da pesquisa e da extensão. No ensino, na pesquisa e na extensão, em geral, a geração e acesso ao conhecimento não envolve a transferência de propriedade e, no que diz respeito à precibilidade ou simultaneidade entre produção e consumo, Sampson (2010) contesta essa ideia ao apontar que profissionais formados em determinada área, por exemplo, irão usufruir os benefícios dos conhecimentos absorvidos ao longo de sua formação acadêmico-profissional por um longo período de tempo, enquanto que, por outro lado, algumas refeições (produtos) podem deter alto grau de precibilidade. Dessa forma, segundo o autor, a precibilidade que emerge a partir da simultaneidade entre produção e consumo não seria um aspecto capaz de delimitar fronteiras entre serviços e demais atividades, principalmente aqueles voltados à geração e disseminação do conhecimento.

Diante de tais divergências, ao citar as consequências em termos de classificação, Sampson (2010) indica que o ensino pode ser considerado um serviço ou não, dependendo da forma como ele ocorre. O autor aponta que se o conteúdo for pré-gravado, antes que o consumidor possa experimentar, de modo que a gravação não dependa de recursos dos clientes, o ensino não pode ser considerado um serviço. Entretanto, em uma sala de aula onde cada um tem seu intelecto transformado, pode-se depreender que consiste em um serviço, haja vista que o conhecimento do aluno exposto ao processo interativo de ensino leva a uma um novo patamar de intelectualidade.

Quando se analisa a pesquisa como atribuição de uma universidade, sob a ótica da abordagem de Hill, verifica-se que em seu primeiro texto de 1977 o autor não destaca essa atividade em quaisquer das categorias mencionadas. Entretanto, posteriormente, Hill (1999, p. 438) adota uma classificação diferente, situando a pesquisa como se fosse um bem intangível chamado “*originals*” que, segundo o autor, consistem em

Entidades intangíveis originalmente produzidas como produtos por pessoas, ou empresas, envolvidas em atividades criativas ou inovadoras de natureza literária, científica, de engenharia, artística ou de entretenimento. Em termos gerais, os intangíveis originais consistem em acréscimos ao conhecimento e novas informações de todos os tipos e também em novas criações de natureza artística ou literária.

Ao se considerar a pesquisa como uma esfera de atuação das universidades que se dedica à produção de conhecimento a partir da utilização de elementos teórico-empíricos advindos da comunidade científica — via literatura existente — e/ou na forma da obtenção de dados primários ou secundários junto a determinado universo empírico, pode-se depreender que, sob a ótica da UST, a pesquisa deve ser considerada um serviço em situações em que lança

mão da produção científica e de informações empíricas (e.g. ciência aberta com recursos dos usuários do setor produtivo) para reconstruir a realidade de acordo com uma perspectiva diferente que será disponibilizada em forma de um novo conhecimento para a sociedade. Entretanto, o desenvolvimento de pesquisa básica não aplicada distanciaria a pesquisa do enquadramento como serviços, segundo a UST (SAMPSON, 2010).

Dessa maneira, deve-se questionar, por fim, se todas as atividades de ensino, pesquisa e extensão podem ser classificadas como serviços. A esse respeito, a resposta que a UST proporciona é “não” para cada uma das três esferas. Então, como se pode diferenciar aquelas que podem se enquadrar como serviços das demais?

Como a UST considera que “aqueles processos que não necessitam do emprego de recursos dos usuários são muito diferentes daqueles que envolvem a participação de recursos desses usuários”, apenas os processos das ações de ensino, pesquisa e extensão que dependem de recursos dos usuários como insumos para a consecução de determinada atividade desenvolvida dentro de alguma dessas três esferas podem ser considerados serviços (SAMPSON, 2010, p. 114).

Em outra abordagem, ao criticarem a perspectiva de que os bens têm papel dominante na economia, Vargo e Lusch (2004, p. 2) definem “serviços como a aplicação de técnicas especializadas ou competências (conhecimentos e habilidades) por meio de ações, processos e desempenhos para o benefício de outra entidade ou a própria entidade”. Dessa forma, os autores defendem que essa lógica dominante de serviços (LDS) - ou *Service Dominant Logic* - pode representar uma “filosofia que é aplicável a todas as ofertas de marketing, incluindo aquelas que envolvem produção tangível (bens) empregados no processo de prestação de serviços”. Por perceber os serviços como centro dinâmico das transações econômicas, a LDS entende que as “empresas não existem para produzir e vender unidades de produtos, mas para proporcionar serviços personalizados” (VARGO; LUSCH, 2004, p. 13). Se, em face de perspectivas mais estritas quanto ao que se pode entender como serviços, pode-se verificar uma série de atividades nas universidades que podem ser consideradas como tal, em se tratando de LDS, todas as atividades, em princípio, poderiam ser enquadradas com esse *status*, antes mesmo de uma análise mais aprofundada. Entretanto, essa conceituação suscita questões relevantes para além das características das atividades. Isso ocorre tanto quando aponta que uma filosofia dominante pode permear a organização como um todo, quanto ela destaca que o serviço pode ser prestado em benefício de outra entidade ou mesmo da própria entidade. Enquanto o primeiro ponto é criticado por Baunsgaard e Clegg (2015), a segunda situação pode ser entendida como o que

ocorre no caso das atividades de apoio acadêmico e administrativo. Afinal, pode uma universidade ter uma lógica dominante ou mesmo prestar serviços para si? O tópico a seguir busca trazer algumas situações em que as atividades de serviços ocorrem com uma distância maior do usuário.

2.1.3 Atividades de apoio acadêmico-administrativo como serviços

Em uma universidade, tanto servidores docentes quanto técnico-administrativos atuam em diferentes níveis — sejam eles estratégico, tático ou operacional — exercendo atribuições administrativas e/ou acadêmicas específicas dependendo do cargo, formação e departamento de exercício. Mintzberg (2009, p. 24) aponta que a cúpula estratégica tem responsabilidade global pela organização e que esse nível organizacional é composto pela alta administração de modo que “é encarregada de assegurar que a organização cumpra sua missão de modo eficaz e também que atenda às necessidades dos que controlam ou que detêm poder sobre ela”.

A linha intermediária ou tática pode ser entendida como o elo que conecta a cúpula estratégica com as lideranças operacionais (MINTZBERG, 2009). Nas IFES, os gestores intermediários, em regra, são servidores docentes e técnico-administrativos nomeados mediante portarias devidamente publicadas no Diário Oficial da União e recebem, em retribuição, uma comissão que varia, em geral, de acordo com a abrangência de suas decisões e atuação.

Segundo Mintzberg (2009, p. 23) o nível operacional está incumbido de (1) garantir os *inputs* para a produção de bens ou prestação de serviços; (2) realizar a transformação de *inputs* em *outputs*; (3) distribuir os *outputs*; (4) prover suporte direto às unidades responsáveis pelas “funções de input, de transformação e output”. Dessa forma, em uma universidade pública federal, pode-se também identificar que a dimensão operacional é ocupada tanto por servidores docentes quanto técnico-administrativos.

Os três níveis até aqui descritos dizem respeito, segundo Mintzberg (2009), às atividades abrangidas pela finalidade principal de uma organização. O autor afirma que se deve considerar também a existência de duas outras partes de uma organização que orbitam em torno da atividade fim: a tecnoestrutura e a assessoria de apoio. Por um lado, a tecnoestrutura seria composta por analistas que buscam padronizar as atividades desempenhadas por diversos níveis da atividade fim, por outro, a assessoria é constituída por uma série de serviços de apoio que dão suporte às atividades finalísticas sem que façam parte do fluxo de trabalho operacional. Em universidades públicas federais não é diferente, uma vez que mesmo dentro de sua dinâmica

contextual específica, processos de trabalho são normatizados e aprovados por instâncias superiores. Além disso, no que tange às atividades de apoio, pode-se identificar como regra geral a relevância da atuação de diversos setores como secretarias, setores administrativos e bibliotecas que dão pleno suporte aos macroprocessos finalísticos de cada instituição, garantindo o acesso à universidade, a permanência dos estudantes e o abastecimento das diversas unidades com recursos necessários ao seu funcionamento.

Em suma, as atividades de serviços em universidades assumem particularidades que advém da indissociabilidade entre as dimensões de ensino, pesquisa e extensão. Quando esses macroprocessos finalísticos se desenvolvem em um contexto mutável em que as formas tradicionais de se acessar serviços agregados complexos tais como ciência e a educação têm dado lugar a novas tecnologias educacionais de alcance global, não cabe restringir a classificação de uma atividade como serviço ou não serviço com base em critérios como os propostos pela IJSA por duas razões: atribuir esse conjunto de critérios aos serviços de educação superior não se mostra compatível com a diversidade de atividades que confluem para a consecução da missão institucional das IFES; os dispositivos eletrônicos tangíveis têm assumido um papel cada vez mais preponderante na disseminação do conhecimento e isso não guarda uma relação com uma característica essencial aos serviços: a participação do usuário no processo de prestação.

Dessa forma, a proposição de teorias mais abrangentes como a UST de Sampson (2010) se posiciona em vantagem em relação às demais dado a sua capacidade de se classificar o que é ou não serviço de acordo com a ocorrência da contribuição do usuário com um ou mais *inputs* durante o processo de prestação. A generalização de que tudo pode ser considerado serviço suscitada pela LDS limita a relevância de se gerir de forma distinta atividades que ocorram sem a participação dos usuários e aquelas com alto grau de participação e aposta em uma perspectiva homegeneizante pouco provável em um ambiente multidisciplinar heterogêneo como o das universidades.

De modo a melhor detalhar a literatura discutida ao longo do tópico 2.1, elaborou-se o Quadro 2.

Quadro 2- Quadro com o levantamento bibliográfico realizado para o tópico 2.1.

Título do texto	Autoria e ano	Fonte (Ex: Livro ou periódico)	Relação com o problema de pesquisa
The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting.	Bell (1973)	The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting.	Migração de uma sociedade com anseios voltados às atividades industriais para uma sociedade pós-industrial que atribuiu o protagonismo socioeconômico aos serviços, principalmente aqueles voltados ao conhecimento.
On Goods and Services. The Review of Income and Wealth	Hill (1977)	The Review of Income and Wealth	Conceitua o termo serviços e diferencia por definição as atividades de pesquisa como grupo distinto de atividades
Services in Economic Thought: Three Centuries of Debate. Kluwer: Dordrecht, 1992.	Delaunay e Gadrey (1992)	Services in Economic Thought: Three Centuries of Debate.	Detalham as mudanças na definição de serviços ao longo dos anos a partir de das características contextuais e temporais
Tangibles, Intangibles and Services: a New Taxonomy for the Classification of Output.	Hill (1999)	Canadian Journal of Economics	Atualiza sua própria definição de serviços, ampliando do debate em torno da classificação em que se enquadra o ensino superior
The characterization of goods and services: an alternative approach.	Gadrey (2000)	Review of income and wealth	Apresenta uma análise crítica do conceito de serviços e propõe uma definição atualizada
Evolving to a New Dominant Logic for Marketing.	Vargo e Lusch (2004)	Journal of Marketing	Apresentam uma lógica dominante em serviços que detém desdobramentos para as inovações em serviços
The Emergence of Service Science: Toward Systematic Service Innovations to Accelerate Co-Creation of Value.	Spohrer e Maglio (2008)	Production and Operations Management	Modelo que busca refletir a evolução do trabalho nos diferentes sistemas de serviços

Criando organizações eficazes: cinco estruturas em cinco configurações.	Mintzberg (2009)	Criando organizações eficazes: cinco estruturas em cinco configurações	Detalha diferentes tipos de estrutura organizacional e seus desdobramentos em mudanças organizacionais
Constructing the 21st century developmental state	Evans (2010)	A. Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges.	Situa os serviços públicos como propulsores de capacidades humanas
The Unified Service Theory	Sampson (2010)	The Handbook of Innovation and Services: A Multi-disciplinary Perspective.	Propõe uma definição única de serviços e propõe que ela assuma o protagonismo das abordagens anteriores
Public service innovation: what messages from the collision of innovation studies and services research?	Miles (2013)	Handbook of innovation in public services	Propõe conceito de serviços

Fonte: Elaborado pelo autor.

2.2 INOVAÇÃO EM SERVIÇOS

A expansão do setor de serviços em relação aos outros grupos de atividades econômicas impulsionou uma abordagem que era antes voltada a uma perspectiva residual ou subjacente da inovação em serviços no sentido de assumir uma grande visibilidade em relação ao seu papel na economia. Esse protagonismo aliado à heterogeneidade dessas atividades e suas particularidades suscitaram uma série de teorias que transitaram ora com maior ora com menor proximidade à literatura de inovação em indústrias de bens para dar conta de proporcionar uma melhor interpretação das inovações em serviços (COOMBS; MILES, 2000).

Nesse sentido, todas as transformações observadas mundo afora acerca da forma como as pessoas se comunicam e acessam serviços de saúde, educação, transporte ou serviços bancários, por exemplo, ressignificaram a constituição da inovação a partir de uma nova configuração de seus elementos tangíveis e intangíveis. Isso culminou com um movimento que

foi descrito por Coombs e Miles (2000, p. 100) como um distanciamento de um modelo de inovação que “coloca toda a ênfase em artefatos e inovação tecnológica; e para um modelo que vê a inovação em termos de mudanças nas relações de mercado, mas com grandes dimensões de aparato e tecnológicas”.

Corroborando Coombs e Miles (2000) no que diz respeito às linhas teóricas adotadas pelos autores dos estudos sobre inovação em serviços, Gallouj e Savona (2010, p. 27) apontam, inicialmente, que tais trabalhos podem assumir duas vertentes: assimilação ou demarcação. Enquanto, segundo os autores, a abordagem da assimilação “considera inovação em serviços como resultante da adoção e uso de uma tecnologia”, por outro lado, a abordagem da demarcação “busca levar em conta as especificidades dos serviços ao compará-los com aqueles correspondentes à produção de bens”. Por fim, Gallouj e Savona (2010) propõem uma abordagem mais abrangente capaz de congrega contribuições das perspectivas da assimilação e da demarcação: a abordagem da síntese. Para melhor compreender as diferentes vertentes apresentadas, ao longo desse tópico buscou-se trazer à baila diferentes conceitos sobre inovação em serviços.

A multidisciplinaridade da literatura sobre inovação em serviços parece correspondente com o amplo espectro de atividades que se enquadram sob o leque do que pode ser considerado um serviço. Observam-se assim, desde serviços de informática, transportes, bancários até aqueles que podem ser prestados por entidades governamentais denominados como serviços públicos (RANDHAWA; SCERRI, 2015).

O autor que em um primeiro momento buscou lançar as bases para a literatura em serviços foi Barras (1986, p. 161), quando reconheceu que a literatura sobre inovação em serviços estava sendo negligenciada, uma vez que àquela época suas particularidades davam lugar à transposição de modelos teóricos criados “quase exclusivamente para a análise do processo de manufatura”. Ele o fez com base em um estudo empírico extensivo com foco na adoção e influência de tecnologias da informação nas indústrias de serviços. Os resultados foram depreendidos a partir da combinação de estudos de casos com técnicas econométricas. De acordo com sua perspectiva, a inovação em serviços obedeceria a uma lógica sequencial diferente da inovação em produtos.

O pioneirismo de Barras (1986) pode ser considerado um marco para a literatura sobre inovação em serviços também pelo fato de o autor ter revelado as características desse processo a partir de observações empíricas que traziam a tecnologia da informação como força tecnológica emergente capaz de influenciar decisivamente o que o autor chamou de ciclo

reverso do produto, que foi compreendido em três fases: 1º) quando as aplicações da nova tecnologia são aplicadas para uma melhor eficiência da entrega de serviços existentes; 2º) quando a tecnologia é empregada na melhoria da qualidade dos serviços; 3º) quando a tecnologia dá suporte à geração de serviços completamente transformados ou mesmo serviços novos.

Espelhando as fases do ciclo de inovação para produtos na realidade de serviços com base em observações de dados empíricos, Barras (1986) propõe que essas diferentes fases do ciclo de inovação em serviços ocorram em paralelo com o ciclo de inovação em produtos, que, por sua vez, é representado pelo autor mediante o exemplo da indústria de informática. Segundo Barras (1986, p. 165), “os ciclos de inovação de produtos e serviços interagem entre si e direcionam assim as inovações em serviços”. No que diz respeito à influência do ciclo de inovação em serviços no seu paralelo na indústria de produtos, o autor (Idem, 1986) destaca que “quando as inovações na prestação de serviços criam novas expectativas de performance em computadores, podem levar a inovações secundárias no design desses produtos”.

Uma das características mais marcantes da abordagem de Barras (1986) consiste na interdependência preconizada pelo autor entre as inovações em serviços e as tecnologias da informação. Isso ocorre à medida que o autor busca condicionar o processo de inovação em serviços aos ciclos de desenvolvimento de tecnologias na indústria de bens que seriam, por sua vez, as provedoras originárias da tecnologia absorvida pela indústria de serviços. No que diz respeito ao que Barras (1986) considera como um novo serviço, o autor reconhece as dificuldades de se diferenciar entre inovações em produtos dos serviços e inovações nos processos de prestação de serviços, no caso das inovações em serviços. O autor sugere que o grau de mudanças na natureza e nos modos de aplicação de um serviço pode ser utilizado como parâmetro para se compreender se há uma alteração limitada à forma de prestação de um serviço ou se a mudança alcança um patamar fundamental nas características finais do serviço. Para exemplificar essa sua perspectiva, ele lança mão da comparação entre as viagens feitas a cavalo e aquelas feitas de carro.

Mesmo sendo um marco na literatura sobre inovações em serviços, a abordagem de Barras (1986) foi criticada por outros autores anos mais tarde (GALLOUJ; SAVONA, 2010), uma vez que colocava a indústria de serviços como dependente de avanços tecnológicos da indústria de bens, mesmo que, segundo Barras (1986), em algumas situações, esses avanços sejam provocados pela indústria de serviços, com base nas tecnologias de informação.

Além disso, Miles (2010) destaca que nem sempre as inovações em serviços são vistas como as mudanças nos processos. Segundo o autor, muitas vezes, a inovação em serviços também pode consistir em inovações nos produtos, ou resultados, de um serviço. No caso das inovações em processos, trata-se das novas formas de se prestar um mesmo serviço de forma aprimorada. Por outro lado, em se tratando dos produtos de serviços o autor associa essa perspectiva ao desenvolvimento novos serviços e até mesmo àquelas mudanças incrementais no produto final dos serviços.

Propondo uma abordagem ampla e multidimensional para definir inovação em serviços, Agarwal e Selen (2015, p. 256) afirmam que “a inovação em serviços pode estar relacionada a mudanças em várias dimensões, como inovação no conceito do serviço, a interface com o cliente, e o sistema de entrega e opções tecnológicas”. Pode-se verificar que enquanto a primeira dimensão destacada pelos autores se conecta com a perspectiva de inovação de produto do serviço, as duas últimas se posicionam como inovações em processos, na perspectiva de Miles (2010).

Sundbo (1997) pondera que se torna difícil distinguir entre inovação em serviços e aprendizagem organizacional. Porém, o autor esclarece que os dois construtos precisam ser abordados como fenômenos diferentes. Ademais, com base em suas observações empíricas em empresas do setor de serviços, o autor reconhece o processo de inovação em empresas de serviços como um processo de busca e aprendizagem, com prevalência de um processo de tentativa e erro sobre um fenômeno sistematizado no âmbito organizacional.

Barcet (2010, p. 51) propõe que uma inovação em serviços pode ser entendida como “uma inovação que diz respeito ao resultado obtido pelo usuário (ou grupo de usuários) que introduz algo novo no seu modo de vida, organização, tempo e localização por meio do que pode ser descrito como os processos individuais e coletivos que interagem com esses usuários”. A definição de Barcet (2010) posiciona os processos de interação com os usuários como o recorte onde as inovações em serviços ocorrem sempre se desdobrando em alterações nas características finais dos serviços para os usuários.

Sem focalizar somente os processos individuais e coletivos de interação com o usuário e defendendo que as inovações em serviços também dizem respeito àquelas que ocorrem nos processos organizacionais que não envolvem interfaces diretas com os usuários, Gallouj e Weinstein (1997) definem inovação em serviços em um artigo com uma proposta de um modelo analítico para a interpretação de inovações em serviços, sob uma perspectiva integradora, uma vez que buscam estender a o modelo de vetores de características de produtos originário de

Saviotti e Metcalfe (1984) para a realidade das inovações em serviços. Ao longo de seu texto de ampla repercussão na literatura sobre inovação em serviços, Gallouj e Weinstein (1997) definem inovação em serviços como sendo qualquer mudança que possa afetar um ou mais vetores de características que, por sua vez, podem corresponder às competências do prestador, competências do usuário, características técnicas tangíveis ou intangíveis do prestador ou às características finais do serviço.

Adeptos a uma perspectiva multidimensional da inovação em serviços Den Hertog, Van Der e Jong (2010) definem inovação em serviços como sendo uma nova experiência em serviços ou uma solução em serviços que consiste em uma ou várias das seguintes dimensões: novo conceito de serviços, nova interação com os clientes, novas parcerias, novo modelo de receita, ou novo sistema organizacional ou tecnológico de prestação de serviços.

Outras perspectivas buscam abrir espaço para que as inovações em serviços sejam consideradas sob um espectro mais transversal, em organizações prestadoras de serviços de maior complexidade. Segundo Djellal e Gallouj (2007), os serviços que podem ser considerados como agregados, de acordo com os autores, são aqueles prestados sobre o suporte de diversos outros serviços que, quando articulados, permitem a consecução dos objetivos de uma organização. Djellal e Gallouj (2007) citam como exemplos desses serviços complexos os serviços hospitalares, os serviços de varejo, dentre outros. Nesses casos, um hospital, congregaria uma série de diferentes serviços além daqueles considerados finalísticos tais como os serviços médicos. Por exemplo, serviços como de hotelaria, registro de internações, cobranças, abastecimentos quando conjugados entre si e com aqueles serviços médicos essenciais de um hospital, proporcionariam um “quebra-cabeças” de características, trajetórias e competências, que quando recombinados, estendidos e aprimorados dão forma a inovações nos produtos de serviços.

Ao buscarem identificar as consequências das inovações em serviços, processos tecnológicos e processos administrativos, Damanpour, Walker e Avellaneda (2009, p. 654) apontam que uma inovação em serviços ocorre em situações em que há “a introdução de novos serviços a clientes novos ou já existentes e a oferta de serviços existentes a novos clientes”. Os autores justificam sua delimitação com o argumento que no setor de serviços, o foco no atendimento às necessidades do usuário cria um cenário no qual as inovações podem ser mais bem compreendidas quando abordadas sob a ótica relacional entre o prestador e o usuário dos serviços.

Além dessa delimitação, outras emergiram de estudos empíricos que destacaram a dimensão da inovação enquanto fenômeno como um importante requisito para que inovações em serviços pudessem ser consideradas como tais. Nesse sentido, Sundbo e Gallouj (1998) distinguem que não se pode considerar uma inovação em serviços como uma ocorrência ocasional sem desdobramentos para os demais consumidores daquele serviço ou para a organização como um todo.

Com vistas à uma definição de inovação em serviços voltada à prestação de serviços de natureza não comercial, tal como o contexto dos serviços públicos sociais, Osborne (1998, p. 1137) conceitua inovação em serviços sociais como a “introdução de um novo conhecimento em um sistema de serviços e sua aplicação, mas não a sua descoberta”. Segundo o autor, essa introdução gera um processo de transformação organizacional que provoca “descontinuidade do sistema de produção de serviços, seja na forma de mudança no serviço em si e/ou no seu ambiente”.

Também alinhada com tais esforços de se articular os conceitos de inovação em serviços com a prestação de serviços sociais, Kon (2018, p. 590) pondera que as inovações em serviços de cunho social — tais como aquelas ocorridas em universidades públicas — “envolve não só o atendimento à demanda social, mas também as diferentes perspectivas de efetivação, as mudanças nas motivações e intenções, e também os impactos que as novas situações trazem para a sociedade”. Assim, a autora destaca que, em um contexto não mercadológico, as inovações em serviços podem apresentar dimensões particulares. Isso é reforçado por Kon (2018 p.587) à medida que ela ressalta que “a inovação nos serviços sociais ou públicos especificamente constituem formas de natureza diferenciada, tendo em vista seus objetivos específicos centrados na prestação de serviços à sociedade que não são necessariamente comerciais”. Esse argumento é central para a tese que se busca sustentar ao longo do presente estudo.

Nesse mesmo sentido, Crepaldi, De Rosa e Pesce (2012, p. 12), por sua vez, descrevem que “inovação em serviços sociais é um fenômeno evolutivo estimulado pelo aumento da pressão de desafios sociais e pelas mudanças culturais e institucionais envolvendo o estado de bem-estar”.

Ao buscarem refletir essa diferenciação em um conceito e tipologia próprios para os serviços públicos, Chen, Walker e Sawhney (2019, p. 4) definem inovação em serviços públicos como sendo “o desenvolvimento e implementação de uma nova ideia por uma organização prestadora de serviços públicos para gerar ou melhorar o valor público dentro de um

ecossistema”. Não se trata de algo novo para a literatura sobre inovação em geral a visão da inserção de uma inovação em serviços públicos em um ecossistema. Já foi mencionada pelos autores supracitados tendo sido pensada anteriormente nos trabalhos de Freeman (1995), Malerba (2002) e Cooke (2001), que tratam dessa articulação entre atores sob uma ótica nacional, setorial e regional, respectivamente.

Ao explicarem a adoção do conceito, ressaltam que “o grau de novidade é um conceito multifacetado que pode ser aplicado para várias organizações adotantes e é tipicamente relativo à uma organização adotante”. Quanto ao desenvolvimento e implementação incluídos no conceito, os autores pontuam que “a inovação é um processo e deve ser introduzida a um ecossistema de modo a afetar, de alguma forma, os relacionamentos entre atores”. Os autores acrescentam que eles situam o processo de inovação em um determinado ecossistema “no qual diferentes atores se engajam na geração de valor mútuo ou co-criação”. Por fim, os autores reforçam a geração de valor público como o principal objetivo da inovação em serviços públicos, e, assim, eles assumem que valor público pode ser entendido como “o resultado desejável à qualidade individual ou coletiva de vida dos cidadãos delineado pelo consenso normativo da sociedade, políticas e governança” (CHEN; WALKER; SAWHNEY, 2019, p. 1-2). O conceito apresentado pelos autores suscita a importância de se incorporar outra dimensão aos critérios de seleção das inovações em serviços que diz respeito à finalidade das inovações e que é peculiar ao setor público: a geração de valor público.

2.2.1 Tipos de inovações em serviços

A nova lógica econômica que têm se estabelecido tem proporcionado a remodelagem do perfil das oportunidades de inovações em serviços para obtenção de vantagem competitiva. Tigre (2019) sintetiza essas oportunidades segmentando-as em cinco tipos diferentes: desintermediação, servitização, aproveitamento de ativos ociosos, reuso de módulos e componentes e produção de conteúdo pelos usuários. Cada uma dessas oportunidades detém efeitos e impactos potenciais que são detalhados no Quadro 3.

Quadro 3 - Oportunidades de Inovação em Serviços

Oportunidades	Efeitos	Impactos potenciais
Desintermediação	Substituição ou eliminação de intermediários	Substituição de lojas físicas, corretores, bancos e serviços de telecomunicações.
Servitização	Transformar produtos em serviços e agregar serviços aos produtos	Eliminação de mídias e instalações físicas, novos serviços online.
Aproveitamento de ativos ociosos	Reduzir a especialização de ativos	Compartilhamento de recursos e menores investimentos em ativos fixos
Reuso de módulos e componentes	Reaproveitar soluções prévias	Redução de custos de P&D, maior customização e facilidade de formatação de pacotes
Produção de conteúdo pelos usuários	Mercado de duas pontas, produtos e serviços disponibilizados por usuários	Redução ou eliminação da necessidade de produzir conteúdo próprio

Fonte: Tigre (2019, p. 61).

Observa-se que a maior parte das oportunidades apontadas por Tigre (2019) envolvem a supressão de atores intermediários de modo que instalações físicas sejam prescindíveis, o compartilhamento de imóveis e veículos por meio de plataformas que aproximam as duas pontas representadas por locadores e locatários dos bens, a recombinação de recursos tangíveis e intangíveis ao alcance das organizações e, por fim, a ênfase é no reposicionamento do usuário como produtor de conteúdos informativos, de entretenimento, e de anúncios.

Gallouj e Weinstein (1997), por sua vez, se esquivam da dicotomia interposta pela literatura entre inovação radical e inovação não radical, incluindo as inovações em processos além de propor uma tipologia de melhoria no serviço final mediante aprendizagem ou adição de características. A partir de uma tipologia ampla e diversificada os autores buscam expor as diferentes possibilidades de inovações em serviços que podem emergir a partir de sua hermenêutica proposta. A tipologia suscitada pelo modelo interpretativo proposto se mostra detalhada no Quadro 4.

Quadro 4 - Tipos de inovação em serviços

Tipo de inovação em serviços	Descrição
Inovação radical	Na inovação radical, todos os vetores de características são alterados e as características técnicas do novo produto é totalmente diferente do produto anterior
Inovação de melhoria	Esse tipo de inovação consiste simplesmente na melhoria de certas características, sem mudar a estrutura do sistema de serviço.
Inovação incremental	Trata-se da adição ou substituição de alguma das características finais do serviço ou de características técnicas sem uma alteração da estrutura do sistema do serviço.
Inovação <i>ad hoc</i>	Pode ser entendida como a construção interativa de uma solução para um problema particular de um cliente de natureza usualmente tácita, não codificada
Inovação recombinitiva	Busca aproveitar os conhecimentos existentes mediante a combinação de várias características finais e técnicas disponíveis
Inovação de formalização	Diz respeito a situar a utilização de recursos tangíveis e intangíveis de um determinado serviço de modo que estejam explícitas as correspondências entre as características técnicas e as características finais de um serviço, envolvendo muitas vezes o detalhamento de processos e rotinas.

Fonte: Adaptado de Gallouj e Weinstein (1997).

Ademais, Sundbo e Gallouj (1998) argumentaram em favor de uma outra tipologia mais restrita ao observarem os resultados de um projeto europeu de inovações em serviços denominado SI4S. Em sua proposta, os autores apontam que três categorias seriam suficientes para traduzir os dados empíricos coletados sobre as inovações em serviços. Os autores acrescentam que essas categorias são a) inovação de produto; b) inovação de processo; c) inovação organizacional.

Os autores clarificam seu posicionamento ao explicarem que inovações organizacionais são novas formas de gestão e mencionam como exemplo a adoção do controle de qualidade como técnica gerencial. As inovações em processos, por sua vez, são entendidas por eles como renovações dos procedimentos normatizados para a prestação de serviços e podem ser inovações na linha de frente de prestação ou nas atividades de apoio. No que tange às inovações mercadológicas destacam-se as ações de descoberta de um novo mercado ou segmento ou mesmo um novo comportamento competitivo no ambiente externo.

Com o propósito de estabelecer uma tipologia de inovações em serviços baseada na literatura especializada em administração pública, Chen, Walker e Sawhney (2019) propõem, diversas possibilidades de inovações em serviços públicos que são dispostas no Quadro 5 a seguir.

Quadro 5 - Tipos de inovação em serviços públicos

Tipos de inovação em serviços no setor público (CHEN, WALKER E SAWHNEY, 2019)	Descrição
Missão	A introdução de uma nova visão de mundo, missão ou propósito para a organização como um todo.
Políticas de atuação	A introdução junto aos <i>stakeholders</i> de novos benefícios e obrigações para a organização como um todo para encaminhar soluções aos problemas da sociedade
Um novo serviço	A introdução e prestação de novos serviços para atingir objetivos organizacionais.
Relações com o Cidadão	O estabelecimento de novas plataformas para facilitar colaboração dos cidadãos para alcance das metas da organização.
Parcerias	O estabelecimento de novas parcerias para melhorar a capacidade da organização ampliar suas metas
Gestão	A introdução de novas práticas de gestão, processos, estruturas ou técnicas para melhorar a capacidade da organização para atingir as metas propostas

Fonte: Chen, Walker e Sawhney (2019, p. 11).

Torna-se importante perceber que, ao se basear em um conceito de inovação em serviços que se insere dentro de um ecossistema, Chen, Walker e Sawhney (2019) apresentam uma ampla variedade de inovações que oscilam desde aquelas relacionadas aos processos internos da organização, passando pelos novos direcionamentos estratégicos da organização pública prestadora de serviços, até aquelas inovações correspondentes às novas formas de interagir com *stakeholders* externos. Entretanto, mostra-se premente ressaltar aqui que, excetuando o tipo de inovação denominado pelo autor como “um novo serviço”, as demais inovações podem não afetar as interações inerentes às operações de serviços diante dos usuários finais. Isso ocorre, pois novas práticas de gestão, novas políticas, plataformas, parcerias e políticas poderão não ressignificar o papel dos usuários no momento da prestação dos serviços. Tal elemento está presente no âmago das definições de serviços. Mesmo as novas formas de participação se usuários nas decisões de organizações públicas, podem estancar nas instâncias decisórias, sem permear as ações de interação entre os profissionais prestadores de serviços na linha de frente e os usuários, conforme destacado por Osborne, Radnor e Nasí (2013).

Apesar de reconhecer a inovação no setor público como parte constituinte do conceito de inovação expressamente, mesmo que em uma seção separada, a OCDE (2018), na última versão do manual de Oslo, abandona a definição anterior de inovação que contemplara quatro tipos de inovação (produto, processo, organizacional e mercadológica) e propõe a simplificação mediante consolidação da definição em apenas em duas dimensões: inovação de produto e inovação de processo. Segundo o manual (OCDE, 2018, p. 34) “uma inovação de produto é um bem ou um serviço novo que se diferencia significativamente dos bens e serviços introduzidos no mercado por essa empresa”. A inovação em processo de negócio consiste em “um processo de negócio melhorado para uma ou mais funções do negócio que se diferencia significativamente dos processos anteriores que já foram utilizados pela empresa”. O manual de Oslo (OCDE, 2018, p. 62) destaca que inovações em serviços públicos “frequentemente buscam objetivos redistributivos ou relacionados ao consumo de bens públicos que são peculiares à atuação governamental”, mesmo reconhecendo que muitas inovações realizadas pelo setor público são baseadas em suas correspondências observadas no setor privado.

No sentido de melhor delimitar essas diferenças, Hartley (2013) busca contrastar peculiaridades que podem diferenciar os contextos que envolvem organizações públicas e privadas, para delinear a dimensão, unidade de análise e os fatores ambientais da inovação envolvendo os dois setores, conforme ilustrado no Quadro 6 a seguir, na qual se expõem as características da fase da invenção.

Quadro 6 - Abordagens de inovação no setor público e privado com suas peculiaridades e semelhanças.

	Ênfase do setor privado	Ênfase do setor público
Dimensões da inovação	Produto, serviço, processo, posição de mercado, estratégia, modelo de negócio, inovação gerencial.	As mesmas do setor privado, mas com a inclusão de inovação nas políticas, governança e retórica.
A unidade de análise para a inovação	As empresas e também seus parceiros estratégicos e cadeia de valor. Setores industriais e clusters.	Organização individual, setores industriais e campos institucionais.
As forças que promovem a inovação	Competição.	Mudanças nas necessidades e aspirações da sociedade.
Os aceleradores do processo de inovação	Gestores e recursos humanos. Redes. Inovação aberta com consumidores e usuários.	Gestores públicos e servidores. Redes. Inovação aberta com cidadãos, usuários e consultores de políticas. Políticos eleitos e assessores de políticas públicas.

Fonte: Hartley (2013, p. 51).

Apesar de haver especificidades que dizem respeito aos contextos público e privado, em se tratando de inovação pode-se destacar alguns aspectos em comum, principalmente quando se trata do estágio de implementação. Segundo Hartley (2013), há semelhanças no que diz respeito à percepção do autor de que (1) o tamanho da organização promove a inovação, (2) a burocracia reduz a inovação, (3) a cultura apoia a inovação. Em contrapartida, neste ponto do processo de inovação, os critérios de sucesso e a responsabilidade têm ênfase diferente ao se comparar esses dois setores. Os lucros são o principal critério de sucesso para as organizações privadas, enquanto as melhorias no serviço e no valor público podem ser vistas como elementos correspondentes no caso das organizações públicas. No que diz respeito ao processo de prestação de contas, enquanto as empresas tendem a se concentrar nas partes interessadas internas como o conselho de acionistas, as organizações públicas são voltadas aos cidadãos. Nesse sentido, Osborne (2013) pontua que o foco da inovação proposto pela NPM é voltado à inovação de produto e não é capaz de dar conta de situar a inovação na realidade empírica de organizações públicas, que, em essência, são prestadoras de serviços.

2.2.2 Modelos analíticos de inovações em serviços

Enfatizando suas profundas ressalvas à linearidade e racionalidade do processo de inovação em serviços defendida por Barras (1986), Sundbo (1997) observou que, de forma geral, as inovações em serviços ocorrem em uma determinada sequência que, por sua vez, é constituída pelas seguintes etapas: a) geração de ideias; b) transformação da ideia em um projeto de inovação; c) desenvolvimento; d) implementação. Porém o autor reforça o quão raro é se deparar com essa previsibilidade em um processo real de inovação em serviços.

No que diz respeito à geração de ideias, Sundbo (1997) aponta que elas podem partir de um ou vários colaboradores de uma organização e sugere que esses profissionais normalmente obtêm as ideias em fontes como, por exemplo, jornais, outras empresas de serviços e junto aos clientes. Em se tratando da transformação da ideia em um projeto de inovação, isso envolve a persuasão dos executivos de alto escalão acerca do potencial da ideia e a aprovação por parte desses gestores refletirá a maturidade da ideia. O desenvolvimento envolve a transformação da ideia em um protótipo de serviços que possa antever as oportunidades e ameaças de mercado. A implementação envolve a atribuição das diferentes frentes da inovação a departamentos específicos que irão mobilizar os recursos organizacionais em prol da produção dos serviços projetados (SUNDBO, 1997).

Partindo também de um paralelo com um modelo preexistente de vetores de características voltados à interpretação de processos de inovação na indústria de produtos, Gallouj e Weinstein (1997) empreendem um esforço de adaptação do modelo idealizado por Saviotti e Metcalfe (1984) de modo a permitir sua utilização na indústria de serviços. Entretanto, diferentemente de Barras (1986), Gallouj e Weinstein (1997), mesmo reconhecendo o teor tangível e intangível embarcados na prestação de serviços, os autores não situam a inovação em serviços como dependente do ciclo de inovação em produto, que, segundo os autores não detém uma lógica de prevalência sobre os processos de inovações em serviços.

Assim, outro modelo analítico de inovações em serviços foi proposto por Gallouj e Weinstein (1997) com a finalidade proporcionar uma forma de se interpretar os processos de inovações em serviços com base em vetores de competências dos consumidores e prestadores, características técnicas do prestador e as características finais do produto. Esse modelo é calcado na percepção de que uma alteração em qualquer um desses aspectos promove uma mudança no serviço como um todo, desdobrando-se assim em uma inovação em serviços. Os autores situam a inovação em serviços em uma perspectiva integradora, haja vista que essa abordagem se alinha com a ideia de que se ampliando o escopo da teoria sobre inovação pode-se tirar proveito da congregação tanto dos construtos utilizados para inovações em bens, sem prejuízo da adição de novos elementos específicos de serviços ao modelo teórico. Dessa maneira, verifica-se como característica da abordagem a inclusão de aspectos tangíveis e intangíveis na interpretação dos processos de inovação em serviços. Os autores acrescentam que “a noção estendida da teoria deve ser empregada de forma flexível” de modo a distinguir peculiaridades de diversos cenários. Isso pode demandar lidar com cada categoria de serviços de uma forma particular (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997, p.9)

As competências dos prestadores [C] estão atreladas às habilidades individuais dos membros da organização prestadora do serviço. Mesmo estando no nível individual, as competências detêm grande relevância no processo de prestação, principalmente naqueles casos em que a atuação do colaborador junto ao cliente se mostra essencial para que sua expectativa seja atendida (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997).

Da mesma forma que habilidades individuais dos prestadores de serviços viabilizam a oferta de serviços de maior performance, em um contexto em que usualmente o cliente contribui com o processo de produção de serviços, é importante que essa participação via emprego de algum recurso material, informacional ou atitudinal seja efetiva. Para isso, Gallouj e Weinstein (1997) destacam também tais habilidades como um importante vetor em seu modelo e as

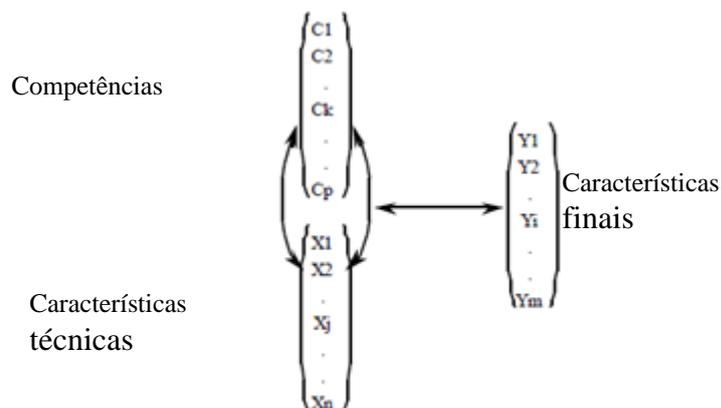
denominam como sendo competências dos usuários [C']. Segundo os autores as competências são fruto de diversas fontes tais como a “educação inicial, treinamento contínuo, experiência e, mais genericamente, interação” (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997, p. 13).

No que tange às características técnicas, se sobressaem os recursos tangíveis e intangíveis da organização prestadora de serviços [X]. Em se tratando daqueles tangíveis, pode-se destacar todo o aparato tangível da organização necessária à prestação de serviços. Quanto aos recursos intangíveis, pode-se destacar os conhecimentos codificados e documentados pela organização que, por sua vez, podem ser frutos da codificação do que outrora foram as competências individuais. Portanto, torna-se importante a codificação daquelas competências passíveis de serem documentadas para que a rotatividade de pessoal em uma organização de serviços não abale sobremaneira a dinâmica da prestação de serviços.

As características finais [Y] dizem respeito ao serviço em si e à forma como ele é prestado. Em outras palavras trata-se aqui da integração entre os aspectos gerais de um serviço como por exemplo o conteúdo programático de um curso, carga horária total, passando pela plataforma a ser utilizada e os métodos empregados para a disponibilização do conteúdo tais como a discussão em grupos, emprego de aulas síncronas ou assíncronas, ou seja, elementos qualitativos e quantitativos que bem especifica uma determinada oferta. Enfim, as características gerais são frutos da combinação entre os vetores de competências e características descritos pelos autores (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997).

Os vetores de competências e características de Gallouj e Weinstein (1997) são ilustrados na Figura 1.

Figura 1 - Vetores de características e competências



Fonte: Gallouj e Weinstein (1997, p. 32).

No modelo de Gallouj e Weinstein (1997) as inovações em serviços são interpretadas como mudanças nos vetores de características e competências ilustrados na Figura 1, porém o autor assume que o fenômeno pode se originar a partir de uma ação programada ou mesmo emergir a partir de mecanismos naturais de aprendizagem.

Alinhado com a primeira alternativa com a tônica da ideia de se estruturar um esforço intencional de inovação em serviços, Barcet (2010, p. 57) baseia-se no modelo de sistemas de comunicação de redes para propor um modelo de *design* de inovação em serviços constituído por quatro camadas. De acordo com seu modelo, mesmo cada camada possuindo dimensões de análise distintas acerca de uma inovação em serviços, o autor pondera que a inovação em serviços como um todo “somente pode existir e ser efetiva se todas as camadas estiverem vinculadas formando um todo coerente”.

A primeira camada, segundo Barcet (2010, p. 56), diz respeito ao “uso e à utilidade que o serviço como um todo tem o potencial de proporcionar a um cliente ou a um grupo deles”. É nesse sentido que o autor destaca a importância de se refletir nessa camada sobre os efeitos do serviço, a sustentabilidade dos seus efeitos, custos adicionais relacionados à utilização do serviço e até mesmo a própria forma de se aprender ao longo do uso do serviço. O próprio Barcet (2010) destaca que essa camada diz respeito à percepção de oportunidades de inovação. Didaticamente, o autor propõe que nessa dimensão sejam realizadas as perguntas “por quê?” e “para quem?”.

Na segunda camada busca-se encaminhar, na forma de uma oferta de serviços, uma solução original para alguma demanda dos clientes. Essa solução deve ser descrita e detalhada em termos de característica final do serviço como uma resposta às oportunidades de atendimento às necessidades dos clientes. Nessa dimensão, tornam-se fundamentais o nível de precisão e a natureza dos compromissos que o prestador de serviços assume diante de seus clientes acerca de aspectos psicológicos, simbólicos, artísticos e sociais, uma vez que esses aspectos influenciarão o valor percebido pelo cliente. Isso ocorre porque “quando se desenvolve uma inovação é essencial ter uma certa coerência entre o que se promete e o produto final; entre os valores anunciados pelo proponente e o serviço como um todo”. É nessa camada também que se decide sobre a precificação do serviço. A pergunta que direciona as reflexões nessa camada é “o quê?”, ou seja, o conteúdo da oferta (BARCET, 2010, p. 56).

A terceira camada trata do completo desenho do sistema de prestação de serviços como um todo. É aqui que se organizam, de maneira sequencial, as diferentes ações necessárias à implementação do serviço. Essa camada tem uma perspectiva eminentemente processual que

emerge como necessidade para uma efetiva implementação do novo serviço em diferentes ambientes e condições organizacionais heterogêneas. Soma-se a isso o fato de que a dinâmica comportamental de clientes e demais atores internos à organização por vezes mostram-se imprevisíveis e incontroláveis. É nesse nível que também se devem estabelecer as formas de coordenação dos diferentes segmentos organizacionais capazes de gerar convergência para um processo coeso de prestação de serviços. Portanto, as dimensões de metodologia, procedimentos e padrões podem ser consideradas como os principais elementos dessa camada. Especificar os papéis a serem desempenhados pelos clientes no que tange à sua participação com informações, recursos e ações ao longo da interação com o prestador também se mostram importantes em uma camada onde se almeja responder como as tecnologias organizacionais serão articuladas com os usuários? (BARCET, 2010).

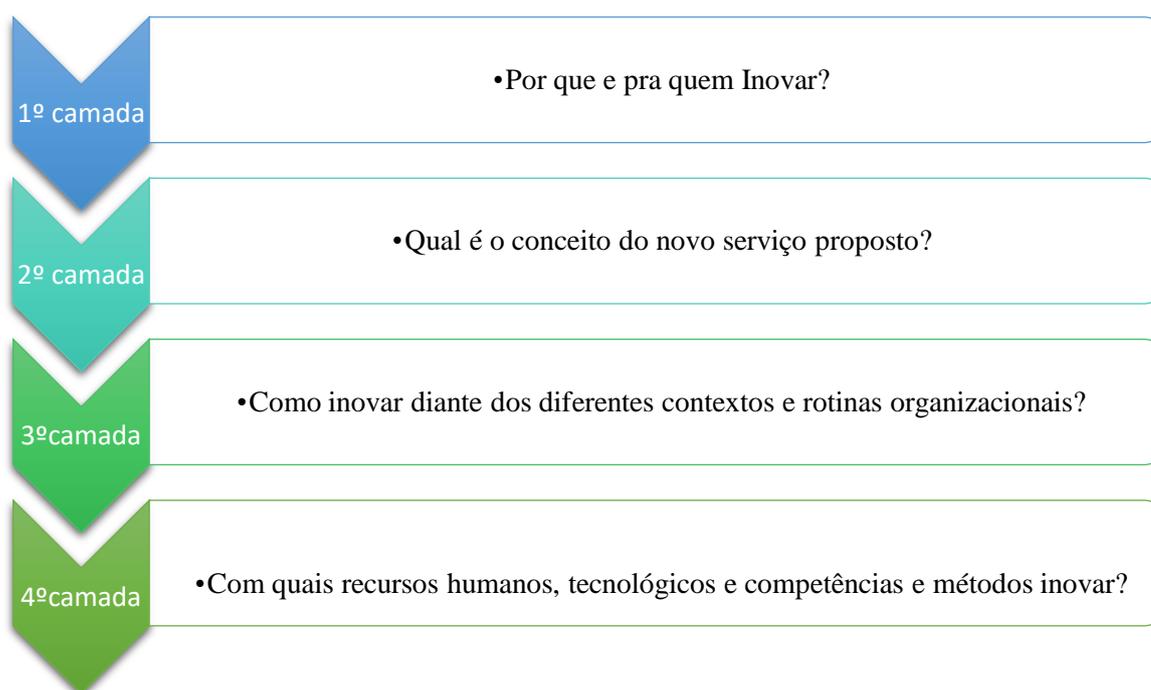
Por fim, a quarta camada é o nível em que se detalham os meios e recursos a serem empregados na implementação do serviço. Sempre que se realiza uma atividade são necessárias diversas naturezas de recursos, sejam eles humanos, financeiros, materiais ou infraestruturais. Então, para se planejar um novo serviço é imprescindível compreender “com quem?” e “como o quê?” esses novos processos serão conduzidos. Em serviços, é natural que alguns dos recursos a serem empregados na obtenção do produto final do serviço sejam providos pelos próprios clientes na forma de informações, habilidades ou conhecimentos. Isso, por vezes, posiciona o cliente como coprodutor do serviço. Barcet (2010) ainda destaca que os recursos tanto podem ser externos quanto internos. Em casos em que capacidades utilizadas no serviço advêm de parceiros externos à organização, é nessa camada que se mostra importante especificá-las.

Barcet (2010, p. 57) ainda pondera que as quatro camadas propostas não se comportam de forma linear e tampouco independente, uma vez que se trata de um processo interativo constante entre cada um dos níveis. Essa interdependência multinível se revela quando “a impossibilidade de responder a certas questões em algumas das camadas de uma maneira satisfatória poderia levar ao reexame de todas as decisões tomadas e à redefinição do conceito”. Portanto, a coerência decisória entre as camadas se manifesta como uma condição sem a qual um desenho efetivo da inovação em serviços não pode ser viabilizado.

Ao alertar para possíveis intercorrências que ocorrem, em geral, na segunda camada, Barcet (2010) menciona que elas podem ser tecnológicas ou fruto da imprecisão do conceito do novo serviço. No caso tecnológico, o foco excessivo no domínio tecnologia em detrimento de um dimensionamento adequado de outros fatores que compõem a percepção do cliente, pode levar a uma confusão entre os meios pelos quais se prestam os serviços com o próprio serviço

ofertado ou o produto da prestação de serviços. Em outras situações em que a indefinição do conceito do serviço ocorre, é natural que a construção de confiança mútua entre cliente e prestador seja mitigada, uma vez que ela se baseia em características difusas dificilmente verificadas. Por isso que o autor enfatiza que a segunda camada pode ser considerada a pedra angular das inovações em serviços, comportando tanto os compromissos assumidos em termos de características do novo serviço quanto os valores nos quais o serviço se baseia. Ambos os fatores despontam com os pilares de uma interação com clientes baseada em confiança. O modelo de quatro camadas de Barcet (2010) é ilustrado pela Figura 2.

Figura 2 - Modelo de inovação em serviços de quatro camadas.

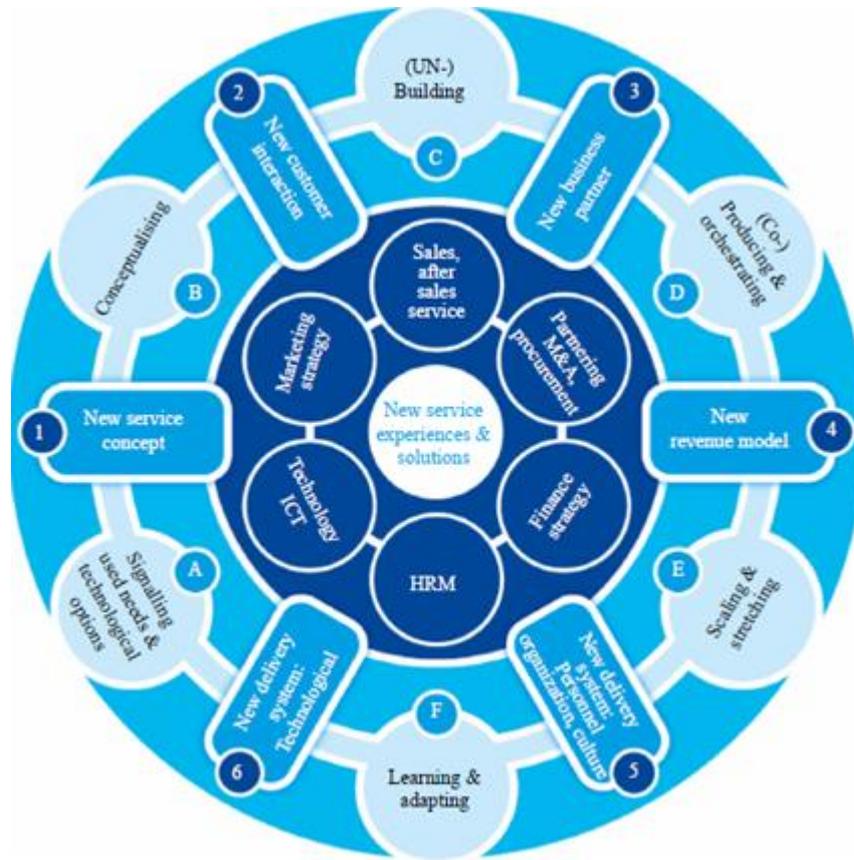


Fonte: Adaptado de Barcet (2010, p. 55).

De acordo com Den Hertog, Van Der e Jong (2010, p. 498), para que uma organização obtenha êxito ao gerir seus processos de inovação em serviços, se torna necessário que ela disponha de “capacidades específicas, competências organizacionais, rotinas e processos” que podem já fazer parte do repertório organizacional ou estar em desenvolvimento. Segundo os autores, as organizações prestadoras de serviços capazes de se destacar diante de outras do mesmo setor são aquelas que dão conta de atuar com um desempenho superior em pelo menos algumas dessas capacidades dinâmicas, quais sejam: sensibilidade às demandas tecnológicas e aquelas dos usuários; geração de um novo conceito de serviço; agrupamento e (des)agrupamento;

coprodução e orquestração; escala e ampliação da marca; e; aprendizagem e adaptabilidade. O modelo proposto pelos autores é ilustrado mediante a Figura 3.

Figura 3 - Capacidades Dinâmicas para Inovação em Serviços



Fonte: Den Hertog, Van Der e Jong (2010, p. 493)

Ao destacar as capacidades dinâmicas necessárias à consecução dos objetivos das inovações em serviços Den Hertog, Van Der e Jong (2010) enfatizam a relevância de capacidades específicas a serem cultivadas no nível organizacional, tal como preconizada pela perspectiva estratégica da visão baseada em recursos, que, conforme Barney e Hesterly (2010), tem como enfoque a configuração interna de recursos de modo a congregar características únicas e difíceis de imitar.

Cabe ressaltar que o modelo teórico proposto por Den Hertog, Van Der e Jong, (2010) proporcionou a ótica analítica sob a qual Janssen, Cristaldi e Alexiev (2016) realizaram um estudo empírico com vistas à operacionalização das capacidades dinâmicas para inovação em serviços idealizadas por Den Hertog, Van Der e Jong (2010). O estudo de Janssen, Cristaldi e Alexiev (2016) empregou métodos quantitativos para verificar a aplicabilidade dessas capacidades dinâmicas em diferentes contextos de prestação de serviços, testando sua

abrangência. Os resultados demonstraram que as capacidades dinâmicas para inovações em serviços propostas por Den Hertog, Van Der e Jong (2010) podem ser correlacionadas com a performance das empresas estudadas em diferentes níveis.

Outro estudo que se calcou na visão baseada em recursos para a proposição de capacidades dinâmicas foi realizado por Agarwal e Selen (2009). Os autores se fundamentaram na combinação da teoria das capacidades dinâmicas com a lógica dominante de serviços para suscitar categorias teóricas que, em seguida, foram testadas quantitativamente. Os autores descrevem essas capacidades como sendo competências organizacionais de nível amplo que sustentam a vantagem competitiva em organizações prestadoras de serviços.

As capacidades dinâmicas identificadas por Agarwal e Selen (2009) se apoiam na visão de serviço como um processo que coloca o usuário como elemento-chave para a inserção de recursos ao longo da prestação e parte de uma perspectiva sistêmica onde a atuação colaborativa entre atores emerge como aspecto fundamental da inovação em serviços que é vista, por sua vez, como ofertas elevadas de serviços. O levantamento empírico de Agarwal e Selen (2009), após análise mediante modelagem de equações estruturais, identificou a relevância do engajamento de clientes, agilidade colaborativa, alerta empreendedor e capacidade de inovação colaborativa como sendo capacidades dinâmicas que influenciam positivamente o resultado das inovações em serviços. As capacidades dinâmicas validadas pelo estudo empírico são elencadas acompanhadas de sua descrição são distribuídas ao longo do Quadro 7.

Quadro 7 - Capacidades dinâmicas para inovação em serviços

Capacidades dinâmicas	Descrição
Engajamento de clientes	A capacidade de estimular os clientes a participarem e se envolverem ao longo do processo de prestação de serviço pessoalmente ou virtualmente. Responder prontamente e de forma inovadora às necessidades e expectativas do cliente.
Agilidade colaborativa	A agilidade colaborativa pode ser entendida como a combinação da agilidade junto aos clientes, agilidade junto a parceiros e agilidade operacional. Nos três âmbitos constituintes, a agilidade na reconfiguração de recursos com base nos clientes, parceiros e nos processos de prestação de serviços são centrais.
Alerta empreendedor	É a sensibilidade ambiental da organização em torno das ameaças e oportunidades emergentes em um contexto mercadológico.
Capacidade de inovação colaborativa	Pode ser entendida como a capacidade de fazer o uso colaborativo em um sistema de serviços de determinada ideia na forma de serviços inovadores ou mesmo como a integração de recursos entre diferentes atores para a proposição de novas ideias.

Fonte: Agarwal e Selen (2009)

Agarwal e Selen (2009) ainda destacam que, a partir da aprendizagem colaborativa entre os diferentes *stakeholders*, novas capacidades dinâmicas podem emergir de modo a impulsionar novas ofertas elevadas de serviços.

Dentre as capacidades dinâmicas, oportunidades e lógicas econômicas subjacentes às inovações em serviços Sundbo e Gallouj (1998) apontam aquelas que seriam, segundo os autores, as forças impulsionadoras da inovação em serviços, segmentando-as em forças internas e externas à organização. No âmbito externo, as trajetórias institucional, tecnológica e de profissionalização se juntariam aos atores, representados, por sua vez, na figura de competidores, clientes e setor público. Em se tratando do espectro interno, as inovações seriam influenciadas pela gestão e estratégia da organização, departamento de pesquisa e desenvolvimento e inovação, além dos colaboradores da organização em questão.

Torna-se importante ressaltar que Sundbo e Gallouj (2000, p. 9) situam o setor público como um ator de influência externa às inovações em serviços, de modo que se mostra claro que os autores não observaram, àquela altura, o setor público como *locus* de inovação. Os autores são ainda mais contundentes a esse respeito quando pormenorizam a importância do setor público nos processos de inovação em serviços e mencionam que nas inovações em serviços “o setor público demanda serviços e fornece pesquisa e educação necessárias às atividades de inovação, mas o setor público raramente é um ator direto nos processos de inovação de serviços”.

É importante ressaltar a esse respeito que essa afirmação acerca do papel incipiente do setor público como ator da inovação em serviços é contraposta por uma série de estudos posteriores (WALKER, 2003; NAMBIAN, 2008; MULGAN; ALBURY, 2003; CHEN; WALKER; SAWHNEY, 2019; OCDE, 2018) que reafirmam não só a importância do setor público para o desenvolvimento de novos serviços no setor produtivo (KARO; KATTEL, 2015), mas também seu protagonismo como agente inovador em serviços públicos (OSBORNE, 2013). A história recente traz consigo uma série de episódios a partir dos quais novos paradigmas emergiram como fruto de iniciativas governamentais, desde a formação educacional via televisão no Reino Unido, passando pelo desenvolvimento da internet, entre outros (MAZZUCATO, 2011).

Além disso, vale destacar que o modelo analítico de Gallouj e Weinstein (1997) foi empregado com sucesso para a interpretação do processo de inovação em serviços públicos de saúde por Windrum e Garcia-Goñi (2008), uma vez que todos os vetores de características e

competências propostos por Gallouj e Weinstein (1997) estão presentes em atividades de serviços sejam elas realizadas por organizações públicas ou privadas,

Leo e Tello-Gamarra (2020) propuseram um modelo explicativo com indutores das inovações em serviços com base em estudos de casos múltiplos no setor de saúde. Os autores utilizaram tanto entrevistas semiestruturadas junto aos gestores do hospital quanto análise documental junto aos balanços, organogramas e outros documentos. Dentre os indutores internos identificados pelos autores foram apontados cultura organizacional, estratégias, pessoas e pesquisa e desenvolvimento. Por outro lado, como indutores externos das inovações em serviços, os autores destacaram trajetória tecnológica, trajetória institucional, competidores, consumidores e fornecedores. Nesse mesmo estudo os autores verificaram que os hospitais estudados estavam adotando um modelo de inovação em serviço ultrapassado baseado na perspectiva de Barras (1986), uma vez que a inovação era conduzida como um reflexo reativo a partir inovações na indústria de bens.

Com o objetivo de descrever, analisar e sintetizar os fatores críticos de sucesso de inovações em serviços, Smania e Mendes (2020) realizaram uma ampla revisão de literatura sobre inovação em serviços a partir da qual eles propõem os fatores críticos sucesso que se mostraram com maior influência sobre as inovações em serviços. Dentre os fatores críticos de sucesso enumerados pelos autores, verificam-se a competitividade do mercado, trajetórias tecnológicas, o envolvimento de clientes, a colaboração com parceiros, o envolvimento de funcionários atuantes na linha de frente, a estratégia de serviços, a orientação para o mercado, liderança, apoio da alta administração, integração funcional, cultura organizacional, aprendizagem organizacional, capital humano e treinamento, e, por fim, os autores incluem o conceito de capacidades dinâmicas também incorporado por Den Hertog, Van Der e Jong (2010) ao seu modelo.

2.2.3 Os sistemas de inovação e as inovações em serviços

A percepção da importância da conjugação de investimentos tangíveis e intangíveis e sua interdependência foi inicialmente abordada por List (1841) à medida que o autor já atribuía à esfera nacional um papel decisivo no que diz respeito à apropriação pelo setor produtivo de todo o conhecimento acumulado mediante o desenvolvimento de investigações científicas, descobertas e aperfeiçoamentos de origem intelectual. Dessa forma, pode-se entender que a visão sistêmica do processo de inovação foi incorporada à literatura existente sobre economia

industrial antes mesmo da cunhagem do termo “sistemas nacionais de inovação” por Lundvall e Nelson ao longo da década de 90 (LUNDVALL, 1992 *apud* FREEMAN; SOETE, 1997).

À medida que List (1841) reconhece a interdependência entre as dimensões científicas e produtivas para fins de avanços tecnológicos, o autor também posiciona o Estado enquanto elemento propagador desse suporte intelectual necessário ao crescimento econômico e aponta também seu papel como mediador da incorporação de tecnologias presentes em outros países, de modo a prover à nação paridade com a fronteira tecnológica.

Mesmo com a identificação — por parte de List (1841) — da relevância das interfaces entre atores atuantes no âmbito científico, empresarial e governamental para fins de acumulação de conhecimento acerca de práticas produtivas e gerenciais, uma abordagem histórica das diferenças entre países no que tange à mobilização de recursos científicos, físicos e tecnológicos foi utilizada por Freeman (1995). Este autor lançou mão de comparação entre países, da Ásia, América Latina e Europa para ilustrar os diferentes resultados alcançados oriundos de formas alternativas de se organizar nacionalmente tais recursos. Cabe ressaltar que Freeman (1995) aponta Lundvall como pioneiro na utilização do termo sistema nacional de inovação, mas que, entretanto, o próprio autor não se furta a creditar o pioneirismo da perspectiva sistêmica nacional à Friedrich List.

Adicionalmente à proposta de Freeman (1995) de utilizar a delimitação nacional para analisar um padrão sistêmico de interfaces entre atores do cenário científico, educacional, industrial, governamental e até mesmo cultural capaz de suscitar o processo de desenvolvimento tecnológico; Lundvall (2007) também destaca a relevância dos sistemas regionais de inovação como um recorte mais restrito que o nacional, porém dotado de características peculiares a determinada localidade.

Buscando aprofundar-se na ideia de sistema regional de inovação; ao congregarem achados de economistas geográficos, estudiosos de regionalidades e analistas de inovação; Cooke (2001) busca elucidar critérios e condições capazes de qualificar os sistemas regionais de inovação. Como resultado, o autor defende que a lacuna tecnológica existente entre Estados Unidos e Europa é advinda de intervenção pública excessiva. Segundo o autor, tal interferência deve ser substituída crescentemente por iniciativa do setor privado. O autor critica a abordagem de sistemas nacionais de inovação por não contemplar uma avaliação mais profunda dos sistemas regionais.

Cooke (2001) enumera uma série de condições necessárias à constituição de um potencial sistema regional de inovação agrupando tais requisitos nos níveis infraestruturais e

superestruturais. As condições infraestruturais contemplam desde requisitos de autonomia fiscal, passando pela possibilidade de se gerir a aplicação de recursos em infraestrutura, até possibilidade de se estabelecer diretrizes de interação universidade-empresa no âmbito regional. No que diz respeito às questões superestruturais o autor as subdivide em três dimensões: institucionais, organizacionais-empresariais e organizacionais-públicas. Quanto às primeiras podemos destacar a capacidade de promover interações propulsoras do processo de inovação e, no que tange às dimensões organizacionais-públicas o autor aponta destaca a integração colaborativa e consultiva como parâmetro para que se possa verificar o potencial do sistema regional de inovação. Mesmo admitindo que a ascensão do Vale do Silício tenha iniciado mediante investimentos públicos, o autor atribui tal sucesso também à estrutura de investimentos privados, universidades altamente capacitadas com visão mercadológica e instituições existentes. Além disso, o autor aponta a inviabilidade de se replicar o mesmo sistema na Europa, haja vista que nem mesmo o sistema de crédito estaria apto para acomodar tais diretrizes.

Em um tom um pouco mais conciliador em relação às perspectivas nacionais e regionais, Malerba (2002) busca discutir as bases teóricas da perspectiva dos sistemas setoriais de inovação mediante uma abordagem conceitual e metodológica. Para a consecução de seu objetivo, inicia sua obra com a proposição de um conceito de sistema setorial de inovação com sendo um grupo determinado de produtos e atores que interagem mediante interfaces mercadológicas ou não de modo a articular a criação, produção e venda desses produtos. Assim, o autor delimita uma definição capaz de abranger todas as etapas do processo de inovação.

Segundo Malerba (2002) o principal fator responsável por despertar seu ímpeto pela busca de uma perspectiva setorial da inovação mais acurada é a possibilidade de se aproximar de uma análise consistente e integrada de setores sob a ótica de suas diferentes características. Tais avanços tornariam viável uma compreensão mais fidedigna do funcionamento desses setores e das transformações ocorridas que possam permitir uma comparação intersetorial sob diversas dimensões, quais sejam o papel dos seus principais atores, sua estrutura e dinâmica produtiva, intensidade e direção da inovação e os respectivos impactos desses elementos no desempenho das empresas e de países.

Torna-se importante destacar que Malerba (2002) deixa claro, ao longo do texto, que apesar das possibilidades enumeradas acima que são articuladas com base em uma análise setorial sistêmica da inovação, esta perspectiva não suprime a relevância das abordagens regionais e nacionais de sistemas de inovação, haja vista que o autor verifica grande potencial

de complementaridade entre todas essas abordagens. Para além do fato de não congregarem ambições substitutivas das outras abordagens, de acordo com o autor, esta perspectiva setorial parte de conceitos básicos da teoria evolucionária e de elementos-chave da teoria dos sistemas de inovação.

Além disso, o autor empreende esforços no sentido de identificar as principais variáveis e analisar os principais fatores que possam influenciar a estrutura e a heterogeneidade de um sistema setorial de inovação. Ainda no sentido de enfatizar a importância da heterogeneidade para um determinado sistema setorial de inovação, Malerba (2002, p. 3) menciona que “atores diferentes sabem como fazer coisas diferentes de maneiras diferentes”. Essa perspectiva de heterogeneidade setorial, dentre outros avanços a que ela se propõe, reforça aqui o entendimento adotado na presente tese de que as características público-acadêmicas das universidades públicas podem suscitar novos elementos explicativos em torno da inovação em serviços.

Outros elementos essenciais constituem um sistema setorial de inovação além dos atores tais como os produtos, conhecimento e processos de aprendizagem, tecnologias básicas, insumos, demanda, complementariedades, mecanismos de interação, processos de competição e seleção e as instituições concernentes a determinado setor. Os resultados do processo de coevolução mediante as interações coletivas e sistemáticas dos elementos supracitados são a força motriz de um sistema setorial de inovação (MALERBA, 2002).

Malerba (2002) também expõe como as diferenças inerentes a determinados setores e tecnologias divergem de um setor para outro no que tange à base de conhecimento e processos de aprendizagem. Desta forma, a acessibilidade a determinada tecnologia e sua tendência cumulativa são fatores que impactam significativamente a concentração de uma determinada indústria ou de uma região específica. Segundo o autor, a cumulatividade tecnológica e a curva de aprendizagem organizacional podem gerar uma vantagem inalcançável aos pioneiros do setor e, conseqüentemente, a concentração de poder de mercado.

Voltando-se para um recorte setorial específico e também reconhecendo a existência de um sistema de inovações em serviços, Sundbo e Gallouj (2000) concluíram, com base em um levantamento realizado junto à literatura empírica sobre o tema e diante dos resultados de um levantamento empírico realizado na Europa, que esse sistema é constituído por conexões frouxas entre os atores e que há uma grande variação de padrões dentro desse sistema. Os autores ainda esclarecem que não se trata de um sistema nacional de inovação, conforme descrito por Freeman (1995). A ausência de previsibilidade e a grande variação da atuação

sistêmica dos atores dificultam a formulação de políticas públicas de estímulo e regulação do setor de serviços (SUNDBO; GALLOUJ, 2000).

A maleabilidade da institucionalização do sistema de inovação em serviços pode não representar uma desvantagem ao se comparar com seu paralelo na indústria de produtos, uma vez que essa flexibilidade pode proporcionar um dinamismo potencialmente desejável à indústria de bens tangíveis (SUNDBO; GALLOUJ, 2000).

Sundbo e Gallouj (2000) previram que, em determinados aspectos, os sistemas de inovações em serviços estariam aproximando-se dos sistemas de inovação de bens tangíveis. Isso ocorreria, segundo a projeção feita pelos autores, pois haveria crescente incorporação de elementos de pesquisa e desenvolvimento, além de maior uso de tecnologia. Por outro lado, os autores defendem que, mesmo diante das mudanças que estariam por vir, os sistemas de inovações em serviços preservariam uma base de características inerentes à sua natureza, quais sejam: a) a interação com o cliente como impulsionador central; b) muitas pequenas mudanças não replicadas; c) contato interpessoal como característica central para muitos serviços; d) um ambiente organizacional mais flexível, caracterizado por menos P&D, mais empreendedorismo corporativo e orientação estratégica.

Nesse sentido, com uma abordagem ampla e sistêmica com base na lógica dominante de serviços (LDS) Lusch e Nambisan (2015, p. 161) definem inovação em serviços como sendo “o reagrupamento de diversos recursos que criam novos recursos que são benéficos para alguns atores em um determinado contexto; isso quase sempre envolve uma rede de atores, incluindo o beneficiário”.

A rede de atores apontada por Lusch e Nambisan (2015, 161) configuram-se na forma de um ecossistema de serviços. De acordo com os autores um ecossistema de serviços “um sistema auto-contido e auto-ajustável formado principalmente por atores sociais e econômicos frouxamente acoplados, conectados por lógicas institucionais compartilhadas e criação de valor mútuo mediante troca de serviços”.

Ao também aderirem a uma perspectiva sistêmica de inovações em serviços Agarwal e Selen (2015, p. 239) enfatizam a natureza colaborativa das inovações em serviços e ressaltam que um sistema de serviços na visão deles deve ser visto como a conjugação de diferentes conhecimentos, habilidades e experiências distribuídos entre diversos *stakeholders*. Isso envolve a participação de diversos atores internos como os profissionais prestadores de serviços, além de usuários e organizações externas constituintes da rede que, segundo os autores reúne as seguintes características

a) Fronteiras organizacionais permeáveis que facilitam uma melhor comunicação, abertura, confiança e/ou relacionamento com os principais parceiros e vincula os relacionamentos entre os membros da rede; b) um relacionamento com parceiros baseado na interdependência, em vez de poder; c) uma estrutura organizacional que pode ser caracterizada como flexível, agregando valor em rede; d) processos decisórios descentralizados e orgânicos; e) organizações que estão ligadas por ganhos mútuos e estão associadas ao planejamento, projeto e entrega de uma oferta de serviço elevada (inovação em serviços) para a base de clientes-alvo do sistema de serviços; f) um conjunto de recursos que permite alavancar recursos tangíveis e intangíveis, e complementando recursos complementares; e g) integração perfeita, interconectividade e comunicações abertas em recursos das organizações que formam o sistema de serviços, ou seja, tecnologia e TI — suas aplicações e processos, gestão do conhecimento e gestão do relacionamento.

Quando se projeta a ideia de ecossistema ou sistema de serviços sobre o contexto da presente tese que, por sua vez, é inerentemente ligado às particularidades do setor público, emerge a necessidade de se detalhar a dinâmica que um sistema de inovações em serviços pode assumir quando observado pelas características teórico-empíricas voltadas à administração pública e aos serviços públicos. Assim, mesmo não havendo uma clara fronteira em torno do corpo teórico que busca discutir essas interações colaborativas entre as organizações públicas e seus *stakeholders* internos e externos em forma de sistema, alguns autores apontam que os esforços nesse sentido podem ser enquadrados como pertencentes à Nova Governança Pública (NGP) ou *New Public Governanace*. (OSBORNE; RADNOR; NASÍ, 2013; POLLITT; BOUCKAERT, 2011; OSBORNE; STROKOSCH,2013). Os estudos difusos que reconhecem a natureza sistêmica das inovações em serviços públicos são discutidos adiante de modo a situar essa abordagem junto às outras perspectivas de Administração Pública.

Dessa forma, tornou-se relevante para a presente tese trazer ao debate estudos que deem conta de contextualizar as inovações diante da realidade dos serviços públicos e revelar como as ações colaborativas de atores em torno das organizações prestadores de serviços públicos podem assumir, por vezes, um caráter sistêmico no tange à inovação em serviços.

Por fim, apresenta-se no Quadro 8 a seguir o resultado do levantamento da literatura utilizada ao longo do presente tópico, apontando sucintamente a contribuição de cada estudo para a discussão teórica realizada.

Quadro 8 - Resultado detalhado do levantamento da literatura realizado para o tópic 2.2.

Título	Autoria e ano	Fonte (Ex: Livro ou periódico)	Relação com o problema de pesquisa
The Insular Supremacy and the Continental Powers - North America and France.	List (1841)	The National. System of Political Economy	Texto seminal no que tange aos sistemas nacionais de inovação que foram utilizados para contextualizar os sistemas de inovação em serviços
Towards a theory of innovation in services.	Barras (1986)	Research Policy	Artigo seminal sobre inovação em serviços como um novo campo de estudo
The ‘National System of Innovation’ in historical perspective.	Freeman (1995)	Journal of Economics	Situa as universidades como atores-chave nos sistemas nacionais de inovação
Innovation in Services.	Gallouj e Weinstein (1997)	Research Policy	Propõe a extensão adaptada de um modelo de utilizado para o estudo da inovação na indústria de bens à interpretação das inovações em serviços
Management of Innovation in Services.	Sundbo (1997)	The Service Industries Journal	Situa a inovação em serviços como preponderantemente um processo de tentativa e erro não sistematizado nas empresas
Economics of Industrial Innovation.	Freeman e Soete (1997)	The Economics of Industrial Innovation	Situa as universidades como atores-chave nos sistemas nacionais de inovação
Naming the Beast: Defining and Classifying Service Innovations in Social Policy.	(Osborne (1998)	Policy. Human Relations.	Proposição de um conceito sobre inovações em serviços sociais
Innovation in services in seven European countries: the results of work packages 3-4 of the SI4S project.	Sundbo e Gallouj (1998)	SI4S project	Enumera características, forças e atores atuantes sobre a inovação em serviços
Innovation as a loosely coupled system in services.	Sundbo e Gallouj (2000)	Innovation Systems in the Service Economy: Measurement and Case Study Analysis	Enumera características, forças e atores atuantes em um sistema de inovação em serviços

Innovation, measurement and services: the new problematique.	Coombs e Miles (2000)	Innovation Systems in the Service Economy: Measurement and Case Study Analysis	Particularidades das inovações em serviços
New economy innovation systems: biotechnology in Europe and the USA.	Cooke (2001)	Industry and Innovation	Caracterização de sistemas de inovação sob uma perspectiva regional
Sectoral systems of innovation and production.	Malerba (2002)	Research Policy	Texto seminal no que tange aos sistemas setoriais de inovação que foram utilizados para contextualizar os sistemas de inovação em serviços
Innovation in the Public Sector,	Mulgan e Albury (2003)	Relatório da Cabinet Office Strategy Unit.	Propõe modelos para semear a discussão sobre inovação no setor público
A model for analysing the innovation dynamic in services: the case of 'assembled' services.	Djellal e Gallouj (2007)	Anais de um congresso	Caracteriza a natureza complexa da inovação em serviços múltiplos integrados
National innovation systems—analytical concept and development tool.	Lundvall (2007)	Industry and Innovation	Texto seminal no que tange aos sistemas nacionais de inovação que foram utilizados para contextualizar os sistemas de inovação em serviços
Dynamic Capability Building in Service Value Networks for Achieving Service Innovation.	Agarwal e Selen (2009)	Decision Sciences	Características que se relacionam com a inovação em serviços
Combinative effects of innovation types and organizational performance: A longitudinal study of service organizations.	Damanpour, Walker e Avellaneda (2009)	Journal of management studies	Apresenta uma definição mais restrita de inovações em serviços como nosos serviços ofertados aos clientes
Capabilities for managing service innovation: towards a conceptual framework.	Den Hertog, Van Der, Jong (2010)	Journal of Service Management	Apresentam capacidades específicas que as organizações devem ter para obterem vantagem competitiva mediante inovação em serviços
A. Innovation in services: a new paradigm and innovation model.	Barcet (2010)	The Handbook of Innovation and Services. A Multidisciplinary Perspective.	Propõe um modelo interdependente de <i>design</i> de inovações em serviços mediante camadas que devidamente interligadas promovem a efetividade da inovação em serviços

Administração estratégica e vantagem competitiva.	Barney e Hesterly (2010)	Administração estratégica e vantagem competitiva.	Situar teoricamente os trabalhos sobre inovações em serviços diante da vertente estratégica da visão baseada em recursos
Towards a theory of innovation in services: a state of art.	Gallou e Savona (2010)	The Handbook of Innovation and Services. A Multidisciplinary Perspective.	Segmenta a literatura sobre inovações em serviços em três vertentes distintas
The entrepreneurial state.	Mazzucato (2011)	Soundings	Contrapõe a ideia de que não há inovação a partir do setor público e dentro do setor público que, por sua vez, compõe o contexto da tese
Literature review on Innovation in Social Services in Europe. Sectors of Health, Education and Welfare Services.	Crepaldi, De Rosa e Pesce (2012)	Milano: Instituto per la Ricerca Sociale, 2012.	Síntese da literatura sobre inovações em serviços sociais
Innovation Bureaucracy: Does the organization of government matter when promoting innovation.	Karo e Kattel (2015)	Papers in Innovation Studies	Apontam a atuação relevante do setor público em termos de inovação na administração pública
Service innovation.	Lusch e Nambisan (2015)	MIS quarterly	Aborda a natureza sistêmica das inovações em serviços e propõem conceitos sobre sistemas de inovação em serviços
Dynamic Capabilities for Service Innovation in Service Systems.	Agarwal e Selen (2015)	The Handbook of Service Innovation. London :Springer.	Características que se relacionam com a inovação em serviços, conceito de inovação em serviços e características dos sistemas de inovações em serviços.
Innovation: A Critical Assessment of the Concept and Scope of Literature.	Baunsgaard e Clegg (2015)	The Handbook of Service Innovation. London :Springer.	Avaliação crítica de concepções anteriores sobre inovação
Service Innovation: A Review of the Literature.	Randhawa e Scerri (2015)	The Handbook of Service Innovation. London :Springer.	Revisão da literatura sobre inovação em serviços
Dynamic Capabilities for Service Innovation: Conceptualization and Measurement.	Janssen, Cristaldi e Alexiev (2016)	R.D Management	Testa as variáveis relacionadas às capacidades dinâmicas para inovações em serviços

A inovação nos serviços como instrumento para a Inovação Social: uma visão integrativa.	Kon (2018)	Revista de Economia Política	Ressalta o caráter diferenciado das inovações em serviços em um contexto não comercial tal como os serviços públicos tratados na tese
Public service innovation: a typology	Chen, Walker e Sawhney (2019)	Public Management Review	Oferece uma tipologia de inovação em serviços públicos
Trajatórias e oportunidades das inovações em serviços.	Tigre (2019)	Inovação em serviços na economia do compartilhamento.	Apresenta um rol de oportunidades emergentes de inovação em serviços agrupadas
Drivers of Service Innovation: Proposal of A Theoretical Model	Leo e Tello-Gamarra (2020)	Rev. Adm. Mackenzie	Os autores identificam indutores de inovações em serviços
A conceptual framework for integrating the critical success factors to service innovation. Gestão & Produção, v. 28, 2021.	Smania e Mendes (2021)	Gestão & Produção	Verifica forças atuantes sobre a inovação em serviços

Fonte: Elaborado pelo autor.

Há definições abrangentes, no que diz respeito aos trabalhos que propuseram diferentes conceitos para inovação em serviços, que não se concentram em delimitações que possam restringir à extensão do conceito a serviços não comerciais como aqueles prestados pelo setor público. Por outro lado, observa-se nos modelos analíticos apresentados um direcionamento à realidade empresarial, uma vez que o foco central se dá em torno da proposição de um novo serviço que possa incrementar a satisfação individual do usuário. Essa dimensão também se mostra presente em serviços não comerciais como aqueles públicos e, dessa maneira, torna-se importante utilizar criticamente e de forma ampliada modelos tais como o de camadas interdependentes de Barcet (2010) de modo que este, em realidades como a do setor público, contemple tanto o espectro das decisões organizacionais quanto daquelas que são tomadas a partir das decisões dos formuladores de políticas públicas.

No que diz respeito aos sistemas de inovação, a subjacência relegada pela literatura sobre inovação em serviços ao setor público nos sistemas de inovação não parece refletir a consecução de avanços dentro do setor público e pelo setor público que tem sido verificada nos últimos anos no Brasil e no mundo, de acordo com a literatura sobre Administração Pública e relatórios setoriais de organismos internacionais como a OCDE (2018; 2019).

2.3 OS SERVIÇOS E A INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.3.1 A administração Pública e os serviços públicos no Brasil e no mundo

Com o intuito de apontar as peculiaridades de organizações atuantes sob a influência de elementos associados à sua natureza pública, como no caso de uma universidade pública federal, nesta seção são trazidas à tona algumas definições de administração pública e discute-se a incorporação de práticas gerenciais nesse contexto. Além disso, situam-se os serviços diante dos paradigmas tratados pela literatura especializada em Administração Pública.

Dentre tantas outras questões que são discutíveis e por isso passíveis de discordâncias teóricas, deontológicas, políticas ou paradigmáticas, algumas características macroambientais que têm se apresentado ao longo das últimas décadas podem ser invariavelmente consideradas forças atuantes sobre as ações de indivíduos, governos ou empresas tais como a intensificação do fluxo de pessoas, informações, bens e tecnologias entre diferentes organizações, regiões e países. Essas forças têm reposicionado a relevância dos atores pertencentes aos setores público, privado e à sociedade em geral na busca por novos patamares quantitativos e qualitativos da produção de bens e serviços pela elevação de indicadores socioeconômicos que possam traduzir o desenvolvimento de determinado país. É nesse sentido que a atuação governamental mediante políticas públicas tem se mostrado crucial (EVANS, 2010).

Segundo Waldo (1965, p. 6), o termo administração pública pode ser entendido como “organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo”. De acordo com essa concepção mais ampla, pode-se compreender a Administração Pública como a manifestação organizacional de todas as ações desenvolvidas por um governo. Fica clara a preocupação do autor em associar o termo à organização e mobilização de recursos humanos, tecnológicos e materiais que permeiam a execução de políticas públicas.

Harmon e Mayer (1999, p. 34) tratam o conceito de modo a repousar o protagonismo e a responsabilidade da materialização das ações estatais nos agentes públicos, uma vez que define a Administração Pública como “ocupação de todos aqueles que atuam em nome do povo

— em nome da sociedade, que delega de forma legal — e cujas ações têm consequências para os indivíduos e grupos sociais”.

Ao se observar o texto clássico *Notes on the Theory of Administration* escrito por Luther Gullick em 1937, claramente podemos verificar grande convergência com fundamentos das teorias prescritivas de administração voltadas ao setor privado. Gullick defendia o foco expresso na eficiência que era, segundo ele, “na ciência da administração, quer pública ou privada, o “bem primordial” (GULLICK, 1937, p. 192). Assim, apesar de reconhecer a importância de conselhos de cidadãos e pequenos conselhos locais, não nega o protagonismo que a eficiência deve ter, mesmo em organizações públicas.

Outros autores de Administração Pública como Dwight Waldo (1948) ponderam que a eficiência não pode ser incorporada como um valor autossuficiente sem que se leve em consideração o propósito para o qual ela está sendo empregada.

A discussão sobre a pertinência da incorporação de práticas gerenciais concebidas com foco na realidade organizacional privada por organizações públicas fora objeto de discussão mesmo antes da concepção das funções administrativas pelos teóricos clássicos de administração. Tal fato fica claro no texto de Wilson (1887, p. 210) onde o autor busca delimitar uma fronteira clara entre a administração e a política onde este defende que “questões administrativas não são questões políticas. Apesar de a política determinar as tarefas para a administração pública, não se deve tolerar que ela manipule seus cargos”.

A abordagem de Gullick inspirou diversos estudos posteriores sobre Administração Pública e suscitou mudanças relevantes nessa área ao redor do mundo. Mesmo tendo influenciado teorias e práticas nesse campo, a teoria organizacional também não foi objeto de consenso nessa arena.

Como exemplo, Waldo (1952, p. 7) ressalta que “a administração pública e privada foram levianas no que diz respeito ao ideal democrático, uma vez que defenderam que a democracia, mesmo sendo desejável, é periférica à administração”. Essas divergências estiveram inseridas nos principais debates teóricos e práticos sobre as reformas administrativas do Estado em muitos países do mundo e delinearão a tônica das produções científicas e técnicas dentro do âmbito da Administração Pública. Desse modo, assim como na teoria organizacional geral, tal alternância incumbiu-se de legar um amplo espectro dialógico constituído tanto por valores oriundos da teoria organizacional, quanto por aqueles advindos da ciência política.

Uma das formas em que o ideal democrático manifesta-se em organizações públicas atualmente é mediante a diversidade da força de trabalho dentre os agentes públicos de uma

organização. A esse respeito, Rainey, Fernandez e Malatesta (2021, p. 337) ressaltam que “as origens sociais de funcionários públicos são críticas a partir de uma perspectiva de governança. A identidade social influencia valores políticos e atitudes, e, assim, comportamentos”. Rainey, Fernandez e Malatesta (2021, p. 337-338) acrescentam que o campo da Burocracia Representativa demonstra que “socialização étnica e racial influenciar como as pessoas se identificam com um grupo, suas visões de mundo, além de atitudes sociais e políticas, sua autoestima, e como elas lidam com o preconceito”. Esses aspectos exemplificam como a administração pública apresenta elementos complexos que vão além da eficiência ou incorporação de práticas gerenciais oriundas do setor privado.

Por sua vez, o manual de Oslo (OCDE, 2018) delimita as unidades governamentais como atores estabelecidos com base em processos políticos que envolvem a participação de autoridades legislativas, judiciais e executivas em suas diferentes esferas nacionais e subnacionais. O documento ainda diferencia a administração pública em dois segmentos: empresas públicas e unidades governamentais. De acordo com o manual, “a diferença chave entre uma unidade governamental e uma empresa pública é que o primeiro não cobra economicamente preços significativos por seus bens e serviços” (OCDE, 2018, p. 62).

As unidades governamentais são estabelecidas por processos políticos com legislativo, judicial ou autoridade executiva e ocorrem nos níveis administrativo nacional, regional e local. Empresas públicas fazem parte do setor de negócios. A principal diferença entre uma unidade governamental e uma empresa pública é que a primeira não cobra preços economicamente significativos pelos seus bens ou serviços (OCDE, 2018). Assim, uma universidade pública deve ser situada como unidade governamental sob a ótica da OCDE (2018).

Expandindo o entendimento anterior e enfatizando a dimensão organizacional do conceito, Di Pietro (2013) posiciona o termo Administração Pública como o aparato administrativo constituído pelas pessoas jurídicas e órgãos imbuídos legalmente do exercício gerencial das funções do Estado. A autora estabelece uma distinção importante no que diz respeito à natureza jurídica das organizações a serem consideradas como sendo pertencentes à Administração Pública. Segundo esta autora, essa área contemplaria somente as organizações atuantes, em maior parte, sob o regime jurídico de direito público (DI PIETRO, 2013).

Ao definir o conceito de serviço público, Di Pietro (2013) defende que este pode ser considerado toda atividade material atribuída legalmente ao Estado com vistas à produção de benefícios à coletividade, podendo ser exercida de forma direta ou indireta, sempre regida total ou parcialmente pelo regime do Direito Público. Nessa etapa de seu posicionamento, a autora

demonstra comportar em sua definição a visão de que, em certa medida, as organizações públicas podem recorrer a empresas privadas, a fim de otimizar a configuração de seus recursos contratando-as para a execução de atividades não condizentes à atividade fim daquele órgão ou entidade.

Buscando sanear essa lacuna, Andrews, Pritchett e Woolcock (2017) ressaltam que a relação de interdependência entre políticas públicas e organizações públicas se torna intrínseca à medida que da mesma forma que os dispositivos que estabelecem uma política pública “designam o mecanismo organizacional para sua implementação, (...) a maioria das organizações do setor público são definidas pelas políticas que elas são autorizadas a implementar”. Assim, a satisfação de necessidades de uma sociedade mediante políticas públicas se torna condicionada à implementação de ações organizacionais específicas que compõem o escopo de uma determinada política pública. Uma análise simplista com base na formulação da política pública alheia ao papel das organizações públicas diante da implementação de uma política pública impede que seja feita uma análise crítica sobre as razões e processos que levaram uma política pública a gerar ou não os resultados esperados (ANDREWS; PRITCHETT; WOOLCOCK, 2017).

Sobre a capacidade de uma organização atingir os objetivos de uma política pública, Andrews, Pritchett e Woolcock (2017, p. 82-83) definem que “organizações com fortes capacidades são aquelas que implementam ações que promovam o cumprimento dos objetivos formalmente atribuídos a ela”. Dessa forma, os autores voltam a enfatizar o papel das organizações públicas como executoras de políticas públicas e apontam para a relevância que a tradução das diretrizes gerais de uma política pública em processos e rotinas organizacionais podem ter nesse sentido. Em contraponto, sinalizam que “organizações com capacidades fracas para a implementação de políticas são aquelas incapazes de municiar seus membros com as competências, recursos e motivação para a consecução dos objetivos das políticas públicas”. Nessa segunda definição, torna-se perceptível a preocupação do autor em relação aos recursos tangíveis e intangíveis, além do papel da motivação nesse processo de mobilização dos agentes públicos envolvidos.

Andrews, Pritchett e Woolcock (2017) propõem uma abordagem de gestão das organizações públicas alinhada com as peculiaridades contextuais. Assim, preconizam a interação adaptativa direcionada a problemas que é constituída por (a) foco em problemas específicos de contextos particulares; (b) promoção de interações experimentais contínuas com geração de novas ideias, transformando as lições oriundas das interações em soluções; (c)

construção de um ambiente de empoderamento na tomada de decisões que estimule a assunção de riscos e a experimentação; (d) engajamento de um amplo conjunto de pessoas para assegurar a viabilidade, legitimidade e relevância das transformações, ou seja, que elas sejam “politicamente apoiadas e empiricamente viáveis”. Assim, o autor se não se esquivava da complexidade que emerge de diferentes realidades onde as organizações públicas e refutam a ideia de se criar uma única melhor prática que possa adequar aos diferentes contextos.

Também enfatizando as particularidades que os serviços assumem no cenário público, Osborne (2013, p. 65) pondera que “serviços públicos tem características distintas que significam que uma perspectiva baseada na dominância dos serviços não pode ser simplesmente transferir *insights* da experiência no setor privado”. Nesse sentido, o autor reconhece os ganhos que podem ser auferidos a partir da incorporação da literatura sobre serviços e inovação em serviços junto à realidade gerencial e científica da Administração Pública.

Nesse mesmo sentido, ao defender uma abordagem dominante de serviços públicos, Osborne, Radnor e Nasí (2013, p. 149) expandem as críticas à preferência descontextualizada pela Nova Gestão Pública verificada nas organizações públicas e exaltam a necessidade de se adotar outro prisma para analisar os serviços públicos: a Nova Governança Pública ou, nas palavras do autor, *New Public Governance*. Os autores estabeleceram um conjunto de proposições que inserem as organizações públicas no contexto na Nova Governança Pública sob uma lógica de serviços.

Tanto Osborne (2010), tal como Pollitt e Bouckaert (2011) apontaram que a Nova Governança Pública se trata de um campo teórico difuso, não definido claramente, porém inclinado ao foco nas relações colaborativas das organizações públicas com seus *stakeholders* externos para fins da prestação efetiva de serviços públicos. Com vistas ao saneamento dessa ausência de delineamento claro em torno dessa abordagem, Osborne, Radnor e Nasí (2013) utilizam um conjunto de proposições para situar a lógica de serviços públicos no paradigma da Nova Governança Pública, delineando de forma sintética os elos entre lógica dominante de serviços no setor público e a participação dos usuários e cidadãos nos processos de prestação de serviços, nas políticas públicas e na gestão de operações de serviços.

Em sua primeira proposição, Osborne, Radnor e Nasí (2013) jogam luz à necessidade de integração de dois tipos de atores diferentes aos processos decisórios relacionados às políticas públicas e de prestação de serviços públicos: cidadãos e usuários. Como o cidadão os autores entendem como sendo um indivíduo que não necessariamente seja um beneficiário direto dos serviços prestados por alguma organização pública, sendo um usuário em potencial.

No caso de um indivíduo que obtém benefício direto a partir do processo de prestação de serviços, são denominados pelos autores como usuários, que são, por conseguinte, cidadãos. A proposição versa em favor de uma perspectiva participativa do cidadão e do usuário no que diz respeito à atuação junto a instâncias decisórias que constituem os processos de formulação e implementação de políticas públicas, ou no que tange ao papel desses atores diante dos processos de prestação em serviços.

Ao avançar para sua segunda proposição, Osborne, Radnor e Nasí (2013) ressaltam a importância de se alinhar o planejamento estratégico de uma organização pública prestadora de serviços públicos com uma clara “promessa de serviço” ou oferta específica de modo a construir expectativas claras em torno da prestação do serviço e do papel dos agentes públicos atuantes na entrega direta do serviço em questão. Observa-se assim que a visão dos autores coaduna com a segunda camada do modelo de inovação em serviços de Barcet (2010), reforçando de antemão convergências entre a proposta para o setor público e o modelo de camadas do autor francês. A semelhança emerge, pois, no modelo de Barcet (2010), destaca-se a importância de detalhar de antemão a oferta de um novo serviço de forma a moldar a expectativa dos usuários. Tanto no caso do setor público de Osborne, Radnor e Nasí (2013) quanto no caso de Barcet (2010) se revela a importância de se estabelecer uma relação de confiança entre prestador e usuário a partir da clarificação de uma oferta em serviços.

Ademais, em sua terceira proposição, Osborne, Radnor e Nasí (2013) versam que a coprodução emerge como elemento inafastável da prestação de serviços públicos à medida que se incorpora uma abordagem dominante de serviços na realidade pública, abrindo caminho para o protagonismo dos conhecimentos e experiências do usuário como elementos fundamentais de estratégias de prestação de serviços públicos eficazes.

Ao fim, por intermédio de sua quarta e última proposição, Osborne, Radnor e Nasí (2013) encerram destacando a necessidade de se abordar o setor público visando à congruência entre a lógica dos serviços e a gestão de operações. Essa necessidade é suscitada ao passo que a gestão de operações por si só pode levar a serviços mais eficientes, porém não mais efetivos. Por outro lado, a abordagem dominante de serviços aplicadas ao setor público sem uma contrapartida de suporte da gestão de operações pode se desdobrar em “promessas de serviços” não cumpridas.

O deslocamento do foco para os processos de interação com os usuários e cidadãos mencionado por Osborne, Radnor e Nasí (2013) pode também significar que cada um desses grupos seja contemplado com diferentes tipos de resultados advindos dos serviços. Nesse

sentido, Alford (2016) ressalta que os serviços públicos podem manifestar seus efeitos de duas formas diferentes: produção de valor público e produção de valor privado para o cidadão e para o usuário. Isso amplia o espectro dos tipos de valores produzidos pelo setor público em comparação com o setor privado, que, por sua vez, tem seu foco direcionado ao valor privado que se vincula ao atendimento à satisfação individual de seus clientes, cujo somatório atomizado não é viável e nem pode ser considerado como sendo valor público (ALFORD, 2016).

Alford (2016, p. 680) alerta que “valor público não é público por conta de quem o produz, mas por causa de quem o consome: a coletividade cidadã, mediada pelo processo político”. Corroborando a definição do autor, Bozeman (2007, p. 13) denomina o valor público como sendo um consenso normativo em torno de alguns aspectos tais como: “(a) os direitos, benefícios e prerrogativas de quais cidadãos devem (e não devem) ter direito; (b) as obrigações dos cidadãos à sociedade, ao estado e uns aos outros; e (c) os princípios sobre os quais governos e políticas devem ser baseados”.

Ao ratificar a relevância da lógica dominante de serviços de Vargo e Lusch (2004) para se evidenciar a dualidade dos resultados da coprodução nas formas de valor público e privado mediante serviços públicos, Alford (2016, p. 681) exemplifica mencionando que “a educação é valiosa para a sociedade em termos sociais, econômicos e culturais, mas o mesmo processo também é benéfico para estudantes, aumentando sua renda vitalícia e opções de trabalho”. O exemplo deixa claro outro aspecto que o autor enfatiza ao longo de seu texto: o fato de que, além de serem diferentes, os valores público e privado também são consumidos por atores distintos: cidadãos e usuários.

Esse tópico buscou discutir como as articulações entre organizações e políticas públicas se desdobram na coprodução de valor público e valor privado junto a usuários e cidadãos mediante prestação de serviços públicos. Uma série aspectos peculiares à conciliação entre práticas gerenciais e democráticas permeiam o ambiente de atuação das organizações públicas influenciando sobremaneira os aspectos subjacentes às inovações em serviços nesse contexto.

2.3.2 Os serviços públicos na legislação brasileira

Ao definir o conceito de serviço público, Di Pietro (2013) defende que este pode ser considerado toda atividade material atribuída legalmente ao Estado com vistas à produção de

benefícios à coletividade, podendo ser exercida de forma direta ou indireta, sempre regida total ou parcialmente pelo regime do Direito Público. Nessa etapa de seu posicionamento, a autora demonstra comportar em sua definição a visão de que, em certa medida, as organizações públicas podem recorrer a empresas privadas, a fim de otimizar a configuração de seus recursos contratando-as para a execução de atividades não condizentes à atividade fim daquele órgão ou entidade.

Desde a Lei nº 200 de 1967 que dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, as políticas públicas buscam dar forma às ofertas de serviços junto aos cidadãos mediante regulamentações que versam ora sobre princípios administrativos que devem balizar a gestão dos serviços públicos, ora sobre as características atribuídas a diferentes grupos de órgãos públicos que, por deterem especificidades são dotados, por força legal, de autonomia administrativa e financeira. No que tange às universidades, por exemplo, o art. 172 da Lei nº 200 de 1967 estabelece que o Estado garantirá “autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente aos serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de pesquisa ou ensino ou de caráter industrial, comercial ou agrícola, que por suas peculiaridades de organização e funcionamento”.

Bresser-Pereira (1995), ao conceber o Plano Diretor da Reforma do Estado para o Brasil, aponta as reconfigurações ocorridas na Administração Pública ao longo dos anos, enfatizando a migração de um modelo burocrático, ainda permeado por práticas patrimonialistas e clientelistas, para um modelo gerencial. De acordo com Bresser-Pereira (1995), o advento de novas tecnologias e da globalização expuseram as insuficiências do modelo burocrático vigente, àquele momento, uma vez que sua obsolescência ensimesmada, se mostrava incapaz de enfrentar as fragilidades fiscais e as limitações identificadas no atendimento dos cidadãos no que diz respeito aos serviços públicos.

Apesar de afirmar que a reforma do Estado deve se mostrar presente na agenda política de todos os países em face de todas as mudanças socioeconômico-ambientais que se apresentam nos últimos anos, Matias-Pereira (2014, p. 275) ressalta que a reforma do Estado não deve ser circunscrita à redução dos gastos públicos e a reorganização administrativa do Estado. O autor enxerga a reforma do Estado como “uma medida necessária para permitir que o governo possa atender de forma adequada às demandas da sociedade”.

Anos mais tarde, em 26 de junho de 2017, foi promulgada a lei federal nº 13.460 (BRASIL, 2017) que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública. Além de trazer definições concernentes aos

serviços públicos no Brasil, essa lei estabelece que, a partir de seu Capítulo I, “com periodicidade mínima anual, cada Poder e esfera de Governo publicará quadro geral dos serviços públicos prestados, que especificará os órgãos ou entidades responsáveis por sua realização e a autoridade administrativa a quem estão subordinados”. Ainda nesse seu capítulo, a lei estabelece princípios a serem observados na prestação de serviços públicos e lança as bases para a elaboração da carta de serviços ao cidadão, tornando-a documento de divulgação obrigatória pelas organizações públicas.

A carta de serviços mencionada pela lei visa à clarificação da oferta de serviços públicos aos cidadãos segundo o próprio texto da lei “tem por objetivo informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público” (BRASIL, 2017).

É importante destacar aqui que, de acordo com a lei mencionada, serviço público deve ser entendido como sendo “atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública”. Cabe, assim, diante do escopo da presente tese, realizar também uma aproximação contextualizada empiricamente do conceito de serviço público previsto na lei de modo a captar interseções e divergências que podem ser suscitadas sob a ótica da literatura sobre serviços (BRASIL, 2017).

A provisão de serviços públicos associada à expansão de capacidades humanas como a saúde e a educação emergem como pedras angulares para o alcance de um novo patamar de desenvolvimento socioeconômico de diferentes países no século XXI (EVANS, 2010). Entretanto, para além de organizações públicas dotadas de burocracias eficientes, tornam-se necessários também novos modelos de participação dos cidadãos que garantam que os conhecimentos e demandas específicos do contexto em que essas organizações prestadoras de serviços públicos se inserem sejam incorporados às características dos serviços (RODRIK, 2000). Assim, a coprodução em serviços de desenvolvimento de capacidades humanas torna-se fundamental para a tradução de políticas públicas em incrementos de bem-estar e crescimento econômico (EVANS, 2010).

Essas transições nas relações entre estado e sociedade envolvem mudanças no que Bozeman (2007, p. 13) entende como valores públicos, que, por sua vez, segundo o autor, podem ser entendidos como os valores que proporcionam

Consenso normativo sobre (a) os direitos, benefícios e prerrogativas de quais cidadãos devem (e não devem) ter direito; (b) as obrigações dos cidadãos à sociedade, ao estado e uns aos outros; e (c) os princípios sobre os quais governos e políticas devem ser baseados.

Em uma universidade pública, esses valores públicos devem permear os processos de prestação de serviços. Por fim, distribuiu-se ao longo do Quadro 8 uma síntese da literatura discutida ao longo do presente tópico.

2.3.3 As lógicas subjacentes às inovações em serviços públicos

Pode-se identificar que a opção por determinado paradigma de Administração Pública em detrimento de outro, detém importantes desdobramentos nos processos de inovação em serviços públicos. Isso pode ser observado no estudo de Hartley, Sorensen, Torfing (2013) que analisam três estratégias de inovação no setor público: Estado Neo-Weberiano, Nova Gestão Pública (NGP) e Governança Colaborativa — ou *Nova Governança Pública*. Cabem aqui explicações adicionais sobre as características marcantes associadas a cada um desses modelos.

Em um livro sobre as características das reformas e mudanças nos serviços públicos ao redor do mundo, Pollitt e Bouckaert (2011) sintetizaram o que os autores chamam de grandes modelos de Administração Pública (*New Public Management*, *Neo-Weberian State* e *New Public Governance*) no Quadro 9. A partir de cada um dos modelos os autores associam algumas práticas de gestão geralmente atribuídas a cada modelo, apesar de destacarem ao longo de seu livro que as reformas administrativas desencadeadas em diferentes países ao redor do mundo tomaram formas específicas em seus contextos peculiares.

O Quadro 9 resume os principais paradigmas de Administração pública de acordo com Pollitt e Bouckaert (2011).

Quadro 9 - Grandes modelos de Administração Pública e suas principais características.

Modelo	Principal argumento	Mecanismos de coordenação mais utilizados
Nova gestão pública	Proporcionar um governo mais eficiente e responsivo ao “cliente” mediante o emprego de métodos provenientes do setor privado	Mecanismos voltados ao mercado privado; indicadores de performance; metas; contratos competitivos; “ <i>quasi-markets</i> ”.

<p>Estado neo-weberiano</p>	<p>Modernizar o aparato Estatal de modo que este se torne mais profissional, mais eficiente, e mais responsivo aos cidadãos. Por mais que as práticas do setor privado possam fazer parte, o Estado permanece como um ator distinto com suas próprias regras, métodos e culturas.</p>	<p>Autoridade exercida por uma hierarquia rígida de servidores imparciais e profissionais.</p>
<p>Governança (a partir do qual Nova Governança Pública é uma variante)</p>	<p>Fazer com que o governo seja mais efetivo e legítimo mediante a inclusão de um amplo espectro de atores sociais tanto na implementação quanto na formulação de políticas públicas. Algumas variações se baseiam na teoria de redes e a maioria delas enfatizam a horizontalidade em detrimento de controles verticais.</p>	<p>Redes de <i>stakeholders</i> interdependentes, intercambiando informações e recursos.</p>

Fonte: Pollitt e Bouckaert (2011).

Hartley, Sorensen, Torfing (2013) concluem que a escolha entre uma dessas três estratégias é situacional e não absoluta, mesmo destacando que a governança colaborativa é a estrutura mais adaptável. Esse trabalho contribui para a literatura de inovação em serviços, pois situa a governança colaborativa, NGP e modelo de Estado neo-weberiano em uma perspectiva comparativa, sublinhando seus pontos fortes e fracos, dependendo da ocasião em que a

inovação ocorre. Nesse sentido, cabe destacar que, além de o modelo da governança colaborativa ou situar o usuário do serviço público como elemento central da gestão pública (OSBORNE; RADNOR; NASÍ, 2013), ele também encaminha uma questão reportada por um relatório recente da OCDE (2019) sobre o serviço público brasileiro: a necessidade de a inovação em serviços públicos alinhar-se aos diferentes contextos em que as organizações públicas se inserem.

Osborne (2013) critica a ampla adesão de administrações públicas ao redor do mundo às práticas postuladas pela Nova Gestão Pública (NGP) ou *New Public Management*. O autor entende como equivocado o foco excessivo dessa abordagem na redução de custos e mensuração de performance em detrimento do foco na prestação de serviços junto ao usuário mediante coprodução. Por outro lado, a hierarquia rígida inerente ao modelo de Estado Neo-Weberiano pode limitar as interações e, por sua vez, a coprodução. Assim, é a abordagem que reforça a interdependência entre as organizações públicas e seus *stakeholders* externos na forma do intercâmbio de informações e recursos que se adota para o presente estudo: a Governança Colaborativa, ou *New Public Governance*, nas palavras de Osborne (2010).

2.3.4 Inovação em serviços públicos sob a ótica da governança colaborativa

Após a apresentação dos principais paradigmas de Administração Pública no tópico anterior, cabe aqui discutir aquele que se alinha com a abordagem sobre a qual se delineia o presente estudo: a Nova Governança Pública (POLLITT; BOUCKAERT, 2011) ou Governança Colaborativa (HARTLEY; SORENSEN; TORFING, 2013). Essa abordagem se sedimentou enquanto uma das bases para o estudo à medida que o foco excessivo na eficiência da Nova Gestão Pública e a autorreferência marcante do Estado neo-weberiano não se apresentaram como alternativas viáveis para se analisar os processos complexos de colaboração entre atores e coprodução junto aos usuários de serviços públicos. É importante ressaltar aqui que se trata de uma abordagem sem uma delimitação clara na literatura, mas que, mesmo que por seus estudos difusos, apresenta como característica marcante o compartilhamento de informações e recursos entre atores que colaboram entre si para fins da consecução de políticas públicas e atendimento dos anseios da sociedade (OSBORNE, 2010; POLLITT; BOUCKAERT, 2011; OSBORNE; RADNOR; NASÍ, 2013). A coincidência de características entre o que a literatura seminal especializada em Administração Pública denomina como sendo Nova Governança Pública e Governança Colaborativa nos faz aqui assumir os termos enquanto sinônimos capazes

de representar as interfaces externas necessárias a se analisar a inovação no setor público sob a ótica dos serviços (POLLITT; BOUCKAERT, 2011).

Nambisan (2008, p. 11) destaca que a inovação colaborativa baseada em rede pode ser concebida como “uma abordagem colaborativa e focada externamente para inovação e solução de problemas no setor público que depende do aproveitamento dos recursos e da criatividade de redes e comunidades externas para amplificar ou aumentar a velocidade da inovação, bem como o alcance e a qualidade dos resultados da inovação”.

Segundo Nambisan (2008), essa perspectiva tem quatro princípios básicos: a) metas e objetivos compartilhados; b) visão de mundo e consciência compartilhadas; c) criação de conhecimento social; d) arquitetura de participação. Esses princípios podem ser entendidos como o reconhecimento organizacional do engajamento de *stakeholders* externos como uma pedra angular para a inovação pública colaborativa. Esta pode ser traduzida em objetivos estratégicos organizacionais e iniciativas que criam um ambiente interno que legitima a inovação e gera consciência externa sobre como os cidadãos, o setor e os atores sem fins lucrativos podem abordar soluções para problemas públicos.

Outro autor que busca propor caminhos para a superação dos gargalos de inovação em serviços públicos por intermédio de critérios específicos é Boomert (2010). O autor aponta as principais causas das deficiências na inovação do setor público. Segundo ele, elementos burocráticos limitam as fontes de inovação, o que, por conseguinte, mitigam a quantidade e a qualidade das ideias geradas. Além disso, o autor destaca que a cultura avessa ao risco estimulada pela “culpa pública pelo fracasso” enfraquece a legitimidade sociopolítica de assumir o risco da experimentação.

Com uma perspectiva semelhante, Potts (2009) que critica duramente a visão sobre risco na realidade dos serviços públicos e atribui o reconhecido déficit de inovação no setor à ênfase excessiva na eficiência e eliminação de desperdícios. Ao buscarem incessantemente mitigar quaisquer eventuais desperdícios, as organizações públicas abstêm-se da busca por novas práticas na prestação de serviços públicos e assim limitam sua capacidade evolutiva e, conseqüentemente, o atendimento das demandas mutáveis da sociedade. O autor lembra que o “bom” desperdício é inerente ao processo de experimentação do qual depende a inovação em serviços públicos.

Por outro lado, com base nessas deficiências e apostando na inovação colaborativa como caminho para superá-las, Bommert (2010) estabelece parâmetros para a avaliação da inovação colaborativa nesse setor, que foram concebidos para garantir que esse processo

superasse as lacunas mencionadas. Ainda segundo o mesmo autor, em resposta às restrições organizacionais inerentes ao setor público, a inovação colaborativa precisa: a) abrir o ciclo de inovação para garantir a absorção de ideias de recursos internos e externos; e, b) facilitar a tomada de riscos e incentivar iniciativas que promovam a inovação no setor público e a assunção de riscos no ambiente sociopolítico. Por fim, interações que incluam esses critérios aumentariam, conseqüentemente, a quantidade e a qualidade das inovações no setor público Bommert (2010).

Eggers e Singh (2009) argumentam que as organizações públicas devem ampliar suas fontes de inovação por meio da congregação de ideias e práticas geradas por indivíduos e organizações que atuam fora de suas fronteiras organizacionais. Nambisan (2008) entende que essa abordagem permite um processo de inovação mais rápido nas organizações públicas. Além disso, promove desempenho superior e um escopo mais amplo, de modo a provocar um aumento no nível de qualidade dos serviços públicos.

Osborne (2013) reforça a perspectiva da inovação colaborativa ao argumentar que a literatura sobre serviços apresenta uma perspectiva de coprodução de serviços diferente daquela tradicional utilizada na Administração Pública que, por sua vez, aborda a coprodução como um elemento acessório em um contexto em que a atuação dos usuários é limitada pela disseminação de práticas atreladas à Nova Gestão Pública (NGP) e que, por sua vez, detém foco na eficiência.

Além disso, aproximando ainda mais à lógica de serviços para se abordar a inovação no setor público, Osborne (2013) reforça que as características da prestação de um serviço detêm um papel importante na constituição do valor percebido de um serviço e acrescenta que as expectativas que um usuário tem ao acessar qualquer outro tipo de serviço é correspondente à expectativa gerada em torno da prestação de um serviço público. Sedimentando essa mesma visão, Skalen *et al.* (2018) buscam estabelecer um modelo com base nas convergências entre as vertentes da Lógica do Serviço Público e da Inovação no Serviço Público. Os resultados apontam que a integração entre profissionais e usuários podem fazer com que suas experiências contribuam para o processo de inovação pública, reforçando a importância da coprodução no contexto público.

Ao também destacarem o potencial da interação entre os profissionais prestadores de serviços públicos atuantes junto aos usuários, Osborne e Strokosch (2013) apontam que somente uma parceria genuína entre dois grupos de atores pode congrega condições para que haja o que os autores chamam de coprodução ampliada. Segundo os autores, a coprodução ampliada pode ser entendida como uma combinação entre a coprodução decisória ou estratégica

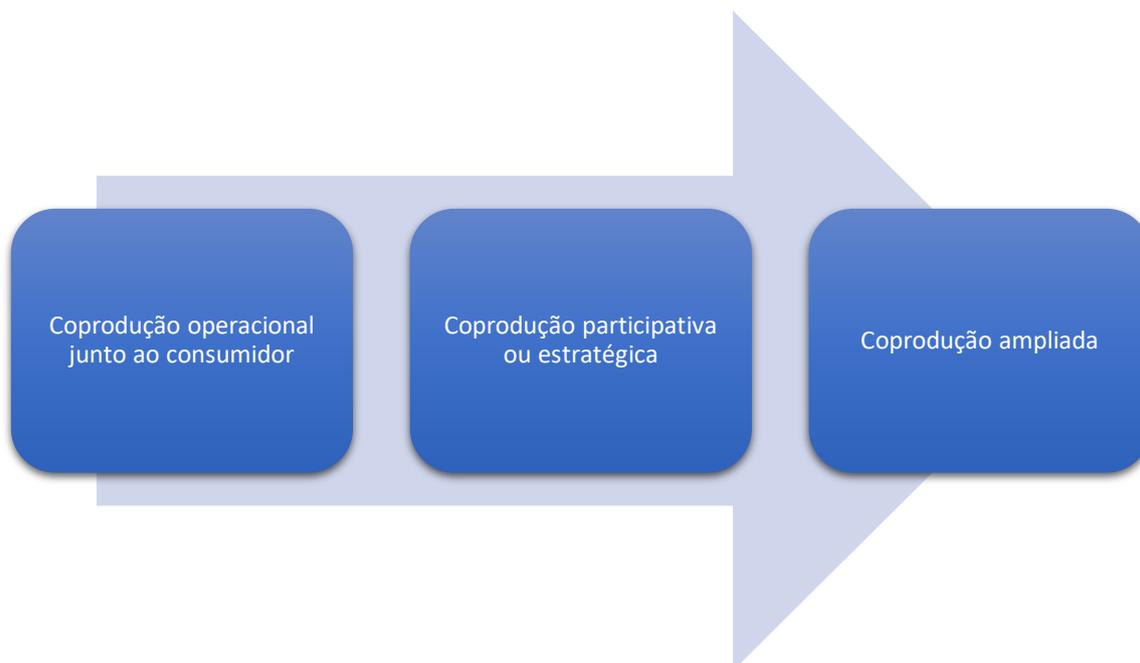
e a coprodução operacional em serviços e é responsável por inovações profundas em serviços públicos, conforme se detalha a seguir.

No caso da coprodução decisória ou estratégica, trata-se da participação de usuários e cidadãos nos processos de tomada de decisão, principalmente em nível estratégico de organizações prestadoras de serviços públicos de modo que os usuários passam a contribuir para as fases de planejamento de serviços. Esse tipo de coprodução tem como objetivo melhorar a qualidade dos serviços existentes mediante uma tomada de decisões aberta às participações dos usuários e se baseia nas formulações teóricas advindas do campo da administração públicas (OSBORNE; STROKOSCH, 2013).

Em contrapartida, a coprodução operacional em serviços ocorre em situações em que o usuário é engajado no processo de prestação de serviços no momento em que ele ocorre a partir do foco no empoderamento da sua contribuição operacional para o resultado do processo, impactando assim sua experiência. Esse tipo de coprodução se mostra calcada principalmente em torno na literatura sobre serviços (OSBORNE; STROKOSCH, 2013).

Por fim, os autores definem a coprodução ampliada como a conjugação dos tipos operacional e estratégico de coprodução anteriores para fins de desafiar o paradigma de prestação de serviços existente a partir do protagonismo dos usuários. Dessa maneira, Osborne e Strokosch (2013) constituíram um *continuum* de coprodução a partir das interseções entre a literatura especializada em administração pública e aquela relacionada às ciências de serviços de forma geral. A classificação é ilustrada pela Figura 4.

Figura 4 - Continuum de tipos de coprodução em serviços públicos.



Fonte: Adaptado de Osborne e Strokosch (2013).

Osborne e Strokosch (2013) mencionam que a coprodução ampliada é tipo de coprodução que detém o potencial de desafiar o sistema de prestação de serviços vigente e promover inovações nos serviços públicos com base na participação ativa dos usuários e cidadãos tanto nas decisões em torno das políticas públicas quanto nas interações inerentes aos processos de prestação de serviços.

Apesar de desejável pelos autores, a integração entre a atuação participativa em nível estratégico e de operações pode precisar de um elo organizacional que articule esses dois níveis que, em se tratando de setor público, podem ser afastados por diversos níveis hierárquicos. Nesse sentido, Saari, Lehtonen e Toivonen (2015) e buscaram investigar quais os atores e atividades são responsáveis pela coordenação entre ideias e iniciativas advindas da alta administração e aquelas oriundas níveis hierárquicos subordinados a eles. Os resultados da análise qualitativa das entrevistas apontaram que o ajuste dos processos “de cima para baixo” e “de baixo para cima” demanda o envolvimento pessoal dos gestores mediante o estabelecimento de arenas de comunicação entre as partes, criação de redes e ferramentas de mediação. Por fim, os autores apontam os gerentes médios — ou táticos — como importantes elos para a implementação dessa convergência entre as inovações dos empregados e aquelas advindas das estratégias de cima pra baixo. Os autores chamam o processo de reflexividade

estratégica e afirmam que a condução bem-sucedida desse processo é capaz de acelerar a inovação nos serviços públicos.

Osborne e Strokosch (2013) ponderam que, ao envolver os usuários e cidadãos no que ele chama de coprodução ampliada para fins de inovação em serviços, não significa que não possam ocorrer desdobramentos indesejáveis. Assim, os autores ressaltam que buscar a inovações transformadoras em serviços mediante coprodução ampliada é uma tarefa totalmente distinta de se avaliar os riscos envolvidos nesse processo.

Nesse sentido, ainda sobre o risco de se inovar em serviços públicos, Brown e Osborne (2013, p. 194-199) aprofundaram seus estudos em torno da literatura sobre risco e inovação de modo a formular proposições que possam ser testadas empiricamente e oferecer diretrizes para uma governança de risco para inovação em serviços públicos.

(1) Nossa proposição inicial é, portanto, que os PSOs exigem uma mistura de todas as três abordagens de risco: consequente, organizacional e comportamental. (2) Nossa segunda proposição é, portanto, que as abordagens atuais para gerenciamento de riscos em serviços públicos não são "adequadas para todos os fins" em relação ao caso mais complexo de inovação em serviços públicos. (3) Nossa terceira proposição é, portanto, que uma estrutura significativa para entender e lidar com riscos e inovação em serviços públicos deve ser aquela que compreenda a necessidade de considerar os benefícios e os perigos de qualquer risco no processo de tomada de decisão em torno dela. (4) Nossa quarta proposição é, portanto, que a governança de riscos, em vez da minimização ou gestão de riscos, é a estrutura apropriada para a compreensão e negociação de riscos em inovação em serviços públicos. (5) Nossa quinta e última proposição é, conseqüentemente, que existem três modos possíveis de responder a risco de inovação em serviços públicos dentro de uma estrutura de sistemas fechados, naturais e abertos. Esses são, respectivamente, um modo de minimização de risco, baseado na tomada de decisões tecnocráticas, um modo de análise de risco, com base no processo decisório e em um modo de negociação de risco, com base em riscos transparentes governança.

As proposições formuladas pelos autores refletem uma perspectiva contingencial diante dos riscos de inovação em serviços públicos, uma vez que não há uma prescrição em torno de uma única abordagem ou melhor prática para se adotar em todas as situações. Os autores preconizam, assim, uma conjugação das abordagens de riscos baseada nas decisões tecnocráticas, apreciação pelas instâncias superiores e aquela calcada em governança transparente.

Focalizando a organização em seu ecossistema, Andrews, Pritchett e Woolcock (2017, p. 32) afirma que “os sistemas do setor público são frequentemente fechados à novidade” e, “os sistemas do setor público de países em desenvolvimento geralmente avaliam a novidade

alinhada com a conformidade da agenda” com organismos internacionais. Isso criaria um distanciamento entre o propósito organizacional e um aumento do seu nível de funcionalidade.

As organizações em que as metas são estabelecidas com base no cumprimento da agenda não criam um ambiente interno receptivo a lideranças e servidores públicos de linha de frente comprometidos em aprimorar a funcionalidade das organizações públicas por meio da introdução de novidades. Do ponto de vista dos servidores públicos, não há expectativas de serem recompensados ou mesmo reconhecidos em tais organizações. Novas ofertas de serviços ou melhorias nos serviços públicos existentes não contribuiriam para o alcance dos objetivos organizacionais e, conseqüentemente, não seriam legitimados pela estratégia organizacional. (ANDREWS; PRITCHETT; WOOLCOCK, 2017).

Seguindo essa lógica, a inovação do setor público brasileiro advém, em geral, de ações isoladas de alguns servidores, no âmbito individual, sem sua devida sustentação por meio de estratégias sistematizadas capazes de orientar tais iniciativas (CAVALCANTE; CUNHA, 2017). Dessa forma, o enfoque restrito ao âmbito individual, apesar de relevante, não seria capaz de explicar as condições organizacionais e sistêmicas capazes de influenciar a capacidade de implementação de políticas públicas.

Segundo Potts (2009, p. 40), situações dessa natureza acontecem uma vez porque o senso comum sobre as organizações de serviço público é fortemente baseado na eficiência e transparência. Conseqüentemente, gera aversão ao risco e à experimentação neste tipo de organizações. O autor pondera que algumas ações podem ser empreendidas para mitigar as barreiras entre essa perspectiva e as inovações do setor público. Ele defende que

Há um papel importante para a educação pública sobre a real natureza da necessidade de experimentação de políticas baseadas na realidade da evolução econômica e seus correlatos socioculturais, a fim de criar um clima público de confiança e vontade de proceder caminhos experimentais.

Além disso, o autor também recomenda que as organizações públicas expliquem claramente as experimentações propostas, as condições e os principais resultados de aprendizagem. Potts (2009, p. 42) justifica a necessidade de inovações dentro das organizações públicas destacando que “a política deve então buscar ser experimental na proporção da taxa e profundidade da mudança econômica” e enfatiza que vários benefícios de inovar nos serviços públicos têm sido subestimados por atores sociopolíticos.

2.3.5 Estudos empíricos sobre inovações em serviços públicos

Após situar teoricamente a abordagem que se adota para as inovações em serviços diante dos principais paradigmas de Administração Pública, cabe trazer à tona como as inovações sem serviços tem se refletido em estudos voltados à realidade empírica pública.

Com foco nos serviços públicos habitacionais, em um estudo longitudinal, Walker (2003) lançou mão de métodos qualitativos com base em entrevistas e documentos, baseando-se em estudos de casos, para demonstrar como a inovação no serviço público revela-se de forma complexa e reiterada. Assim, o autor conclui reconhecendo a importância do desenvolvimento da cultura de inovação, o papel central do trabalho em equipe para que as competências sejam conjugadas e empregadas oportunamente ao longo dos processos de uma organização, o poder da experimentação e demonstração das potencialidades da inovação junto aos envolvidos. Além disso, o autor aponta a necessidade de se gerir a inovação com flexibilidade de modo que as visões diferentes que os diversos níveis organizacionais possam ter não afetem a inovação. Como solução para esse tipo de impasse, Walker (2003) ressalta o papel da liderança e de estratégias capazes de delinear o comportamento dos colaboradores tal como o treinamento.

Em um estudo que busca compreender como um novo modelo de governança emana da prestação de serviços integrados, Laitinen, Kinder e Stenvall (2017) demonstram que a cultura e o contexto modelam a forma e processos de governanças. Assim, podem ser observadas novas governanças emergindo do envolvimento dos usuários na coprodução e desenho conjunto de serviços integrados. Os autores concluem que a interação entre os servidores públicos e usuários podem provocar reflexões capazes de incentivar a inovação e, assim, constituir um canal de inovação colaborativa.

Collm e Shedler (2013) exploram elementos e estratégias sistêmicas de formação de conectividade entre gestores públicos e cidadãos para introdução de inovações organizacionais como a vislumbrada pelo conceito de inovação mediante *crowdsourcing* no setor público e concluem que os gestores públicos podem melhorar as interfaces com as pessoas mediante a criação de rotinas, práticas, papéis e redundâncias. Essa compreensão ressalta a relevância dos gestores públicos na promoção de instrumentos de suporte à inovação.

Também no sentido de promover incentivos às interações entre servidores e usuários, ao identificarem um número reduzido de trabalhos sobre jogos no trabalho como ferramenta de suscitação de novas ideias, Kinder, Stenvall e Memon (2018) investigam o serviço público como um profícuo ambiente para surgimento de ideias mediante jogos interativos no trabalho.

Por meio dos casos estudados, os autores compreendem que, inicialmente, as inovações organizacionais e de governança são incrementais, entretanto, em um recorte mais amplo de tempo, inovações radicais e novas governanças podem ser alcançadas mediante dinâmicas de grupo com o uso de jogos no trabalho. Esse experimento conduzido em um hospital público revelou a validade que práticas capazes de estreitar as comunicações entre servidores públicos e usuários pode ter sobre a inovação em organizações públicas.

Torugsa e Arundel (2017) buscaram explorar, mediante um estudo qualitativo, a influência da aversão de riscos organizacionais nos benefícios das inovações em serviços. Os autores concluem que gestores de organizações públicas com muita ou pouca aversão ao risco podem auferir benefícios da inovação em serviços e, de certa forma, o contexto estudado pelos autores contrapõe parcialmente à perspectiva de Potts (2009), apesar de sinalizar que estratégias distintas devem ser aplicadas para esses dois perfis de risco de organização pública. No que diz respeito aos métodos que podem ser aplicados para ambos tipos de organizações, Torugsa e Arundel (2017) apontam que uma estratégia integrada capaz de conjugar colaboração, processos complementares, inovações comunicacionais e apoio ativo da administração da organização constituem o método mais efetivo.

Yang e Hsiao (2009), por meio de uma experiência vivenciada junto a um programa de incorporação de tecnologias da informação à saúde pública de Taiwan, tentam propor alguns mecanismos capazes de promover a inovação em serviços de saúde públicos. Ao longo do caso estudado, Yang e Hsiao (2009) verificaram que seria interessante criar uma organização específica — com amplo apoio da alta administração — para o desenvolvimento de uma inovação em serviços, uma vez que a utilização de somente uma equipe virtual limitou a coordenação das atividades do projeto. Ao longo do estudo, Yang e Hsiao (2009) realizaram um levantamento junto a empresas parceiras desse projeto do governo que revelou que as principais barreiras para a inovação nos serviços públicos podem ser consideradas: ausência de mecanismos de gestão de inovação em serviços; ausência de instrumento de integração para apoiar a inovação em serviços e ausência de métodos de desenvolvimento de novos serviços adequados à situação.

A partir de uma abordagem transversal que permeia diversas áreas do serviço público devido sua ampla possibilidade de aplicação, Siddique (2008) buscou investigar os efeitos da experiência do setor público na Malásia ao longo da implementação do governo eletrônico na governança e provisão de serviços públicos. Como resultado, Siddique (2008) verificou que a implementação do governo eletrônico permitiu uma série de avanços na prestação de serviços

públicos. Entretanto, o autor faz uma ressalva quando sinaliza que uma série de restrições têm mitigado o alcance da incorporação dessas novas práticas, uma vez que foi identificado, além da limitação do leque de serviços ofertados, a falta de familiarização com as tecnologias e treinamento sobre as mesmas como gargalo para o acesso aos serviços públicos.

Em um estudo com foco nos diversos componentes comportamentais adaptativos dos usuários inerentes à utilização da Internet 2.0 no domínio governamental dos Estados Unidos, Cromer (2010) empregou questionários em 482 usuários dos serviços virtuais. Dessa forma, o autor sinaliza que um ambiente capaz de apoiar a integração da Internet 2.0 aos serviços governamentais envolve um ambiente de confiança e transparência entre todos os *stakeholders* envolvidos. Além da confiança mútua entre eles, Cromer (2010) ressalta a importância do treinamento dos usuários para que sua autossuficiência na utilização dos serviços online proporcione incrementos no potencial adaptativo desses *stakeholders*.

Trazendo o debate sobre inovação em serviços públicos para a arena da gestão de pessoas, Hyde (2009) pesquisou como as expectativas dos colaboradores pode influenciar o desempenho dos indivíduos e, conseqüentemente, a inovação nos serviços prestados pelo sistema nacional de saúde do Reino Unido. No que diz respeito às expectativas dos colaboradores, os autores verificaram que essas são constituídas por expectativas de infraestrutura básica, práticas de gestão de pessoas e mecanismos de suporte à atuação desses colaboradores. Os autores concluem que a satisfação de expectativas pode ser associada com maiores níveis de inovação em serviços públicos e desempenho. Por outro lado, as expectativas não atendidas se traduziram no mero cumprimento de regras pelos envolvidos no atendimento aos pacientes.

Por meio de um esforço voltado à integração da abordagem de inovação em serviços com a abordagem da inovação social, Windrum (2014) buscam propor um modelo com base em casos oriundos do serviço público de saúde ao redor da Europa que estabeleça as interseções entre esses dois campos de conhecimento. O estudo leva em consideração a perspectiva de múltiplos agentes com foco principal na representação dos interesses dos cidadãos por organizações não governamentais como a Cruz Vermelha Austríaca. Ao longo do estudo, os autores puderam verificar que a Cruz Vermelha da Áustria atuou como um importante interlocutor dos interesses dos cidadãos e articulou junto ao setor público, setor privado e sociedade civil a inovação no serviço de produção, utilização e acesso a desfibriladores portáteis. A atuação da Cruz Vermelha Austríaca também perpassou pela capacitação dos usuários dos produtos e até mesmo no design do produto. O estudo destaca o papel de

organizações não governamentais enquanto importantes *stakeholders* externos para o processo de inovação em serviços públicos.

Reconhecendo a natureza híbrida — dada pelas interfaces entre membros do setor público, setor privado e sociedade civil necessárias à prestação de serviços públicos — das organizações que prestam serviços público de saúde na Inglaterra, Vickers *et al.* (2017) buscaram compreender, mediante estudos de casos em empreendimentos com foco social, como essas organizações podem combinar de forma criativa as lógicas dos setor público e privado e sociedade civil com vistas à inovação em serviços públicos. Os autores verificam um processo de interação fluido e criativo entre as lógicas apresentadas que envolvem também os *stakeholders* principais, tais como financiadores dos serviços, usuários e organizações prestadoras de serviços parceiras. Além disso, os autores ressaltam a importância das decisões discricionárias a respeito da alocação orçamentária para a inovação, uma vez que ela envolve a assunção dos riscos para a inovação em serviços. Entretanto, reconhecem, assim como Potts (2009), as dificuldades de se prestar contas da assunção de riscos no setor público.

Representando também uma das exceções de estudos que tratam de inovação em serviços públicos pelo fato de não se concentrarem na investigação de serviços de saúde, Kallio e Lappalainen (2015) exploram como o desenvolvimento de serviços colaborativos em projetos de inovação envolvendo uma rede de atores públicos e privados podem ser abordados como um processo de aprendizagem organizacional. Como resultado, Kallio e Lappalainen (2015) defendem a visão de que a busca pela aprendizagem em rede desejada na criação de um novo serviço necessita de um objetivo compartilhado para desenvolvimento — que não ocorre de forma linear — em longo prazo.

Na busca pela compreensão, mediante estudos de casos, das funções desempenhadas pelas organizações do terceiro setor na formação e gestão das redes de inovação em serviços públicos de saúde, Windrum (2014) concluiu que tais organizações demonstraram neutralidade e confiabilidade em relação à sua atuação, uma vez que os membros dessas organizações se mostravam presentes nas redes de inovação ao utilizarem suas conexões para alavancar competências e recursos. Um importante elemento associado aos recursos humanos dessas organizações do terceiro setor, segundo Windrum (2014), diz respeito às competências híbridas desenvolvidas com a experiência de livre trânsito entre organizações públicas e privadas.

Por fim, detalhou-se ao longo do Quadro 10 o levantamento da literatura abordada ao longo do tópico 2.3.

Quadro 10 - Resultado detalhado do levantamento da literatura para o tópico 2.3.

Texto	Autoria e ano	Fonte (Ex: Livro ou periódico)	Relação com o problema de pesquisa
The Study of Administration	Wilson (1887)	Political Science Quaterly	Definições e debates sobre abordagens à Administração Pública
Science, Values and Public Administration	Gullick (1937)	Papers on the science of administration	Aponta a comunicações entre administração pública e privada no que tange à incorporação de princípios gerenciais como a eficiência
Development of Theory of Democratic Administration	Waldo (1952)	American Political Science Review	Conceito de Administração pública com a ideia de que a eficiência não deve ser um princípio autossuficiente no contexto público
Teoria de la organización para la administración pública	Harmon e Mayer (1999)	Teoria de la organización para la administración pública.	Proporcionam uma definição de administração pública para ampliação do debate sobre serviços públicos
Evidence on the Management of Public Services Innovation	Walker (2003)	Public Money & Management	Revela aspectos explicativos sobre a inovação sem serviços públicos
Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism	Bozeman (2007)	Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism.	Define valor público
E-government and Innovations in Service Delivery: the Malaysian Experience	Siddiquee (2008)	International Journal of Public Administration	Verifica a necessidade de familiarização dos usuários com novas interfaces tecnológicas com os cidadãos para a prestação de serviços

A neo-Schumpeterian Model of Health Services Innovation	Windrum e Garcia-Goni (2008)	Research policy	Aplicação empírica do modelo interpretativo de inovação em serviços de Gallouj e Weinstein (1997)
Transforming Government Through Collaborative Innovation	Nambisan (2008)	Relatório da IBM.	Propõe modelo colaborativo para inovação no setor público a partir de experiências empíricas
Human Relations Management, Expectations and Healthcare: A Qualitative Study	Hyde (2009)	Human Relations	Aponta os reflexos do alinhamento entre expectativas dos servidores públicos e disponibilização de recursos pelas organizações públicas nas inovações em serviços públicos
Mechanisms of Developing Innovative IT-Enabled Services: A Case Study of Taiwanese Healthcare Service	Yang e Hsiao (2009)	Technovation	Aponta barreiras para inovação em serviços públicos.
The Public Innovator's Playbook: Nurturing Bold Ideas in Government	Eggers e Singh (2009)	Innovator's Playbook: Nurturing bold ideas in government.	Guia de inovação no setor público com proposições para superação de desafios no setor
The Innovation Deficit in Public Services: The Curious Problem of too Much Efficiency and not Enough Waste and Failure	Potts (2009)	Management, Policy and Practice	Aponta a importância de se inovar em serviços públicos e abordar essas inovações sob a ótica da inovação em serviços
Understanding Web 2.0's Influences on Public e-services: A Protection Motivation Perspective	Cromer (2010)	Innovation	Aponta características do ambiente favorável à integração entre servidores e usuários para fins de implementação de um novo serviço
Collaborative Innovation in the Public Sector. International Public Management Review	Bommert (2010)	International public management review	Estabelece critérios para a inovação colaborativa no setor público

Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and Neo-Weberian State	Pollitt e Bouckaert (2011)	Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and Neo-Weberian State	Discussão dos paradigmas por trás das reformas administrativas e transformações nos serviços públicos no mundo
Risk and Innovation: Public Management Review	Brown e Osborne (2012)	Public Management Review	Apresenta diferentes abordagens para riscos associados às inovações em serviços públicos
Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship	Hartley, Sorensen e Torfing (2013)	Public Administration Review	Apontam os desdobramentos da adoção de diferentes paradigmas de inovação no setor público
New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach	Osborne, Radnor e Nasí (2013)	American Review of Public Administration	Elaboração de proposições de modo a situar a Nova Governança pública alinhada com a lógica dominante em serviços no setor público
Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives	Osborne e Strokosch (2013)	British Journal of Management	Proposição de um continuum de produção cuja a evolução leva à inovação em serviços públicos
Direito administrativo	Di Pietro (2013)	Direito Administrativo	Interpretações da natureza jurídica de organizações públicas e seus atos administrativos
Public and Private Features of Innovation	Hartley (2013)	Handbook of innovation in public services	Diferenciam inovação no setor público e setor privado
A Services-Influenced Approach to Public Service Innovation?	Osborne (2013)	Handbook of innovation in public services.	Proposição de uma abordagem dominante em serviços para se abordar a inovação no setor público

Strategies for Introducing Organizational Innovation to Public Service Organizations	Collm e Schelder (2014)	Public Management Review	Exploram elementos e estratégias sistêmicas de formação de conectividade entre gestores públicos e cidadãos para introdução de inovações
Third Sector Organizations and the Co-Production of Health Innovations	Windrum (2014)	Management Decision	Situa atores não governamentais como intermediários na mediação das demandas dos usuários para fins de inovação
Making Bottom-Up and Top-Down Processes Meet in Public Innovation	Saari, Lehtonen e Toivonen (2015)	Services Industries Journal	Ressalta o papel de atores internos específicos para articulação de ideias advindas da alta administração com aquelas vinda do nível operacional para fins de inovação em serviços
Organizational Learning in an Innovation Network: Enhancing the Agency of Public Service Organizations	Kallio Lapplainen (2015)	Journal of Service Theory and Practice	Exploram como o desenvolvimento de serviços colaborativos em projetos de inovação envolvendo uma rede de atores públicos e privados podem ser abordados como um processo de aprendizagem organizacional
Co-Production, Interdependence and Publicness: Extending Public Service-Dominant Logic.	Alford (2016)	Public Management Review	Especificidades da coprodução no setor público e produção de valor público e privado
Rethinking the Effect of Risk Aversion on the Benefits of Service Innovations in Public Administration Agencies	Torugsa e Arundel (2017)	Research Policy	Influência da aversão dos riscos nos benefícios das inovações em serviços

Public Service Innovation and Multiple Institutional Logics: The Case of Hybrid Social Enterprise Providers of Health and Wellbeing	Vickers et al.(2017)	Research Policy	Apresenta como organizações prestadoras de serviços sociais podem combinar de forma criativa as lógicas dos setor público e privado e sociedade civil com vistas à inovação em serviços públicos
Building State Capability: Evidence, Analysis, Action	Andrews, Pritchett e Woolcock (2017)	Building State Capability: Evidence, Analysis, Action.	Abordagem para a solução de problemas e inovação em serviços públicos
É preciso inovar no governo, mas por quê?	Cavalcante e Cunha (2017)	Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil	Apresenta características da inovação no setor público brasileiro que, por sua vez, envolve também as universidades públicas
O Sistema de inovação do serviço público do Brasil: conclusões preliminares	OECD (2018)	Relatório da OCDE.	Contextualiza empiricamente as inovações no setor público brasileiro a partir de pesquisa qualitativa.
Play at Work, Learning and Innovation	Kinder, Stenvall e Memon (2018)	Public Management Review	Apontam práticas de dinâmica de grupos como instrumento de integração entre servidores e usuários para fins de inovação em serviços públicos
Street-Level New Public Governances in Integrated Services-As-A-System	Litinen, Kinder e Stenvall (2018)	Public Management Review	Aponta os desdobramentos da integração de serviços públicos na forma de um sistema e menciona a inovação com base no usuário como sendo um deles
Understanding Public Service Innovation as Resource Integration and Creation of Value Propositions	Skalen et al.(2018)	Australian Journal of Public Administration	Aponta a importância de integração entre servidores e usuários para a inovação
The Innovation System of the Public Service of Brazil: An Exploration of its Past, Present and Future Journey	OECD (2019)	Relatório da OCDE.	Contextualiza empiricamente as inovações no setor público brasileiro a partir de pesquisa qualitativa.

<p style="text-align: center;">Understanding and Managing Public Organizations</p>	<p style="text-align: center;">Reiney, Fernandez e Malatesta (2021)</p>	<p style="text-align: center;">Understanding and Managing Public Organizations</p>	<p style="text-align: center;">Aponta o papel da burocracia representativa para se garantir a gestão democrática das organizações públicas</p>
---	---	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

2.4 AS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS NO BRASIL

As universidades públicas são caracterizadas por singularidades na forma de gerir seus recursos tangíveis e intangíveis que, por sua vez, são desdobramentos de uma série de regulamentações e diretrizes incidentes somente sobre as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). O caráter público-acadêmico que constitui as universidades públicas federais também implica que as inovações em serviços ocorram sob uma lógica distinta que congrega as interseções entre essas duas esferas.

Os primeiros passos do estabelecimento de um sistema nacional de ensino superior no Brasil foram contemporâneos à chegada da família real portuguesa ao Brasil, em 1808, de forma que, àquela época, os principais aspectos do núcleo de ensino superior que se destacavam eram o direcionamento à capacitação profissional e a interferência direta do Estado sobre o sistema (SAMPAIO, 1991).

Martins (2002) resgata que, nesse mesmo ano, foram abertas a Escola de Cirurgia e Anatomia em Salvador, a Escola de Anatomia e Cirurgia Academia da Guarda Marinha ambas no Rio de Janeiro. Nos anos subsequentes, o governo absolutista residente no Brasil deu continuidade à criação de novos cursos e, sob a influência do modelo que a Universidade de Coimbra adotara àquela altura, voltou-se à formação de profissionais liberais em faculdades isoladas, de forma que a natureza não universitária não mitigava o prestígio e as oportunidades de ocupação profissional de seus discentes (MARTINS, 2002).

O sistema educacional superior do Brasil passou a se expandir de forma mais significativa, ao incorporar novos tipos de organização administrativa uma vez que os 24 estabelecimentos de ensino superior foram acrescidos de estabelecimentos privados que, ao serem permitidos pela nova Constituição promulgada àquela altura, em 1891, contaram com “a iniciativa das elites locais e confessionais católicas” (MARTINS, 2002, p. 1).

A respeito desse período, Teixeira (1989) aponta que uma visão utilitarista voltada à formação profissional da educação superior por parte dos governantes brasileiros contribuiu para a postergação, até o ano de 1920, da nomeação do primeiro conjunto de escolas

profissional como universidades. Tal fato correspondeu à criação da Universidade Federal do Rio de Janeiro que era, então, constituída pelas escolas profissionais superiores que existiam naquela cidade.

Décadas mais tarde, em uma primeira ocasião onde se buscou sistematizar dados quantitativos sobre o sistema nacional de ensino superior, em 1933, verificou-se que o setor privado era responsável por 64,4% dos estabelecimentos, enquanto 43,7% eram geridos pelo âmbito público (MARTINS, 2002).

O aumento do excedente correspondente aos alunos que, ao realizarem o vestibular para ingressar em universidades públicas, não puderam ser atendidos por insuficiência de vagas — de 28.728 em 1960 para 161.527 em 1969 — provocou uma expansão abrupta da oferta de vagas no ensino superior de passou de cerca de 200.000 matrículas para 1,4 milhão. Cabe ressaltar que $\frac{3}{4}$ dessa expansão do número de matrículas foi suprida pelo setor educacional privado e que a expansão limitada das matrículas em instituições públicas de educação superior pode também ter sido ocasionada pela decisão de se incorporar ao ensino dimensão da pesquisa científica, o que gerou a ampliação dos custos de manutenção dessas unidades (MARTINS, 2002).

Diante desse contexto, o Governo Federal promulgou a reforma universitária de 1968, que, segundo Sampaio (1991), foi responsável pelas bases do modelo universitário brasileiro até o início da década de 1990 e estabelecia:

- 1) A abolição da cátedra e a institucionalização do regime departamental de organização como unidades mínimas de ensino e pesquisa;
- 2) Criação dos institutos básicos;
- 3) Segmentação da organização da grade curricular em 2 (duas) fases: básica e profissionalizante;
- 4) Estabeleceu o sistema de créditos, a semestralidade e a flexibilidade curricular.
- 5) Adoção de uma estrutura organizacional que, por um lado, previa a criação de níveis hierárquicos como departamentos, unidades e reitoria, e, por outro lado, determinava a criação de colegiados com docentes de diferentes departamentos.

Ao fazer uma análise crítica da reforma universitária de 1968, Vieira e Vieira (2003, p. 903) apontam que “a reestruturação proposta pela reforma de 1968 contribuiu para elevar o grau de burocratização nas estruturas universitárias federais”. Vieira e Vieira (2003) atribuem a essa reforma uma expansão das disfunções burocráticas relacionadas ao excesso de normas.

Buscando um outro ciclo de expansão da oferta de vagas no ensino superior, em 2007, o Governo Federal do Brasil instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) mediante o Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. O objetivo do programa era, segundo o próprio texto legal, “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”.

O art. 2º que versa sobre as diretrizes do BRASIL (2007), as enumerava como sendo

I - redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno; II - ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior; III - revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade; IV - diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada; V - ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e VI - articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica.

Segundo esse mesmo decreto, as universidades que apresentassem um plano detalhado de expansão pautado por essas diretrizes teriam acesso a recursos do Ministério da Educação para fazer frente aos gastos necessários ao alcance dos objetivos de ampliação estabelecidos de modo a considerar a vocação e inserção regional de cada universidade (BRASIL. 2007).

Apesar da expansão do número de matrículas, décadas mais tarde um relatório da OCDE deu conta de que, em 2008, apenas 11% da população brasileira entre 24 e 35 anos detinha um diploma de educação superior, enquanto a média de graduados com ensino superior verificada nos países da OCDE era de 35%. Uma década mais tarde, em 2018, o Brasil tinha 21 em cada 100 jovens com um diploma de nível superior, enquanto a média dos países da OCDE com o mesmo nível educacional chegava a 44%. Ao compararmos com alguns países asiáticos como o Japão e Coreia, verifica-se que os mesmos indicadores corresponderam, em 2018, a 61% e 70%, respectivamente (OCDE, 2018).

De acordo com o Censo da Educação Superior (CENSUP) realizado em 2020, o Brasil possuía 299 instituições de educação superior públicas distribuídas entre as esferas federal, estadual e municipal, dentre as quais, 63 são universidades públicas federais distribuídas entre as capitais dos estados e Distrito Federal e as cidades do interior. É sobre o grupo das

universidades públicas federais brasileiras que se estabelece a investigação ambicionada nesse estudo (BRASIL, 2020).

Por fim, apresenta-se o Quadro 11 com a síntese da literatura utilizada no tópico 2.4.

Quadro 11 – Resultado detalhado do levantamento da literatura para o tópico 2.4.

Texto	Autoria	Fonte (Ex: Livro ou periódico)	Relação com o problema de pesquisa
Ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até a fase atual de reconstrução e reforma	Teixeira (1989)	Ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até a fase atual de reconstrução e reforma.	Contextualiza as mudanças ocorridas ao longo dos anos no ensino superior brasileiro
Evolução do ensino superior brasileiro	Sampaio (1991)	Evolução do ensino superior brasileiro.	Contextualiza as mudanças ocorridas ao longo dos anos no ensino superior brasileiro

<p>Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais</p>	<p>Martins (2002)</p>	<p>Acta Cirurgica Brasileira</p>	<p>Contexto histórico do surgimento e mudanças na configuração das universidades públicas federais ao longo do tempo</p>
<p>Research in Brazil: A Report for CAPES by Clarivate Analytics</p>	<p>Cross, Thomsom e Sinclair (2017)</p>	<p>Clarivate Analytics, Executive Summary.</p>	<p>Situa quantitativamente a produção científica das universidades públicas no Brasil e no mundo</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

2.5 INOVAÇÃO EM SERVIÇOS EM UNIVERSIDADES

Leih e Teece (2016) ressaltam que há desconfiança por parte de alguns membros da academia acerca da incorporação de tecnologias de gestão concebidas em torno da realidade do setor privado com base na assunção de que a educação superior pode ser encarada como sendo uma atividade puramente intelectual voltada à pesquisa, ensino e algo a mais. Porém, os autores são contundentes ao discordarem dessa perspectiva por compreenderem que as boas práticas de gestão servem às melhorias e à sobrevivência, seja em organizações com fins lucrativos ou não. Além disso, os autores lembram que as demandas em torno da atuação das universidades mudaram a tal ponto nas últimas décadas que o não desenvolvimento da capacidade de inovar poderia colocar em jogo a própria existência de uma universidade ou promover o desperdício e alocação equivocada de recursos.

Uma visão inicial sobre os artigos já aponta que cinco deles não apresentam qualquer conceito sobre inovação ou inovação em serviços. Além disso, pode-se verificar que há uma

grande diversidade de inovações descritas, apesar de se identificar na busca uma reincidência de artigos tratando de inovação em serviços em bibliotecas universitárias na África. Ademais, percebe-se que alguns autores buscaram propor um modelo com o objetivo de explicar as relações entre as inovações em serviços e outras variáveis. Dois trabalhos são constituídos por revisão de literatura, enquanto dez deles envolveram a coleta de dados primários do mundo empírico do contexto estudado. Enquanto oito artigos adotaram métodos quantitativos, apenas um optou por empregar métodos qualitativos e um conjugou métodos quantitativos e qualitativos. Verifica-se, assim, uma ampla prevalência de estudos quantitativos nos estudos que são revisitados a seguir.

Ao buscarem analisar a capacidade de inovação nos processos de serviço ao cliente em departamentos de matrícula em instituições de ensino superior (IES) de Barranquilla, na Colômbia, Vega-Sampayo, Olivero-Vega e Gastelbondo-Gómez (2020) concluem, em um estudo quantitativo, que as IES devem lançar mãos de processos de serviços inovadores com vistas à adaptação às transformações em seu contexto, diferenciando-se assim mediante maior produtividade e reconhecimento no mercado.

Lee e Patel (2020), por sua vez, dedicaram-se a responder, aplicando um estudo de caso qualitativo, como os serviços de assessoria de carreira em uma universidade podem inovar ao serem operados mediante uma plataforma colaborativa. Os autores destacam que além de proporcionar aos serviços de carreira uma posição mais competitiva, a utilização de uma plataforma para tal finalidade permite uma maior troca nos diferentes *stakeholders* imbuída em um senso maior de comunidade e conexão mútua. A plataforma de serviços de carreira não só um aumento de 33% para 80% no nível de ciência dos serviços de carreira como também aumentou o envolvimento dos usuários da plataforma de 29% para 76%.

Mediante uma proposta de estudo voltada ao setor educacional superior, porém com a ideia de expandir seu modelo para outros setores de serviços, Manohar, Mittal e Tandon (2020) buscam propor um modelo de mensuração de inovações em serviços baseado na perspectiva dos alunos. Para isso, apesar de utilizar etapas qualitativas como entrevistas grupos focais para o refinamento dos construtos constituintes do seu instrumento de coleta de dados, o autor testa sua escala quantitativamente e verifica que esta pode ser considerada válida e generalizável em instituições de ensino superior. Ao fim do estudo, os autores revelam que a inovação em serviços melhora a reputação da instituição, o que, por sua vez, desdobra-se em uma comunicação “boca a boca” positiva sobre a instituição entre as pessoas. Os autores ponderam

que a escala proposta pode ser aplicada com a adequação de alguns dos seus itens de acordo com o sistema regulatório contextual da IES que buscar aplicar o instrumento.

Arumuru *et al.* (2020) buscaram traçar um panorama para fins de reposicionamento das bibliotecas universitárias nigerianas com vistas aos desafios do século XXI. Os autores posicionam os bibliotecários no centro debate dos serviços inovadores em bibliotecas da Nigéria em uma revisão de literatura. Eles recomendaram que esses profissionais devam pautar suas ações com base na perspectiva do usuário em redes sociais e recursos eletrônicos e de forma a alcançá-los de forma mais proativa, abandonando o antigo modelo voltado à aquisição de materiais impressos para consulta presencial do usuário.

Com vistas à proposição de um modelo para melhorar a qualidade nos serviços de universidades privadas mediante a intensificação do emprego do ciclo PDCA, Hakim *et al.* (2020) analisaram os efeitos estratégicos do instrumento nas capacidades de inovação, produtividade e qualidade nos serviços de universidades privadas. Os dados obtidos mediante survey junto a 143 respondentes demonstram que, além de a utilização do ciclo PDCA ter um efeito estatisticamente significativo nas capacidades de inovação, essas últimas, por sua vez detêm efeito positivo e estatisticamente significativo na qualidade do serviço.

Em outro estudo na realidade universitária chinesa, He *et al.* (2019) abordam o caso da instalação de máquinas de venda de testes de HIV com coleta anônima de urina. Sem mencionar qualquer conceito de inovações em serviços, porém trazendo um elemento empírico de autosserviço inovador, os autores utilizam recursos de estatística descritiva para caracterizar o perfil quantitativo do serviço e assim concluem que houve uma maior aceitabilidade do modelo com a utilização das *vending machines* nas universidades, haja vista maior confidencialidade a respeito da identidade dos usuários dos serviços. A preocupação com a confidencialidade por parte dos usuários também se revelou nos horários noturnos de menor circulação nos prédios, quando se observou o pico de procura pelas máquinas.

Também seguindo uma lógica quantitativa, Cheng *et al.* (2019) reúnem esforços para investigar o impacto de inovações em serviços na satisfação dos estudantes e ainda mensuram em que grau o nível de satisfação pode ser traduzido em imagem institucional da universidade e fidelidade do usuário. Após coletar dados junto a 400 respondentes e analisá-los mediante modelagem equações estruturais, os autores concluem que todos os tipos de inovações em serviços mapeados detêm um efeito estatisticamente significativo na satisfação do estudante. Este, por sua vez, relacionou-se com a imagem institucional percebida com fidelidade por parte dos usuários. Apesar de terem adotado uma perspectiva quantitativa, os autores sugerem que

estudos qualitativos sobre inovações sem serviços sejam conduzidos futuramente de modo a trazer mais profundidade aos achados. A coleta de dados ocorreu em universidades na Malásia.

Em um estudo propositivo que parte da realidade indiana, Hadagali *et al.* (2019) utilizam métodos quantitativos para identificar como as plataformas de mídia social podem ser usadas como ferramentas efetivas na prestação de serviços inovadores em bibliotecas universitárias. O estudo identificou que o emprego das mídias sociais nos serviços de bibliotecas universitárias Índia se mostrou estar ainda em estágio incipiente. Nesse cenário, torna-se premente a atuação dos profissionais das bibliotecas como facilitadores e intermediários entre as informações e os usuários.

Sem mencionar o conceito de inovações em serviços, Wang (2019) investiga as inovações em bibliotecas universitárias com base em um ecossistema de conhecimento ubíquo. O autor analisa as variações na tendência das demandas por informações documentais nesse contexto, mediante estudo documental qualitativo e conclui apontando a importância de conceitos de serviço humanizado, espaço e tempo de serviço ubíquo, compartilhamento de recursos de serviço, conteúdo de serviço diversificado, modos de serviço individualizados e princípios de equalização de serviço.

Ao buscarem determinar como a gestão do conhecimento influencia inovações em serviços em bibliotecas universitárias na Nigéria, Ugwu e Ekere (2018) coletaram dados junto a 250 bibliotecários e, posteriormente, analisaram os dados mediante equação estrutural para validar o modelo proposto. Os autores descobriram que a gestão do conhecimento afetou positivamente as inovações em serviços utilizando como medidas do construto da gestão do conhecimento os elementos do ciclo de gestão do conhecimento, quais sejam: captura e criação do conhecimento; compartilhamento e transferência do conhecimento; e, por fim, uso e aplicação do conhecimento.

Em uma universidade federal nigeriana, Emezie (2018) explorou vários serviços inovadores em uma biblioteca, identificando os benefícios e dimensionando as práticas e serviços inovadores nesse contexto. Tal estudo de caso contou com a aplicação de uma *survey* de viés quantitativo-descritivo e, ao seu fim, o autor verificou que investimentos limitados e problemas com o fornecimento constante de eletricidade mitigaram as inovações em serviços. Nesse sentido, destaca-se a necessidade do suprimento de recursos infraestruturais básicos para a efetividade da prestação em serviços na biblioteca em questão.

Por fim, Suparjo (2017) realizou um estudo quantitativo diante de 2.216 professores em 20 universidades privadas na região metropolitana de Java, na Indonésia. Em suma, os

resultados apontam que a inovação em serviços detém o potencial de incrementar a performance de professores em universidades privadas no contexto mencionado. Além disso, observou-se também que as inovações em serviços influenciam positivamente o desempenho organizacional.

A partir da revisão da literatura explicitada neste tópico, pode-se depreender questões importantes sobre as inovações em serviços nas universidades. Em universidades privadas, as inovações em serviços podem desencadear em uma maior vantagem competitiva baseada na captação de novos alunos, uma vez que estudos quantitativos associam o construto a ganhos de reputação e marketing boca-a-boca (MANOHAR; MITTAL; TANDON, 2020). Isso pode favorecer a obtenção de economias de escala por parte dessas universidades. Em se tratando de universidades públicas, os incrementos de performance dos professores e da universidade como um todo gerados por inovações em serviços de acordo com Suparjo (2017) podem potencializar a capacidade de implementação das políticas educacionais de nível superior. Enquanto isso ganhos de reputação podem significar aumento de legitimidade junto à sociedade e sedimentação de suporte político por parte de *stakeholders* (SELZNICK, 2011).

Detalhou-se a literatura levantada para discussão ao longo do tópico 2.5 no decorrer do Quadro 12.

Quadro 12- Resultado do levantamento da literatura para o tópico 2.5.

Texto	Autoria e ano	Fonte (Ex: Livro ou periódico)	Relação com o problema de pesquisa
Leadership in Administration: A Sociological Interpretation	Selznick (2011)	Leadership in administration: A sociological interpretation. Evanston.	Aponta a necessidade da consolidação da relação com <i>stakeholders</i> para a sobrevivência da organização pública ou privada
Campus Leadership and the Entrepreneurial University: A Dynamic Capabilities Perspective	Leih e Teece (2016)	Academy of Management Perspectives	Aponta as transformações recentes nos serviços prestados nas universidades e as necessidades de adaptação dessas instituições aos novos cenários

<p>Professional Competence and Service Innovation in Higher Education Institutions in Central Java</p>	<p>Suparjo (2017)</p>	<p>European Research Studies Journal</p>	<p>Aponta a relação entre inovação em serviços e performance</p>
<p>Stepping up the Ladder to Meet User Needs: Innovative Library Services and Practices in a Nigerian University of Technology</p>	<p>Emezie (2018)</p>	<p>Library Philosophy and Practice (e-journal)</p>	<p>Identifica benefícios, as práticas e serviços inovadores no contexto universitário</p>
<p>The Role of Knowledge Management in Providing Innovative Services in University Libraries in Nigeria: A Structural Equation Modeling Approach</p>	<p>Ugwu e Ekere (2018)</p>	<p>Global Knowledge, Memory and Communication</p>	<p>Influência da gestão do conhecimento nas inovações em serviços</p>
<p>Building a Sustainable Competitive Advantage in Higher Education</p>	<p>Cheng <i>et al.</i> (2019)</p>	<p>International Journal of Services, Economics and Management</p>	<p>Resultados da inovação em serviços em universidades</p>

<p>Social Media Platforms: Effective Tools to Provide Innovative Library Services in a University Environment</p>	<p>Hadagali e Kenchakkanavar (2019)</p>	<p>Library Philosophy and Practice (e-journal)</p>	<p>Aponta como as plataformas de mídia social podem ser usadas como ferramentas efetivas na prestação de serviços inovadores em bibliotecas universitárias</p>
<p>An Innovative Vending Machine-Based HIV Testing and Intervention Service in China: Anonymous Urine Collection Kits Distributed at Universities</p>	<p>He <i>et al.</i> (2019)</p>	<p>Psychological and Socio-Medical Aspects of AIDS/HIV</p>	<p>Aponta desdobramentos comportamentais de usuários de inovação em serviços em uma universidade</p>
<p>Study on Service Innovation of University Library on the Basis of Ubiquitous Knowledge Ecosystem</p>	<p>Wang (2019)</p>	<p>Ekoloji</p>	<p>Propõe uma abordagem às inovações em serviços em universidades</p>
<p>Repositioning the 21st Century University Libraries in Nigeria: the Role of Librarians and the Need for Innovative Services for Sustainable Development</p>	<p>Arumuru (2020)</p>	<p>Library Philosophy and Practice.</p>	<p>Estudos sobre aspectos explicativos e desdobramentos de inovações em serviços em universidades</p>

<p>Did PDCA Cycle, Service Quality and Innovation Capability Influence Private Universities Performance?</p>	<p>Hakim <i>et al.</i> (2020)</p>	<p>Systematic Reviews in Pharmacy</p>	<p>Concluem que a inovação em serviços detém efeito positivo e estatisticamente significativa na qualidade do serviço.</p>
<p>An innovating business model for the higher education sector: A platform-based approach to university career services.</p>	<p>Lee e Patel (2020)</p>	<p>Industry and Higher Education</p>	<p>Explora as inovações em universidades mediante plataformas colaborativas</p>
<p>Hed-INNOSERV: perceived service innovation scale for the higher education sector.</p>	<p>Manohar, Mittal e Tandon (2020)</p>	<p>Benchmarking: An International Journal</p>	<p>Proposição de uma escala de mensuração com aspectos explicativos da inovação em serviços em universidades</p>
<p>Desarrollo de la capacidad de innovación en procesos de servicio al cliente del departamento de matrícula en instituciones de educación superior en Barranquilla, Colombia.</p>	<p>Vega-Sampayo, Olivero-Vega e Gastelbondo-Gómez (2020)</p>	<p>Informacion Tecnologica.</p>	<p>Traz elementos explicativos sobre inovação em serviços em uma universidade partir de um caso</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

3 METODOLOGIA

Com o intuito de descrever *como se configura a inovação em serviços em universidades públicas*, para fins de delineamento dos procedimentos metodológicos, buscou-se discutir ao longo do presente capítulo como a conjugação entre as diferentes abordagens da inovação em serviços e as especificidades do contexto estudado podem fundamentar escolhas sobre a coleta, análise e tratamento dos dados a serem extraídos do universo empírico em questão. Assim, expôs-se aqui quais escolhas teórico-metodológicas emergem diante da combinação entre as diferentes abordagens de inovações em serviços e os elementos contextuais que circundam o campo empírico das universidades públicas federais.

Na Figura 5 encontram-se representadas as perguntas secundárias que permitiram responder à questão central do estudo e influenciaram decisivamente as opções metodológicas aqui descritas.

Figura 5 - Perguntas de segunda ordem que suscitam respostas à questão de pesquisa.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os questionamentos intermediários ilustrados na Figura 5 se interpuseram como etapas necessárias, haja vista que somente sabendo de antemão tanto o que poderia ser considerado como serviço em uma universidade quanto aquelas inovações ocorridas no contexto empírico estudado que se pôde selecionar o caso para estudo e analisá-lo com profundidade.

3.1 CARATERIZAÇÃO DO MÉTODO E ESTRATÉGIA DE PESQUISA

Optou-se por empregar o método qualitativo na presente pesquisa, uma vez que se torna a escolha mais recomendada considerando a afinidade dessa abordagem com a compreensão de relações complexas e dos acontecimentos cotidianos. Denzin e Lincoln (2006, p. 17) apontam que, apesar de a definição de pesquisa qualitativa tomar uma forma distinta dependendo do contexto temporal em que é empregada, “pode-se oferecer uma definição genérica” que, segundo os autores pode ser entendida como “uma atividade situada que localiza o observador no mundo” por meio de “um conjunto de práticas materiais e interpretativas” (DENZIN; LINCOLN, 2006).

No que tange aos fins da presente tese, torna-se oportuno situá-lo como um estudo explicativo e descritivo (COLLADO; LUCIO; SAMPIERI; 2006; VERGARA, 2000), uma vez que tem como objetivo descrever e buscar compreender como se configura a inovação em serviços em universidades públicas.

No que diz respeito à estratégia de pesquisa adotada para o presente projeto, optou-se pelo estudo de caso, considerando o seu potencial para capturar as propriedades emergentes na vida das organizações (HARTLEY, 2004), o que seria compatível com o contexto da investigação onde se dá a inovação em serviços. Tal escolha é particularmente adequada para compreender detalhadamente os processos organizacionais ou sociais. Cabe ressaltar que essa estratégia não deve ser definida por seus métodos, mas pela orientação teórica de um trabalho científico (HARTLEY, 2004).

De acordo com Yin (1984), uma das situações em que o estudo de caso é indicado é quando se trata de um caso crítico para ser investigado sob uma ótica teórica previamente estabelecida. Nesse sentido, em se tratando de um estudo que busca descrever a configuração da inovação que ocorrem em um ambiente distinto como o contexto público acadêmico brasileiro, entende-se que o ineditismo de estudos com esse propósito detém grande potencial de elucidar pontos de convergência e divergência dos dados empíricos com a literatura sobre inovações e serviços, propondo avanços. Além disso, a escolha pelo estudo de caso, permite captar em profundidade os elementos específicos que influenciam o processo de inovação em serviços nas universidades públicas federais brasileiras, esclarecendo também como esse fenômeno gera desdobramentos em seu contexto organizacional.

Segundo Hartley (2004, p. 326), “uma decisão-chave a ser tomada é se a pesquisa irá se basear em um único caso ou em casos múltiplos”. Decidiu-se por empreender um estudo de

caso único, uma vez que apenas um dos casos atendeu aos critérios de seleção adotados na etapa preliminar de pesquisa. O caso de inovação em serviços selecionado a partir de critérios detalhados mais adiante foi o da *heteroidentificação fenotípica de candidatos para fins de acesso aos cursos de graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro via reserva de vagas para cotas raciais* (grifo nosso).

O aprofundamento no caso selecionado ocorreu no contexto organizacional de uma universidade pública federal com características acadêmicas e administrativas específicas e complexas que podem permitir uma compreensão aprofundada dos seus processos organizacionais ou sociais (HARTLEY, 2004) que envolvem a inovação em serviços.

A configuração organizacional e normativa que rege a atuação de instituições públicas de ensino pode demandar a conjugação de diferentes técnicas de pesquisa. A necessidade de se empregar uma estratégia de pesquisa capaz de comportar diversas técnicas também emerge como justificativa para a escolha do estudo de caso. O estudo de caso precisa ser delineado de acordo com sua orientação teórica e com ênfase na compreensão de processos ao longo de seus contextos organizacionais (HARTLEY, 2004).

Por fim, ressalta-se que um estudo de caso, mesmo sendo único, pode ser tomado como base para compreensão da inovação em serviços em outras universidades. Além disso, ele pode ser testado mais tarde mediante replicação e outros estudos adicionais (HARTLEY, 2004). Hartley (2004) prossegue ao esclarecer que não se trata de generalização estatística, uma vez que mesmo que se busque esse tipo de validação, não haverá casos suficientes tal como ocorre nos estudos de casos múltiplos. Como alternativa, Hartley (2004, p. 331) destaca a importância da generalização analítica e justifica apontando que “o exame detalhado de processos em um contexto podem revelar processos que, por sua vez, podem ser propostos como sendo gerais ou específicos para aquela organização”. Isso é determinado pelo nível de aprofundamento acerca dos processos subjacentes aos comportamentos e de seu contexto. A compreensão detalhada desses aspectos “pode ajudar na especificação as condições sob as quais o comportamento pode ser esperado” (HARTLEY, 2004, p. 331). Assim, as proposições teóricas assumem um papel central em detrimento de populações nesse tipo de generalização (HARTLEY, 2004).

3.2 CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO CASO

De acordo com Cross, Thomsom e Sinclair (2017), a universidade federal brasileira com a produção científica com maior proporção de colaboração com atores externos é a

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Nesse sentido, identifica-se uma convergência da coprodução científica (OSBORNE; STROKOSCH, 2013) da universidade com a ideia de “processos de produção nos quais cada cliente fornece um ou mais elementos constituintes dos recursos para a produção daquele serviço”, ou seja, o conceito de serviços de acordo com Sampson (2010, p. 135).

Além disso, a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) desponta como a IFES com o maior número de alunos matriculados no país, conforme pode ser observado na Tabela 2. Isso evidencia o protagonismo da IFES na prestação de serviços de ensino e corrobora a sua relevância para o estudo, uma vez que a interação com os usuários encontra-se no cerne da discussão sobre inovação em serviços (BARCET, 2010).

Tabela 2 - Número de matrículas por universidade federal nas dez universidades com maior corpo discente

Colocação	Universidade Federais ordenadas por número de matrículas em cursos presenciais e à distância	Total de Matrículas
1º	Universidade Federal do Rio de Janeiro	46.282
2º	Universidade Federal Fluminense	45.358
3º	Universidade Federal do Maranhão	38.616
4º	Universidade Federal da Bahia	37.490
5º	Universidade de Brasília	36.292
6º	Universidade Federal do Pará	36.088
7º	Universidade Federal de Minas Gerais	31.414
8º	Universidade Federal de Pernambuco	31.385
9º	Universidade Federal Tecnológica do Paraná	30.573
10º	Universidade Federal do Ceará	30.039

Fonte: BRASIL (2019).

Assim, ambas as características apresentadas denotam um grau elevado de complexidade nas interações e ecossistema de prestação de serviços pela IFES, tornando-a um contexto profícuo para uma compreensão aprofundada de processos organizacionais tais como aqueles que ocorrem na inovação em serviços.

Ao buscar direcionar o pesquisador para um melhor delineamento de um estudo de caso, Yin (1984, p. 24) ressalta que “a seleção de uma unidade de análise apropriada vai ocorrer

quando você especifica precisamente sua questão principal de pesquisa”. E o autor ainda acrescenta que “se sua questão de pesquisa não leva ao favorecimento de uma unidade de pesquisa em relação à outra, sua questão pode estar muito vaga ou muito numerosa”. Em se tratando da pergunta de pesquisa “*como se configura a inovação em universidades públicas?*”, torna-se clara a inclinação do estudo no sentido de delimitar seu escopo de análise em torno daquelas inovações que sejam consideradas pela literatura adotada como sendo tipificada como de serviços, no contexto público-acadêmico brasileiro, representado aqui pela UFRJ. Portanto, assume-se assim uma das inovações em serviços identificadas no contexto da UFRJ e detalhada mais adiante como a unidade de análise para o presente estudo: a heteroidentificação fenotípica de candidatos autodeclarados pretos e pardos aos cursos de graduação da UFRJ.

Entretanto, a consecução do objetivo central da tese a ser efetivada com a resposta à pergunta de pesquisa mencionada torna-se dependente do encaminhamento de uma outra questão anterior de segunda ordem, qual seja “*Quais são as inovações ocorridas na UFRJ nos últimos três anos?*”. Segundo Yin (1984, p. 6) “esse tipo de pergunta (e. g. “qual” ou “o que”) é uma lógica justificável para a condução um estudo exploratório prévio, sendo o objetivo desenvolver uma hipótese pertinente e proposições para outras questões adicionais”. O autor ainda acrescenta que “como um estudo exploratório, qualquer uma das cinco estratégias de pesquisa pode ser utilizada — por exemplo, questionários exploratórios, experimento exploratório ou estudo de caso exploratório”. Para clarificar a delimitação entre o que é o estudo exploratório prévio e o que é o estudo em si optou-se por adaptar a nomenclatura utilizada por Yin (1984) denominando-a aqui oportunamente como etapa exploratória, situando-a assim como segmento inicial do todo investigado, sem prejuízo do que essa etapa representa de acordo com o entendimento do autor.

Hartley (2004, p. 323-324) afirma que, em um estudo de caso, “o contexto é deliberadamente parte do desenho do caso”. Nesse sentido tornou-se oportuno, a partir do contexto da maior universidade pública federal do país, realizar uma etapa exploratória da pesquisa (YIN, 1984; HARTLEY, 2004) de modo a compreender, de forma geral, a dinâmica da prestação de serviços da Universidade e de forma a mapear as inovações em serviços. Tal etapa exploratória envolveu o emprego de técnicas de coletas de dados detalhadas no decorrer do tópico 3.4 e buscou avançar no sentido de proporcionar os fundamentos necessários para se pesquisar fenômenos pouco investigados, tal como a inovação em serviços no contexto em questão. Em se tratando dessas situações, descrevendo a referida etapa exploratória, Yin (1984, p. 79) afirma que “o estudo de caso piloto irá ajudá-lo a refinar seu plano de coleta de dados,

no que diz respeito ao conteúdo dos dados e aos procedimentos a serem seguidos”. Nesse sentido, o autor ainda deixa claro que “um caso piloto não é um pré-teste”. O caso piloto é mais formativo, auxiliando você a desenvolver linhas relevantes de pesquisa e possivelmente fornecendo alguns esclarecimentos conceituais para o desenho do estudo”. Em outras palavras, a relevância de uma etapa exploratória inicial pode ser tamanha em estudos de casos a ponto de o foco central da pesquisa poder emergir desse primeiro contato com os primeiros dados advindos do campo (EISENHARDT, 1989). Isso bem descreve o ocorrido na presente tese.

Assim, como primeira etapa da coleta de dados, buscou-se identificar as concepções sobre serviços na IFES e mapear as inovações em serviços ocorridas na IFES nos últimos três anos. Essa etapa exploratória inicial permitiu a coleta de dados primários sobre as inovações em serviços na IFES. Para que esses dados pudessem suscitar casos reveladores sobre inovação em serviços, precisou-se submetê-los a uma análise pautada por critérios de exclusão e inclusão, ou seja, critérios de seleção dos casos de inovações em serviços para o estudo, quais sejam:

- Eliminação de duplicidade das inovações citadas;
- Inclusão das inovações ocorridas nos últimos três anos;
- Pertinência à opção teórico-metodológica; e,
- Acesso aos atores institucionais envolvidos com as inovações.

Os dois primeiros critérios, como dependeram da análise dos dados coletados na etapa exploratória, foram aplicados e tiveram os resultados de sua aplicação dispostos no tópico 4.2. Entretanto, expõe-se de antemão aqui que o critério voltado à eliminação de duplicidades buscou a supressão de redundâncias e retrabalhos ao longo do aprofundamento analítico sobre as inovações em serviços apontadas. Enquanto isso, o critério temporal de inclusão de inovações, as que ocorreram nos últimos três anos, teve como objetivo preservar a acessibilidade e a capacidade de se recuperar dados sobre as inovações em serviços, garantindo a fidedignidade dos mesmos e viabilização da coleta de informações.

No que diz respeito aos critérios teórico-metodológicos para a seleção dos casos, apesar das divergências apontadas no referencial teórico que orbitam em torno dos diferentes conceitos de serviços, optou-se pela característica em comum no conceito de serviços que aparece em maior ou menor medida nas diferentes definições do termo: o envolvimento dos usuários ou de recursos em sua posse como *inputs* nos processos de prestação de serviços (GADREY, 2000; HILLS, 1977; SAMPSON; 2010, VARGO; LUSCH, 2004).

Além disso, quando se volta o olhar para a literatura sobre inovação em serviços, observa-se que, por vezes, as novas ofertas de serviços ou as mudanças nos serviços existentes

tomam por base, essencialmente, os processos de interação com o usuário do serviço. Barcet (2010, p. 51) propõe que a inovação em serviços pode ser entendida como “uma inovação que diz respeito ao resultado obtido pelo usuário (ou grupo de usuários) que introduz algo novo no seu modo de vida, organização, tempo e localização por meio do que pode ser descrito como os processos individuais e coletivos que interagem com esses usuários”. A partir desse conceito, optou-se por incluir no estudo somente aquelas inovações em serviços que correspondessem à oferta de um novo serviço ou a uma mudança na oferta de serviços existentes que digam respeito aos processos individuais e coletivos de interação direta com os usuários dos serviços (BARCET, 2010).

Entretanto, em se tratando de um estudo que aborda a inovação em serviços prestados por universidades públicas federais, cabe aqui destacar que, conforme apontado por Kon (2018, p. 587)

Embora estejam incluídos no contexto das características globais da inovação nos serviços, a inovação nos serviços sociais ou públicos especificamente constituem formas de natureza diferenciada, tendo em vista seus objetivos específicos centrados na prestação de serviços à sociedade que não são necessariamente comerciais.

Nesse sentido, Chen, Walker e Sawhney (2019, p. 4) partem de um conceito de inovação em serviços públicos como sendo “o desenvolvimento e implementação de uma nova ideia por uma organização prestadora de serviços públicos para gerar ou melhorar o valor público dentro de um ecossistema”. O conceito de inovação em serviços públicos elaborado por Chen, Walker e Sawhney (2019) serviu como base para que esses autores propusessem uma tipologia de inovação em serviços públicos agrupados em seis tipos diferentes: a) uma nova missão organizacional; b) uma nova política de atuação da organização; c) um novo modelo de gestão da organização; d) uma nova parceria; e) um novo serviço; f) novas interfaces colaborativas com os cidadãos. A tipologia mencionada permitiu a classificação das inovações verificadas no presente estudo e, ainda melhor, a seleção somente daquelas que correspondessem à categoria definida pelos autores como sendo “um novo serviço”, ou seja, nas palavras do autor, “a introdução e prestação de novos serviços para atingir os objetivos da organização” (Idem, 2019, p. 11).

Tal opção fez-se oportuna para evitar interseções imprecisas com outros tipos de inovações fora do âmbito de serviços. A inclusão dos outros tipos de inovações apontadas pelos autores afastaria a presente pesquisa de análise em profundidade de inovações concernentes às mudanças ocorridas na essência da prestação de serviços ao usuário à medida que os outros

tipos elencados como inovação em missão, políticas, gestão, parcerias, plataformas com o cidadão podem não se desdobrar efetivamente em novos serviços prestados ou mudanças nos processos de serviços existentes com reflexo nas operações de serviços (OSBORNE; STROKOSCH, 2013). Ainda focalizar em outras dimensões de análise que podem não se relacionar com às interfaces com os usuários dos serviços da IFES poderia ensejar a seleção de um caso não revelador no que tange às mudanças nessas interações com os usuários (BARCET, 2010; OSBORNE; STROKOSCH, 2013).

Com certas semelhanças na forma de segmentar inovação em serviços em categorias, outra definição advém de Den Hertog, Van Der e Jong (2010) que, por sua vez, definem inovação em serviços como sendo uma nova experiência em serviços ou uma solução em serviços que consiste em uma ou várias das seguintes dimensões: novo conceito de serviços, nova interação com os clientes, novas parcerias, novo modelo de receita, ou novo sistema organizacional ou tecnológico de prestação de serviços. Essa definição reforçou a necessidade exposta anteriormente de se concentrar esforços nas inovações que envolveram diretamente os processos de prestação de serviços aos usuários. Para esclarecer tal percepção, basta que se compare a forma como as inovações organizacionais ou de gestão são descritas em ambas as tipologias. Enquanto Chen, Walker e Sawhney (2019, p. 11) descrevem a inovação de gestão em serviços públicos como sendo “a introdução de uma nova prática, processo, estrutura ou técnica de gestão para melhorar a habilidade da organização para promover seus objetivos”, Den Hertog, Van Der e Jong (2010, p. 495) são mais específicos ao mencionar que “novos serviços, por exemplo, podem demandar novas estruturas organizacionais, habilidades interpessoais ou habilidades de equipe” e assim deixam claro que, em seu conceito, eles tratam das mudanças organizacionais que impactam ou são impactadas diretamente pelos novos serviços.

Por fim, sintetizam-se aqui os critérios teóricos adotados para a seleção dos casos de inovações em serviços:

- Inovação como uma novidade no âmbito organizacional *A ideia é nova para a UFRJ?* (CHEN; WALKER; SAWHNEY, 2019).
- Inovação como prática implementada no espectro organizacional. (SUNDBO; GALLOUJ, 1998). *A ideia foi implementada com desdobramentos para os demais usuários daquele serviço ou para a organização como um todo?*
- Inovações em atividades que envolvam alguma alteração nos processos de interação direta com o usuário ou no resultado do serviço para o usuário

(BARCET, 2010; DAMANPOUR; WALKER; AVELLANEDA, 2009; DEN HERTOOG; VAN DER; JONG, 2010). *A inovação ocorre nos processos de interação com o usuário na forma da introdução de um novo serviço ou na forma de uma mudança na forma como um serviço existente é prestado?*

- Inovações que possam ser consideradas inovações em serviços públicos de acordo com a tipologia de Chen, Walker e Sawhney (2019). *A inovação pode ser situada como sendo em serviços de acordo com sua proximidade com o usuário?*

A combinação de diferentes abordagens originárias da literatura sobre Inovação em Serviços e sobre Administração Pública permitiu a análise daquelas inovações mencionadas pelos gestores estratégicos na primeira etapa de coleta de dados e a descrição de um perfil geral das inovações ocorridas nos últimos três anos. Além disso, possibilitou o emprego de critérios capazes de diferenciar o caso selecionado dos demais considerando as características peculiares de inovações em serviços em um contexto organizacional público.

Além de se mapear as inovações ocorridas nos últimos três anos na IFES, buscou-se analisá-las sob a ótica da literatura de inovação em serviços e, em particular, aos serviços públicos. A análise dos dados permitiu a inferência de algumas características gerais dessas inovações em serviços na IFES e propiciou a seleção do caso estudado.

As inovações apontadas pelos gestores estratégicos entrevistados apresentam-se distribuídas na Figura 6.

Figura 6 - Inovações ocorridas nos últimos três anos apontadas pelos gestores estratégicos da IFES



Fonte: Elaborado pelo autor.

Após análise, observou-se que todas essas inovações se tratavam de ideias novas no âmbito da IFES, convergindo com o grau de novidade de inovações no setor público preconizados por determinados autores (CHEN; WALKER; SAWHNEY 2019; MOORE; SPARROW; SPELMAN, 1997; NEWMAN, 2001).

Quanto à implementação das inovações, verificou-se que somente a Consolidação da Gestão da Integridade da IFES foi considerada como implementada parcialmente, no momento da análise, uma vez que a plena aplicação dessa técnica gerencial depende do acompanhamento da consecução dos objetivos estratégicos da IFES, recentemente aprovados em seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

O perfil das inovações em serviços de acordo com a tipologia de Chen, Walker e Sawhney (2019) revela que há diversidade no teor das inovações em serviços na IFES. Identificaram-se tanto inovações voltadas aos processos de gestão da IFES quanto aquelas que representam necessariamente a alteração das características das interfaces com os usuários. Entretanto, cabe ponderar que, quando analisadas sob o conceito de inovações em serviços de Gallouj e Weinstein (1997), todas as inovações apresentaram alterações em pelo menos um dos vetores de características ou competências.

Quando se avança para a análise de alterações na interação direta junto aos usuários provocadas pela inovação (BARCET, 2010; DAMANPOUR; WALKER; AVELLANEDA,

2009) verifica-se que isso ocorre somente com: *a) concessão de bolsas para aquisição de pacotes de dados para discentes; b) heteroidentificação fenotípica de candidatos aos cursos de graduação autodeclarados pretos e pardos; e c) realização de matrículas online.* Após a submissão das inovações apontadas aos critérios teóricos adotados pela presente tese, restaram essas três inovações que puderam ser classificadas como inovações em serviços.

Osborne, Radnor e Nasí (2013, p. 146) corroboram a relevância dos critérios aqui mencionados ao ponderar que “uma abordagem dominante de serviços à inovação em serviços públicos situa o usuário de serviços, mais do que o formulador de políticas públicas ou o servidor público no coração desse processo”. Essa centralidade junto ao usuário que se busca com a aplicação dos critérios sintetizados e dispostos ao longo do Quadro 13.

Quadro 13 - Critérios teórico-metodológicos para seleção de inovações em serviços na Universidade

Inovações apontadas pelos Pró-Reitores	A ideia é nova para a UFRJ? (CHEN, WALKER, SAWHNEY, 2019).	A ideia foi implementada? (SUNDBO; GALLOUJ, 1998).	Tipo de inovação em serviço público conforme proximidade com o usuário (CHEN, WALKER, SAWHNEY, 2019).	Envolve processos de interação com o usuário? (BARCET, 2010).
Contratação de pacotes de dados para discentes	Sim	Sim	Serviço	Sim
Heteroidentificação fenotípica de candidatos aos cursos de graduação da UFRJ	Sim	Sim	Serviço	Sim
Matrículas online	Sim	Sim	Serviço	Sim
Consolidação da Gestão da Integridade da UFRJ	Sim	Parcial pois depende do acompanhamento da consecução das metas do recém-criado PDI	Gestão	Indiretamente
Desenvolvimento de metodologia de cálculo de despesas condominiais quando da cessão de imóveis	Sim	Sim	Gestão	Não
Criação de Câmara Técnica de Compras e Contratações	Sim	Sim	Gestão	Não

Fonte: Elaborado pelo autor.

Individualmente, enquanto a contratação de pacotes de dados para discentes em condição de vulnerabilidade se desponta como mudança propulsora de uma maior inclusão social, a criação da comissão de heteroidentificação para a verificação fenotípica de candidatos aos cursos de graduação via reserva de vagas para pretos e pardos emerge como a busca pela

efetivação no âmbito da IFES de uma política pública afirmativa de inclusão racial. Por outro lado, a realização de matrículas online, além de seu teor tecnológico, detém forte impacto inclusivo, haja vista que a IFES estudada congrega alunos ingressantes das mais diversas regiões do país. Nesse contexto, alunos em situação de vulnerabilidade social podem efetivar suas matrículas sem necessariamente ter que custear viagens longas em um país de dimensões continentais como o Brasil.

Dessa forma, o perfil diverso das inovações analisadas aponta para a coexistência de diferentes processos e configurações de inovações em serviços, de modo que se torna improvável que uma única abordagem teórica sobre inovação em serviços ou mesmo um único paradigma de administração pública dê conta de refletir a realidade empírica das inovações em serviços em uma universidade (OSBORNE; STROKOSCH, 2013).

Apesar de se ter obtido acesso a atores internos à Universidade envolvidos em todas as três inovações selecionadas, somente no caso da *heteroidentificação fenotípica para acesso de candidatos autodeclarados pretos e pardos aos cursos de graduação da UFRJ* se teve acesso a um número suficiente de entrevistados capaz de proporcionar o início da repetição de elementos no conteúdo das falas dos entrevistados: a saturação de dados. Em outras palavras, o número de entrevistas qualitativas sobre determinado caso passa a se bastar por passar a revelar elementos similares denotando um nível satisfatório de esgotamento de dados qualitativos (GASKEL, 2002).

Dessa forma, a aplicação conjunta de todos os critérios pré-estabelecidos para a seleção de casos levou à escolha da *heteroidentificação fenotípica para acesso de candidatos autodeclarados pretos e pardos aos cursos de graduação da UFRJ* como o caso de inovação em serviços a ser investigado em profundidade.

3.3. PRINCIPAIS MODELOS ANALÍTICOS EMPREGADOS NO ESTUDO DO CASO DE INOVAÇÕES EM SERVIÇOS

Optou-se pela conjugação de diferentes modelos analíticos como única forma de captar, ao longo da análise dos dados coletados, o caráter multidimensional da inovação em serviços em uma organização prestadora de serviços públicos.

O emprego de critérios teórico-metodológicos utilizados para a seleção dos casos antecipou características sobre a inovação em serviços e revelou a necessidade de se adotar uma pluralidade de modelos analíticos que pudessem dispor de complementariedade, constituindo

uma abordagem capaz dar conta de dimensões de inovações em serviços impossíveis de se jogar luz a partir de uma única abordagem. Isso ocorre principalmente em se tratando de uma organização prestadora de serviços públicos que lida com a produção de valores público e privado. Dessa maneira, buscou-se abordar esses desdobramentos sob a ótica de Alford (2016), que, por sua vez, preconiza uma análise segmentada entre os valores consumidos por cidadãos e usuários. Como, de acordo com o autor, a coprodução desses valores junto a esses dois atores se dá mediante processos distintos, tornou-se necessária uma análise mais abrangente da coprodução desses serviços a partir de uma ótica que levasse em consideração as formas que a coprodução assume na literatura sobre Administração Pública e naquela sobre Serviços em geral. Por isso, adotou-se também como lente analítica o continuum de coprodução de serviços públicos proposto por Osborne e Strokosch (2013).

No que diz respeito ao *design* da inovação em serviços objeto de aprofundamento, optou-se por se utilizar o modelo de camadas de Barcet (2010). Essa opção se justifica pelo caráter cumulativo e interdependente do modelo que parte da identificação de necessidades de um grupo de clientes e avança rumo ao detalhamento da nova oferta de serviços, passando pelo desenho de processos organizacionais e alocação de recursos a serem utilizados na inovação em serviços. A opção por utilizar o modelo para a análise do design da inovação é também realçada pelo autor que menciona que “vincular as camadas, portanto, parece ser uma condição necessária de um *design* efetivo da inovação”. Cabe aqui ressaltar que o autor rejeita a ideia de que se trata de uma sequência linear. (BARCET, 2010, p. 57).

Também mostrou-se necessária para se aprofundar no processo de inovação em serviços a utilização de um modelo capaz de refletir a dinâmica de mudanças nos componentes — ou vetores de competências e características — do serviço em questão. Nesse sentido, considerando que Gallouj e Weinstein (1997, p. 3) buscaram estabelecer os fundamentos teóricos que pudessem “ser usados para interpretar processos de inovação no setor de serviços”, aderiu-se essa proposta analítica para uma melhor compreensão da dinâmica da implementação do serviço de heteroidentificação a partir de seus vetores de características e competências. A utilização desse modelo permitiu o contraste mediante comparação entre os vetores de competências e características vigentes antes e depois da implementação da heteroidentificação fenotípica de candidatos autodeclarados pretos e pardos para acesso aos cursos de graduação da UFRJ. Dessa forma, essa comparação contribuiu sobremaneira para se caracterizar quais vetores se mostraram como os principais objetos de alteração.

3.4 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

Para a ocasião do presente estudo, diante da importância de documentos que revelam principalmente os aspectos formais acerca da atuação de uma IFES, gestores e servidores públicos, tornou-se fundamental a inserção da pesquisa documental como uma das frentes de coleta de dados. Godoy (1995, p. 21) define pesquisa documental como sendo “o exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando novas e/ou interpretações complementares”.

Além da pesquisa documental, foram realizadas entrevistas individuais semiestruturadas, coerente com o proposto por Godoy (1995) e Vergara (2000) que ressaltam a relevância de se recorrer a fontes documentais como complemento a outras técnicas como as entrevistas, que constituíram o cerne da coleta de dados primários para a ocasião do presente estudo (GASKELL, 2002).

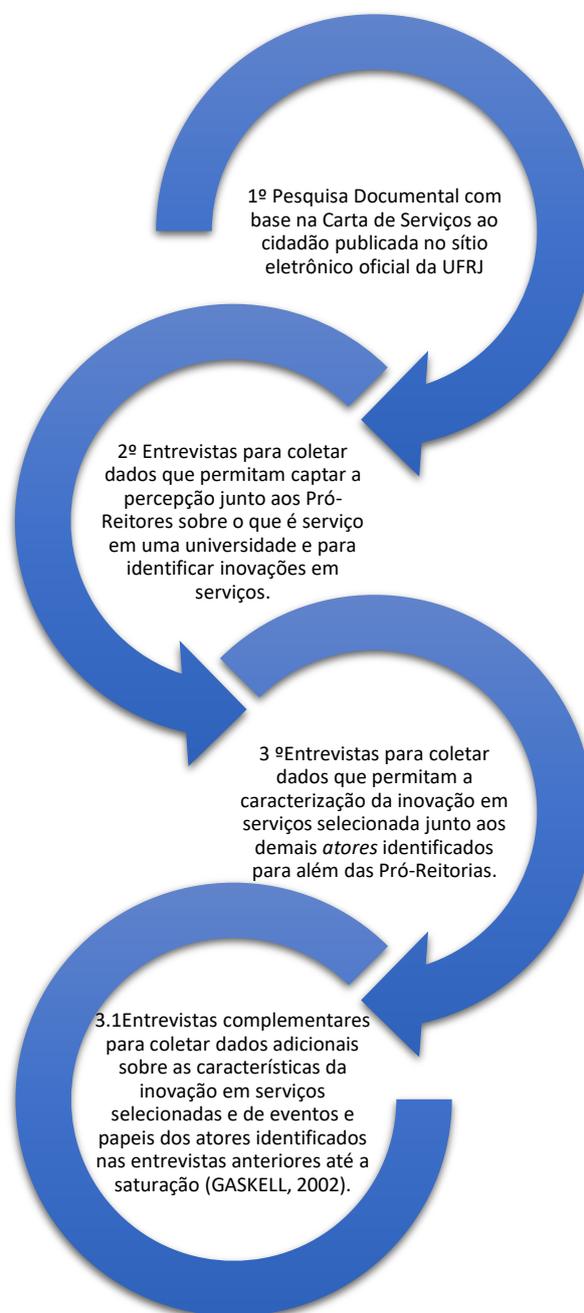
Tendo em vista que esta investigação se propôs a se aprofundar na compreensão de uma IFES enquanto contexto organizacional que pode ser entendido como o recorte do mundo da vida dos indivíduos, entende-se que os dados emergentes do campo contêm elementos sensíveis por envolverem questões relativas ao desempenho organizacional acadêmico ou administrativo incompatíveis com a realização de entrevistas em grupo. Dessa forma, de modo a potencializar a expressão de experiências individuais detalhadas concernentes ao tema em questão, adotou-se a entrevista individual como principal técnica de coleta de dados (GASKELL, 2002).

A sequência do emprego das técnicas de coleta de dados aqui mencionadas não ocorreu de forma linear de modo a permitir *a priori* que se conhecesse claramente cada uma das etapas subsequentes. Hartley (2004) ressalta que uma compreensão inicial do funcionamento geral dos processos e estruturas da organização pode ser obtida com entrevistas “orientadoras” dos estudos de casos. Dessa forma, as entrevistas iniciais foram realizadas com o intuito de identificar a concepção de serviços dos interlocutores e mapear as inovações em serviços ocorridas nos últimos três anos. Uma vez concluída essa etapa, partiu-se para a realização das entrevistas subsequentes com o intuito de, então, caracterizar a configuração da inovação em serviços em universidades públicas (GASKELL, 2002). Denominaram-se, neste estudo, essas duas etapas de coleta de dados como primeira e segunda rodada de entrevistas.

Ilustrou-se na Figura 7, a ordem do emprego das técnicas de coleta de dados, sem prejuízo da necessidade de visitar documentos e realizar novas entrevistas junto a

interlocutores com vistas à consecução dos objetivos propostos para o presente estudo (GASKELL, 2002).

Figura 7 - Etapas do emprego das técnicas de coleta de dados



Fonte: Elaborado pelo autor.

3.5 AMOSTRA DE DOCUMENTOS E PARTICIPANTES DA PESQUISA

Uma vez que as universidades públicas federais compõem a esfera governamental e que nesse âmbito há farta oferta de documentos com acesso público e regulamentações internas, apresentou-se como oportuno o levantamento em sítios eletrônicos oficiais do governo acerca de diretrizes que pudessem afetar a educação superior no Brasil, além da consulta no sítio eletrônico da universidade estudada sobre o plano de desenvolvimento institucional da IFES, carta de serviço e estatuto.

Primeiramente, três documentos principais foram selecionados: O Plano de Desenvolvimento Institucional da UFRJ, O Estatuto da UFRJ e a Carta de Serviços ao Cidadão da UFRJ. A leitura prévia dos documentos permitiu que se segmentasse a utilização dos documentos com propósitos distintos e de acordo com cada um dos objetivos específicos do estudo.

Identificou-se no PDI e no Estatuto da UFRJ dados relevantes para a caracterização do da UFRJ enquanto *locus* empírico e suas características como natureza jurídica, missão institucional entre outras generalidades acerca de seus macroprocessos finalísticos. Por outro lado, a carta de serviços destacou-se como um documento-chave para a compreensão da dinâmica subjacente à coprodução de serviços na UFRJ. Dessa maneira, ela serviu como base para a análise documental que se deu em torno da resposta ao primeiro objetivo específico que teve seus resultados correspondentes dispostos ao longo do tópico 4.1.

Entretanto, para a ocasião dos demais objetivos específicos, que não há hoje um documento organizacional específico que diga respeito às inovações em serviços implementadas, em implementação ou planejadas no espectro interno da IFES, optou-se por não empregar a análise documental. O caráter pouco dinâmico da carta de serviços não estaria à altura de revelar elementos explicativos sobre a configuração da inovação em serviços a partir do caso selecionado, uma vez que o documento traz consigo os setores responsáveis e os mapas dos processos dos serviços já implementados. Isso inviabiliza uma percepção comparativa entre os serviços que sofreram alterações e até mesmo a identificação daqueles completamente novos para a UFRJ.

A inclusão de interlocutores tanto do âmbito acadêmico quanto administrativo das IFES justifica-se pela ampliação das possibilidades de se obter diferentes perspectivas sobre o contexto organizacional pesquisado, uma vez que Vieira e Vieira (2003) apontam uma série de divergências entre as práticas dessas duas esferas nas universidades públicas federais.

Entretanto, mesmo reconhecendo a rica oferta de dados que a diversidade dos participantes da pesquisa pode proporcionar, entendeu-se que o olhar da administração superior que traça as estratégias organizacionais sobre as diferentes esferas de atuação consistiria em um excelente ponto de partida, para que depois se expandisse a coleta de dados para todos os espectros da comunidade acadêmica, inclusive discentes que foram apontados como atores-chave para a melhor compreensão do caso de inovação em serviços.

Tornou-se necessária a realização de entrevistas iniciais com interlocutores de cada uma das pró-reitorias. Essas entrevistas ocorreram junto aos pró-reitores. Entretanto, foram realizadas também entrevistas junto a servidores ocupantes de cargos de gestão de nível estratégico atuantes nessas pró-reitorias, por indicação dessas últimas, devido à aderência funcional com o tema.

A opção por se entrevistar, em um primeiro momento, os pró-reitores e os ocupantes de cargos de gestão nas pró-reitorias mencionadas baseou-se nos reflexos sistêmicos da atuação desses gestores e na percepção de Teece (2018, p. 96) que afirma que apesar da importância de todos os setores da universidade para que as mudanças sejam efetivas, “ficam a critério dos executivos do alto escalão o desenvolvimento e seleção de estratégias e a inspiração do desejo de transformação”.

A perspectiva sistêmica das pró-reitorias emerge como elemento central na primeira rodada de entrevistas, haja vista que, conforme destacado por Arundel, Butchart e Gatenby-Clark (2016, p. 5), “os gestores seniores (e.g. a alta administração das universidades públicas) são mais suscetíveis à tomada de decisões em inovações de maior alcance propensos a proporcionar uma visão geral” sobre as inovações. Assim, tais participantes despontam como as principais fontes de dados nas entrevistas iniciais que buscaram, além de captar as diferentes concepções de serviços no contexto da UFRJ, mapear as inovações, setores onde elas ocorreram e principais atores envolvidos no processo de inovação.

Entrevistaram-se seis gestores estratégicos com atuação sistêmica na IFES, sendo que cinco deles tratavam-se de pró-reitores. Um deles, por ser responsável pelo parque tecnológico da IFES, foi indicado por um dos pró-reitores como importante ator com visão sistêmica sobre os processos de inovação na Universidade. Dos seis pró-reitores, para além dos cargos de direção inerentes ao desempenho desse papel, quatro deles eram professores e um deles técnico-administrativos. Nessa primeira etapa, pôde-se confrontar a percepção entre diferentes áreas de atuação sistêmica e incluir na discussão os reflexos dessa diversidade para a concepção de serviços na IFES e para a configuração da inovação em serviços.

Entretanto, assim como Arundel, Butchart e Gatenby-Clark (2016, p. 5), reconhece-se que “muito do trabalho realizado no desenvolvimento de inovações estará sob a direção do próximo nível de gestores seniores”. Desse modo, a primeira rodada de entrevistas levou à identificação da relevância de novos interlocutores da instituição para a análise do caso. Isso qualificou a realização de uma nova rodada de entrevistas com o intuito de coletar novos dados sobre diferentes fatores que interferiram no processo de implementação da inovação em serviços selecionada, os papéis desempenhados pelos atores internos e externos à IFES no processo de implementação das inovações, as características da inovação em serviços e os resultados provenientes desse processo (GASKELL, 2002).

A segunda rodada que tinha como objetivo identificar os aspectos constituintes da inovação em serviços em uma universidade pública contou com a participação de atores de diversos espectros da comunidade acadêmica, dentre servidores docentes, técnico-administrativos e discentes que foram apontados como tendo uma atuação relevante na suscitação ou implementação das inovações mapeadas, quais sejam a) heteroidentificação fenotípica de candidatos autodeclarados pretos e pardos para fins de acesso aos cursos de graduação da UFRJ; b) contratação de pacote de dados móveis para discentes; c) matrículas online.

Nove entrevistas foram realizadas nessa etapa junto a atores atuantes na proposição e implementação da heteroidentificação de candidatos autodeclarados pretos e pardos para fins de acesso aos cursos de graduação da UFRJ via reserva de vagas para cotas raciais. Dentre esses nove interlocutores, quatro pertenciam ao quadro permanente de servidores da UFRJ, sendo dois docentes e dois técnicos administrativos. Os outros cinco entrevistados para essa inovação eram discentes vinculados a coletivos negros e membros recorrentes nas bancas de heteroidentificação fenotípica.

Assim, o acesso aos sujeitos envolvidos nas inovações supramencionado ensejou o aprofundamento em um dos casos: *a heteroidentificação fenotípica de candidatos autodeclarados pretos e pardos para acesso aos cursos de graduação da UFRJ via reserva de vagas para cotas raciais.*

Em se tratando de uma pesquisa qualitativa, a inclusão de entrevistados não buscou atingir um patamar quantitativo com vistas à contabilização de percepções dos entrevistados, uma vez que a escolha pela pesquisa qualitativa deve reconhecer que “mais entrevistas não melhoram necessariamente a qualidade, ou levam a uma compreensão mais detalhada” (GASKELL, 2002, p. 70-71). Tal fato pôde ser observado à medida que as percepções do

mundo dos entrevistados passaram a demonstrar certa similaridade e dar sinais de saturação de dados, denominado critério de saturação (GASKELL, 2002).

3.6 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

Para uma condução das entrevistas em consonância com o objeto de estudo, elaborou-se um roteiro a partir do qual serão elaboradas perguntas pertinentes ao escopo do trabalho. Buscou-se engendrar um instrumento capaz de guiar as ações de um entrevistador sem restringi-la a ponto de se tornar uma programação rígida e incompatível com as interfaces pessoais necessárias à obtenção de dados reveladores sobre o estudo qualitativo (KING, 2004). Foram feitos dois roteiros distintos: um para a primeira rodada de entrevistas e outro para a segunda. Para melhor detalhar a correspondência entre objetivos específicos e perguntas constituintes do roteiro semiestruturado de entrevistas distribuiu-se suas respectivas convergências ao longo do Quadro 14.

Quadro 14 - Correspondência entre os roteiros de entrevistas e os objetivos da tese

Objetivos específicos	Roteiros das entrevistas
1º rodada de entrevistas junto a interlocutores das Pró-Reitorias (Administração Superior)	
Identificar a concepção de serviços na UFRJ na perspectiva de diferentes áreas de atuação da IFES	<ul style="list-style-type: none"> Quais são os serviços prestados pela IFES? Por que você considera essas atividades mencionadas como sendo serviços?
Mapear as inovações em serviços ocorridas na IFES nos últimos três anos.	<ul style="list-style-type: none"> Você poderia apontar duas inovações em serviços ocorridas na IFES nos últimos três anos? Quais foram os setores envolvidos nas inovações em serviços?
2º rodada de entrevistas junto aos setores envolvidos na inovação em serviços selecionada com base naquelas apontadas pelas Pró-Reitorias filtradas a partir dos critérios de seleção	
Caracterizar as novas ofertas de serviços e/ou as mudanças ocorridas nos serviços existentes identificadas na IFES	<ul style="list-style-type: none"> Você poderia descrever como surgiu a inovação e como foi desenvolvida? Quando ocorreu a inovação em serviços e quanto tempo levou até sua implementação? Quais são as principais características do novo serviço ou das mudanças introduzidas no serviço existente? Foram realizadas mudanças no novo serviço desde a implementação?
Identificar os diferentes fatores que interferiram nos processos de inovação em serviços quer sejam internos ou externos à IFES	<ul style="list-style-type: none"> Quais fatores internos influenciaram o processo de implementação da inovação? Poderia descrever como aconteceu? Quais fatores externos influenciaram o processo de implementação da inovação? Poderia descrever como aconteceu? Como se deu a mobilização de recursos necessários para que a implementação da inovação fosse viabilizada?
Descrever os papéis desempenhados pelos atores internos e externos à IFES nos processos de	<ul style="list-style-type: none"> Quais foram os atores envolvidos nas inovações em serviços? Algum deles teve participação preponderante? Como se deu a participação dos diferentes atores internos nas inovações em serviços?

inovação em serviços selecionados	<ul style="list-style-type: none"> • Quais foram os atores externos que participaram ou influenciaram o desenvolvimento das inovações? Como ocorreu a participação dos atores externos? • Houve alguma participação dos usuários no desenvolvimento da inovação? Como se deu?
Apontar os resultados e desdobramentos das inovações em serviços identificadas na IFES	<ul style="list-style-type: none"> • Como a inovação influenciou a utilização do serviço pelo(s) usuário(s)? • Quais foram os resultados da inovação para a universidade? E para seus usuários? Você destacaria outros desdobramentos?

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao longo das entrevistas, algumas alterações foram incorporadas aos roteiros com vistas à obtenção mais acurada de dados primários diante dos entrevistados. Isso ocorreu, por exemplo, tanto no que tange à inclusão da pergunta sobre a participação dos usuários no desenvolvimento da inovação quanto no que diz respeito à questão sobre os demais desdobramentos da inovação. A primeira alteração permitiu uma ênfase maior no detalhamento do papel do usuário na inovação em serviços, haja vista que na pergunta sobre os atores externos eles compartilhavam a mesma importância de organizações públicas ou do terceiro setor. No caso da segunda modificação, acrescentar os desdobramentos da inovação buscou suscitar as consequências não necessariamente positivas da inovação em serviços e também sua repercussão que pudesse estar subjacente a indicadores de desempenho que, muitas vezes, vinham sido associados ao termo resultados.

3.7 PROCEDIMENTOS DE COLETA E DE ANÁLISE DE DADOS

Optou-se por iniciar a coleta de dados pela carta de serviços ao cidadão da IFES, haja vista a centralidade do documento para a investigação proposta sobre inovações em serviços.

No que diz respeito ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) o documento se mostrou importante ao contribuir para revelar, para além da missão institucional e objetivos estratégicos, de como os macroprocessos finalísticos da Universidade se relacionam com as atividades de apoio desenvolvidas pela mesma. Essa articulação pôde ser apreendida tanto de elementos gráficos e textuais presentes no documento.

O Estatuto da UFRJ permitiu uma visão detalhada acerca da natureza jurídica e organizativa da Universidade, sem prejuízo da complementação dessas informações institucionais com aquelas advinda do conteúdo das falas dos entrevistados viabilizada pelos procedimentos que se seguem.

A coleta de dados realizada para a ocasião da presente tese foi precedida pela submissão do projeto de tese junto à Plataforma Brasil da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP). O projeto foi encaminhado pelo CONEP para apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CEP-CFCH/UFRJ). O projeto foi aprovado pelo parecer consubstanciado nº 4.613.174 após deliberação do órgão colegiado no dia 25 de março de 2021, conforme Anexo A.

Gravaram-se todas as entrevistas, a partir de autorização prévia do entrevistado mediante assinatura de Registro de Consentimento Livre e Esclarecido (RCLE), constante do Anexo B, que foi enviado previamente a cada entrevistado, com o destaque quanto à utilização dos dados para fins científicos, sem a identificação dos sujeitos.

Diante do atual contexto pandêmico global, de modo a preservar a saúde dos entrevistados e do próprio entrevistador, decidiu-se por realizar as entrevistas eletronicamente (MORGAN; SYMON, 2004) em aplicativo de chamadas de vídeo, ou, como abordado por alguns autores, por videoconferência (NEHLS; SMITH; SCHNEIDER, 2015). As entrevistas tiveram áudio e vídeo gravados com a devida autorização dos entrevistados, de modo a permitir sua transcrição. Uma vez gravadas as entrevistas, os dados obtidos foram arquivados eletronicamente uma vez que Corti, Thompson e Fink (2004, p. 291) reconhecem que os dados qualitativos podem ser criados e armazenados de diversas formas, tais como “em meio digital, papéis, áudio, vídeo e fotográfico”.

Na ocasião da realização da primeira e segunda rodadas e entrevistas foram tomadas notas de campo (EISENHARDT, 1989) com o objetivo de se ampliar a percepção acerca de possíveis novos entrevistados, setores ou documentos incluídos no estudo. Eisenhardt (1989) ressalta que as notas de campo podem ser de grande valor para que o pesquisador obtenha informações importantes sobre o caso em análise e destaca que essas notas devem ser balizadas por perguntas.

Os dados coletados pelas entrevistas foram analisados mediante análise de conteúdo que, segundo Bardin (2011, p. 42), pode ser definida como

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Realizou-se inicialmente uma leitura flutuante dos documentos que permitiu que eles fossem organizados de acordo com suas convergências com o problema de pesquisa (BARDIN,

2011). Em um segundo momento, exploraram-se detalhadamente as transcrições das entrevistas com o intuito de se realizar a codificação, classificação e categorização. Assim, esse momento envolveu a identificação de unidades de registro — que podem ser palavras, frases, parágrafos, entre outros — e seu posterior agrupamento em categorias que emanaram do campo empírico de estudo. Assim, optou-se pela categorização *a posteriori* que prevê a suscitação de categorias à medida que se tem contato com os dados coletados (BARDIN, 2011). As categorias emergentes da primeira rodada de entrevistas expressavam as diferentes concepções de atividades de serviços da IFES na percepção dos diferentes gestores estratégicos da Universidade. A partir da segunda rodada de entrevistas, as categorias condiziam a antecedentes, características, fatores, atores e dinâmica do sistema da inovação em serviços em universidades públicas.

O olhar sistemático proporcionado pelas opções teórico-metodológicas sobre os dados coletados no campo empírico permitiu que se subdividissem em categorias que, segundo Bardin (2011, p. 147) “reúnem um grupo de elementos sob um título genérico” que detém características em comum. As categorias finais se mostraram fruto do reagrupamento sistemático e progressivo de categorias com menor capacidade de descrição de uma certa generalidade dos dados obtidos pertinentes ao escopo teórico da tese (BARDIN, 2011).

Assim, para se obter esse agrupamento, perpassou-se por duas etapas que envolveram respectivamente o isolamento dos elementos conforme emergiam nos conteúdos das falas dos entrevistados e a segmentação dos elementos com vistas a organizá-los em grupos que, ao apresentarem convergências, pudessem representar elementos coesos capazes de responder aos anseios propostos para a presente tese. Bardin (2011) denomina essas duas etapas, respectivamente, como inventário e classificação.

Com vistas a uma apresentação sintética da metodologia empregada na tese, elaborou-se o Quadro 15.

Quadro 15 - Quadro resumo da Metodologia empregada na tese

Objetivos específicos do estudo	Opção teórica	Técnicas de coleta de dados
Identificar a concepção de serviços em universidades na perspectiva de diferentes atores da IFES	Sampson (2010); Hill (1977); Gadrei (2000).	Pesquisa documental (GODOY, 1995) e Entrevistas por videoconferência (KING, 2004; NEHLS; SMITH; SCHNEIDER, 2015).
Mapear as inovações em serviços ocorridas na IFES nos últimos três anos.	Kon (2018); Gallouj e Weinstein (1997); Chen, Walker e Sawhney (2019); Barcet (2010).	Entrevistas individuais semiestruturadas (KING, 2004; GASKELL, 2002).
Caracterizar as novas ofertas de serviços e/ou as mudanças ocorridas nos serviços existentes identificadas na IFES	Kon (2018); Gallouj e Weinstein (1997); Chen, Walker e Sawhney (2019); Barcet (2010); Gallouj e Weinstein (1997)	Entrevistas individuais semiestruturadas (KING, 2004; GASKELL, 2002).
Identificar os diferentes fatores que interferiram na inovação em serviços quer sejam internos ou externos à IFES	Kon (2018); Barcet (2010); Chen, Walker e Sawhney (2019).	Entrevistas individuais semiestruturadas (KING, 2004; GASKELL, 2002).
Descrever os papéis desempenhados pelos atores internos e externos à IFES na inovação em serviços	Barcet (2010); Chen, Walker e Sawhney (2019); Alford (2016).	Entrevistas individuais semiestruturadas (KING, 2004; GASKELL, 2002).
Apontar os resultados e consequências da inovação em serviços identificadas na IFES	Barcet (2010); Chen, Walker e Sawhney (2019); Alford (2016); Osborne e Strokosch (2013).	Entrevistas individuais semiestruturadas (KING, 2004; GASKELL, 2002).

Fonte: Elaborado pelo autor.

De modo a preservar a identidade dos segmentos organizacionais citados e entrevistados, atribuiu-se siglas correspondentes a esses segmentos como, por exemplo, setor estratégico 1 (S1), setor estratégico 2 (S2), e assim por diante. Cuidou-se de atribuir um numeral aleatório distinto daquele que acompanha a sigla da pró-reitoria. Quanto à identidade dos diferentes entrevistados, buscou-se denominá-los mediante a letra E seguida no número sequencial da entrevista realizada, de modo que, por exemplo, o primeiro entrevistado fica nomeado como E1, o segundo entrevistado por E2, e assim por diante.

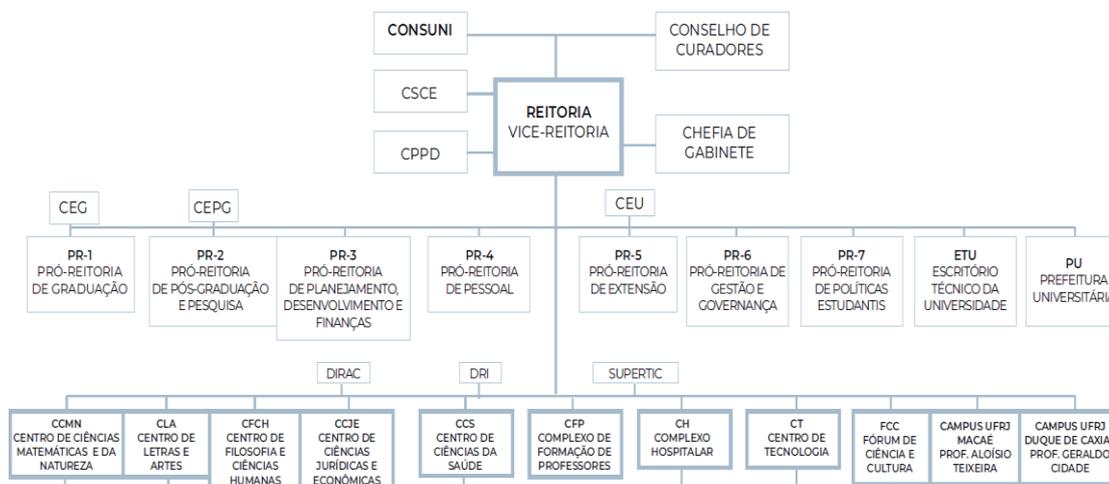
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O capítulo está organizado em três seções: a) uma primeira com a caracterização da UFRJ enquanto *locus* empírico do estudo, revelando seus principais aspectos organizacionais; b) uma segunda seção dando conta da identificação da concepção de serviços sob a ótica de diferentes atores da IFES, o que correspondeu à primeira etapa da pesquisa; e, por fim, c) uma terceira, aprofundando o caso selecionado a partir dos critérios estabelecidos no capítulo anterior cujo objetivo é o de encaminhar uma resposta à questão central do estudo: **como se configura a inovação em serviços em universidades públicas?**

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO

A Universidade Federal do Rio de Janeiro foi criada em 1920, mediante o Decreto nº14.343 de 7 de setembro daquele ano (BRASIL, 1920). Mais adiante, em 5 de julho de 1937 passou a ser denominada Universidade de Brasil, em observância à Lei nº 452 de 5 de junho de 1937 (BRASIL, 1937). Somente em 5 de novembro de 1965 que a UFRJ passou a ser nomeada como Universidade Federal do Rio de Janeiro, haja vista a promulgação da Lei nº4.831 nesta data (BRASI, 1965). A estrutura organizacional da UFRJ é composta pela reitoria, além de diversos conselhos, pró-reitorias e departamentos que podem ser melhor representados pelo organograma exposto na Figura 8 (UFRJ, 2021).

Figura 8 - Organograma da UFRJ



Fonte: UFRJ (2021).

A UFRJ pode ser enquadrada como uma autarquia especial, estabelecida como pessoa jurídica de direito público com autonomia didático-científica, administrativa, disciplinar e de gestão financeira e patrimonial, conforme explicitado no Quadro 16 (BRASIL, 2019).

Quadro 16 - Natureza organizacional estatutária da UFRJ.

Autonomia didático-científica	Autonomia administrativa e disciplinar	Autonomia de gestão financeira e patrimonial
<p>I – Estabelecer sua política de ensino, de pesquisa e de extensão, seus planos, programas e projetos de pesquisa científica produção artística e atividades de extensão; (Redação dada pela Resolução nº 12, de 30/05/2019)</p> <p>II – Criar, organizar, modificar e extinguir cursos, observadas a legislação vigente e as exigências do meio social, econômico e cultural;</p> <p>III – Fixar os currículos dos seus cursos, observadas as diretrizes gerais pertinentes;</p> <p>IV – Estabelecer o seu regime escolar e didático, nos termos da legislação vigente;</p> <p>V – Fixar critérios para seleção, admissão, promoção e habilitação de alunos, respeitadas as disposições legais;</p> <p>VI – Conferir graus, diplomas, títulos e outras dignidades universitárias; e</p> <p>VII – Fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio.</p>	<p>I – Elaborar e reformar o próprio Estatuto e o seu Regimento Geral, em consonância com as normas gerais atinentes;</p> <p>II – Aprovar os Regimentos dos Centros e de suas Unidades;</p> <p>III – Indicar, em lista tríplice os nomes para Reitor e Vice-Reitor, Diretor e Vice-Diretor de Unidade Universitária, destinadas à nomeação de um deles pela autoridade competente, nos termos da legislação vigente;</p> <p>IV – Dispor, respeitada a legislação específica, sobre o pessoal docente e técnico-administrativo;</p> <p>V – Admitir pessoal, dentro de suas dotações orçamentárias ou outros recursos, mediante nomeação ou contrato, nos termos da legislação vigente; e</p> <p>VI – Demitir pessoal, respeitada a legislação vigente.</p>	<p>I – Administrar seu patrimônio e dele dispor, observada a legislação vigente;</p> <p>II – Aceitar subvenções, doações e legados, e cooperação financeira proveniente de convênios com entidades públicas ou privadas;</p> <p>III – Organizar e executar o orçamento de sua receita e despesa, cabendo ao responsável pela aplicação de recursos e prestação de contas;</p> <p>IV – Administrar os rendimentos próprios; e</p> <p>V – Contrair empréstimos para construção e aquisição de bens imóveis e para compra e montagem de equipamentos de ensino e de pesquisa.</p>

Fonte: Brasil (2019).

O Plano de Desenvolvimento Institucional da UFRJ (PDI – 2020-2024) permitiu a identificação das atividades de ensino, pesquisa e extensão como escopo central de atuação central da Universidade uma vez que estão presentes não só como elementos-chave na missão da UFRJ, mas também naquilo que o PDI chama de macroprocessos finalísticos da universidade nesse mesmo documento. Segundo o PDI da UFRJ (2021, p. 28), a missão institucional da universidade é “contribuir para o avanço científico, tecnológico, artístico e cultural da sociedade por meio de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, promovendo a formação de uma sociedade justa, democrática e igualitária”.

O Plano de Desenvolvimento Institucional distribui em uma figura o que o documento chama de cadeia de valor da Universidade e explicita as áreas de atuação que sustentam os macroprocessos finalísticos da UFRJ, por atuarem de forma integrada em prol da consecução da missão institucional. Enquanto as Pró-Reitorias de Graduação, Pós-Graduação e Pesquisa, Extensão, Políticas Estudantis constituem os segmentos organizacionais permanentes voltados à gestão acadêmica, diversas atividades de gestão administrativa, gestão contábil-financeira, gestão de pessoas, gestão de TIC e gestão da informação constituem outras partes da organização voltadas ao suporte dos macroprocessos finalísticos da UFRJ (BRASIL, 2021).

No caso da UFRJ, a carta de serviços permite que se faça a busca por usuário do serviço ou mesmo que se selecione um setor responsável por determinado serviço. Ao fazê-lo, o sítio eletrônico oficial filtra os serviços acessíveis àquele grupo de usuários ou atribuído àquele setor específico da universidade.

Dentre os usuários, a carta de serviços da UFRJ destaca: alunos (em geral), servidores ativos, comunidade externa, docentes, graduação (alunos), servidores inativos, pensionistas, pessoa jurídica, pós-graduação e técnicos-administrativos. No que diz respeito aos setores responsáveis, esses são enumerados na carta na forma de unidades, institutos, museus, hospitais, Pró-Reitorias, além de seus subsetores internos, que, ao serem selecionados no sítio eletrônico oficial da carta de serviços, expõem-se as atividades atribuídas a cada um desses segmentos organizacionais. Tais atividades, por constarem desse documento eletrônico, podem ser compreendidos como aquelas que a Universidade considera como sendo seus serviços prestados, em atendimento ao disposto no Decreto Federal 9094 de 17 de julho de 2017 (BRASIL, 2017).

4.2 A CONCEPÇÃO DE SERVIÇOS NA VISÃO DE GESTORES ESTRATÉGICOS DA UFRJ

Nesta seção são descritas as categorias que expressam as diversas facetas que o termo “serviços” assume na UFRJ e discutidas à luz de teorias seminais que tratam sobre o conceito de serviços. Enquanto a análise documental permitiu a identificação de uma categoria de análise, seis outras emergiram das entrevistas semiestruturadas junto aos gestores estratégicos da UFRJ.

Na primeira parte correspondente à pesquisa documental, empreendeu-se uma análise com foco na carta de serviços ao cidadão publicada pela UFRJ em seu *site*. Os mapas de

processos descritos na Carta e a estrutura de agrupamento de setores e atividades contida no documento foram objeto de análise e possibilitaram inferências detalhadas adiante.

Quanto à segunda parte do tópico que se relaciona à análise das entrevistas junto aos gestores estratégicos, a combinação das visões advindas tanto daqueles interlocutores atuantes junto aos macroprocessos finalísticos da UFRJ quanto de outros provenientes dos gestores de atividades de apoio levaram à conceituação daquilo que pode ser depreendido como “serviços” em universidades públicas.

4.2.1 Análise documental

No caso da UFRJ, a carta de serviços permite que se faça a busca por um usuário ou mesmo que se selecione um setor responsável por determinado serviço. Ao fazê-lo, o *site* filtra os serviços acessíveis àquele grupo de usuários ou atribuído àquele setor específico da universidade.

Dentre os usuários, a carta de serviços da UFRJ destaca: alunos (em geral), servidores ativos, comunidade externa, docentes, graduação (alunos), servidores inativos, pensionistas, pessoa jurídica, pós-graduação e técnicos-administrativos. No que diz respeito aos setores responsáveis, esses são enumerados na carta em formato de unidades, institutos, museus, hospitais, pró-reitorias, além de seus subsetores internos, que, ao serem selecionados no *site* oficial da carta de serviços, expõem-se as atividades atribuídas a cada um desses segmentos organizacionais. Tais atividades, por constarem desse documento eletrônico, podem ser compreendidos como aquelas que a Universidade considera como sendo seus serviços prestados, em atendimento ao disposto no Decreto Federal 9094 de 17 de julho de 2017 (BRASIL, 2017).

4.2.1.1 Serviços como processos com diferentes níveis de participação do usuário

A análise documental da carta de serviços denota que o formato escolhido para a elaboração do documento pela IFES se baseia em uma visão processual de serviços (SAMPSON, 2010) a partir da interpretação do §2º do art. 11 do Decreto Federal 9094 de 17 de julho de 2017 (BRASIL, 2017).

Dessa forma, inicialmente, essa abordagem aproxima-se do conceito de serviços cunhado por Sampson (2010, p. 135), uma vez que o autor entende “serviços” como sendo os

“processos de produção nos quais cada cliente fornece um ou mais elementos constituintes dos recursos para a produção daquele serviço”.

O exame da carta de serviços da UFRJ também permitiu identificar não apenas quais as atividades de apoio ou *backoffice* são enquadradas como serviços, mas também perceber a natural convergência do formato da carta com o Decreto nº10.178 de 2019 (BRASIL, 2019) — que regulamenta dispositivos presentes na Lei nº 13.460 de 26 de junho de 2017 —, além de dispor sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos (BRASIL, 2017).

Enquanto as pró-reitorias de graduação, pós-graduação e pesquisa, extensão e políticas estudantis constituem os segmentos organizacionais voltados à gestão acadêmica, diversas atividades de gestão administrativa, gestão contábil-financeira, gestão de pessoas, gestão de TIC e gestão da informação constituem outras partes da organização voltadas ao suporte dos macroprocessos finalísticos da UFRJ (BRASIL, 2021). Tais serviços de apoio também podem ser verificados na carta de serviços da UFRJ.

Nesse sentido, a definição de serviço público presente na Lei federal nº 13.460 de 26 de junho de 2017 (BRASIL, 2017) parece influenciar a descrição dos serviços prestados pela UFRJ na carta de serviços, uma vez que, de um lado, a lei versa que serviço público deve ser considerado como sendo uma “atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública”, e, de outro lado, diversos serviços de apoio, que não são caracterizados pelo contato direto com o usuário final, também são enumerados no documento mencionado (BRASIL, 2017).

Também a partir dessa mesma característica do documento, pode-se identificar a convergência entre as atividades ali descritas com a perspectiva de Sampson (2010), já que o autor reconhece que tanto as atividades de contato direto com usuário quanto aquelas sem contato, tais como atividades de apoio, podem ser consideradas serviços.

Entretanto, o enquadramento das atividades de suporte, que não dispõem de um contato direto com os usuários externos à UFRJ também como serviços não permite afirmar que a concepção da universidade converge integralmente, de acordo com sua carta de serviços, com a perspectiva de serviços proposta por Sampson (2010, p. 135). Nesse caso, é preciso analisar alguns serviços presentes na carta de serviços os quais podem ilustrar ou não a participação dos usuários como fornecedores de um ou mais *inputs* para a obtenção do serviço final (SAMPSON, 2010).

Na carta, as atividades apontadas como sendo as de “serviço”, tal como no caso da expedição de diploma, é possível depreender que embora exista a necessidade de o interessado em requisitar a emissão desse documento mediante a entrega de documentos pré-estabelecidos na unidade responsável, não há uma influência direta da sua participação no processo de definição das características do documento ou mesmo da forma de entrega do serviço. Este então, nesse caso, pode ser acessado mediante o cumprimento de requisitos pré-determinados na própria carta de serviços, que, uma vez atendidos não se pode verificar influência da interação com o usuário nas características do processo de expedição do diploma.

Ao disporem de características diferentes, outros serviços apresentam-se com intensa participação do usuário no fornecimento de *inputs* indispensáveis ao resultado. Nesse caso, pode-se destacar, por exemplo, ainda dentro da seção da carta de serviços dedicada à pro-reitoria de pesquisa e pós-graduação, o serviço de atendimento consultivo acerca do desenho das trajetórias acadêmicas e profissionais nas perspectivas da inovação e do empreendedorismo.

Nesse caso, pode-se verificar o intenso trabalho de análise interativa necessário ao delineamento de um plano de trabalho específico para a realidade do usuário. Essa característica vai ao encontro da abordagem de serviços defendida por Sampson (2010), à medida que, ao longo de todas as etapas, é possível observar a aglutinação gradual de informações peculiares a cada usuário com vistas a obter um resultado personalizado.

A análise da carta de serviços ao cidadão também permitiu inferir que, de acordo com a noção processual do conceito de serviço colocado por Sampson (2010), o documento elenca tanto atividades de serviços como aquelas que podem ser entendidas como não serviço. Isso ocorre porque o autor considera que “aqueles processos que não necessitam do emprego de recursos dos usuários são muito diferentes daqueles que envolvem a participação de recursos desses usuários” (SAMPSON, 2010, p. 114). Assim, apenas os processos das ações de ensino, pesquisa e extensão que dependem de recursos dos usuários, como insumos para a consecução de determinada atividade desenvolvida dentro de alguma dessas três esferas e das atividades de apoio, podem ser considerados serviços (SAMPSON, 2010).

Observar a carta de serviços sob a ótica da LDS proporciona outro ângulo de análise. A perspectiva de Vargo e Lusch (2004) não deixa de estar aderida à carta. Esta lista uma série de serviços que a IFES presta a ela mesma, seja na forma de atividades de apoio ou de serviços prestados aos seus servidores, o que é previsto na definição de serviços dos autores mencionados. Além disso, a abrangência quase homogeneizante da LDS sobre serviços permite que todos os serviços da carta sejam classificados como tal, mesmo aqueles que estejam

empenhados na produção de bens advindos principalmente das atividades de pesquisa junto ao setor produtivo e à sociedade.

Cabe deixar claro que, ao longo do tópico que aqui se encerra, não se buscou classificar o grau de relevância institucional das atividades descritas, mas analisá-las em torno de alguns aspectos apontados pela literatura sobre serviços com base nas descrições dessas atividades disponíveis na referida carta de serviços.

4.2.2 Análise das entrevistas: a perspectiva de diferentes atores estratégicos institucionais sobre serviços na IFES

Diante das duas alternativas de categorização apresentadas por Bardin (2011), em se tratando de uma investigação acerca das diferentes concepções sobre serviços em uma universidade pública federal brasileira, optou-se por suscitar categorias à medida que se tem contato com os dados coletados (BARDIN, 2011). Somaram-se à categoria de análise depreendida da análise documental outras seis categorias *a posteriori* (BARDIN, 2011) que retratassem as diferentes concepções de serviços nas perspectivas de gestores institucionais, quais sejam: serviços como atividades multidisciplinares e heterogêneas; serviços como atribuições constitucionais das universidades; serviços de apoio como atividades integradas; serviços como interações com a sociedade; serviços como interações com o setor produtivo; e, finalmente, serviços como interfaces com organizações públicas.

4.2.2.1 Serviços como atividades multidisciplinares e heterogêneas

A diversidade verificada ao longo do conteúdo das falas dos entrevistados pode ser consequência da pluralidade disciplinar e contextual da ampla gama de serviços oferecidos pela UFRJ. A vasta abrangência das temáticas que permeiam a prestação de serviços na UFRJ pode ser percebida na fala de E1, quando menciona que

Como nós somos um centro de excelência em vários nichos... Então, nós temos aí excelência não só na área tecnológica como, por exemplo, aí é mais claro, na área da química, na área da engenharia, nas áreas de tecnologias; o termo contrato ou prestação de serviços ele fica mais claro, porque para muita gente é eu faço uma análise, uma dosagem, um desenvolvimento de uma nova metodologia.(E1)

Esse fato também aparece em trecho da fala de E3, a seguir, que também destaca a heterogeneidade dos serviços prestados pela universidade.

Realmente, é impossível a gente dizer todos os serviços em que a universidade atua. Porque, se a gente estiver pensando na própria segmentação de mercado, a universidade tem atuação em quase todas as áreas de conhecimento. (E3)

A abrangência de atuação da UFRJ se desdobra em práticas gerenciais complexas que abarcam desde atividades acadêmicas de curto e longo prazo, com maior e menor sofisticação tecnológica, até serviços que envolvem o estabelecimento de relações com outras organizações de fomento, órgãos públicos e empresas. Tal percepção torna-se explícita no trecho em que E5 aponta que

Então você tem ao mesmo tempo na UFRJ, uma universidade, você tem gente gerindo um serviço para o usuário final como você tem serviços que são inter-organizacionais, como você tem serviços que são intensivos em conhecimento. Então, é uma diversidade de lógicas de funcionamento que gera toda a complexidade da gestão disso. (E5)

A fala de E5 suscita a inferência de que, de fato, o que pode ser observado na IFES converge com a definição de “serviços agregados” preconizada Djellal e Gallouj (2007, p. 2) que, por sua vez, explicitam que os “serviços agregados podem ser definidos como a provisão de um conjunto de serviços, que variam em tipo e número e são relacionados ou integrados com cada outro serviço de diversas formas” (ibidem).

A heterogeneidade envolvida na atuação da UFRJ também toma a forma de diferentes perspectivas dentre os atores internos. A concepção em serviços que, conforme se pode inferir a partir da fala de E2 no trecho abaixo, pode ser um elemento influenciador da construção de consensos sobre os objetivos institucionais da UFRJ. Esse mesmo recorte mencionado elucida a importância de se observar de forma plural a atuação da Universidade sob a ótica de serviços, uma vez que ambiguidades na compreensão do termo podem significar a resistência de atores internos à institucionalização de determinadas atividades. Assim, estabelecer bases amplas para a construção de um conceito de serviços que englobe os diferentes aspectos das atividades da Universidade mostra-se premente na fala de E2.

Ou a gente amplia essa definição de serviços, ou a gente vai ficar o tempo inteiro às vezes batendo numa definição reduzida que não dá conta da complexidade. Por isso muitas pessoas rejeitam a ideia de serviços porque não conseguem ver de outra forma. [...] As pessoas acham que serviço é mercantilizar, serviço é reduzir, serviço é

monetizar, serviço é rebaixar, serviço é privatizar... Se não qualificar, aí vira problema. (E2)

A fala de E2 permite destacar que a definição de serviços em torno da realidade institucional da IFES detém potencial de gerar implicações teóricas e gerenciais ao incorporar subsídios para alinhamento de objetivos entre os agentes públicos envolvidos nas tomadas de decisões e a atuação acadêmico-administrativa na IFES. Além disso, a partir dessa mesma fala, pode-se identificar que a diversidade de perspectivas sobre serviços existentes na IFES mitiga a ideia de que haja uma única concepção de serviços vigente, ou seja, não há uma lógica dominante que permeia todos os segmentos de atuação da IFES, conforme questionado por Baunsgaard e Clegg (2015) que criticam a LDS proposta por Vargo e Lusch (2004).

4.2.2.2 Serviços como as atribuições constitucionais das universidades

Verificou-se no conteúdo das falas dos entrevistados a seguir que as atribuições constitucionais são mencionadas como sendo os principais grupos de serviços prestados pelas IFES. Dessa forma, não só o ensino, como também a pesquisa e a extensão destacam-se como elementos que constituem a concepção de serviços em uma universidade, conforme pode ser visto nas falas de E2, E4 e E5, respectivamente.

A própria formação ela é um serviço, né!? A formação eu acho que é nossa missão número um. Não é isso? É um serviço de utilidade pública decisivo. [...] Se eu pegar o tripé da universidade que é o ensino, a pesquisa e a extensão a gente pode dizer que a formação é um serviço, a pesquisa – que eu entendo que é um serviço também – e a extensão. (E2)

Isso eu não estou nem falando da questão do ensino, pesquisa e extensão que são serviços definidos pela própria constituição federal, né!? (E4)

Então a gente tem pelos serviços finais claramente a gente tem a questão da educação do ensino, da pesquisa, da graduação e pós-graduação, da extensão... Então, aí a gente tem uma gama muito grande de cursos, um contingente muito grande de usuários, né!? (E5)

A ampla diversidade dos serviços prestados em uma universidade pública pode incentivar a busca pelo agrupamento de serviços pelos gestores entrevistados dentro das fronteiras do ensino, pesquisa e extensão. É nesse sentido que a perspectiva dos gestores enfatizou essas três dimensões como segmentos centrais de atuação da UFRJ.

Entretanto, pôde-se perceber a atribuição de pesos diferentes a cada uma dessas dimensões de acordo com os entrevistados. Por mais que as perguntas tenham sido direcionadas

ao contexto da Universidade como um todo, tornou-se possível identificar na fala dos entrevistados a existência de serviços originários, de primeira ordem, pertencentes a uma das três dimensões, e que geram desdobramentos nas outras esferas.

Isso fica claro quando a E1 menciona que

Então, vamos lá... Participaram desse projeto estudantes que aprenderam. Formaram pessoal. Participaram pessoas que desenvolveram novas tecnologias. Então, a partir disso a universidade deu um salto. A UFRJ tem que prestar serviço porque ela faz inovação...Eu não pego uma coisa banal. A gente normalmente pega temas complexos e aí a gente presta o serviço. (E1).

A partir dessa fala, pode-se inferir a relevância da prestação de serviços de pesquisa aplicada voltados a empresas como uma profícua fonte de conhecimentos que são extrapolados para além dessas ações. À medida em que os alunos em formação são envolvidos no processo, a qualidade do ensino é impulsionada mediante a incorporação de novos conhecimentos angariados a partir da solução de problemas apresentados pelas empresas às capacidades técnicas e humanas da Universidade. Nesse mesmo sentido, E1 destaca que

O que a gente não pode fazer é deixar de cumprir as outras tarefas que é, junto da prestação de serviços, formar pessoal, criar infraestrutura para a universidade... Então, tudo isso tem que vir junto de uma certa forma. (E1)

É importante ressaltar que a capacidade interativa da Universidade junto ao setor produtivo mediante a prestação de serviços de pesquisa aplicada tem se mostrado como importante elemento para o desenvolvimento de novas metodologias e corrobora o verificado por Cross, Thomsom e Sinclair (2017) em relação à IFES. Cabe ressaltar que pode ser identificada a ênfase em pesquisa aplicada como principal fonte das novas tecnologias desenvolvidas na Universidade à medida que os relatos trazem à tona exemplos de realização de pesquisas em conjunto com organizações do setor produtivo tal como pode ser percebido na fala de E1 quando relata que

A nossa prestação de serviços ela implica normalmente em metodologias que podem ser melhoradas e aprimoradas. Por exemplo, dosagem de combustível ou dosagem de diesel de petróleo é uma coisa muito simples e qualquer empresa faz. Mas, a UFRJ faz formando gente e criando metodologias. [...] Porque, a universidade tem conhecimento. (E1)

Conforme destacado por E1, a prestação de serviços técnicos especializados pela universidade sob demanda do setor produtivo, aos moldes do que pode ser considerado um

serviço por Sampson (2010), influencia tanto a agenda de pesquisa da universidade quanto o processo de ensino-aprendizagem, uma vez que as tecnologias utilizadas em atividades tais como análises laboratoriais, ao serem aplicadas por docentes e discentes da UFRJ, suscitam novas metodologias que passam a integrar, mais adiante, os processos de ensino-aprendizagem.

Em contraponto, os serviços de extensão são identificados como alternativas para respostas imediatas às questões da sociedade. Inclusive, E2 relatou a existência de discussões em curso com o intuito de tornar a prestação de serviços como uma modalidade de extensão. Isso se justifica, segundo E2, em razão de visões ambíguas que o termo “serviços” pode assumir por parte de alguns atores internos da IFES, ao emprego do termo “prestação de serviços”, conforme pode ser observado na fala de E2,

As pessoas têm uma ideia preconceituosa do que é uma prestação de serviços. Aham que é uma coisa menor. Mas, gente, nós somos servidores! Formar é prestar serviços, pesquisar é prestar serviços [...]. Mas as pessoas têm uma dificuldade muito grande – em uma parte da nossa comunidade – de entender o que é serviço. (E2).

Essa diversidade de perspectivas sobre o termo “serviços” converge com a análise de Feldman (1989, p. 5) sobre o processo decisório em organizações públicas. O autor define ambiguidade como sendo “a condição em que há várias formas de se pensar sobre a mesma circunstância e fenômeno”. E o autor ainda vai além ao mencionar que muitas formas de se perceber um fenômeno representa a existência de interpretações concorrentes.

A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão emerge como elemento relevante que orbita em torno das prestações de serviços na universidade de acordo com E1 ao relatar que

Envolve o conhecimento, envolve a interrelação entre a graduação e a pós e o ensino mesmo e envolve a demanda da sociedade que aí você pode chamar demanda da sociedade o setor produtivo mesmo ou você pode falar a demanda do hospital universitário da própria universidade. E aí partir dessa demanda de prestação de serviços a gente desenvolveu um monte de coisas. (E1).

A ampla gama de serviços prestados pela UFRJ mediante essas três dimensões foi definida pelo E2 com o termo “acesso ao conhecimento” que pode, em uma perspectiva segmentada, dar forma às ações de ensino pesquisa e extensão aqui descritas. Tal percepção pode ser traçada a partir da seguinte passagem da fala de E2:

O acesso ao conhecimento é um grande serviço [...]. Se tivesse um guarda-chuva mais amplo ainda para dizer qual é o maior serviço que a universidade presta à sociedade é o acesso ao conhecimento. (E2).

O entrevistado E6 reforça a importância dos serviços de acesso às capacidades técnicas e humanas da UFRJ ao afirmar a complexidade envolvida nas atividades em torno da efetivação dos novos ingressantes na IFES

Um grande serviço que nós prestamos não só para a comunidade acadêmica dentro da UFRJ, mas para a sociedade a sociedade brasileira é o acesso à UFRJ. Esse serviço, as pessoas que estão fora da UFRJ podem até pensar que seja um serviço simples. Mas, toda a dinâmica entre realizar a prova do ENEM, que não é da nossa alçada, nós começamos na segunda parte que é o ingresso pelo Sistema de Seleção Unificada SISU aí efetivamente é com a UFRJ. (E6).

A síntese da atuação da IFES, na forma da expressão “acesso ao conhecimento” destacada por E6, remete à definição de Gadrey (2000, p. 382-383) que vê “serviços” como sendo “usar, geralmente por um determinado período, uma capacidade técnica e humana de propriedade ou controlada por A”. Essa definição vai ao encontro daquela dada por Gadrey (2000) cuja temporalidade variável envolvida nas diferentes formas de “acesso ao conhecimento” se mostra destacada por E2 quando o entrevistado aponta que *“a extensão que tem inclusive essa ideia de você ter ações que respondam a demandas até imediatas da sociedade”* e quando E5 menciona que *“tem uma visão de mais longo prazo como pesquisas”*.

Segundo E5, os serviços envolvendo pesquisa têm por natureza um prazo mais longo, enquanto, de acordo com E2, a extensão possui um caráter de atendimento imediato às demandas da sociedade. Quanto ao ensino, E2 acrescentou ainda que a temporalidade é condicionada à área de conhecimento buscada pelo usuário, haja vista que cada curso tem seu período de conclusão. Essa caracterização mostra-se presente na passagem que Gadrey (2000, p. 382-383) refere-se ao “direito de usar, geralmente por um determinado período, uma capacidade técnica e humana”, no caso, em posse do capital intelectual e humano da universidade.

Por outro lado, pode-se verificar uma expansão da compreensão do termo “acesso ao conhecimento” no sentido deste representar também o acesso, via IFES, de conhecimentos que se encontram além das fronteiras organizacionais da universidade. Isso mostra-se evidente quando E6 menciona que

Um outro serviço que a UFRJ presta não só para os seus alunos, mas também assim para essa parte internacional é a nossa mobilidade acadêmica é a nossa parceria de relações internacionais com os intercâmbios com diversas universidades do mundo, Europa, Estados Unidos, enfim... Eu acho que é uma troca muito intensa tanto para o aluno quanto para o docente que está orientando e recebe os bolsistas. (E6)

É possível perceber que a troca mencionada por E6 envolve o contato com conhecimentos externos que, por sua vez, expandem a base de capacidades técnicas e humanas acessíveis mediante interfaces junto à IFES. Tal fato, sob os auspícios da definição de “serviços” engendrada por Gadrey (2000, p. 382-383), dá sentido ao trecho do conceito do autor que posiciona serviços como sendo o “direito de usar uma capacidade técnica e humana de propriedade ou controlada por A”. A fala de E6 ao tratar da mobilidade internacional proporcionada pela universidade deixa claro que, mesmo em se tratando de capacidades técnicas ou humanas sobre as quais a IFES não exerce direito de propriedade, a IFES pode permitir a interação do usuário com tais conhecimentos externos.

4.2.2.3 Serviços de apoio como atividades integradas

Vários serviços de apoio são necessários à sustentação dos macroprocessos finalísticos da UFRJ. Pode-se verificar que essa afirmativa está presente para além do conteúdo da carta de serviços, e pode ser recorrentemente verificado no conteúdo das falas dos entrevistados, além de poder ser ilustrado na passagem abaixo em que E5 ressalta que

Do ponto de vista interno, a gente tem uma série de atividades para viabilizar isso. Desde a questão do orçamento, do planejamento da captação de recursos, da relação com as agências de fomento, tem a parte de importação de equipamentos, tem aspectos relacionados com a divulgação e difusão científica, editora, rádio...Então, são múltiplos serviços que a universidade oferece para além daquela questão mais primordial que as pessoas normalmente vem à mente que é a questão do ensino mesmo. (E5)

É importante notar que, apesar de serem considerados serviços de apoio, a descrição de E5 indica uma série de atividades complexas e de alto grau de interação com os atores internos da universidade. Por outro lado, emerge também como características dos serviços de apoio as interfaces diretas limitadas com os usuários finais externos da comunidade acadêmica. Isso também pode ser verificado no trecho em que E5 aponta que

No caso da UFRJ a gente tem uma gama muito grande, um portfólio de serviços muito grande, né? Mesmo pensando assim em serviços finais que vão diretamente aos usuários quanto pensando em serviços que viabilizam esses serviços finais, serviços mais internos. (E5)

Uma abordagem processual de serviços (SAMPSON, 2010) também pode ser extraída do conteúdo da fala de E2 que ainda ressalta o papel fundamental da integração entre os diferentes setores para o resultado e viabilidade da prestação do serviço.

Para mim um serviço não é simplesmente uma entrega de um produto. Ele é um processo, né!? É pensar o serviço como um processo. Ele vai inclusive envolver as pessoas que estão interessadas nesses serviços, quem produz esse serviço e toda a chamada cadeia produtiva em torno da formação. Vai envolver o estudante, vai envolver o professor, vai envolver o técnico-administrativo[...]. Quando você começa a ver o serviço como um processo e não como um produto você tira o serviço desse lugar apenado em que ele foi colocado. (E2).

Além disso, o conteúdo da fala dos entrevistados levanta um aspecto relevante que emerge a partir da ambiguidade sobre a concepção de serviços na UFRJ. Primeiramente, pode-se identificar expressamente na fala de E5 a existência de lógicas distintas nos diferentes âmbitos de prestação de serviços da UFRJ que, diante de sua maior ou menor proximidade com o usuário, podem se desdobrar em abordagens de gestão distintas. Em determinada passagem de sua fala E5 pontua que

Na verdade, se você olhar, é como se a gente estivesse falando de uma organização que tem vários tipos de serviços que ela oferta. E esses tipos de serviços que ela oferta têm lógicas diferentes, tem modelos diferentes de entrega. Então, você tem coisas que são de curtíssimo prazo, que são de volume, que são de contato direto com o usuário e tem coisas que são aparentemente distantes do usuário [...] como pesquisas importantes e que tem uma outra lógica de gestão. E tudo está na mesma organização. (E5)

Também se pode depreender das falas dos entrevistados o caráter transversal da atuação e relevância das atividades de apoio administrativo para a consecução dos objetivos associados às atividades de ensino, pesquisa e extensão. Tal fato pode ser percebido em trechos tais como aqueles em que E4 e E6 relatam, respectivamente, a seguir:

Por exemplo, o S2 é um setor que serve de sustentáculo para nossas atividades fins de ensino, pesquisa e extensão. Ela é parte desses três pilares porque ela se coloca ali no meio capilarizado né!? Nos serviços hospitalares. (E4)

Sozinha o S7 não consegue fazer. Aí vem a mobilidade internacional, vem a inclusão digital do S1, vêm os programas de iniciação científica do S6, vêm as creditações do S3 das atividades de extensão. Então, há uma interrelação direta. (E6)

O suporte aos discentes mediante a concessão de auxílios visando à aquisição de pacote de dados para utilização de internet durante o período da pandemia foi apontado por E2

e E5 como importante serviço de sustentação das atividades de ensino, pesquisa e extensão aqui descritas, uma vez que viabilizou a continuidade das atividades durante a pandemia.

Portanto, a partir dos resultados apresentados ao longo do presente tópico, observa-se que a integração de serviços que se diferem “em tipo e número” (DJELLAL; GALLOUJ, 2007) é uma característica marcante dos serviços prestados pela IFES. Além disso, emerge, ao longo do tópico, o papel aglutinador dos serviços de apoio na conjugação das diferentes capacidades técnicas e humanas, tornando-se revelador o poder integrador de atividades transversais como as atividades de apoio aqui mencionadas.

4.2.2.4 Serviços com interações com a sociedade

No que diz respeito às demandas da sociedade, em geral, observou-se o envolvimento ativo da universidade ao longo da pandemia do novo coronavírus, seja na forma das metodologias desenvolvidas em torno da testagem de infectados, seja na forma da produção de produtos sanitizantes como o álcool 70%. Para além dessas questões circunstanciais, uma série de serviços de maior ou menor complexidade tecnológica ou social surgiu como interações com a sociedade, sendo essa representada pelo setor produtivo, pelos cidadãos, ou pelo poder público constituído. As interfaces com esses diferentes grupos são refletidas no conteúdo da fala dos entrevistados e toma forma em situações como nas refletidas nas falas de E3 e E2, que, por sua vez, apontam que

Isso é uma atividade que a universidade faz a todo momento. Seja ela para a sociedade em geral e aí é dentre as suas consultorias suas palestras, seu compartilhamento de conhecimento ou como seus serviços mais tecnológicos, seja eles de testes de laboratório, serviços mais complexos, ou mesmo serviços que têm desenvolvimento. Se a gente for pensar no tamanho da universidade, basicamente até mesmo com algumas empresas. (E3)

No pós-pandemia, ficou muito claro que a universidade contribui, por exemplo, com o serviço de saúde. É um serviço que ganhou uma relevância gigantesca e ficou muito patente, né!? De novo, aí tem o complexo hospitalar... A saúde desde a pesquisa, a formação, a extensão e o atendimento que é mais imediato. (E2)

Nesse sentido, o exemplo da busca pelo atendimento a demandas da sociedade pela produção de produtos — tal como o álcool 70% na pandemia — apresenta uma vertente do encaminhamento de problemas da sociedade. Essa questão tem gerado uma série de novos conhecimentos que surgem a partir das interfaces entre o emprego de tecnologias amplamente

conhecidas pela ciência, pelo setor produtivo e pelo capital intelectual da universidade na figura dos docentes e discentes. Ambos desenvolvem novas metodologias e ideias a partir do contato, em laboratório, com tais tecnologias. A esta altura, torna-se visível o entrelaçamento entre ensino, pesquisa e extensão descrito nas atribuições constitucionais da universidade. Dessa maneira, a articulação entre essas dimensões surge como elemento importante na geração de conhecimento e seu acesso pela universidade. Por outro lado, outros serviços especializados para além da realidade laboratorial podem ser identificados na seguinte fala de E2 a seguir.

Eu preciso de uma consultoria de advogados [...]. Nesse momento, essa ideia de serviços para mim é muito cara. A gente está inclusive, no S3, fazendo uma enorme campanha e discussão sobre prestação de serviços porque ela não está como modalidade de extensão e a gente quer implementar” (E2)

Além disso, E2, ao mencionar a prestação de alguns serviços especializados como o de consultoria, expõe a resistência que o atendimento às demandas da sociedade pode enfrentar internamente por ser considerada prestação de serviços. Esta, na ocasião da entrevista, segundo E2, não estaria regulamentada como uma modalidade de extensão.

Tal fato levanta uma questão importante no que tange à diversidade de perspectivas entre os atores envolvidos nos diferentes macroprocessos finalísticos da universidade e sobre o impacto da regulamentação institucional das atividades de serviços. Em se tratando dos atores relacionados com a estrutura organizacional da UFRJ vinculados à pesquisa, parte dos entrevistados menciona que o pronto atendimento às demandas tecnológicas de atores externos constitui atividade legítima quando invocam a lei de inovações e seus dispositivos que orientam a prestação de serviços técnicos especializados. Por outro lado, as atividades de extensão parecem pautadas por um arcabouço legal e institucional distinto, onde a palavra *serviço* pode assumir uma conotação diferente. Tal análise permite inferir que a ideia de uma lógica dominante de serviços (VARGO; LUSCH, 2004) pode enfrentar barreiras em uma organização onde a heterogeneidade dos serviços promove a diversificação de diferentes lógicas inseridos em um mesmo contexto organizacional.

4.2.2.5 Serviços como interação com o setor produtivo

Pode-se verificar nos trechos das falas de E1 e E3 que os serviços podem ser considerados uma relevante interface inicial junto ao setor produtivo, haja vista que o

atendimento a uma demanda tecnológica inicial, normalmente vinculada a uma análise laboratorial, gera decorrências na forma de grandes convênios com empresas privadas. Nesse sentido E1 e E3 apontam que

Então, esse amadurecimento dessa relação inclusive vira convênio para a universidade. Convênios grandes... Que se iniciaram, muitas, vezes com a simples prestação de serviços [...]. O pessoal chama de prestação de serviços enquanto eu chamo de primeira entrada na universidade para você iniciar uma parceria grande com empresas. (E1)

As parcerias universidades-empresa se dão, principalmente, majoritariamente, com prestação de serviços. Então esse é um dos pilares que, inclusive, essa retroalimentação universidade-empresa ela se fortalece. São os serviços que o capital intelectual da universidade traz para a universidade e traz também para a valoração e para o aumento da competitividade das empresas. (E3)

As falas remetem à definição de serviços de Hill (1977, p. 336), particularmente quando o autor destaca que “uma mudança na condição de uma pessoa ou de um bem pertencendo a alguma unidade econômica”. Isso ocorre porque em diversas ocasiões mencionadas por E1 os serviços envolvem análises de materiais tangíveis a pedido de empresas que se desdobram nas parcerias mencionadas. Então, nesse caso, a mudança na condição de um bem pode repercutir em diversas novas interações entre universidade e setor produtivo (ETZKOWITZ; LEYDESDORF, 2000).

Além disso, em algumas situações verificadas no conteúdo das falas dos entrevistados, a tangibilidade imbuída na prestação de serviços mostrou-se proeminente à medida que a prestação de serviços técnicos especializados às empresas se mostrou vinculada a uma série de equipamentos presentes nos laboratórios da UFRJ. Isso se evidencia na fala de E1 que, por sua vez, relata que

Por conta dessa função que eles têm primordial que é prestar serviços, então, eles, por exemplo, estão conectados com os melhores espectrofotômetros de massa, os melhores HPLC's. (E1)

Para além da utilização de todos os recursos tecnológicos tangíveis dos laboratórios para a prestação de serviços, o recorrente compartilhamento de amostras e de outros insumos materiais necessários às análises laboratoriais mitigam a relevância da intangibilidade como fator de caracterização dos serviços técnicos especializados pela UFRJ. A intangibilidade é uma das características mais utilizadas pela abordagem IHSA, que propõe que os principais aspectos que diferenciam os bens dos serviços são — além da intangibilidade — a heterogeneidade, a

simultaneidade entre produção e consumo e a ausência de transferência de propriedade (TIGRE, 2019).

Além disso, muitos produtos dos serviços prestados pelos laboratórios a empresas, ensejam a posterior circulação de bens de forma independente na economia, conforme apontado como característica diferenciadora entre bens e serviços por Gadrey (2000), em crítica pelo autor à definição de serviços de Hill (1977). Nesse sentido, tal característica não pode ser generalizada aos serviços prestados às universidades, principalmente pela natureza das parcerias desenvolvidas entre esta e a indústria na dinâmica de seu sistema de inovação (FREEMAN, 1995).

De acordo com as perspectivas extraídas das falas dos entrevistados, os conhecimentos acumulados ao longo de anos de pesquisa — ou as capacidades técnicas e humanas segundo Gadrey (2000) — se mostram um elo importante entre universidade e o setor produtivo, já que muitas vezes esse último apresenta um problema que não encontra solução ao seu alcance dentro de suas fronteiras organizacionais internas. Isso se mostra presente no conteúdo da fala de E1 quando esse relata que

A universidade tem essa característica... Nós temos capital humano, capital de inteligência capital de conhecimento que normalmente a gente não dá muito valor, né!? Porque a gente adquire isso há anos, anos, anos a fio...[...]. É o capital intelectual e humano da UFRJ. Isso é prestação de serviços. (E1)

As interações entre universidade e o setor produtivo relatados pelo E1 se mostram ainda mais intensas por intermédio da promoção de iniciativas de aproximação com o parque tecnológico que, por situar diversas empresas residentes, gera uma demanda frequente por serviços técnicos especializados junto à universidade. A esse respeito, outro aspecto relevante que foi observado a partir do conteúdo da fala de E1 diz respeito à importância das contrapartidas econômicas às prestações de serviços técnicos especializados.

Ele queria, por exemplo, que eu fizesse. Não pode. Você vai ter que pagar pelo meu conhecimento. E isso não é feio, não é ruim e é inovação. Nós temos que usar essa nossa parte. (E1)

A promulgação da Lei Federal nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016 (BRASIL, 2016), também conhecida como lei da Inovação, trouxe desdobramentos para a concepção de serviços dentre os atores da universidade, haja vista que essa lei estabelece, entre outras matérias, em seu artigo 8º, que

É facultado à Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT) prestar a instituições públicas ou privadas serviços técnicos especializados compatíveis com os objetivos desta Lei, nas atividades voltadas à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, visando, entre outros objetivos, à maior competitividade das empresas.

Observou-se que a legislação pode ter influenciado a concepção de serviços sob a ótica dos gestores estratégicos entrevistados, haja vista que tanto o E1 quanto o E3 abordam os serviços conforme a definição da “lei da Inovação”. No caso do E3, existe inclusive a percepção de que a universidade deve abordar os serviços estritamente sob a ótica dos serviços técnicos especializados, conforme conceituado na lei já citada. Dessa forma, pode-se perceber que a legislação mencionada influenciou principalmente a prestação de serviços a atores externos do setor empresarial, conforme pode ser visto na passagem em que E3 menciona que

O que a gente considera como os principais serviços dela a gente entende principalmente a ação de fazer... Entregar para a sociedade e ali entendendo a sociedade também, no âmbito da inovação, essa interlocução com a empresa a ação de fazer e de entregar com o uso de capital intelectual. Até porque a lei de inovação, no âmbito das instituições públicas, das universidades especificamente, a autorização para elas prestarem serviços. (E3)

A compreensão acerca de uma atuação ativa da UFRJ no desenvolvimento de pesquisas e inovações em diversas áreas de conhecimento suscitou em E1 uma provocação que reflete sua percepção do entrevistado a respeito do grande emprego de capital intelectual em todos os serviços prestados pela UFRJ.

Pode-se perceber a relevância do emprego das capacidades técnicas e humanas para a consecução dos objetivos da universidade e como o surgimento de novas práticas e metodologias encontram terreno fértil nas interfaces entre universidade e empresas, particularmente na forma da prestação de serviços técnicos especializados.

4.2.2.6 Os serviços como interfaces com organizações públicas

O encaminhamento de demandas sociais para além do setor produtivo também pode ser destacado como elo relevante da prestação de serviços de acordo com os dados coletados. Isso se configura à medida que também são descritas interfaces ativas entre a UFRJ e organizações públicas. Tal fato se evidencia a partir do relato do desenvolvimento da tecnologia

do luminol junto à Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ). Tal fato pode ser inferido a partir do trecho em que E3 menciona que

A partir dessa prestação de serviço, hoje, muitos crimes têm sido desvendados no Estado do Rio de Janeiro. Então, efetivamente é um serviço o que a gente fornece... A polícia civil está fazendo a aplicação e conseguindo trazer benefícios para a sociedade, uma vez que você que elucida crimes que ocorreram e tem todo o acompanhamento pela UFRJ. (E3)

Trata-se uma pesquisa de um docente da UFRJ que desencadeou no desenvolvimento de uma substância utilizada na investigação de crimes pela PCERJ, conforme descrito pela entrevistada E3: “Quanto mais crimes resolvidos, melhor a sensação de segurança para a sociedade que traz um benefício imenso”. A tangibilidade volta a vir à tona na fala de E3 quando o exemplo do luminol é suscitado por ele como serviço-produto-serviço, e, mais uma vez, a descrição dos serviços prestados pela universidade se mostra fora do alcance da inclusão da materialidade como um importante aspecto dos serviços prestados pela universidade também junto às organizações públicas.

Esse é um exemplo que abrange toda uma cadeia. Principalmente aquela situação produto-serviço. Então ele teve o desenvolvimento, passou pela pesquisa básica, teve um desenvolvimento de tecnologia através de uma pesquisa aplicada, teve a proteção dela e você tem hoje a prestação do serviço trazendo para a sociedade os benefícios [...]. É um serviço-produto-serviço. (E3).

Características da lógica dominante em serviços também puderam ser identificadas tanto nas falas de E3 sobre o luminol como sendo “serviço-produto-serviço”, mas também no caso da produção de álcool 70% pelos laboratórios relatado por E1: “*O laboratório ele está fazendo álcool...Álcool para os hospitais. Aí você fala assim que é uma mera prestação de serviços para a sociedade... É. Não tem muita inovação*”.

A convergência com a Lógica Dominante de Serviços (LDS) se dá à medida que os produtos fornecidos são descritos a partir de suas funcionalidades colocadas em uso por seus clientes, independentemente de sua tangibilidade. Essa perspectiva encontra amparo na literatura representada por Vargo e Lusch (2004) e outros autores que buscaram ampliar o escopo conceitual de serviços, considerando que as pessoas que buscam tanto bens quanto serviços visam à aquisição de competências especializadas. No caso do luminol, trata-se de um produto que pode ser entendido, na perspectiva de Vargo e Lusch (2004), como sendo transmissor de competências que são colocadas em uso pelos clientes que, nesse caso, são representados pela PCRJ na solução de crimes. Quanto ao álcool 70%, a perspectiva da LDS

situa o cidadão como um coprodutor do serviço de sanitização. Ambos os casos, de acordo com a LDS, podem ser considerados serviços e aos produtos restam somente o papel de intermediários para a obtenção do valor em uso pelos usuários (VARGO; LUSCH, 2004).

A atuação da universidade como centro de produção de conhecimentos para a formulação de políticas públicas também se mostra como importante interface entre a UFRJ e o setor público. Isso se revela na ênfase dada a esse aspecto pela E2 no trecho

Um processo que me parece importante que a UFRJ tem encabeçado é esse processo nesse campo do impacto da nossa produção de ciência e conhecimento nas políticas públicas. Ela sempre participou desses processos públicos. Aí eu vou trazer de novo a pandemia porque, na pandemia os nossos cientistas começaram de forma muito inovadora a pautar a política[...]é a presença da produção científica impactando a cidade, impactando a população, impactando a vida de cada um de nós no cotidiano. Porque tira a universidade daquele lugar de uma ciência de longo prazo ou para os pares. (E2)

Tal concepção também pode ser percebida quando E1 expande essa compreensão de prestação de serviços para fins de contribuição com políticas públicas educacionais solicitadas por intermédio do poder público constituído.

Por exemplo, outro dia a secretaria de educação estava pedindo especialistas na área de educação para ajudá-la a formar novos educadores. Então, isso é uma prestação de serviços especializados. (E1)

Nesse mesmo sentido, porém com ênfase em organizações públicas de direito privado, E3 menciona outro caso de parceria de sucesso estabelecida entre a universidade e uma empresa pública do ramo de petróleo e derivados.

Uma outra situação do ponto de vista que eu lembre é imaginar a própria retirada do pré-sal na última década. Então esse é fruto de extrema parceria Petrobrás e UFRJ, então parte desses avanços que o Brasil e o Rio de Janeiro alcançou se deve não só ao desenvolvimento de tecnologias, mas à prestação de serviços, sejam eles em aplicações tecnológicas, em softwares de alto desempenho que conseguiram com que se diminuíssem os riscos de perfuração em águas profundas. (E3)

Cabe aqui ressaltar que a própria Lei Federal nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016 (BRASIL, 2016), que dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação, estabelece também como um dos princípios basilares das atividades descritas ao longo de texto como serviços técnicos especializados, em seu art. 2º, inciso V, “a promoção da cooperação e interação entre os entes públicos, entre os setores público e privado e entre empresas”. Dessa forma, as iniciativas de interações entre a

UFRJ e os setores público e privado demonstram a efetiva contribuição da UFRJ para o atingimento dos objetivos das políticas públicas de inovação e os reflexos da “lei da Inovação” na atuação científica e tecnológica da universidade.

Além disso, tal fato retrata a importância dos serviços da IFES para as transformações que garantem que as organizações públicas se adaptem, em um contexto dinâmico, com os novos anseios da sociedade, conforme preconizado por Potts (2009).

Quanto às finalidades dos serviços prestados pela UFRJ, E2 faz dois importantes comentários que convergem com o mapa estratégico da UFRJ à medida que traz à tona um elemento presente tanto na missão da universidade como no princípio que permeia os resultados desejados da universidade em seu âmbito institucional: o valor público. O valor público pode ser entendido o resultado desejado relacionado com a qualidade da vida individual e coletiva de cidadãos delineado pelo consenso social, políticas públicas e governança (BOZEMAN, 2007).

Não são serviços banais para serem vendidos. São serviços voltados para o bem comum, para a produção de Commons, para a cidadania [...]. Não é uma entrega de um serviço de uma necessidade simplesmente básica em troca de um retorno monetário ou de um certificado [...]. “A nossa disputa é para a gente definir e trazer esse entendimento mais orgânico e mais processual sobre serviços que eu acho que é o que tem a ver com nossa filosofia da universidade pública. (E2)

Outro serviço que emerge também como importante para a geração de valor pela universidade se trata dos serviços hospitalares. Esses serviços são apontados como parte relevante da prestação de serviços da UFRJ, seja na forma de formação de profissionais da área de saúde, seja na forma de atendimentos médicos. A relevância desse serviço emerge na fala de E5

[...]A gente tem também um serviço importante na área hospitalar. Os serviços hospitalares ocupam praticamente a metade da mão-de-obra da UFRJ que é devotada às unidades hospitalares. São nove unidades, e quatro maiores que são de fato onde há internação, onde há procedimentos no dia-a-dia. Então ela é uma área que ocupa bastante do cotidiano administrativo da UFRJ. (E5)

As peculiaridades envolvidas nos serviços hospitalares aprofundam a complexidade da gestão da Universidade que, por lidar com uma ampla variedade serviços e áreas de conhecimento, precisa encaminhar soluções gerenciais para lógicas de prestação de serviços distintas o que pode ser identificado nos trechos da entrevista com E5.

Essa coisa da relação com o usuário é uma maneira que a gente pensar essas diferenças. Outra coisa da gente pensar que está relacionado com a proximidade maior ou menor é como a gente avalia os resultados do trabalho da universidade. Eu posso emitir um resultado da universidade de uma maneira muito clara, por exemplo, dizer quantas pessoas estão internadas no hospital e aí tem um resultado quantitativo muito objetivo. Mas, tem os resultados que são difíceis de mensurar, por exemplo, quanto a UFRJ contribui com as empresas com a mão de obra qualificada que ela forma, como a UFRJ contribui na empregabilidade dos seus alunos, como a UFRJ contribui na evolução econômica do Estado, do país... Então você tem aí diferentes perspectivas tanto da do ponto de vista da forma, da parte operacional dos serviços quanto dos seus resultados. (E5)

Essa passagem da fala de E5 permite levantar um questionamento corroborado por Sampson (2010) no que tange à percibibilidade como característica diferenciadora entre bens e serviços, uma vez que foi ressaltada uma série de desdobramentos de longo prazo que podem advir do acesso às capacidades humanas e técnicas proporcionado pela IFES. Assim, para o contexto em questão, a percibibilidade não parece ser um elemento delineador do que pode ser considerado um serviço em uma IFES.

4.2.3 Síntese dos resultados da primeira etapa da pesquisa

Cada um dos macroprocessos identificados ao longo da discussão dos resultados apresenta características distintas, porém apresentam alto grau de integração que não é refletido na carta de serviços, que, por sua vez, pelas próprias demandas legais que regulamentam a existência do documento, não refletem essa integração. Esses aspectos são ilustrados na Figura 9.

Figura 9 - Características dos diferentes macroprocessos finalísticos e de apoio da IFES.



Fonte: Elaborada pelo autor.

A articulação verificada entre os macroprocessos é ilustrada pelas setas, enquanto que as características que se manifestam pelas diferenças de ciclos temporais, atores, distância do usuário e efeitos dos serviços inseridos nesses macroprocessos são situados dentro dos quadrantes da Figura 9.

Em contrapartida, observou-se no caso dos serviços de apoio uma predominância da coprodução decisória ou estratégica (OSBORNE; STROKERSCH, 2013). Isso ocorre pois o próprio papel integrador dos serviços de apoio envolve uma intensa articulação decisória para a alocação de recursos que, muitas vezes, ocorre com a representação das diferentes áreas finalísticas atendidas em órgãos colegiados. Ambas as lógicas de coprodução se desdobraram tanto na geração de valor público quanto na geração de valor privado (ALFORD, 2016), pois quer sejam econômicos ou quer sejam sociais, as mudanças de condições geradas pelo serviço atendiam a um público específico interessado, mas repercutiram em benefícios para a sociedade como um todo na forma de uma segurança pública mais apuradas, desenvolvimento socioeconômico, avanços tecnológicos, entre outros benefícios.

Na busca pela consecução do primeiro objetivo específico proposto para a tese de se *identificar a concepção de serviços na UFRJ na perspectiva de diferentes áreas de atuação da IFES*, a análise de conteúdo dos dados obtidos mediante entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental suscitou seis categorias de análise: serviços como atividades multidisciplinares e heterogêneas; serviços como as atribuições constitucionais das universidades; serviços de apoio

como atividades integradas; serviços como interações com a sociedade; serviços como interação com o setor produtivo; serviços como interfaces com organizações públicas. As categorias são ilustradas a partir da Figura 10.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Enfim, sob a ótica aqui apresentada, o termo serviço em uma universidade pública federal pode ser entendido como **processos acadêmicos e administrativos integrados de interação direta ou indireta com o usuário final para fins de coprodução de valor público e privado a partir do acesso a capacidades técnicas e humanas da IFES ou de parceiros, em atendimento a necessidades manifestas de uma organização pública, privada, indivíduo ou da sociedade em geral, com ou sem contrapartida econômica.**

4.3 O ESTUDO DE CASO: A HETEROIDENTIFICAÇÃO PARA ACESSO AOS CURSOS DE GRADUAÇÃO DA UFRJ

No decorrer do tópico 4.3, aprofundou-se no caso selecionado sob a ótica de múltiplas perspectivas analíticas com o intuito de elucidar aspectos explicativos da inovação em serviços em universidades públicas que somente possam ser alcançados a partir da articulação entre os dados empíricos coletados e as literaturas sobre inovação em serviços, inovação em serviços

públicos e inovação em serviços em universidades. O caso selecionado se baseia na introdução da **heteroidentificação fenotípica de candidatos ao acesso aos cursos de graduação da UFRJ**.

4.3.1 A constituição das categorias de análise

Nesta seção, a mais abrangente, foram criadas categorias de análise com base nos dados empíricos com o intuito de descrever os elementos que explicam a configuração da inovação em serviços em uma IFES e aqueles que podem ser generalizáveis a outras universidades. Dessa forma, as categorias de análise foram organizadas de acordo com cada um dos objetivos específicos da tese. Foram identificadas 23 categorias sintetizadas no final do presente capítulo a partir de uma figura sintética explicativa construída à luz da base teórica assumida no estudo.

4.3.1.1 Antecedentes da inovação em serviços

Agruparam-se nesta seção as categorias de análise emergentes do campo empírico que caracterizam os eventos que precederam a introdução da heteroidentificação fenotípica ao acesso de candidatos aos cursos de graduação da UFRJ e que influenciaram o surgimento da referida inovação em serviços e, por conseguinte, a configuração desta.

4.3.1.1.1 Protagonismo de um grupo de servidores

Em 2016, a Pró-Reitoria de Pessoal da UFRJ empreendeu uma busca em seu contexto organizacional daqueles atores com maiores conhecimentos sobre a temática racial que pudessem contribuir para a constituição de uma instância decisória que iria arbitrar acerca da aptidão ou não de candidatos autodeclarados negros e pardos em um concurso público federal para técnicos-administrativos em educação que ocorreria em 2017. A reserva de vagas baseada em critérios raciais era uma demanda da Lei Federal 12.990 de 2012 (BRASIL, 2012).

O início da discussão sobre o processo de heteroidentificação no contexto organizacional da UFRJ se deu no bojo da busca pela efetivação de uma outra lei, a “lei de cotas” voltada especificamente para concursos públicos federais. Nesse sentido, a busca pela implementação da política afirmativa se deparou com o desafio de se operacionalizar como

etapa eliminatória de um concurso público federal para técnicos-administrativos a verificação baseada em critérios fenotípicos dos candidatos desse certame ocorrido em 2017, conforme trecho da entrevista de E8.

O primeiro momento em que eu vou entrar nesse movimento foi 2017. Eu fui convidada à heteroidentificação ou comissão de validação ou verificação. Ela foi organizada para atender a lei 12.990 que sai no DOU regulamentando o procedimento de heteroidentificação como necessário nos concursos públicos. E a UFRJ fez um grande concurso público em 2016 e aí criou um grupo. (E8)

Entretanto, cabe aqui ressaltar que a incorporação dessa etapa ao concurso público federal para técnicos-administrativos da UFRJ consistia em uma prática que se limitava ao certame voltado à seleção de servidores por servidores da UFRJ. Por natureza, esse critério detinha caráter eventual e contou com o apoio de um gestor estratégico comprometido com as lutas raciais. Naquele momento, em 2017, não havia um segmento organizacional na UFRJ com a atribuição de realizar a heteroidentificação dos candidatos. Sendo assim, todos os concursos públicos para a seleção de servidores e discentes até então era realizada sem qualquer tipo de verificação mediante confrontação da autodeclaração de um candidato com os critérios fenotípicos estabelecidos por agentes públicos devidamente qualificados. Esse estado incipiente da comissão de heteroidentificação foi traduzido nas passagens em que E8 e E10 apontam que

Como eu já trabalhava com a questão racial, trabalhava com doença falciforme, trabalhava com o aspecto da dor da doença falciforme, aspecto racial...Eu esbarrei com uma das pessoas desse grupo. A grande maioria delas são militantes. [...] Elas vendo esse movimento meu assistiram uma das minhas aulas e me convidam para participar de uma nova heteroidentificação que ainda era para dar conta da 12.990, ou seja, concursos públicos federais. (E8).

A UFRJ objetivamente começou a ver essa questão nos concursos públicos que aconteceram em 2016 e 2017. [...] Nós fizemos dois concursos públicos quando nós heteroidentificamos mais de 5.000 pessoas. Foi a primeira iniciativa da UFRJ em relação ao concurso público. (E10).

Internamente, quando da realização da heteroidentificação, para fins do concurso público de técnicos-administrativos, em 2017, a Pró-Reitoria de Pessoal se ergueu como elemento propulsor da efetivação do interesse institucional na heteroidentificação dos candidatos do certame. A partir daquele momento observou-se uma integração cumulativa entre grupos internos organizados, quais sejam os coletivos negros de discentes e servidores, a

Câmara de Políticas Raciais e a Comissão de Coletivos Negros da UFRJ. A revelação dessas crescentes interfaces se fez refletida na seguinte fala de E14

Uma possibilidade de articulação desses diversos atores negros e negras na universidade que foi central. Sem isso não haveria nem conhecimento de uma possibilidade de articulação entre técnicos, professores e estudantes. E como isso foi importante para se houver um fortalecimento gigantesco da luta antirracista na UFRJ. [...] Isso também fomentar e estimular o surgimento de outras organizações como o coletivo negro de docentes da UFRJ. (E14)

Nesse sentido, mesmo em se tratando de uma iniciativa nova voltada ao atendimento da eventualidade de um concurso público para servidores, observou-se, conforme apontado por Cavalcante e Cunha (2017), que a implementação de uma comissão na UFRJ contou com uma decisão individual de um servidor público que se encontrava investido àquele momento em um cargo de gestão, em observância ao cumprimento da legislação existente sobre reserva de vagas mediante critério racial. Essa decisão veio ao encontro dos anseios de um grupo de servidores motivados pela luta racial que foram inseridos no processo e, assim, tiveram atuação determinante e evidenciou a necessidade de iniciativa das instâncias superiores para desencadeamento do processo.

Pouco tempo depois, em 2018, foi realizado novo concurso para técnicos-administrativos em que os mesmos parâmetros utilizados em 2017 foram aplicados. Entretanto, a convocação contou com um contingente mais expressivo de servidores, dentre os quais se identificava um maior número de docentes e se podia verificar grande identificação com a temática racial, conforme se pode depreender da fala de E8.

Em 2018, nós tivemos um curso de três dias e as temáticas é Movimento Negro Unificado, Questão Racial, questão da lei... Muitos professores da UFRJ presentes nesse curso, muitos militantes, muita militância para explicar como é que foi essa questão das ações afirmativas que na verdade é uma resposta a um planejamento de ações afirmativas que o Brasil se viu obrigado a dar conta. (E8)

Sobre esse concurso para fins de seleção de servidores técnico-administrativos, E2 afirma que se tratou de um momento marcante ao longo da jornada de busca pela heteroidentificação nas carreiras públicas da IFES, uma vez que, finalmente, reconheceu-se que a legislação vigente, de fato, iria se converter em uma ocupação efetiva dos cargos ofertados no certame mencionado, conforme pode ser observado na fala de E8 a seguir.

Logo em fevereiro começaram as heteroidentificações de técnicos-administrativos. E aí nesse momento a gente viu que a universidade ia mudar de cor, ia mudar o eixo dela, ia mudar foco, ela ia entrar em outra categoria de universidade. Porque a quantidade era muito grande de pessoas negras ingressando acesso heteroidentificação. Foi um momento muito emocionante. [...] E aí a gente se encontrou. (E8)

A partir dessa convocação, intensificou-se, mesmo que a partir de ocasiões eventuais, a articulação de atores internos para fins do estabelecimento de uma comissão de heteroidentificação na UFRJ e a sedimentação de conhecimento a partir dessas experiências. Além disso, o conteúdo da fala E8 permite inferir que, conforme argumentado por Kon (2018, p. 590), as inovações em serviços de cunho social tal como a educação pública superior “envolve não só o atendimento à demanda social, mas também as diferentes perspectivas de efetivação, as mudanças nas motivações e intenções, e os impactos que as novas situações trazem para a sociedade”. À medida que se afastam de uma lógica comercial de mercado passam a absorver valores, ideias e cultura específicos ao contexto em que os serviços são prestados. Nesse sentido, a identificação pessoal dos servidores com a temática racial emerge como elemento motivacional e cultural de relevância para o novo processo.

A heteroidentificação na UFRJ se mostra hoje como fruto da interação intensa e cumulativa entre diversos atores internos e externos da UFRJ ao longo do período que antecedeu a inovação em serviço aqui estudada: a heteroidentificação de candidatos autodeclarados negros e pardos para fins de acesso aos cursos de graduação da UFRJ.

É importante resgatar aqui que, conforme Sundbo e Gallouj (1998), esse movimento inicial em torno da implementação da heteroidentificação para fins de acesso a cargos públicos federais não se pode considerar uma inovação em serviços uma ocorrência ocasional sem desdobramentos para os demais consumidores daquele serviço ou para a organização como um todo.

A preexistência de uma comissão de heteroidentificação que havia atuado em duas ocasiões concernentes a concursos públicos federais de técnicos-administrativos fez com que ela se tornasse um ator central diante da necessidade de encaminhamento de uma série de denúncias que a universidade e o ministério público vinham recebendo a partir das possíveis fraudes a respeito da reserva de cotas raciais, uma vez que pessoas brancas estavam ingressando nos cursos de graduação da UFRJ pela reserva de vagas a pretos e pardos.

Por fim, definiu-se “protagonismo de um grupo de servidores” como sendo o **envolvimento proativo de indivíduos e grupos de pessoas da organização pública em torno de uma temática para fins de implementação de um novo serviço.**

4.3.1.1.2 Processo político-administrativo

A atuação dos coletivos negros discentes da UFRJ em torno das fraudes à reserva de vagas para cotas raciais demonstrou, de acordo com a fala de E14, ter um papel relevante no tensionamento político diante das instâncias decisórias internas à IFES.

O processo dos coletivos de luta contra as fraudes de cotas também produziu um amadurecimento de nós mesmos enquanto atores políticos dentro da universidade. De entender as possibilidades de movimentação que nós tínhamos e de construir alianças e movimentações dentro da universidade. (E14).

O conteúdo da fala dos entrevistados envolvidos no desenvolvimento e implementação da heteroidentificação para fins de ingresso nos cursos de graduação da UFRJ também denotou uma intensa articulação entre atores internos e externos à universidade pública com vistas à consecução dos avanços necessários à introdução desse novo serviço. A interação externa se deu mediante atuação de atores governamentais e não governamentais, enquanto as ações internas foram desencadeadas, essencialmente, pelos grupos sociais organizados na figura dos coletivos negros e sempre com suas ações potencializadas pelo espaço consultivo formal concedido à Câmara de Políticas Raciais.

Pôde-se depreender da fala dos entrevistados que esses grupos organizados intitulados coletivos negros vêm sendo constituídos por estudantes no âmbito de diversos cursos da UFRJ ao longo dos últimos anos desde antes da implementação da heteroidentificação como etapa eliminatória para o acesso aos cursos de graduação da UFRJ. O caráter pulverizado dos coletivos negros demonstrou impulsionar o diagnóstico de indícios de fraudes dentro de diferentes cursos e institutos além de constituir um espaço para discussão de outras pautas raciais na UFRJ como se pode concluir das falas de diferentes entrevistados a seguir.

O processo de criação da comissão de heteroidentificação está muito articulado também com um esforço muito grande dos estudantes negros a ponto de criar uma articulação entre todos os coletivos [...]. Pela primeira vez foi possível ver os coletivos negros universitários entrando em espaços como o CONSUNI, colocando em pauta a criação da comissão de heteroidentificação, chamando nos períodos de eleição, porque houve uma mudança de reitoria - para que as pessoas que fossem candidatas levassem essa questão como centra. (E14)

Os alunos dos coletivos negros dos cursos começaram a aparecer mais. Os servidores públicos técnicos e professores começaram a fazer com que isso fosse mais real e muito mais sério do que só que era verbalizado entre a gente nos corredores e aí a gente botou a mão na massa e a comissão de heteroidentificação surgiu. (E15)

Coletivos com certeza, a Câmara de Políticas Raciais e a S7 depois que o processo começou. (E12).

Tem coisa que o Pró-Reitor não vê, tem coisas que os professores não percebem se a gente não... Olha só, Isso aqui está errado! Trazer outra visão, trazer uma outra perspectiva... Eu acho que foi muito dos alunos, dos coletivos principalmente de ter um filtro ali no processo de acesso à graduação. (E13)

São eles que estão ali na luta para a mudança de currículo, porque a gente precisa da universidade com pautas raciais para preparar para a nova universidade. Essa nova universidade precisa entender que é plural, tem diversidade [...]. A maioria de denúncia de fraudes na medicina partiu desse coletivo. (E10).

Eu fiquei sabendo do curso por causa do meu coletivo. Eu faço Biologia. O coletivo falou que abriu o curso e tal e vai começar o processo de heteroidentificação, a gente está lutando um tempo por causa disso por causa das fraudes. A gente só fazia as denúncias de fraude. A comissão da fraude a gente já sabia que existia e aí a gente estava nessa de ter uma comissão para fraudes não precisarem acontecer. (E11)

Os coletivos eram formados por alunos negros e demonstraram um papel fundamental para além da constatação de fraudes, detendo alta capacidade de articulação entre si com vistas ao compartilhamento de outras pautas em comum sobre a questão racial. Nesse sentido, emergiu como espaço unificado dos coletivos a comissão dos coletivos negros da UFRJ. Tal articulação pode ser identificada nas falas de E12 e E14.

A gente tem uma comissão de coletivos, onde quase todos os coletivos se encontram e resolvem as coisas, que eu falei que fez a pressão lá com a Fulana e tal... (E12)

A comissão que hoje existe de coletivos negros que é hoje a comissão que articula todos os coletivos negros da universidade de graduação ela se forma tendo como pauta central a demanda de uma comissão de heteroidentificação racial. (E14)

A integração cumulativa baseia-se na projeção tomada pela aglutinação de diferentes coletivos à medida que as pautas foram se consolidando em torno de um objetivo em comum: a implementação do processo de heteroidentificação. Isso pode ser verificado nas falas de E11 e E14.

Ter mais gente faz com que essa estrutura mude, porque vai ter mais gente falando, vai ter mais gente reclamando, vai ter mais gente apontando as problemáticas no currículo. (E11)

A partir disso das nossas idas e nossas inserções nesses espaços da universidade nós conhecemos o pessoal da Câmara de Políticas Raciais. Os estudantes, os técnicos e professores não eram próximos e não sabiam dos trabalhos uns dos outros e que nós estávamos falando das mesmas questões e mal nos conhecíamos [...]. A partir desse processo de amadurecimento, foi possível que os coletivos negros estivessem mais consolidados e mais fortalecidos para estarem atuando em conjunto com os demais atores da universidade como técnicos e professores. (E14)

A partir das interfaces entre os atores da comunidade acadêmica verificadas no conteúdo das falas dos entrevistados, observou-se, conforme já apontado por Kon (2018, p. 604) como característica inerente às inovações em serviços sociais, o “uso intensivo de redes disseminadas para sustentar e gerenciar relacionamentos que renovam valores e culturas”.

Além disso, ainda sobre as características de inovações em serviços de natureza social, os trechos das falas citados denotam aspectos que segundo Crepaldi, De Rosa e Pesce (2012), traduzem a complexidade desse processo, tais como a ausência de linearidade no processo de inovação, a troca de informações entre os atores, as negociações envolvidas, a construção de confiança entre partes, a cooperação, em suma, as interdependências entre os atores envolvidos.

A partir dessa articulação decisiva entre diferentes atores da comunidade acadêmica da IFES, observou-se que a dimensão política passara a ser incorporada àquilo que outrora se tratava de um procedimento já existente para dar conta da eventualidade dos concursos públicos para servidores. Diante da aproximação entre coletivos negros de discentes e comissão de heteroidentificação, a convergência de esforços em torno da busca pela efetivação da lei de cotas, tanto no âmbito dos concursos para servidores quanto no âmbito do acesso aos cursos de graduação, se desdobra na decisão por unificar as pressões internas relacionadas às políticas afirmativas da IFES com a criação da Câmara de Políticas Raciais. Tal movimentação pode ser inferida a partir das falas de E8 que, por sua vez, relata que

Ele sai de um procedimento administrativo para um procedimento político-administrativo [...]. A gente então a gente desenha a Câmara de Políticas Raciais como um espaço em que nós estaríamos não só preparando heteroidentificação, mas recebendo qualquer outro tipo de demanda e lutando para que as ações afirmativas alcançassem outros fóruns que seria a pós-graduação, vagas de mestrado e doutorado. E a gente teve que se preparar para poder atender essas demandas que já sabíamos que poderia acontecer, enquanto a gente mantinha os processos de fraude ainda que são 420 e só 190 que foram terminados. (E8)

O recrudescimento das pressões internas via Câmara de Políticas Raciais, e externas a partir de coletivos negros aliadas aos questionamentos pelo Ministério Público fizeram com que as ações de heteroidentificação — já presentes na agenda da atual administração central desde a época para as eleições para a reitoria — fossem adotadas no ano de 2019, para efetiva implementação como etapa eliminatória do acesso aos cursos de graduação *no primeiro semestre do ano de 2020*. A resolução acerca da incorporação dessa etapa ao processo seletivo de discentes foi considerada por E8 como momento de consolidação institucional da heteroidentificação, haja vista que a partir de então a heteroidentificação passaria a ser um processo sistematizado e descrito nos editais de seleção da IFES para os cursos de graduação.

Quando a atual reitora resolveu que nós iríamos partir para a heteroidentificação da graduação, aí consolidou de vez o trabalho. A gente já vinha se organizando, era chamado para palestra... (E8)

A passagem da fala de E8 retrata que, no momento em que há uma decisão da Administração por adotar um processo de heteroidentificação, já havia uma maior capacidade de organização dos grupos sociais atuantes como elementos constituintes da pressão política. Assim, pode-se compreender que, tal como apontado por Kon (2018, p. 603), a inovação em serviços sociais é um instrumento para “responder a demandas sociais prementes que não são abordadas pelo mercado, na fronteira entre os campos social e econômico, porém dirigidos à sociedade como um todo”.

As capacitações empreendidas para fins de qualificação de membros da comunidade acadêmica para heteroidentificação de candidatos aos cursos de graduação demonstraram-se ter sido um fator crítico para a difusão junto a novos atores internos da IFES do que seria o papel da comissão, principalmente àqueles que não haviam se envolvido nas discussões e treinamentos relacionadas aos dois concursos para servidores com heteroidentificação, conforme pode-se identificar no conteúdo da seguinte fala de E8.

O curso tomou outra forma, eu era a única docente, mas nós temos mais agora. Essa experiência foi decisiva para a comissão de heteroidentificação. Ela não foi a experiência primeira, mas foi a derradeira. Foi aquela que determinou a nossa permanência. Ou a gente acabava ali, ou a gente continuava. (E8)

Essa capacitação ofertada a diversos membros da comunidade acadêmica sobre as questões raciais no Brasil ganha relevância ao se observar o preconizado por Kallio e Lappalainen (2015), uma vez que, segundo os autores, o desenvolvimento de um objetivo em comum de longo prazo pode significar um elemento fundamental para a aprendizagem em rede a partir da criação de um novo serviço. Nesse sentido, a realização dos cursos promoveu uma aderência crescente aos serviços de garantia de acesso ao público-alvo das políticas afirmativas.

No âmbito organizacional, verificou-se ao longo das articulações entre atores da comunidade acadêmica para integrar apoio, recursos, e capacitações necessários à implementação da heteroidentificação que houve uma consonância, já ao longo do processo de implementação, com o modelo de Andrews, Pritchett e Woolcock (2017) no que diz respeito às características que puderam ser observadas nos relatos dos entrevistados, tais como: (a) foco em problemas específicos de contextos particulares; (b) promoção de interações experimentais

contínuas com geração de novas ideias, transformando as lições oriundas das interações em soluções. (c) construção de um ambiente de empoderamento na tomada de decisões que estimule a assunção de riscos e a experimentação; (d) engajamento de um amplo conjunto de pessoas para assegurar a viabilidade, legitimidade e relevância das transformações, ou seja, que elas sejam politicamente apoiadas e empiricamente viáveis.

Entretanto, cabe ressaltar que, apesar de haver gradual e crescente apoio gerencial sistêmico da IFES, as ações acima descritas foram promovidas originalmente de modo institucionalizado, porém independente e descentralizado nas esferas da Câmara de Políticas Raciais e dos coletivos negros atuantes na Universidade. Por outro lado, cabe lembrar que a IFES contribuiu para a legitimação do processo junto a sua estrutura organizacional quando optou por regulamentar a Câmara de Políticas Raciais como órgão consultivo formal da Universidade.

Em suma, conceituou-se a categoria de análise “processo político-administrativo” como **o tensionamento de instâncias decisórias a partir da mobilização de grupos interessados na implementação da inovação em serviços.**

4.3.1.2 Caracterização do novo serviço

Aglutinam-se nesta seção aquelas categorias de análise que concernem ao perfil geral da inovação em serviços e às principais diferenças que situam a heteroidentificação fenotípica de candidatos aos cursos de graduação da UFRJ como um novo serviço, quando comparado com a forma como as atividades acesso aos cursos de graduação via reserva de vagas para pretos e pardos eram conduzidas junto aos usuários anteriormente.

4.3.1.2.1 Requisito para implementação de política pública

A promulgação da Lei de Cotas Raciais para o acesso de discentes aos cursos de graduação das universidades públicas federais se deu no ano de 2012 por meio da lei 12.711 de 29 de agosto de 2012 (BRASIL, 2012). Entretanto, no que tange à mudança de práticas organizacionais de acesso aos cursos de graduação da IFES para fins de atendimento à nova demanda legal, observou-se na UFRJ a incorporação de um novo elemento ao processo seletivo de discentes: a autodeclaração dos candidatos sobre seu enquadramento racial. Nesse sentido, desde 2013, a IFES adotou a autodeclaração dos candidatos como a única forma de situar os

candidatos racialmente para fins de utilização da reserva de vagas garantida legalmente, conforme pode ser depreendido da fala de E9.

Apesar das cotas raciais terem sido votadas em 2012, a UFRJ só passou a implementar em 2013 e mesmo assim, em 2013, levando em consideração somente a autodeclaração. (E9)

Apesar da introdução dessa etapa nos processos seletivos, bastava que os candidatos preenchessem uma autodeclaração descrevendo sua característica racial de preto ou pardo, de modo que não era realizada uma certificação das informações fornecidas com base em critérios pré-estabelecidos. O processo mostrou-se insuficiente para a consecução dos objetivos da política afirmativa mencionada. A implementação de um processo que garantiria o acesso a pretos e pardos à IFES dependeria da regulamentação institucional em torno de procedimentos capazes de dar conta da efetivação da política afirmativa versada pela Lei 12.711 de 29 de agosto de 2012 (BRASIL, 2012).

Nessas condições, à medida que os processos internos da IFES não davam conta de promover a consecução dos objetivos previstos nas políticas públicas afirmativas atribuídas às universidades públicas, observou-se uma ruptura da interdependência entre as políticas públicas e as organizações públicas que, segundo Andrews, Pritchett e Woolcock (2017, p. 82-83), constituem o mecanismo designado para sua implementação.

Nesse sentido, não foram observadas alterações no processo que, de acordo com sua proposição legal, se destinava ao ingresso de discentes pretos e pardos aos cursos de graduação. Dessa forma, sem um procedimento de aferição das informações fornecidas na autodeclaração, a política pública não contava com respaldo para ratificar ou impedir a entrada de estudantes que se autodeclarassem pretos ou pardos, sejam eles aptos ou inaptos ao acesso. É nesse sentido que E10 aponta que “A lei ela garante a vaga. Mas as comissões de heteroidentificação garantem que as vagas cheguem aos sujeitos de direito” (E10).

A fala de E10 suscita o entendimento de que a existência de uma política pública prevista em lei não impede a existência de lacunas quando tais políticas precisam ser implementadas ao nível organizacional, e, principalmente, no nível das operações de serviços. Tal constatação, que foi reiterada pelos demais interlocutores entrevistados, enfatizam a necessidade de se integrar as intenções estratégicas e de políticas públicas aos processos interativos cotidianos constituintes das operações de serviços em organizações públicas (OSBORNE; RADNOR; NASÍ, 2013). Nesse sentido, com base na análise das entrevistas, torna-se importante ressaltar que para que a nova política pública de cotas pudesse ser

implementada e se refletisse em mudança nos processos de interação com o usuário, foi necessária a implementação de uma inovação em serviço. Caso contrário, a política se mostraria inócua para seus usuários, como pode ser visto nos trechos extraídos das entrevistas com E8, E11 e E12.

Agrega valor à universidade discutir a política racial e executar a política racial. Uma coisa é quando uma universidade discute e produz artigos, mas ela não tem ações. A heteroidentificação na verdade é o fazer da política racial. É o pão com ovo da política racial ao mesmo tempo em que vira filé mignon. (E8)

Principalmente em cursos que tem mais prestígio socialmente. Você não via a lista de espera rodar. A lista espera não roda [...]. A gente viu a lista de espera rodar. Porque tinha gente tentando uma vaga que não era deles [...] se a gente não estivesse ali ele não entraria porque a vaga dele estava sendo retirada. (E11)

Nunca na história da UFRJ a medicina chegou na quarta chamada para cota.[...] E agora a lista roda muito mais. (E12)

A partir da implementação da heteroidentificação fenotípica dos candidatos, torna-se relevante observar que a IFES passa a convergir suas características com o conceito de fortes capacidades organizacionais estatais utilizado por Andrews, Pritchett e Woolcock (2017, p. 82-83) que, por sua vez, definem que “organizações com fortes capacidades são aquelas que implementam ações que promovam o cumprimento dos objetivos formalmente atribuídos a ela”. Observou-se em um primeiro momento que, mesmo ocorrendo a promulgação da lei de cotas raciais mediante o devido processo legislativo, houve dificuldades para implementação.

O que se pode observar é que a inovação em serviços como descrita por Barcet (2010) se apresenta como elo fundamental entre os espectros político e organizacional dando sentido empírico à proposição teórica de Osborne, Radnor e Nasí (2013) que, ao ressaltarem a importância de uma abordagem dominante de serviços no setor público, apontam que a mera gestão de operações pode trazer resultados em termos de eficiência, mas não pode tornar os serviços mais efetivos. Por outro lado, os autores também ponderam que uma abordagem dominante de serviços sem uma adequada gestão de operações irá causar uma promessa de serviço não cumprida. Dessa forma, modelos com dimensões interdependentes como o de Barcet (2010) ajudam a melhor compreender os elos entre as políticas públicas e as operações de serviços, na realidade da UFRJ.

A heteroidentificação situa-se, de acordo com entrevistados, como resposta ao problema do ingresso de candidatos brancos via reserva de vagas para cotas raciais. Essa resposta, em se tratando de uma inovação em serviço público, dá um novo entendimento à percepção de Barcet (2010, p. 56), que também diz que “o prestador deve também assegurar

que o conceito é claramente diferenciado em relação aos outros conceitos existentes”. Nesse sentido, observou-se nos dados coletados que, mesmo se verificando peculiaridades no serviço introduzido na IFES, tratava-se de um processo já implementado em outras universidades públicas, o que traz a originalidade do processo inovador para o âmbito organizacional: sem um caráter disruptivo em um nível sistêmico, uma vez que entrevistados mencionaram a existência da heteroidentificação em outras universidades públicas no mesmo município onde se situa a IFES.

Dessa forma, definiu-se a categoria “requisito para implementação de política pública” como **condições para que os efeitos propostos por uma nova política pública se manifestem nas operações de serviços e influenciem as interações com os usuários e suas respectivas experiências de serviço.**

4.3.1.2.2 Sistematização de novas ações operacionais integradas

A introdução do novo serviço de heteroidentificação de potenciais ingressantes no âmbito da UFRJ como etapa eliminatória do certame representou uma alteração em vetores de características e competências (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997) do serviço de acesso via reserva de vagas para cotas raciais, a começar pelas novas competências acerca de assuntos étnico-raciais exigidas para os membros constituintes da banca. Algumas das principais características que permitem o contraste entre práticas anteriores de acesso à reserva de vagas para pretos e pardos e aquelas introduzidas com o novo serviço de heteroidentificação são ilustradas pelo conteúdo da fala de E9 destacado a seguir.

Os Editais de acesso se baseavam única e exclusivamente na autodeclaração dos candidatos. Então eles se autodeclaravam pretos e pardos e concorriam nessa modalidade e não tinha nenhum processo de verificação da validade dessa autodeclaração. E aí, a partir de 2020 sim. [...] E aí o que que acontece que é interessante. O processo de heteroidentificação precede a matrícula. E ele na verdade é uma etapa do processo de acesso e ele é eliminatório, ou seja, se a heteroidentificação não valida a autodeclaração, ele é eliminado. Caso ele seja considerado não apto ele pode recorrer a uma nova subcomissão. [...] O processo inteiro convoca por semestre em torno de 2.300, 2400 candidatos. A gente chega a mais de 4.000 pessoas por ano. (E9)

Mesmo com a ruptura com o processo anterior que contava somente com a autodeclaração e com todos os desdobramentos que a mudança representa junto à percepção de candidatos, usuários e cidadãos, vale ressaltar que as falas dos candidatos também denotam que a mudança significou a normatização da heteroidentificação no âmbito da UFRJ diante da

fragilidade que a mera entrega da autodeclaração demonstrava como instrumento de garantia do ingresso de estudantes pretos e pardos. Essa institucionalização significou a incorporação de um amplo conjunto de novas práticas que modificaram profundamente o perfil dos candidatos ingressantes nos cursos de graduação da IFES. A autodeclaração que se bastava enquanto etapa de acesso passou a constituir um pleito que passaria a ser analisado por agentes públicos dotados de competências especializadas a respeito de questões étnicorraciais, conforme mencionado por E14.

A autodeclaração é uma das etapas do processo de heteroidentificação. Na autodeclaração o sujeito lê as perguntas e se autodeclara nos quesitos cor, raça e etnia. Então, o Ministério Público entendeu que ele deveria regulamentar o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração. Sempre é um processo complementar à autodeclaração. O sujeito se autodeclara e, uma vez que ele se autodeclara preto ou pardo ele vai ter que passar pelo processo de heteroidentificação. (E14)

A partir dessa normatização, torna-se oportuno situar o trecho mencionado da fala de E14 diante da tipologia de inovações em serviços proposta por Gallouj e Weinstein (1997, p. 18) como inovação incremental. Isso significa, segundo os autores, “a adição ou substituição de alguma das características finais do serviço ou de características técnicas sem uma alteração da estrutura do sistema do serviço”. No caso da heteroidentificação, a verificação fenotípica presencial foi adicionada como esforço complementar para se garantir o acesso de estudantes pretos e pardos às reservas de vaga.

Além disso, depreende-se a partir dos conteúdos das falas que há uma pluralidade de perspectivas sobre o processo, de modo que a percepção sobre a heteroidentificação também denota discordâncias de candidatos insatisfeitos com a realização do processo.

Todavia, mesmo os candidatos que possam discordar da existência dessa etapa eliminatória não são isentos da avaliação fenotípica prevista em edital. Tal aspecto emerge como uma importante diferença entre as inovações em serviços que atendem a uma demanda social e aqueles de caráter mercadológico em que o consumo está condicionado a uma decisão do consumidor. Esse contraste é exposto por Kon (2018, p. 590) quando a autora argumenta que “os objetivos e metas desses serviços incorporam valores, ideais e cultura em que esses serviços são inseridos e, portanto, a relação entre prestador de serviços e consumidor é muito diferente da natureza de outros serviços não sociais envolvidos em uma relação comercial”. E, ainda segunda a autora, os desdobramentos dessas diferenças também envolvem, para além do atendimento à demanda social, abordagens de efetivação distintas, motivações e intenções de

outro teor e a necessidade de se dimensionar como os resultados dos novos serviços influenciam a sociedade como um todo. Essas particularidades repercutem nas características dos serviços e em suas inovações.

A decisão pela implementação da heteroidentificação emergiu como um novo compromisso assumido pela IFES com vistas a garantir os efeitos da reserva de vagas para negros e pardos no acesso aos cursos de graduação. Dessa maneira, a inclusão de uma etapa de verificação fenotípica baseada em profissionais qualificados em questões raciais reflete o que Barcet (2010, p. 55) aponta como sendo “a especificidade da oferta e compromissos assumidos”, que, por sua vez, pode ser entendido como o elemento central da segunda camada proposta pelo autor em seu modelo. Esse aspecto é ilustrado pelas falas de E11 e E15 nos seguintes trechos:

Agora os alunos, além da autodeclaração, eles passam pela comissão e lêem a autodeclaração deles que a gente não leva nada em consideração, porque os critérios nossos critérios são fenotípicos. Então, a gente só olha mesmo para o visual. (E11)

Tem uma discrepância enorme muito grande tudo isso que a gente tem feito porque você não só entrega um papel dizendo olha eu sou negro por isso. Não. Você está ali na frente e são cinco pessoas te avaliando e se você não passa nessa banca você vai para outra banca e você recorre, enfim. Mas, se você for indeferido são dez pessoas te avaliando e dizendo que não é que de fato está sendo mostrado, não é o que está visível. (E15)

Torna-se importante ressaltar, a partir da fala de E15, o que diz Barcet (2010, p. 53): “projetar e criar uma inovação em serviços significa definir e gerar um processo de produção de efeitos e novos efeitos que respondem a restrições e problemas identificados”. Em outras palavras mais específicas ao caso em tela, as restrições ao acesso de candidatos negros e pardos clarificadas pelas denúncias suscitou uma nova atividade de serviço para fins de obtenção desses novos efeitos mencionados pelo autor na ocupação das vagas de cursos de graduação por estudantes pretos e pardos.

As passagens supracitadas permitem inferir que havia uma dissonância entre o que os candidatos esperavam dos métodos de acesso mediante reserva de vagas para negros e pardos e o que de fato acontecia como a utilização da autodeclaração. Cabe, assim, resgatar o que foi alertado por Barcet (2010, p.58) sobre a importância de se cumprir o estabelecido na descrição da oferta de serviços, considerando que “confiança e lealdade emergem da implementação efetiva dessa promessa”.

Entretanto, ao se refletir sobre o que ocorre nesse nível de análise que Barcet (2010) chama de “segunda camada”, verifica-se que a definição de um conceito preciso do serviço

toma uma forma bem diferente no caso da heteroidentificação. Isso ocorre porque a descrição originária no serviço e dos princípios em torno dele se dá ao longo do texto de uma lei federal, sem prejuízo da discricionariedade envolvida na necessidade de estruturação dos moldes de prestação de serviços relacionados à validação dos parâmetros pré-estabelecidos que ocorrerão em âmbito organizacional de cada IFES. Essa constatação torna-se de suma importância com relação à presente análise, uma vez que a subdivisão entre o descrito na lei e aquilo que toma forma na execução da política pública em forma de serviço representa uma ruptura entre o texto da lei e o contexto estudado.

Isso significa que no rol de camadas de uma inovação em serviços que devem ser interdependentes, segundo Barcet (2010), podem existir fissuras que, por sua vez, deveriam levar a uma revisão das camadas como um todo. Porém, o fato de uma das camadas se estabelecer parcialmente cristalizada por força de lei sugere que as demais camadas precisam ser dimensionadas de acordo com esta originária.

Um conjunto de atividades envolvendo diversos atores da organização precisam acontecer para que as atividades de heteroidentificação sejam conduzidas propriamente. Os trechos aqui citados do conteúdo das falas dos entrevistados refletiram uma necessidade de ação coordenada entre diversos segmentos organizacionais da IFES, uma vez que a atuação isolada do grupo de pessoas envolvidas nas atividades eventuais e precursoras de heteroidentificação não seria suficiente para que a nova atividade de serviço fosse implementada em nível organizacional. Para que a implementação fosse viável, foi necessário criar procedimentos interdepartamentais de mobilização de equipamentos, movimentação pessoas e provimento de informações a candidatos ao ingresso nos cursos de graduação na IFES, conforme se pode observar nas falas dos entrevistados E7, E10 e E12.

Hoje, nós estamos com as câmeras e temos que fazer uma logística de transporte entre as Pró-Reitorias porque elas são usadas às vezes em períodos simultâneos. A gente tem que agendar as janelas conforme o uso das PR's. É um malabarismo de logística porque a gente não conta com recursos suplementares. [...] São mais de 100 pessoas na logísticas para que o procedimento ocorra [...] Nós agora temos edições do curso em formato EAD. Ele é oferecido pela S7 em parceria com a Câmara de Políticas Raciais na plataforma AVA da UFRJ. (E7)

Todos os cursos são de responsabilidade da Câmara [...]. A parte operacional, de estrutura, fica por parte da Administração central que é a S7. (E10)

Hoje a S7 é super parceira nossa. Eles estão sempre lá. Quando a gente chega e eles já estão lá arrumando tudo. A gente pode sim tirar dúvida eles também tiram as dúvidas dos candidatos. Eles falam como que tem que fazer a matrícula [...]. Então eu acho que teve uma maturidade muito boa depois de bastante estresse. Mas teve e hoje a S7 entende que é um processo dela, sabe!? Ela faz parte disso também. Eu consideraria essa uma mudança muito importante. (E12).

Ainda a esse respeito, a fala de E10 denota o papel relevante da complementariedade de competências que é suscitado pela coordenação de atividades voltadas ao mesmo propósito advindas de contextos organizacionais distintos. Os demais trechos extraídos das falas aqui supracitados demonstram convergência com a percepção de Barcet (2010, p. 57) sobre o que o autor chama de terceira camada, uma vez que o autor ressalta que “projetar o processo em sua totalidade implica também projetar as maneiras pelas quais os operadores da organização irão coordenar os assuntos entre si”.

Ao longo do tempo, verificou-se que até mesmo a realização da heteroidentificação em um *campus* do interior do estado da IFES foi viabilizada pela existência dessa coordenação entre os segmentos organizacionais situados dentro e fora do município sede da IFES. Essa ideia de processo integrado é corroborada pela abordagem de Barcet (2010, p. 57) ao ressaltar que “essa ideia de processo deve integrar as dimensões heterogêneas das condições de implementação do serviço, sabendo que uma característica de muitos serviços é que eles nunca são implementados em locais controlados ou ambientes”. A questão do controle sobre as condições de prestação retoma importância mais adiante, quando se aborda seu papel nos riscos da inovação em serviços.

Nesse sentido, observa-se também no conteúdo extraído do campo empírico correspondência com a dimensão de análise da inovação em serviços que Barcet (2010, p. 56) considera como sendo a “terceira camada”. Isso ocorre pois nesse nível o autor menciona que “o desafio é organizar as diferentes atividades demandadas para a implementação do serviço”. Diante desse desafio, o autor aponta que se torna premente especificar as etapas envolvidas necessárias à implementação do serviço, conforme pode ser verificado nos esforços de codificação e difusão dos conhecimentos sobre heteroidentificação na forma de processos organizacionais.

A partir da análise das falas dos entrevistados neste tópico, observa-se que as conclusões de Walker (2003) trazem à tona a importância do trabalho em equipe para que as competências sejam combinadas e distribuídas de forma oportuna nos processos de uma organização pública. Isso lança ainda mais luz sobre a importância atribuída à presença de gestores nos cursos ministrados para fins de formação de heteroidentificadores e seus desdobramentos para a criação novos processos organizacionais sustentadores de inovações em serviços.

Apesar de a banca de heteroidentificação ter mantido os critérios para avaliação dos candidatos aos cursos de graduação da IFES, alguns aperfeiçoamentos foram introduzidos no serviço existente desde sua implementação, conforme pode ser depreendido da fala de E7 e E8. Os aperfeiçoamentos se deram com os objetivos de melhor dimensionar o número de membros na banca inicial de modo que o processo não fosse inviabilizado pela falta de componentes e de clarificar informações que pudessem estar imprecisas nos editais de acesso

Ao procedimento foi mínima a alteração. Nós diminuimos o número de cinco para três membros na primeira avaliação e mantivemos cinco membros na recursal. E nós introduzimos alguns dizeres, alguns artigos esclarecendo mais em detalhe quais os caracteres eminentemente fenotípicos e pormenorizamos o procedimento recursal. Foram alguns detalhes. Mas, basicamente o aperfeiçoamento foi nesse esclarecimento da dinâmica do procedimento. (E7)

Tinha recursal na graduação no processo de acesso de heteroidentificação sempre esteve presente. Só que a gente diminuiu a primeira comissão. A primeira comissão tinha o mesmo tamanho da recursal. Era cinco e cinco. Só que demanda muita gente. E a gente acha que quando uma pessoa chega com um fenótipo muito definido não precisa de ter cinco pessoas. E, na dúvida, manda para a recursal [...]Ele não sabia por que. A gente avançou nisso. Atualmente ele lê o parecer que deixou ele fora. E ali mesmo ele é orientado a fazer um recurso e aí ele sobe e faz. E quem são as pessoas que vão fazer a recursal? São as pessoas com maior experiência. [...] Elas acabam controlando um pouco essa coisa purista. Na heteroidentificação da graduação, os alunos participam. A heteroidentificação da pós-graduação os alunos não participam e dos funcionários também não. [...] A gente está ali pronto pra dar uma segunda chance e olhar todos os detalhes. (E8)

A incorporação de alterações *a posteriori* também pode ser considerada um tipo de inovação em serviços segundo Gallouj e Weinstein (1997), quando formalizada, mesmo que sem a participação dos usuários no processo. Os autores destacam que a formalização dessas adaptações em elementos do serviço permite que os incrementos passem a fazer parte da memória organizacional.

Na fala de E14, pôde-se identificar a importância de se configurar a estrutura formal da universidade de modo a gerar canais de comunicação via gestores acadêmicos e administrativos, normalmente de nível intermediário ou tático, que viabilizem o acesso das soluções geradas nos espaços colaborativos da universidade às instâncias decisórias em todos os níveis. Assim, conforme a perspectiva de Barcet (2010), observa-se que a configuração organizacional pode representar um fator mais importante que as tecnologias empregadas em inovações em serviços.

E chamar esses diretores e coordenadores de curso para estarem nesse movimento a um nível mais macropolítico na universidade. [...] Porque eles têm um lugar de se pautar questões para além das questões específicas do curso. Porque as questões

específicas do curso não são suficientes às vezes para lidar com questões da universidade como um todo e que são extra-universidade. (E14).

Nesse sentido, Saari, Lehtonen e Toivonen (2015) preconizam que uma coordenação dentre iniciativas emergentes tanto dos níveis operacionais quanto da alta administração de uma organização pública necessita do engajamento pessoal de gestores que, por sua vez, podem contribuir com a criação de espaços de comunicação entre as partes envolvidas nas ideias, com o estímulo à criação de redes e ao emprego de ferramentas de mediação. Além disso, conforme se depreende da fala de E14, Saari, Lehtonen e Toivonen (2015) ressaltam o papel dos gestores táticos ou médios como elementos centrais na articulação entre as ideias que emanam de forma *top-down* e *bottom-up* em uma organização pública. Os autores denominam o processo como reflexividade estratégica e afirmam que ele pode influenciar positivamente a dinâmica das inovações em serviços públicos.

Por fim, delimitou-se a categoria de análise “sistematização de novas ações operacionais integradas” como sendo a **criação de novos processos coordenados entre os diferentes segmentos da organização para fins de implementação da inovação em serviços a partir de atividades complementares e interdependentes.**

4.3.1.2.3 Coprodução cruzada

A análise das entrevistas revelou o perfil da coprodução empregada no novo serviço de heteroidentificação implementado no âmbito da UFRJ. Nesse sentido, observou-se tanto a participação dos usuários na esfera do *design* do serviço, influenciando decisões acerca do formato do processo mediante canais extra-banca, passando pela integração presencial dos usuários no momento da interação com os agentes públicos e, por fim, em sua manifestação mais inédita, o emprego de discentes como agentes públicos para realização da heteroidentificação.

Verificou-se nas passagens dos relatos dos entrevistados a existência de canais de comunicação que viabilizaram a comunicação entre cidadãos, usuários do serviço e os agentes públicos envolvidos no gerenciamento dos serviços de heteroidentificação. Tanto no que diz respeito ao processo seletivo quanto no que tange à heteroidentificação como etapa eliminatória para ingressar nos cursos de graduação da UFRJ, observou-se, na fala de E7, o destaque de alguns canais importantes para a articulação de soluções e demandas diante dos usuários, seja na figura do candidato, aluno, ou de seus familiares.

A gente vê muito os pais dos estudantes sendo muito ativos. Ou por um lado aprovando a política, dizendo que ela é necessária, outros também atacando dizendo que não é legítimo. E isso de uma certa forma também contribui porque a gente vai preenchendo as lacunas. Por exemplo, no edital não estava tão claro que aspectos genéticos, a herança genética ou o fato de alguém ter um ascendente negro não confere validade para a autodeclaração. Porque é eminentemente o caráter fenotípico. É a marca fenotípica que configura o racismo brasileiro. Então isso já foi incorporado ao edital justamente pela participação desses atores da sociedade civil, do cidadão comum. [...] Normalmente ou pelos canais dos editais, pelos acessos de e-mail da UFRJ da S7 ou pela ouvidoria, a ouvidoria geral. Entre como reclamação ou como observação que cai aqui para a gente e a gente responde incorporando ou esclarecendo. Então, a cada semestre a gente tem algumas dezenas de casos. No início eram centenas de indignações. (E7)

A fala de E7 remete à importância destacada por Barcet (2010) de se manter o monitoramento das necessidades do sistema de clientes, uma vez que é a partir da análise das informações advindas dele que a organização renovará seu potencial inovador, criando um processo regular e virtuoso na busca de novas práticas de serviços.

A inseparabilidade entre produção e consumo se mostrou inerente ao encontro presencial diante da banca significava a habilitação ou eliminação discricionária após a avaliação criteriosa das dimensões raciais pertinentes à avaliação da comissão de heteroidentificação. Entretanto, no que diz respeito aos *inputs* do processo advindos dos candidatos, esses se limitaram às informações apresentadas mediante leitura em voz alta de uma autodeclaração para fins de detalhamento dos argumentos étnico-raciais que justificam sua opção pela reserva de vagas e à sua própria exposição fenotípica. A fala dos entrevistados deixa claro que o fator crítico para avaliação se dá em torno da avaliação fenotípica presencial.

Mesmo diante dos requisitos raciais fenotípicos aplicados pelos membros da banca e das instruções prévias expostas junto aos candidatos por meio do edital enquanto instrumento convocatório, observou-se que o momento presencial se mostra uma ocasião imbuída em elementos e momentos-chave que podem influenciar a experiência do usuário e até mesmo descredibilizar o processo diante da sociedade como um todo.

Diversos eventos interativos emergem ao longo desses encontros e suscitam uma série de práticas deliberadas por parte dos membros das bancas de heteroidentificação, conforme destacadas nas falas de E7, E8 e E12, com vistas à manutenção do envolvimento dos candidatos com o processo operacional da produção do serviço de modo a contrabalancear as expectativas e experiências acerca do serviço. Nesse sentido, observou-se uma série de cuidados ético-metodológicos ao longo da realização das avaliações fenotípicas e até mesmo da divulgação dos resultados das decisões da banca. Dessa maneira, mostrou-se claro o apreço pela

preservação da legitimidade do processo junto à sociedade mediante técnicas interativas empáticas nos momentos de maior tensão da interação.

Uma etapa muito sensível do procedimento propriamente dito é quando você vai dar o resultado ao candidato. Como você tem que ter uma conduta muito sensível e institucional para não ferir a pessoa do candidato. (E7)

Se você levanta uma sobrancelha ou faz uma outra coisa qualquer você detona o processo de heteroidentificação. (E8)

A gente quando estava fora da pandemia a gente fazia maior festa para a pessoa e tal. Mas, a gente foi advertida por isso. Porque acontece outras pessoas que foram não aptas estão ali vendo e fica meio chato e tal. [...] E a gente não pode realmente fazer, né!? Porque, enfim, está em processo ainda e aí eles dão essa dica. A gente tem uma galera de Direito dentro da Câmara que vão dando dica para gente do que não fazer, né!? (E12)

Os trechos mencionados convergem com a perspectiva que Barcet (2010, p. 62) expõe sobre as relações de serviços. O autor aponta que “a relação de serviço não consiste somente em qualidades psicológicas e atitudes apropriadas, ela também demanda certa empatia entre os prestadores de serviços e os clientes”. Barcet (2010, p. 62) ainda acrescenta, ao aprofundar-se no rol de habilidades interpessoais necessárias, que isso também envolve “capacidade de ouvir, analisar e compreender situações concretas, aspectos que são específicos a todo cliente e grupo de clientes, além de expectativas implícitas e explícitas, de modo a permitir a adaptação do serviço a situações individuais”. Essa preocupação com o empoderamento e experiência interativa do usuário coaduna com os propósitos da coprodução operacional em serviços (OSBORNE; STROKOSCH, 2013).

Com a decisão institucional da UFRJ de se adotar a heteroidentificação para acesso aos cursos de graduação, o espaço constituído da Câmara de Políticas Raciais da UFRJ não só passa a concentrar uma série de demandas dos diferentes grupos organizados como os coletivos negros, mas também passa a se comprometer com a mobilização de pessoas que pudessem estar aptas a realizarem o processo presencial de heteroidentificação.

Em se tratando de uma nova situação em que os candidatos a serem heteroidentificados eram estudantes, tornou-se relevante incorporar a participação discente à comissão, cuja titularidade foi, anteriormente, restrita a servidores públicos nos dois certames públicos para servidores técnico-administrativos de 2017 e 2018, de acordo com E8 e E10.

A maioria é de coletivo negro, está envolvido com a questão racial, alunos que estudam a questão racial. A maioria milita. Para os estudantes tem acontecido um movimento muito interessante. Porque aquele que foi heteroidentificado e depois ele

quer participar da heteroidentificação. Não são todos. Mas uma boa parte nos acessa. (E8)

Essa política ela é para colocar aluno para dentro da universidade. E está sendo implementada por aluno também. Porque tem discente na comissão de heteroidentificação. (E10)

Argumenta-se, a partir das evidências manifestas nas falas dos entrevistados, que a coprodução imbuída no emprego de discentes nas bancas de heteroidentificação representa um relevante achado no que diz respeito a uma nova forma de coprodução que se denominou nesta tese de coprodução cruzada. Ela se difere da coprodução decisória participativa, da coprodução operacional em serviços e da coprodução ampliada (OSBORNE; STROKOSCH, 2013). Justamente pelo fato de deter uma elevada capacidade de se combinar competências do usuário desenvolvidas em outros serviços — como discentes nos cursos de graduação — prestados pela mesma organização com aquelas relacionadas à prestação de outro serviço na mesma organização como agente público por exemplo, como ocorreu no caso das bancas de heteroidentificação. Em outras palavras, o discente, enquanto agente público para ocasião da heteroidentificação, carrega consigo competências de usuário desenvolvidas como discente que diferem daquelas de agentes públicos que não possuem essas experiências.

Assim, o estudo avança sobre as fronteiras teóricas existentes ao se observar um novo tipo de coprodução: a prestação de serviços pelo usuário de outro serviço da mesma organização que ocorre com a atuação de discentes nas bancas. Denominou-se essa nova forma de coprodução como coprodução cruzada. Esse novo tipo de coprodução traz novamente ao centro do debate teórico modelos explicativos com o de Djellal e Gallouj (2007) que enfatizam o poder combinatório inovador das competências cruzadas entre serviços agregados complementares.

Por outro lado, as experiências dos usuários enquanto prestadores — como agentes públicos no caso estudado — habilitam novas competências nesses atores acerca dos serviços prestados pela organização que, por conseguinte, podem ser compartilhadas diante da intensa interação promovida pelos grupos organizados. Essas competências foram representadas no caso estudado por uma melhor compreensão da dinâmica por trás das instâncias decisórias da Universidade e o vislumbre por novas alternativas curriculares e políticas estudantis. Isso favorece inovações em serviços de natureza similar à heteroidentificação.

No que tange à participação de discentes para constituição das bancas de heteroidentificação, verifica-se a incorporação do usuário ao processo de prestação de serviços como membro da banca que influenciará a decisão pelo ingresso ou não de futuros usuários na figura de discentes. Nesses casos de grande heterogeneidade no perfil dos profissionais atuantes

na comissão, Barcet (2010, p. 60) destaca que “a coordenação ativa e permanente é a chave para uma produção efetiva de serviços”.

Assim, a partir dessa nova demanda de diversificação dos integrantes da banca de heteroidentificação emerge a necessidade de se inserir os alunos capacitados para o processo em um ambiente discricionário a ser conduzido no espectro organizacional de uma universidade pública federal, sob a égide de um arcabouço normativo peculiar àqueles que representam a Administração Pública, conforme se pode depreender das passagens extraídas das falas de E7 e E11.

O estudante é um agente público ali nomeado por portaria que tem essa responsabilidade de atuar como tal, ou seja, qualquer conflito de interesse ali é eliminado. Por exemplo, nós monitoramos se existem pessoas da banca que podem ter conhecimento ou parentesco, o procedimento é filmado, nós temos o registro por imagens, existe um laudo com os motivadores do indeferimento. Então isso fica como acervo aqui e eventualmente se existem processos de judicialização esses documentos... Hoje mesmo meu colega foi resgatar imagens como teor de um processo de judicialização. (E7)

A gente entraria portariado pela UFRJ, os nossos nomes estavam lá, os nossos números de identificação estavam lá. (E11)

Para além das capacitações que eram efetivamente conduzidas previamente junto a esses estudantes convocados, cabe destacar que a introspecção de seus papéis enquanto agentes públicos dependeu também de fatores alheios à mera formalização da nomeação dos discentes para a banca. Houve um processo de adaptação integrativa a esse respeito que perpassou também pelo acolhimento dos discentes pela Câmara de Políticas Raciais, que foi destacado por E11 e E13 como diferentes das interações usuais com outros membros da comunidade acadêmica. Os trechos supracitados das falas refletem o perfil dos incentivos para a coprodução em serviços públicos destacado por Alford (2016): eles são imateriais e baseados em confiança e princípios.

Eu sou aluna. Dentro das universidades existe uma coisa hierárquica, né!? [...] Dentro da comissão não tinha isso. A gente não era tratado como menor nem nada. Pelo contrário, a gente criou uma família ali dentro. (E11)

Eu senti muito de não ter essa hierarquia. Porque geralmente, né!? A gente vive no meio acadêmico e tudo mais. Então assim, eu sou doutor e você é o discente. Você ouve e eu falo. Estar nesse processo com pessoas que te tratam de igual para igual para mim também resgatou muito que eu tenho valor, que eu sou importante, minha presença aqui faz a diferença. Então, eu acho que essa construção fez muita diferença. (E13)

As interações promovidas pela participação dos alunos promoveram também a renovação de competências junto aos membros da Câmara de Políticas raciais da Universidade, isso se revela quando E9 lembra que

Na pandemia, com o advento das lives isso foi muito importante. Até para facilitar a nossa ligação com os coletivos negros de estudantes. Eles pertencem a esses coletivos, a maioria deles...Então, eles trazem para a gente o que está sendo discutido, as perguntas, as dúvidas e isso facilita até a comunicação institucional. (E9)

Nesse mesmo sentido, Arumuru (2020) ressalta a importância de os colaboradores das universidades buscarem alcançar seus usuários proativamente pelas redes sociais. Além disso, a fala denota que o trânsito de discentes proporcionado pela inserção deles nos processos de prestação de serviços suscita um novo canal de comunicação sobre as demandas e potenciais necessidades dos usuários da IFES, haja vista que proximidade esclarece questões e gera um ambiente profícuo para a coprodução entre a IFES e os usuários e para a proposição de novos serviços pela IFES de modo solucionar problemas identificados pelos usuários (BARCET, 2010).

Cabe ressaltar que a inserção dos discentes no processo de heteroidentificação já conta com indivíduos que conhecem a IFES por serem alunos. Essa vivência prévia na Universidade confere aos discentes atuantes na operacionalização da verificação fenotípica uma série de competências que se mostraram presentes desde antes de implementar a inovação até sua atuação na banca. Tanto os eventos das denúncias quanto da integração das comissões de heteroidentificação foram influenciados pelas competências (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997) do usuário desenvolvidas ao experienciarem o contato com os serviços da instituição. Isso converge com a própria definição de competências de Gallouj e Weinstein (1997, p. 13), que são vistas como “derivadas de várias fontes: educação inicial, treinamento contínuo, experiência e, de forma mais geral, interações”.

Conceituou-se categoria de análise “coprodução cruzada” como **a participação de usuários de um serviço A na prestação direta de outro serviço B, no âmbito de uma mesma organização, com a mobilização de competências adquiridas enquanto usuário do serviço A.**

Por fim, quando se observam os aspectos alterados a partir da referida inovação em serviço, pode-se descrevê-los na forma de vetores de características de um serviço. É nesse sentido que o Quadro 17 foi elaborado, para fins de caracterizar o novo serviço de heteroidentificação para acesso aos cursos de graduação via reserva de vagas para cotas raciais,

conforme preconizado pelo modelo interpretativo de vetores de características de Gallouj e Weinstein (1997).

Quadro 17 - Caracterização das mudanças no serviço existente

Caracterização da mudança no serviço existente mediante vetores de características e competências		
Vetores de competências e características	Como era antes? Habilitação baseada na autodeclaração	Como é agora? Habilitação baseada na heteroidentificação
Características técnicas intangíveis	Descrição em edital do formato e especificações do documento a ser redigido e assinado pelo candidato alegando sua raça.	Processo descrito em edital acerca dos procedimentos de verificação fenotípica e sistematização de técnicas interativas para preservação do bem-estar dos candidatos.
Características técnicas tangíveis	Documento de autodeclaração. Espaço físico para o recebimento do documento.	Documento de autodeclaração. Câmera. Espaço físico e mobiliário para recebimento do documento e acomodação dos avaliados e membros da banca.
Competências do prestador	Experiência sobre o formato e especificações de documentos públicos.	Conhecimento sobre as questões raciais no Brasil, diversidade fenotípica, habilidades interpessoais e experiência sobre o formato e especificações de documentos públicos.
Competências do usuário	Capacidade individual de elaborar um documento com o formato e conteúdo prescritos no edital.	Capacidade individual de elaborar um documento com o formato e conteúdo prescritos no edital.
Características finais do produto	Ingresso nos cursos de graduação via reserva de vagas mediante apresentação de um documento em conformidade com as especificações documentais do edital do certame.	Ingresso nos cursos de graduação via reserva de vagas mediante apuração da compatibilidade fenotípica do candidato por banca especializada.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no modelo de Gallouj e Weinstein (1997).

4.3.1.3 Os papéis dos atores externos na inovação em serviços

Ao longo desta seção, congregaram-se as categorias de análise que emanaram do campo empírico a respeito dos papéis que os atores externos assumiram no processo de inovação em serviço representado no caso pela heteroidentificação para acesso aos cursos de graduação da UFRJ.

4.3.1.3.1 Coerção

Segundo os entrevistados, a crescente formalização de denúncias de fraudes formalizadas junto ao Ministério Público e a subsequente interposição de demandas por parte deste órgão com vistas à criação de mecanismos capazes de mitigar as fraudes no ingresso de alunos negros e pardos nos cursos de graduação da UFRJ constituíram forças externas fundamentais para a inclusão das pautas raciais na agenda da Administração Central da UFRJ, como pode ser observado nos seguintes trechos extraídos das entrevistas de E7, E8, E9 e E10.

De fora pelo Ministério Público Federal, pela Defensoria Pública Federal que vinha com essas denúncias. E hoje a gente enfrenta com relativa tranquilidade... Hoje a tendência do judiciário é reconhecer as comissões de acesso como legítima, ou seja, elas precisam existir. Precisa alguma forma de controle para que o processo não esteja sem verificação. [...] Foram dois processos simultâneos: tanto as denúncias, como as ações do Ministério Público. (E7)

Ela foi conclamada a comparecer por uma demanda do Ministério Público sobre fraudes na graduação. Os alunos só faziam a autodeclaração e muitos faziam a autodeclaração se autodeclarando preto sem ter o fenótipo negro. E aí os coletivos negros que já estavam se movimentando na universidade - que já era um assunto que estava entrando em estado de ebulição – resolveram fazer um levantamento sobre quem eram os cotistas desses cursos e fazia a denúncia. Eles fizeram a denúncia via Educafro. E aí teve que chamar novamente esse grupo para fazer uma heteroidentificação visando avaliar casos de fraude. (E8).

Uma função coercitiva para poder dizer para a UFRJ: Faz o negócio acontecer. (E9)

A UFRJ já estava na mira do Ministério Público Federal, diante de tantas denúncias. Inclusive, uma entidade que é de renome aqui no Rio de Janeiro que é a Educafro estava à frente de muitas denúncias. A Defensoria Pública estava colhendo muitas denúncias [...]. Então a UFRJ não estava em uma situação mais confortável. (E10)

A partir das falas de E7, E8, E9 e E10, nota-se uma adequação a uma demanda legal capaz de expor a UFRJ a uma punição iminente por algum órgão público com a atribuição de proteger os direitos difusos dos cidadãos. Dessa forma, a IFES, diante da pressão externa, se viu no dever de adotar a heteroidentificação.

Diante de tal necessidade de posicionamento institucional, a comissão de heteroidentificação legada pelos certames públicos ocasionais para servidores técnico-administrativos também emergiu na IFES como o grupo de pessoas com a expertise e legitimidade organizacional para dar conta da apuração das fraudes apontadas junto ao Ministério Público.

O conteúdo da fala dos entrevistados também revelou que não somente organizações públicas contribuíram para fins da efetivação das políticas públicas de cotas raciais, uma vez que uma associação civil sem fins lucrativos e coletivos negros de outras universidades também participaram do processo. No caso do pré-vestibular comunitário Educafro sua atuação extrapolou a atuação preparatória de jovens para o vestibular à medida que foram identificadas dissonâncias entre os candidatos autodeclarados pretos e pardos e a ocupação efetiva da reserva de vagas para cotas raciais, conforme pode ser ilustrado pela fala de E12 quando menciona que “*A Educafro ela se disponibilizava para recolher essas denúncias e mandar para a Defensoria, para o MP...*”.

A demanda de apuração de fraudes às cotas raciais foi articulada por grupos de alunos vinculados a coletivos negros e junto à Educafro: um pré-vestibular comunitário voltado aos estudantes negros que congregava as denúncias de fraudes às cotas raciais. Isso levou ao acionamento da UFRJ pelo Ministério Público.

No que diz respeito à atuação da Educafro, enquanto organização não governamental, observa-se convergência com o constatado em estudo empírico realizado por Windrum (2014), uma vez que os autores concluem que organizações não governamentais podem se revelar importantes *stakeholders* externos para o processo de inovação em serviços públicos, agindo na interlocução dos interesses dos cidadãos junto ao setor público, setor privado e sociedade civil. Além, disso tal como nos casos estudados por Windrum (2014) a Educafro se mostrou envolvida na capacitação dos usuários dos serviços das universidades, seja na forma de esclarecimento do direito de acesso à reserva de vagas, seja na forma de preparação para os certames de acesso aos cursos de graduação. A atuação dessa organização não governamental foi recorrente no conteúdo das falas dos entrevistados.

Definiu-se a categoria de análise “coerção” como as **pressões externas exercidas por outras organizações legalmente dotadas da prerrogativa de punir a organização em que se busca implementar a inovação em serviços para fins de adequação.**

4.3.1.3.2 *Compartilhamento de ideias e práticas*

Os coletivos negros de outras universidades públicas situadas no mesmo município da UFRJ estabeleciam contatos frequentes com os coletivos negros da UFRJ, de modo a compartilharem experiências inerentes ao processo de implantação de políticas afirmativas em seus contextos. Tais coletivos negros constituídos em outros espectros organizacionais agregavam conhecimentos relevantes sobre circunstâncias onde a heteroidentificação já era uma realidade institucionalizada, conforme pode ser verificado da fala de E14.

Nós fizemos um trabalho durante muito tempo, com coletivos, no início, de diálogo mais com a UNIRIO e com a UFF. Os estudantes foram para lá, estiveram conosco, nós estivemos lá para entender como foi isso para eles. (E14).

Após a implementação da heteroidentificação para acesso aos cursos de graduação da UFRJ, a interlocução com atores externos vinculados a outras universidades públicas permitiu o compartilhamento de técnicas e perspectivas vigentes em contextos distintos com vistas à incorporação de melhorias ao processo de heteroidentificação. Segue um trecho da entrevista de E8 que ilustra essa articulação externa de conhecimentos e ideias.

Fizemos um evento há pouco tempo que a gente recebeu várias universidades para discutir o processo de heteroidentificação. E a gente ano que vem quer discutir com todas as universidades que a gente poder unificar esse processo e reduzir um pouco essas fraudes. (E8)

Nota-se que, conforme apontado por Barcet (2010) como uma das características das inovações em serviços, a heteroidentificação é algo passível de replicação em outras universidades, uma vez que tanto o contato entre os coletivos de diferentes universidades públicas quanto as interfaces com outras universidades demonstraram a ocorrência de interlocução para fins de intercâmbio de práticas envolvendo o processo de heteroidentificação e a mitigação de fraudes ao processo. Nesse sentido, observa-se nos dados empíricos convergência com a afirmação de Barcet (2010, p. 65) mencionando que “ao tentar afetar o sistema social como um todo, a presença de diversas organizações que inovam de maneira próxima pode ser um instrumento efetivo para transformação social e uma condição para o sucesso de uma inovação específica”. Dessa forma, as trocas entre as universidades diante da introdução do processo de heteroidentificação se mostraram relevantes para a ampliação dos efeitos positivos desse processo.

As inferências aqui apresentadas permitiram a conceituação da categoria de análise “compartilhamento de ideias e práticas” como sendo **fluxo multilateral de conhecimentos acerca de um tema envolvendo a implementação de uma inovação em serviços**.

4.3.1.4 Os papéis dos atores internos na inovação em serviços

Nesta seção, agruparam-se as categorias de análise inferidas a partir dos dados do campo empírico que revelassem aspectos sobre a atuação dos atores internos no processo de inovação em serviços.

4.3.1.4.1 *Interlocução externa de prioridades*

O conteúdo das falas dos entrevistados permitiu inferir que a alta administração da UFRJ era submetida a pressões externas advindas principalmente de organizações públicas e grupos organizados externos que atuavam em estágios e níveis diferentes na exposição das falhas dos mecanismos existentes para a efetivação das políticas afirmativas no âmbito da UFRJ, anteriormente à implementação da heteroidentificação nos cursos de graduação. Ao longo da fala de E8, E9, E10 e E14, pôde-se constatar que a implementação da heteroidentificação envolveu intensa articulação entre atores politicamente ativos até que a pauta fosse incluída na agenda da Administração Superior da UFRJ.

A administração acadêmica também colaborou para que isso acontecesse [...]. De alguma forma a reitoria que está aí teve uma preocupação a mais que outras em fazer cumprir a lei. [...] Isso também faz parte da política-administrativa da universidade. Ela chegou, não tinha George Floyd, não tinha esse boom que está aí... Mas ela acabou aceitando e que havia necessidade e falou cumpra-se. Não podemos viver de fraude. É a agora ou nunca. (E8)

São N pessoas que precisam ter vontade política para poder ver a coisa acontecer. (E9)

Até então a administração central tem se mostrado uma parceira. E é isso que a gente precisa: de parcerias. Vamos discutir as posturas contrárias, as divergências, mas não vamos discutir o que é lei. [...] Até então as cotas raciais estavam paralisadas até porque as reitorias anteriores achavam que as cotas deveriam ser sociais. (E10).

Em uma universidade pública federal, várias questões urgentes para serem colocadas. Mas porque essa questão sempre havia uma questão urgente? [...]. Como funciona isso? Essa questão nunca é central. [...]. Esse papel das Pró-Reitorias eu posso colocar nesse lugar também de acompanhamento de serem tensionadas a estarem juntas. E que de certa forma foi uma aliança muito necessária para a construção desse lugar mais institucional. (E14)

A partir da análise desses relatos, observou-se, assim como destacado por Andrews, Pritchett e Woolcock (2017) a realização de esforços para fins de envolvimento de um conjunto de atores para garantir a viabilidade, legitimidade e relevância das transformações, ou seja, para que fossem politicamente apoiadas e empiricamente viáveis. Os trechos extraídos corroboram a relevância da alta administração para as inovações em serviços tal como Smania e Mendes (2020).

Tais embates políticos culminaram em compromissos assumidos por diferentes gestões da UFRJ. Enquanto uma gestão anterior se comprometeu com as pautas raciais e a apuração das fraudes anteriores, somente a gestão subsequente que se encarregou de implementar o processo no âmbito da UFRJ, de acordo com E9 e E12.

A gente tem que lembrar que essa gestão atual reitoria fez a heteroidentificação ela fez como promessa de campanha a heteroidentificação e ela cumpriu a promessa e está fazendo eu não digo todos os esforços, mas ela está sendo bem solícita com a Câmara em si. (E9)

Eles tinham esse compromisso ali com o Gestor Y e quando mudou para o Gestor Z, o Gestor Z também se comprometeu em ter essa pauta racial. (E12)

Assim, para além de ser a concretização de um processo decisório, a heteroidentificação no âmbito da UFRJ mostrou o resultado do embate entre forças políticas internas e externas à universidade. Tal fato pode ser observado à medida que, somente após ações organizadas cumulativas dos grupos sociais aqui mencionados, em favor da busca manifesta pela legitimação da heteroidentificação junto às esferas administrativas, tais pautas foram incorporadas às discussões decisórias da UFRJ e que recursos foram mobilizados para a consecução da iniciativa. Tal inferência pôde ser delineada a partir da fala de E10 e ratificada por outras falas de entrevistados.

A gente saiu de um estado de inércia onde nós não víamos, não nos conhecíamos, para um estado de ebulição que é hoje o que a gente vive dentro da universidade. (E10)

Essas transformações e desencadeamentos refletidos na metáfora utilizada pelo entrevistado ressignificaram os espaços de discussão e incluíram temas anteriormente alheios às prioridades da IFES como um todo.

Por fim, definiu-se a categoria de análise “interlocução externa de prioridades” como **a negociação junto a grupos organizados de usuários para fins de inclusão de novas pautas às ações institucionais da administração superior.**

4.3.1.4.2 Assessoria especializada

Outro segmento que se destacou nas discussões sobre as pautas raciais, dentre as quais a heteroidentificação se insere, foi a Câmara de Políticas Raciais. A Câmara foi iniciada em 2018, entretanto, somente em 2019 que sua atuação institucional foi regulamentada para fins de constituição do Fórum Permanente de Políticas de Pessoal, conforme pode ser ilustrado pela fala de E7.

Dos internos, nós tínhamos os movimentos dos coletivos negros tanto dos estudantes como dos técnicos-administrativos e dos docentes. E tem um papel muito importante da Câmara de Políticas Raciais que ela foi instituída pela administração anterior pela administração anterior pela reitoria e essa câmara é perene ela continua nessa gestão. Então ela foi uma espécie de radar para não só captar os problemas internos como demandas internas. (E7)

A esta altura era incorporada ao arcabouço institucional da UFRJ um ator de grande protagonismo intelectual para os futuros eventos que envolveriam a heteroidentificação na IFES, conforme pode ser delineado a partir das falas de E7, E8, E9 e E14 que detalham a atuação da Câmara.

É imprescindível a Câmara de Políticas Raciais. É ela que está aí no estado da arte do conhecimento do entendimento do que é essa dinâmica das políticas raciais. (E7)

Você conhece um grupo aí vocês resolvem dar um nome para esse grupo e se ele só cortava lenha ele resolve cortar lenha, fazer o carvão e ensinar a cortar lenha. [...] A Câmara é um produto intelectual de um procedimento. O procedimento em si ele é operacional. A pessoa se senta, lê, a gente olha o fenótipo e a gente diz apto ou não apto. Mas, isso tudo exige uma carga intelectual. Você precisa entender por que você está fazendo aquilo ali. (E8)

O que a Câmara se Torna? Ela se torna o espaço, o grupo, que é consultado, que é chamado, que é solicitado para fazer o trabalho de heteroidentificação acontecer. [...] Só que a Câmara de Políticas Raciais tem uma característica de coletivo de servidores e discentes. (E9)

A gente não tinha um conhecimento tão grande dessa camada jurídica que se demandava para construir um projeto de fato da comissão. Esse esforço eu posso dizer que foi muito grande da Câmara de Políticas Raciais. (E14).

Esses entrevistados ressaltam o papel decisivo da Câmara de Políticas Raciais no desenvolvimento de competências junto a servidores (dentre gestores, docentes e administrativos) e discentes. Também se pode inferir que o saber especializado sobre as questões étnicorraciais dos membros da Câmara a posicionou em uma condição técnica privilegiada para influenciar ativamente as características técnicas do serviço de heteroidentificação (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997).

O capital humano destacado como indutor de inovação em serviços por Smania e Mendes (2020) se reflete no presente estudo na figura das competências da Câmara de Políticas Raciais como mentora intelectual da introdução e sistematização dos processos de heteroidentificação diante de toda sua complexidade étnico-racial. Entretanto, o termo capital humano é genérico para se depreender algumas implicações a partir desse indutor. Dessa forma, torna-se relevante ressaltar que ele se manifestou na forma de um órgão consultivo temático interno à universidade.

Ainda no sentido de situar a Câmara de Políticas Raciais como base de conhecimentos sobre a temática racial, porém incrementando com outra percepção que emana da declaração metafórica de E8, notou-se que muitas vezes, por compartilharem membros em comum, a atuação da Câmara de Políticas Raciais e da Comissão de Heteroidentificação e se misturam.

Em suma, conceituou-se a categoria de análise “assessoria especializada” como sendo **a atuação consultiva interna de um segmento organizacional em torno de conhecimentos técnicos específicos necessários à implementação da inovação em serviços.**

4.3.1.5 Fatores internos que influenciaram a inovação em serviços

Ao longo dessa seção, agruparam-se categorias que se manifestaram nas falas dos entrevistados como sendo forças internas que influenciaram os esforços de implementação da inovação.

4.3.1.5.1 Competências especializadas de servidores

A implementação do serviço de heteroidentificação no âmbito do processo seletivo para ingresso de discentes na UFRJ contou sobremaneira com uma série de competências

desenvolvidas por alguns servidores da IFES ao longo de suas trajetórias e nas experiências anteriores de heteroidentificação de candidatos autodeclarados negros e pardos para os concursos federais para servidores aqui descritos, conforme destacado por E10 e E14.

Mas, não houve mais concursos públicos. E a nossa formação foi o seguinte nós éramos cinco pessoas que foram indicadas pelo chefe de gabinete, cinco pessoas que já tinham essa discussão dessa pauta e aí nós tínhamos que resgatar onde estavam essas pessoas que poderiam estar contribuindo para a comissão de heteroidentificação. (E10)

Já existia uma comissão de heteroidentificação racial na UFRJ só que ela era específica para concursos públicos, né!? Então, não era de graduação. Então, já havia profissionais qualificados para estar fazendo a comissão. E era feito esse processo, mas não se pensava nisso em nível de graduação. (E14)

Essas competências tomavam forma seja a partir de uma compreensão profunda das relações raciais no Brasil seja na forma de conhecimentos específicos e habilidades interpessoais. Isso se mostra refletido nas falas de E8, E9 e E10 que, por sua vez, mencionam que

Geralmente é o fenótipo o grande detalhe. O cabelo, o tom de pele, o nariz, a boca... Mas, eu vou dizer para você que eu não consigo enxergar às vezes dessa forma. Eu bato olho e eu sei que a pessoa é parda e que ela tem uma origem negra porque a sua experiência negra entra em jogo. Experiência familiar, experiência de vida, experiência de outras famílias ela entra em jogo. (E8)

No mesmo dia que você recebe um candidato extremamente emocionado com aquele momento nervoso e tal, você recebe um candidato que é afrontoso, que está ali que você percebe que ele não acredita no processo. Então ele chega com um olhar e tudo mais fala de um jeito que você percebe. E você também vai receber um candidato que está tentando fraudar o processo. O candidato maquiado, maquiada. Você vai receber uma candidata com o cabelo superliso, mas com um pano para tentar parecer que não é. E isso tudo gera um misto de emoções na gente que não devem ser consideradas, mas gera [...] Uma pessoa branca por exemplo. A pessoa chega senta e se declara como parda. Ela chora muitas vezes ela diz que tem uma avó que era negra e etc. A gente consegue depois de um tempo com um olhar muito plácido, indiferente, no sentido de não demonstrar nenhuma emoção, terminar o processo, pedir que a pessoa aguarde o processo e negar com tranquilidade. (E9)

Não é chegar numa banca para sentar para saber quem é preto e quem é branco, E sim contextualizar o racismo e entender as questões da discriminação como elas se dão, como elas acontecem, a questão da luta negra no Brasil, enfim... (E10)

A análise remeteu a uma das principais características de atividades de serviços que, segundo Gallouj e Weinstein (1997, p. 10) diz respeito aos “conhecimentos e habilidades incorporados por indivíduos e equipes que são empregados diretamente quando cada operação acontece”. Os autores ressaltam que, nas atividades de serviços em geral, a importância dessas

competências prevalece sobre aquelas embarcadas em equipamentos ou outros tipos de aparato físico.

Verifica-se no conteúdo das falas que as técnicas necessárias ao processo de heteroidentificação emergem da conjugação de conhecimentos de origem epistêmica, mas também emanam à luz das vivências dos envolvidos no processo de heteroidentificação na forma de conhecimentos tácitos. Nesse sentido, cabe aqui destacar que, de acordo com Gallouj e Weinstein (1997, p. 12) tais competências individuais não devem ser confundidas com competências organizacionais, haja vista que, o que eles denominam como vetor de competências [C] do prestador de serviços “relaciona-se apenas com competências individuais ou com aquelas de um grupo delimitado” dentro da organização. Ao se confrontar a descrição de E2 das competências necessárias à heteroidentificação com a percepção de Gallouj e Weinstein (1997, p. 12) identifica-se grande convergência, uma vez que os autores apontam que “essas competências são derivadas de várias fontes: educação inicial, treinamento contínuo, experiência e, mais genericamente, interação”.

Assim, conceituou-se a categoria “competências especializadas de servidores” como sendo os **conhecimentos e habilidades específicos de atores internos à organização em relação a determinado tema essencial à implementação da inovação em serviços.**

4.3.1.5.2 Disponibilização de recursos

O serviço de heteroidentificação possui uma série de características técnicas tangíveis, como bem definido por Gallouj e Weinstein (1997) que viabilizam o desempenho das atividades de verificação fenotípica e todos os subprocessos que fazem parte do serviço, tais como a revisão do perfil fenotípico dos candidatos mediante recurso interposto por algum candidato que não se mostre em concordância com a decisão sobre a sua elegibilidade para a reserva de vagas, conforme pode ser verificado na entrevista com E9.

E aí isso engloba convocar as pessoas, verificar se as pessoas podem, descobrir em que espaço vai ser feito a heteroidentificação dessa vez, conseguir as câmeras, material e documentos necessários para o candidato assinar. (E9)

A descrição de E9 ilustra bem o que Gallouj e Weinstein (1997) chamam de “características técnicas tangíveis”. Os autores ressaltam que as características técnicas em serviços podem ser entendidas como o aparato material necessário à produção das características finais de um serviço.

Equipamentos mostram-se necessários para a impressão de documentos, salas precisam estar disponíveis e equipadas para preservar a segurança e a privacidade de prestadores e usuários e câmeras gravam as imagens para constituição de arquivos úteis em caso de contestação judicial das decisões tomadas pelos membros da banca de heteroidentificação.

Tal como qualquer outra inovação em serviços, a implementação da heteroidentificação para acesso aos cursos de graduação da UFRJ demandou a mobilização de uma série de recursos (BARCET, 2010), conforme pôde ser observado ao longo das falas dos entrevistados. Em se tratando de uma atividade presencial, a demanda por espaço físico, pessoas qualificadas em questões raciais, transporte de membros da comissão, recursos tecnológicos, materiais de consumo e serviços de higienização e manutenção dos ambientes se mostraram indispensáveis para a realização dessa etapa da seleção dos discentes (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997). O devido suprimento desses bens e serviços foi mencionado como condição fundamental para o devido funcionamento da comissão em ocasiões de avaliação, conforme se observa no conteúdo do relato detalhado de E7, E9, E10 e E15.

Agora, nós mobilizamos aí pelo menos servidores da S7, PR6 de governança e gestão, a nossa prefeitura universitária porque no momento de pandemia quando nós não temos a infraestrutura total da UFRJ funcionando a gente tem o fornecimento de quentinhas para os estudantes que atuam como membro da comissão. Eles não têm auxílio-alimentação. Eles não têm nada. Então existe toda uma logística inclusive de transporte com os carros da UFRJ da prefeitura da divisão de transportes que vão buscar os servidores e estudantes em pontos de encontro ou residência para trazer para o procedimento. E pelo menos a prefeitura universitária, S5, PR6 e restaurante universitário [...] As câmeras são da Pró-Reitoria de Pessoal que já fazia a filmagem de alguns concursos. É uma parceria. (E7).

Foi tudo uma cobrança [...]. Mas, foi tudo providenciado com calma e testado. Quando a gente precisava de sala para reunião e tudo mais as PRs junto ao Fulano, a Ciclana, tudo isso foi dado à gente. (E9)

A Pró-Reitora de Graduação e principalmente o superintendente ele tem sido muito próximo d'agente, tem atuado, inclusive dividindo demandas. Aí aquilo que eu falei para você de conseguir a câmera e não sei o que...Ele tem feito isso, tem capitaneado essa parte. O que ele pode fazer tecnicamente sem ser especificamente heteroidentificar ele tem feito. Inclusive fez nosso curso, participou, demonstrando total parceria para fazer acontecer. (E10)

A gente tem o transporte. A prefeitura universitária cede os carros, os motoristas vêm buscar todo mundo e vai levar todo mundo para casa, que é o mínimo. E a PR de pessoal vê a questão, quando estávamos em pandemia, local arejado, faceshield, álcool e tem sempre uma pessoa do serviço de conservação e limpeza das firmas contratadas. (E15)

É claro na fala dos demais entrevistados que a correspondência entre a oferta institucional dos recursos mencionados e as demandas básicas da heteroidentificação não foram alinhados já no primeiro momento de atuação efetiva da comissão no primeiro semestre de 2020 (início do serviço de heteroidentificação). A mobilização de tais recursos básicos se mostrou gradualmente efetivada até que, em um segundo momento, mais adiante, a provisão de recursos começasse a viabilizar melhores condições de condução das atividades de heteroidentificação, conforme pode ser observado nas falas de E8, E11, E14 e E15.

Politicamente nós estamos ganhando força. A heteroidentificação é uma necessidade para a UFRJ. Então, nós estamos no ponto das exigências. A gente quer um deslocamento, a gente quer os estudantes almoçando. Então nós chegamos em um ponto e nesse ponto nós não vamos caber em nenhuma PR. Nós vamos transitar entre uma PR e outra. (E8).

É um processo novo. E quando a gente começou esse processo a própria universidade não botou fé que seria um processo grande e perigoso e que a gente precisaria de estrutura para que a gente fizesse isso forma segura. Então a gente teve episódios de rasgarem pneu de carro de heteroidentificador, a gente teve responsáveis armados e não tinha segurança lá perto. A nossa cara, nosso nome estava tudo lá, tudo exposto. (E11)

Apontamentos constantes nos espaços institucionais de cartas conjuntas entre coletivos negros, Câmara de Políticas Raciais, Comissão de Heteroidentificação, todos assinando, buscando assinaturas. Essa rede de atores políticos fez com que se tornasse possível e mais assim urgente essa chamada. Universidade, nós precisamos de material, nós precisamos de equipamento, nós precisamos de um espaço mais seguro, nós precisamos que os estudantes se alimentem, precisamos de transporte. Assim... Eles já estão aqui! [...] Na pandemia, por exemplo, nós fomos trabalhar com o carro. A universidade veio buscar a gente e todo mundo que precisava [...] Isso foi uma conquista. Isso foi a partir desse trabalho de convocação da universidade [...] Isso foi muito o esforço que estava sendo feito por acreditar pela importância de se assegurar o direito da população negra ter acesso à educação, de chegar ao nível superior. De estar lá o dia inteiro de graça, estudantes não recebiam nem o dinheiro de passagem para estar lá.[...] Nos foi negado até café [...]. Aquilo é um ambiente de trabalho. (E14)

Nós não temos dinheiro, gente. Então, a gente não tinha direito à almoço. A gente tem o bandeirão da faculdade. A gente não podia nem passar na frente da fila e a gente tinha que voltar logo. E a gente tinha que pagar ainda o bandeirão. [...] A gente não tinha direito ao café. [...] Mas aí a comissão se juntou e se uniu muito. Então, a própria Fulana lutou para que isso mudasse. [...] Depois, a universidade foi entendendo que isso era um processo sério, importante. Então a gente passou a ter transporte garantido, alimentação garantida. Ficou mais distanciado, a gente não precisou ficar passando na frente dos candidatos o tempo todo. (E15)

Nesse momento inicial da implementação da heteroidentificação, observaram-se características que Andrews, Pritchett e Woolcock (2017, p. 82-83) chamaram de “organizações estatais com capacidades fracas”. Segundo os autores, “organizações com capacidades fracas para a implementação de políticas são aquelas incapazes de municiar seus membros com as

competências, recursos e motivação para a consecução dos objetivos das políticas públicas”. Entretanto, as falas dos candidatos mostram claramente que isso se mostrou transitório e que foi contornado em diversos aspectos, de modo que nas ocasiões subsequentes houve intensa mobilização de recursos para a realização do processo com vistas ao saneamento dos problemas identificados. Assim, a IFES mostrou capacidade de transitar para o outro lado do espectro conceitual proposto pelos autores. Dito de outra forma, no que tange à heteroidentificação, a IFES passou a demonstrar o fortalecimento crescente de suas capacidades organizacionais ao longo do tempo. É importante destacar que, nesse ínterim, durante o qual os problemas foram mitigados, houve um incremento significativo do risco individual dos servidores devido à demora para o alinhamento entre a demanda por recursos e sua oferta pela instituição.

Sobre a diversidade das fontes de *inputs* nas atividades de serviços apontada por Barcet (2010), observa-se que, para além de recursos internos da IFES, empresas terceirizadas fizeram parte do processo principalmente no tocante à limpeza e higienização dos ambientes onde as bancas realizam as avaliações. A correspondência entre os trechos supracitados das falas de E8, E11, E14 e E15 com a quarta camada do modelo de inovação em serviços de Barcet (2010, p. 57) mostra-se clara quando o autor ressalta que “a quarta camada especifica os meios e recursos. Toda atividade demanda recursos, os quais tem uma variedade de dimensões: financeiras, tecnológicas, informacionais, de habilidade ou baseadas em conhecimento”.

A comparação com o modelo explicativo de Smania e Mendes (2020) permite uma inferência similar à comparação anterior, uma vez que a disponibilização de recursos verificada no caso estudado para a ocasião desta tese concerne a recursos mínimos para a consecução de um processo de serviços. Em contrapartida, Smania e Mendes (2020) dão uma conotação mais sofisticada aos recursos ao abordá-los sob a ótica da teoria das capacidades dinâmicas.

Alguns entrevistados mencionaram que a crescente aproximação da comissão diante de outros atores e dirigentes da UFRJ, por intermédio dos cursos, teve papel relevante para o envolvimento desses dirigentes na articulação das demandas por recursos para que a heteroidentificação fosse viabilizada na UFRJ, conforme pode ser ilustrado pela seguinte passagem do conteúdo da fala de E8.

Quando eles viram que a gente iria até ao fim, sem ganhar dinheiro, sem ter carro, sem ter almoço, que era voluntário... Aí eu acho que Fulano da S7 pensou assim: Eu tenho que prestar atenção no que eles estão dizendo. Aí ele fez o curso com a gente. Quando ele fez o curso com a gente ele falou essa é uma praia que eu quero estar com vocês nessa praia. (E8)

A convergência entre o observado no campo empírico e a visão de Walker (2003) converge à medida que o autor destaca a importância de se expor o potencial da inovação nos serviços públicos aos envolvidos e ressalta a importância do treinamento nesses processos de delineamento do comportamento dos colaboradores.

Por fim, definiu-se a categoria “disponibilização de recursos” como sendo a **oferta de insumos, equipamentos e serviços necessários ao provimento de suporte básico às ações de implementação da inovação em serviços e aos servidores nelas envolvidos pela Organização.**

4.3.1.5.3 Diversidade da composição da equipe

A formação da banca de heteroidentificação também atende a critérios de heterogeneidade de modo a incorporar a maior parcela possível de diferentes espectros étnicos, de nacionalidade e de gênero. Tal conjugação de perfis diversos busca ampliar a compreensão da heteroidentificação a partir de diferentes perspectivas, tornando o processo discricionário mais representativo, retratando as particularidades dos vários espectros da sociedade, conforme pode ser identificado nas entrevistas junto a E7, E8, E9 e E10.

Em princípio qualquer cidadão poderia fazer de boa índole e reputação ilibada poderia fazer parte de uma comissão de heteroidentificação. Porque a ideia era simular a percepção da população em relação ao fenótipo daquele candidato. Se de fato ele seria reconhecido como uma pessoa preta ou parda. Ela é composta por todos os segmentos: docentes, discentes e técnico-administrativos, respeitando a variedade de gênero e raça também. (E7)

Para a heteroidentificação, a gente não tem exclusividade de pessoas negras. Nós temos brancos, homens, mulheres, gays, heteros. Tem todo o tipo de pessoa na comissão de heteroidentificação. (E8)

As comissões têm que ser diversas. Ela tem que ter técnico-administrativo, docente e estudantes, entre eles, homens e mulheres. E, entre eles também, pessoas brancas, pessoas pretas e pessoas pardas. E é até desejável que haja mais diversidade. Se houver alguém homossexual para colocar é interessante, se houver algum estrangeiro que seja servidor ou estudante também é interessante. Dessas pessoas, há algumas que fazem parte da câmara e outras não. (E9)

Por isso, a orientação normativa nº3 avançou para o nº 4 e pede a diversidade de gênero e raça e inclusive de nacionalidade. Nós temos professores que não são brasileiros dentro dessa comissão. É importante essa diversificação. (E10)

A diversidade das pessoas atuantes como agentes públicos se mostra como relevante aspecto considerado na constituição da comissão. Isso implica na inserção de representantes de grupos de identidade social diversa. Essa compreensão das falas suscita a importância não só

das ações afirmativas para servidores docentes, servidores técnicos-administrativos e discentes, mas também para a composição da banca de heteroidentificação. Nesse sentido, Rainey, Fernandez e Malatesta (2021, p. 337) apontam que “as origens sociais de funcionários públicos são críticas a partir de uma perspectiva de governança. A identidade social influencia valores políticos e atitudes, e, assim, comportamentos”. Rainey, Fernandez e Malatesta (2021, p. 337-338) acrescentam que o campo da Burocracia Representativa demonstra que “socialização étnica e racial influencia como as pessoas se identificam com um grupo, suas visões de mundo, além de atitudes sociais e políticas, sua autoestima, e como elas lidam com o preconceito”. Assim, esse aspecto se mostrou relevante para a legitimação da banca de heteroidentificação junto a seus usuários e cidadãos. A diversidade da composição da equipe como aspecto legitimador da inovação em serviço não foi verificada em outros estudos anteriores.

A partir das inferências descritas, conceituou-se a categoria de análise “diversidade da composição da equipe” como sendo as **diretrizes para constituição diversificada da equipe de prestadores dos novos serviços de modo a conferir legitimidade à inovação em serviços diante dos usuários do novo serviço.**

4.3.1.5.4 Capacitação técnico-relacional

A partir da primeira demanda institucional pela heteroidentificação, ainda restrita à eventualidade dos concursos públicos federais para os técnico-administrativos da IFES, foi realizada a primeira capacitação com vistas à exposição do conhecimento adquirido por alguns servidores sobre as relações raciais no Brasil e primeira propagação daquilo que seria a base epistemológica do serviço de heteroidentificação na IFES, conforme pode ser observado na fala dos entrevistados. O compartilhamento dos conhecimentos com outros servidores da IFES na forma de curso de capacitação sobre questões raciais e heteroidentificação mencionado por E8 representaria, segundo Gallouj e Weinstein (1997), um movimento importante para a transformação de competências individuais em características técnicas intangíveis da IFES. Entretanto, pelo que se pôde depreender do conteúdo da fala dos entrevistados, a realização dos treinamentos, apesar de muito relevante para o atendimento à demanda de formação de heteroidentificadores para a ocasião daquele concurso público para servidores, ainda não significou a codificação de conhecimentos tácitos e explícitos na forma de processos institucionais de prestação de serviços de heteroidentificação.

Era um grupo de funcionários da S4, nós não tínhamos então a presença de docentes ainda. Esse grupo fez então, rapidamente, um curso no qual eles posicionavam politicamente, epistemologicamente o que significava aquele processo, a luta, que aquilo tinha uma resposta de reparação à população negra. E as pessoas faziam heteroidentificação e as pessoas eram funcionários. (E8)

Torna-se importante perceber que o conteúdo das falas de E8 retrata o início do que segundo Gallouj e Weinstein (1997) pode ser entendido como a transformação das competências individuais ou de um grupo em competências técnicas intangíveis, já que há a codificação e esforços de difusão em escala organizacional dos conhecimentos étnico-raciais que embasam as decisões de heteroidentificação. O conteúdo estruturado provido pelo curso conjugado com a internalização de ações pelos dirigentes que participaram do mesmo se mostra como um momento chave, em outras palavras, indicativos de que as competências de um grupo de servidores se encaminham para serem incorporadas ao acervo organizacional. Nesse sentido, Gallouj e Weinstein (1997, p. 13) entendem que as “características técnicas intangíveis são competências codificadas e formalizadas” que não estão condicionadas a ações de indivíduos ou grupos isolados à medida que passam a fazer parte da memória cognitiva organizacional.

Atualmente, os incrementos do número de pessoas capacitadas pela Câmara de Políticas Raciais da IFES ao longo do tempo mostram uma ampla difusão intra e inter-organizacional das competências. Assim, segundo a perspectiva de Gallouj e Weinstein (1997), observa-se que as competências do prestador sobre as questões raciais progredem para se tornarem características técnicas intangíveis, haja vista que gradualmente param de depender de um grupo limitado de pessoas qualificadas sobre questões raciais. As falas de E8 ilustra essa migração de competências para características organizacionais tangíveis. O compartilhamento, o uso e a aplicação do conhecimento têm se mostrado como elementos importantes das inovações em serviços em universidades de acordo com Ugwu e Ekere (2018).

A sistematização da heteroidentificação enquanto processo organizacional foi suscitada a partir da conjugação de conhecimentos sobre questões adicionais para além daquelas calcadas nas relações raciais no Brasil que foram difundidas previamente pelos membros originários das primeiras bancas de heterodificação para concursos públicos federais. Isso também ocorreu, pois, os aspectos normativos inerentes à formalização exigida em espectros organizacionais de direito público como é uma IFES precisavam ser atendidos de modo que o processo seletivo de alunos de graduação ocorresse de maneira fluida, sem maiores fricções éticas e jurídicas junto aos candidatos ao certame, conforme pode ser inferido da fala de E8 a seguir

Depois, no período do edital, já foi mais equilibrado porque entra a administração junto com o aspecto jurídico ligado à procuradoria, a que tipo de procedimento é feito, sobretudo pelas questões de constrangimento. Então, a postura da comissão é de uma retidão enorme. Nós temos protocolos de leitura formatados para não interagir e não causar qualquer tipo de constrangimento ao candidato. (E8)

Os usuários do serviço de heteroidentificação são aqueles autodeclarados negros e pardos. Compreende-se que eles passam por avaliação fenotípica como procedimento eliminatório para fins de admissão em cursos de graduação da UFRJ. Os entrevistados apontaram que uma série de técnicas de linguagem corporal são utilizadas sistematicamente para evitar o acirramento dos ânimos emocionais dos candidatos. Ainda segundo eles, os candidatos demonstram grande envolvimento emocional diante do momento de avaliação pela banca. Isso também pode ser observado no trecho a seguir extraído da entrevista realizada diante de E9.

A gente construiu um processo bem interessante. O candidato tem que ler uma autodeclaração dizendo porque ele se considera preto ou pardo. Enquanto ele está lendo aquele papel, é o tempo que você tem sem encará-lo porque ele está olhando para o papel de analisar o fenótipo[...] Então, a inteligência do processo foi colocá-lo com os olhos focados na leitura para que a gente pudesse analisa-lo e depois que ele sair fazer o parecer. (E9)

As falas mencionadas dos entrevistados denotam como a conjugação de habilidades, conhecimentos e atitudes devem ser traduzidos em uma promessa de serviço que dê forma e que seja garantidor da efetividade de uma política pública de forma precisa, sem que imprecisões e a subjetividade mitiguem a confiança no processo junto aos candidatos e aos cidadãos em geral (BARCET, 2010).

Os critérios fenotípicos adotados como parâmetro na etapa eliminatória do acesso aos cursos de graduação na UFRJ não afastam a dimensão comportamental dos candidatos avaliados ao longo da atuação presencial das bancas de heteroidentificação, conforme pode-se observar na fala de E7, E8, E10 e E11.

Existe um contingente de pessoas pretas e pardas que chegam tremendo, chorando ao procedimento porque elas acreditam que vão ser reprovadas. Usando a terminologia correta, o preto retinto, ou seja, aquele preto realmente preto que chega com sua autodeclaração e lê diante da câmera com suas mãos tremendo. Então, essa dimensão não era percebida. Então, isso aí precisa ser divulgado e entendido. (E7)

A gente tem muita gentileza com o candidato. Até porque a gente entende que é um processo difícil. E para facilitar é preciso ter um manejo nessa relação aí entre o cara que vai ser heteroidentificado conosco. Principalmente na recursal é um lugar que a gente manda o cara parar, tirar a máscara, guardar, você quer uma água... [...] Lidar com pessoas exige um pouco disso...Um pouco de gentileza. Entender que é um

momento de muito estresse. Explicar bem. Aí a pessoa quer ler de novo aí você fala tudo bem aí está olhando para a câmera. A gente dá sempre um sorriso, a gente procura... Isso foi uma tecnologia que foi sendo desenvolvida com o tempo. Você não mexe. Você está vendo que uma pessoa tem direito, mas você não mexe o seu olhar para que ela possa sair dali sem saber se foi ou não. (E8)

Nós temos todo um treinamento. Não pode levantar sobrelha, não pode fazer qualquer movimento facial que venha a constranger o candidato. [...] O sucesso da lei e sua eficácia vai depender muito da postura que nós tenhamos nessas comissões. (E10)

A gente não podia entrar na comissão de heteroidentificação com uma ideia só nossa, né!? Ah, a gente vai entrar aqui e a gente vai falar o que a gente quiser... Assim, você é negro você não é. Isso a gente sabe, né!? Eu sou negra todos os dias eu sei quem é e quem não é, mas a gente precisa ter discussões, a gente precisa saber como se portar. [...] Entrar um candidato branco na sala afirmando com todas as letras que ele é negro é uma situação de manter uma cara de... Entendeu!? Um profissionalismo. (E11)

As falas dos candidatos permitiram verificar a preocupação na condução de uma interação humanizada junto aos candidatos reforçando a importância da humanização como elemento a ser incorporado às inovações em serviços em universidades de acordo com Wang (2019).

Por outro lado, a reação dos candidatos exposta pela fala de E7 traz à tona a complexidade emocional da interação que ocorre quando se dá a verificação fenotípica pela banca e se interpõe como um desafio para a tradução de competências individuais em características técnicas intangíveis (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997).

Verificou-se ainda nas falas de E1 que os treinamentos sobre heteroidentificação e questões raciais proporcionados pelos membros da Câmara de Políticas Raciais da UFRJ tiveram um papel determinante na divulgação das competências necessárias ao desenvolvimento do trabalho de heteroidentificação junto aos demais segmentos organizacionais da UFRJ. Além disso, após a condução dos treinamentos, alguns dirigentes envolvidos nos treinamentos mostraram-se crescentemente dispostos a produzir ações aos seus alcances departamentais que pudessem favorecer a heteroidentificação. Tal acontecimento se mostrou relevante para a gradual viabilização dos recursos mínimos necessários ao desempenho das funções de heteroidentificação. Nas palavras de E7 e E11, reconhece-se que o curso teve papel determinante na compreensão acerca do processo de heteroidentificação.

Mas, aí o entendimento era que para que isso ocorresse seria importante o curso de formação e capacitação para as pessoas que fossem participar da comissão de heteroidentificação do acesso. E assim foi feito. O primeiro curso que foi ministrado para boa parte da S7 e para comunidade universitária foi feito de forma presencial e teve se não me engano 60 horas. E aí essa primeira comissão foi portariada e o sistema adotado foi adotado para que a cada semestre nós tivéssemos uma comissão de heteroidentificação destinada a fazer esse procedimento de forma presencial, com

filmagem etc. [...] Porque era inédito para a gente. Por exemplo, eu não sabia nem o que significava heteroidentificação. Foi uma revolução para a toda a administração, principalmente para o contingente de brancos, a saber, da complexidade e como se dava isso. Foi um choque de realidade muito grande.[...] Nós portaríamos no começo 40 pessoas e hoje temos mais de 100 pessoas portariadas. (E7)

Mas, para essa agora nós fizemos um curso de capacitação que onde nós chamamos professores da UFRJ, professores externos também, chamamos militantes do movimento negro, porque é importantíssimo fazer o traço da história. Nada começa do nada. Existe uma história que precisa ser contada. (E11)

Assim, pode-se inferir que a categoria de análise “capacitação técnico-relacional” refere-se à **disseminação sistematizada de conhecimentos relacionais específicos necessários à preservação da experiência do usuário do novo serviço.**

4.3.1.6 Fatores externos que influenciaram a inovação em serviços

Ao longo dessa seção, agruparam-se categorias que se manifestaram nas falas dos entrevistados como sendo forças externas que influenciaram os esforços de implementação da inovação.

4.3.1.6.1 *Insatisfação dos usuários*

Os alunos, enquanto usuários dos serviços da universidade identificaram, empiricamente, que o número de pessoas negras e pardas presentes nas salas de aula e participantes da rotina acadêmica era totalmente desproporcional ao número de vagas preenchidas via reserva de vagas para cotas raciais. Isso despertou nos discentes uma série de sentimentos de injustiça e de ausência de representatividade que impulsionaram centenas de denúncias sobre fraudes às cotas raciais.

As denúncias acerca das práticas de acesso aos cursos de graduação mediante cotas raciais deram forma à demanda reprimida por um processo efetivo de verificação fenotípica dos candidatos aos cursos de graduação. Nesse sentido, ao tomar ciência da formalização da insuficiência dos procedimentos que poderiam garantir o acesso às vagas a quem fazia *jus*, a IFES tinha uma oportunidade de adotar novas práticas diante das expectativas frustradas de um grupo de usuários cada vez melhor organizado coletivamente: os coletivos negros, conforme pode ser visto nas falas de E7, E10 e E15 a seguir.

O usuário propriamente dito, ou seja, o usuário na verdade ele vem principalmente com a contribuição da denúncia. Às vezes não é contra um estudante, mas a denúncia, até 2019, da denúncia da não existência de um procedimento de aferição. Então, era o candidato que se sentia merecedor da cota e era eliminado. Porque alguém entrava no lugar dele. E ele via a instituição fragilizada, pois mesmo sem uma prova contundente dizendo olha UFRJ vocês não estão usando nenhum procedimento de aferição, nenhum procedimento de conferência ou de verificação das autodeclarações. Então o usuário vinha dessa forma tanto por manifestações diretamente à S7 como, sobretudo, via ouvidoria geral. [...] Tanto o candidato quanto o familiar. (E7)

Então, em 2019, no último ato do Prof. Fulano que tinha que deixar o cargo de reitor ele institui em portaria uma comissão de fraudes. Para poder trabalhar na época até então sobre os 200 e pouquinhos processos que estavam na reitoria [...] Então essa comissão de fraudes deu o primeiro pontapé inicial e você deve imaginar o quanto isso sacudiu as estruturas da universidade porque nós estamos falando do curso de medicina. Um curso de alto prestígio e que não era ocupado por pretos. As pessoas que estavam lá declaradas para a reserva de vagas raciais eram brancas. Brancas brancas! (E10)

Principalmente fraude de cotas e nos cursos maiores. [...] De ter 20 vagas para cotas e você entrar numa sala de aula de medicina e encontrar duas pessoas negras, uma pessoa negra. [...] A revolta dos alunos fez com que isso acontecesse. (E15)

A partir dessa nova demanda voltada à apuração de denúncias de fraudes em cotas raciais que se delineou o que seria, naquele momento, uma nova atribuição da comissão de heteroidentificação. Assim, a comissão, por sua vez, assumiria responsabilidade de analisar retroativamente as denúncias de fraudes ocorridas ao longo do período em que a autodeclaração fora utilizada como dispositivo responsável pela seleção de candidatos pretos e pardos para a reserva de vagas, conforme descrito na fala em que E15 menciona que

A gente fomentava o discurso de ‘precisamos agir, mas não sabemos como’. E já tinha os servidores públicos agindo e trabalhando com a outra comissão de heteroidentificação que atendia os casos de fraude né!? Mas só recebia denúncia. [...] Não heteroidentificava de fato. (E15)

As denúncias, assim, representaram um importante marco correspondente à identificação do problema a ser resolvido: o comprometimento da garantia de acesso de pretos e pardos às vagas que lhes eram reservadas pela lei de cotas de acesso aos cursos de graduação. Nesse sentido, por se tratar de ações retroativas, a apreciação das denúncias de fraude ainda não impactava diretamente os candidatos à reserva de vagas dos concursos que estavam por vir, pois a autodeclaração ainda era preservada como mecanismo de verificação.

Entretanto, considerando que as denúncias se configuraram como um importante elemento para o surgimento da heteroidentificação para acesso aos cursos de graduação, identifica-se aqui a convergência desse evento com a perspectiva de Barcet (2010, p. 53) que entende que “conceber e criar uma inovação em serviços significa, portanto, definir e criar um

processo de produção de efeitos e novos efeitos que respondem a restrições e problemas identificados”. Pode-se então dizer que as denúncias representam manifestações judiciais e administrativas da identificação do problema, conforme se observa na fala de E7 que se segue.

Quando o processo começa de forma propriamente dita? Em 2019, logo depois da posse dessa nova reitoria, uma série de manifestações e denúncias sobre fraudes ao processo de autodeclaração de candidatos foram detectadas pela S7 e pela Câmara de Políticas Raciais nas quais as denúncias explicitavam que os candidatos não eram pretos e pardos e estavam fazendo gozo dessas vagas. E para dar atendimento não só a essas denúncias, já havia uma ação do Ministério Público contra uma estudante [...] A reitora entendeu por bem que nós deveríamos imediatamente implantar um sistema de controle e verificação das autodeclarações dos candidatos já em forma do edital próprio e para isso nós teríamos que criar comissões de heteroidentificação para o acesso aos cursos de graduação já em formato de Edital próprio. (E7)

Diante do exposto, ao se responder às perguntas propostas por Barcet (2010) correspondentes às decisões relacionadas à primeira camada “*por quê?*” e “*para quem?*”, pode-se depreender que a primeira questão se evidencia na forma de descontentamento com a incipiência do escrutínio fenotípico dos candidatos autodeclarados negros e pardos e a segunda pergunta se resolve ao se reconhecer os discentes e candidatos negros como beneficiários em potencial da adoção de novas práticas heteroidentificação.

Além disso, se mostrou imprescindível que, em se tratando das respostas às perguntas interpostas pelo modelo de Barcet (2010), perguntas da primeira camada como “*para quem?*” apresentem coerência entre o público-alvo determinado por lei e aquele ingressante efetivo por intermédio do serviço de heteroidentificação prestado pela IFES. Isso não ocorria em muitas das situações descritas pelos entrevistados, haja vista que candidatos brancos acessavam as vagas destinadas a pretos e pardos mesmo com a autodeclaração. Isso permite inferir que enquanto a lei responde a pergunta “*para quem?*” com “*pretos e pardos*”, os processos de acessos da IFES “*respondiam*”, antes da implementação da heteroidentificação, essa mesma pergunta com “*quaisquer candidatos independentemente de critérios étnico-raciais*”. Assim, essa dissonância se mostrou danosa à reputação dos processos de acesso às vagas reservadas para pretos e pardos dos cursos de graduação da IFES.

Com base na análise dos dados das entrevistas, entendeu-se a categoria de análise insatisfação dos usuários como sendo a **dissonância entre a expectativa a respeito da oferta de serviços e a experiência dos usuários**.

4.3.1.6.2 Reputação

O contentamento por parte da IFES com a utilização de uma autodeclaração do candidato aos cursos de graduação vinha influenciando a percepção dos potenciais candidatos a respeito dos métodos de acesso mediante cotas raciais da IFES, uma vez que entrevistados evidenciaram que aspirantes aos cursos perceberam que especificamente o processo seletivo da UFRJ era passível de fraude no ingresso via reserva de vagas para pretos e pardos.

Em 2019, à luz do calor dessas pessoas que estavam intervindo havia uma outra situação de muita revolta e retesamento que era a questão das fraudes. (E10)

Eu entrei por cota racial antes da comissão de heteroidentificação, porque eu entrei em 2016.2. Era só a autodeclaração [...]. Ninguém questionava a atodeclaração. (E11)

Na época que eu entrei, era a autodeclaração. Então a pessoas só precisava escrever no papel e acabou [...]. E aí eu acho que as pessoas passaram a entender um pouco melhor que a UFRJ parou de brincar. Começou a levar a sério a cota racial que até então não era levada tão a sério assim. (E12)

A UFRJ, dentro do nosso núcleo, era conhecida como a universidade mais fácil de se fraudar cotas. (E14).

Tal percepção pode guardar um risco à reputação da universidade no que tange ao seu papel na garantia do cumprimento das leis vigentes que versam sobre inserção de candidatos no processo educacional de nível superior. Tal fato se mostrou acentuado por E10, E12 e E13 que destacaram a visibilidade nas diferentes mídias e redes sociais que os casos de fraudes da reserva de vagas para cotas raciais estavam tomando.

Nós fomos à televisão, RJTV, saímos no jornal, a BBC, enfim... Causa um furor a maior universidade da América Latina com um número assustador de fraudes em um processo legítimo que é uma lei... (E10)

Teve uma época até que teve uma onda de denúncia no Twitter de alunos fraudadores de cotas. (E12)

Eu acho que teve muito isso no momento quando teve esse boom das fraudes, né!? Esses exposed no Twitter, que tiraram foto e tal. (E13).

Torna-se importante evidenciar aqui que, trazendo uma perspectiva reveladora e ao mesmo tempo diferente da relação entre inovações em serviços e reputação desvendada por Manohar, Mittal e Tandon (2020), que entrevistados mostraram que a deterioração da reputação institucional por conta dos métodos de acesso aos cursos de graduação via reserva de vagas se mostra como uma força relevante para a ocorrência da inovação em serviços. Os autores identificaram mediante a aplicação de uma medida quantitativa que construíram que a inovação em serviços tem efeito na reputação e na divulgação positiva da instituição.

Com base na análise da categoria, conceituou-se “reputação” como sendo a **percepção sobre a organização difundida dentre os diversos atores da sociedade.**

4.3.1.6.3 Heterogeneidade das competências dos usuários

No decorrer das atividades de heteroidentificação, uma série de competências dos usuários do serviço, representados aqui pelos candidatos, entram em cena. Pode-se destacar aqui um momento-chave em que a heterogeneidade das competências dos usuários resta evidenciada. Nos dias de heteroidentificação, a comissão responsável pelo processo reunia todos os candidatos aos cursos de graduação em um espaço comum e fazia uma apresentação sobre questões concernentes à questão racial no Brasil e, principalmente, sobre os critérios balizadores da etapa eliminatória que são, essencialmente, de natureza fenotípica. Trechos de entrevistas a seguir destacam a importância desse esforço de conscientização dos candidatos sobre o processo de heteroidentificação nos dias de atuação da comissão junto aos candidatos. Além disso, segundo o conteúdo das falas dos entrevistados, são observadas reações antagônicas em diferentes perfis de candidatos, conforme observado por E11.

Inclusive, antes da pandemia, que a gente conseguia reunir todos os candidatos em uma sala, a Fulana que você já entrevistou fazia um discurso antes. Que era incrível! No discurso dela alguns já desistiam, já iam embora. (E11).

Por um lado, os candidatos que se compreendem como público-alvo da política pública demonstram uma comoção com a heteroidentificação e passam a ver o serviço como evento importante de sua integração discente ao ambiente universitário junto a seus semelhantes. Essa circunstância é ressaltada pela fala de E11 e E14:

Você percebia que os olhos das pessoas brilhavam. Pelo balançar de cabeças a gente percebia o quanto foi importante a decisão de falar um pouco com eles. Isso se deu todos os dias. Os dez dias que a gente trabalhou a gente fez esse discurso. A gente sentia que a autoestima daqueles pretos e pardos... Eles estavam sentados, mas a gente sentia que eles estavam ali ganhos. E os brancos que ainda estavam lá, ficavam obviamente constrangidos. (E11)

Isso ali já era visível que já causava uma ruptura muito grande naquelas pessoas que não faziam ideia do que era uma comissão de heteroidentificação e do que ela significava. Qual é a representação política que ela tinha naquele espaço. É para além de uma etapa de concurso público. Ela diz muita coisa sobre uma mudança na forma como se lida com questões raciais na universidade [...]. A gente conseguia ver no olhar dos estudantes negros e negras como eles se reconheciam a partir daquela fala e eles entendiam tipo... Esse lugar é meu e tem gente esperando por mim aqui. Talvez eu pertença a esse lugar. (E14)

Por outro lado, os candidatos que se apresentam no dia da heteroidentificação sem uma compreensão mais clara do processo ou que não se identificam com os critérios fenotípicos ali contextualizados demonstram incômodos e muitos até desistem do processo já nessa apresentação da Câmara de Políticas Raciais detalhada por E11, E14 e E15 nos seguintes termos

As pessoas não entenderam muito o critério fenotípico. As pessoas vinham com aquela carga da miscigenação. A conversa é sempre essa, porque eu sou miscigenado eu tenho direito à vaga. (E11)

Essa vaga aqui é para um público específico. A gente já está falando isso de antemão. Então, você pode desistir agora ou você pode tentar o processo, mas já sabendo o porquê se você receber um não apto você já está sabendo o porquê. O processo, o contexto do porquê. Sempre foi um trabalho didático e muito respeitoso também. (E14)

Do ano passado para esse ano as pessoas estão mais conscientes do que é ser heteroidentificado. (E15)

Assim, a apresentação aberta a todos os candidatos sobre as cotas raciais e alguns aspectos da heteroidentificação que precedia à banca de avaliação fenotípica dos candidatos se mostrava como um momento de grande influência para revelar a heterogeneidade dos conhecimentos e experiências dos candidatos acerca do processo de heteroidentificação. As competências individuais dos candidatos, segundo Gallouj e Weinstein (1997), viabilizam o processo de coprodução que marca, muitas vezes, as atividades de serviços.

Apesar de deter certo grau de discricionariedade, a apresentação antecipada e fundamentada dos critérios que envolvem a decisão sobre a aptidão ou inaptidão fenotípica do autodeclarado funciona tanto tranquilizando e engajando candidatos com as pautas raciais dos movimentos negros organizados quanto coibindo possíveis tentativas de fraude mediante ingresso nas vagas reservadas aos cotistas. Isso se revela mediante o compartilhamento de competências acerca da temática racial e do processo de heteroidentificação em si.

É engraçado que tem gente que não sabe que é preto. Porque tem uma parte do instrumento que você lê os motivos de você estar ali pedindo aquela vaga por cota. A pessoa escrever coisas que não têm nada a ver, ou seja, ela não está nem um pouco entendendo por que motivos ela está ali, mas ela tem direito. [...] Se ela vai entrar e vai compor na causa negra é outro papo. O que nós estamos fazendo ali é garantir o direito. Alguns vão militar e outros vão passar pela universidade totalmente colonizados e totalmente embranquecidos. Mas, a gente não está aí para isso. A gente está ali só para garantir que a lei 12.711 vai ser cumprida. É isso. (E8)

Os trechos retirados dos relatos dos entrevistados corroboram a importância de familiarização dos usuários diante de um novo serviço público apontada por Siddique (2008),

uma vez que uma exposição detalhada sobre a dinâmica do processo fenotípico eliminatório provocou reações de engajamento ou distanciamento dos candidatos a serem avaliados.

Além disso, esses achados ainda suscitam a importância de se adotar uma abordagem com foco dominante no usuário no sentido empregado por Osborne, Radnor e Nasi (2013, p. 149), que, por sua vez, ressaltam que essa perspectiva transforma uma intenção estratégica em uma promessa de serviço ou oferta específica. Nesse sentido, conforme ressaltado pelos autores, a apresentação do que seria a “promessa de serviço” pelos membros da comissão de heteroidentificação no dia da avaliação fenotípica demonstrou um importante papel “para moldar as expectativas deste serviço por seus usuários e o papel da equipe na entrega”.

Por fim, definiu-se a categoria de análise “heterogeneidade das competências dos usuários” como sendo a **diversidade de tipos e níveis de habilidades, conhecimentos e experiências dos usuários do novo serviço.**

4.3.1.7 Os resultados e desdobramentos da inovação em serviços

Ao longo desta seção, agruparam-se as categorias de análise que se relacionam com resultados e repercussões intra e inter-organizacionais da heteroidentificação enquanto inovação em serviços.

4.3.1.7.1 A individualização dos riscos

A implementação da heteroidentificação na admissão de alunos autodeclarados pretos ou pardos, tal como a maior parte das inovações, envolve a experimentação, e consequentemente, riscos.

Dentre os riscos que puderam ser percebidos, destacam-se o risco à integridade física e patrimonial dos heteroidentificadores que atuam como agentes públicos constituintes da banca de heteroidentificação. Como se observou nas entrevistas com E8, E11, E12, E13 e E14 foram realizadas ameaças aos membros da banca, inclusive culminando com dano patrimonial e ameaças em redes sociais a estas pessoas. As hostilidades se estenderam nas ocasiões presenciais nas quais havia contato entre os postulantes a discentes da UFRJ, seus responsáveis e aqueles docentes, técnicos-administrativos e discentes que compunham a comissão de heteroidentificação.

Eu tive carro com pneu rasgado. A reação foi imensa, mas a gente estava no caminho certo, por que a heteroidentificação eliminou muita gente que não estaria contemplada na lei 12.711. (E8)

É um processo bem perigoso. A gente sofreu algumas ameaças inclusive lá de pais. Enfim, são adolescentes querendo entrar em uma das maiores universidades do Brasil. (E11)

Hoje eu recebo um garoto que fica me procurando em todas as redes sociais porque ele foi negado [...]. É um processo muito perigoso. (E12)

E fora a segurança também. Porque a gente ali está colocando a nossa cara a tapas. E tem pessoas loucas. Então assim... Ter uma maior segurança. (E13)

Não havia uma divisão muito grande entre as pessoas candidatas e as pessoas que estavam atuando na comissão. O nível de violência que nós recebemos foi altíssimo. (E14)

As ocorrências supracitadas corroboram a afirmação de Barcet (2010, p. 57) onde o autor aponta que “um aspecto comum a muitos serviços é que eles nunca são implementados em ambientes ou lugares controlados”. Ainda nesse sentido, o autor detalha que esses novos serviços são “frequentemente sujeitos a riscos devido a variações nas diferentes localizações e isso também está relacionado ao comportamento coletivo e individual dos clientes”.

Percebe-se, assim, que a tensão entre os agentes públicos participantes da banca de heteroidentificação e alguns candidatos envolveu questões de segurança e preservação de um acesso reservado ao local de realização da prestação para os membros da comissão. Isso, a princípio, sugere que as soluções para esses riscos podem ser encaminhadas mediante a tomada de decisões por atores da administração central da universidade acerca da alocação de recursos que proporcionariam uma operacionalização mais segura do serviço.

Entretanto, verifica-se que uma governança baseada no processo decisório não se mostrou suficiente, haja vista que os problemas são extrapolados para ambientes extra-banca de heteroidentificação. Isso exigiu uma articulação da universidade junto aos seus stakeholders no sentido de assumir a heteroidentificação como um processo organizacional, sem uma atribuição dos descontentamentos a respeito do processo a um grupo específico de pessoas.

Uma forma de mitigar uma conduta de ataques direcionados à comissão de heteroidentificação apontada recorrentemente pelos entrevistados é um posicionamento ostensivo da IFES situando a heteroidentificação como um processo legítimo, legal e dentro do arcabouço normativo institucional a ser respeitado por seus usuários. Essa menção se faz ilustrada pelos comentários de E8 e E14 a seguir.

A gente tem os haters assim em grande quantidade, que é tribunal racial... A gente sabe disso. É a medida do trabalho é a medida do sucesso. Sempre você tem amores e desafetos. (E8)

Quando vem o ataque ele não vem para a universidade ele vem para a comissão [...] Foi construído isso também. Que a universidade se colocasse e não que o movimento negro se colocasse. (E14)

Quando se contrastam as falas dos entrevistados com os encaminhamentos possíveis para a mitigação dos riscos de inovação em serviços públicos apontados por Brown e Osborne (2013), é possível situar os trechos como convergentes com a alternativa de análise de riscos baseada no processo decisório. Isso ocorre, pois a busca por sanear os riscos tem envolvido a ocupação de instâncias decisórias dentro da estrutura formal da IFES.

Soma-se a isso o fato de que os conhecimentos especializados e tecnologias interativas empregados no processo emergem como importante elemento na mitigação dos riscos comportamentais juntos aos candidatos do certame, denotando o emprego da governança da minimização de riscos com base tecnocrática.

Ademais, considerando que mudanças foram apontadas no sentido de garantir a integridade física e patrimonial dos membros da banca e que foi realizado um esforço de diálogo extra-banca com diversos *stakeholders* internos e externos com vistas à consolidação do processo como de âmbito organizacional, verificou-se que a mitigação dos riscos ratificou uma das abordagens de risco propostas na tipologia de Brown e Osborne (2013): a negociação de riscos baseadas na governança transparente de riscos.

A convergência ocorre, pois, à medida que a tomada de decisões de cunho político ou tecnocrático não se mostrou suficiente para supressão dos riscos. A negociação, com base na conscientização e no posicionamento junto aos *stakeholders* externos, aliada ao suprimento da comissão com os recursos necessários, assume papel central na redução dos riscos. Isso refletiu a necessidade de uma abordagem de governança de riscos mais abrangente, a partir de uma visão de sistema aberto.

A análise das abordagens utilizadas diante dos riscos apresentados pela heteroidentificação ratificam empiricamente a proposição teórica de Brown e Osborne (2013) que, por sua vez, propõem que uma organização prestadora de serviços públicos precisa adotar uma combinação entre as três abordagens aos riscos de inovações em serviços públicos aqui descritas.

Por fim, conceituou-se a categoria de análise “individualização dos riscos” como sendo **as ocorrências com efeitos pessoais consumados ou potenciais no que tange a danos físicos, profissionais, psicológicos e patrimoniais em servidores envolvidos na inovação.**

4.3.1.7.2 Riscos à manutenção da equipe

Foi possível observar nas entrevistas um risco de descontinuidade da heteroidentificação. A questão central é para o caso de não haver suporte institucional nos casos de substituição de integrantes da comissão que possam se afastar por razões de saúde, desligamento, conflito de horários ou aposentadoria como relatou E9.

Eu tenho dificuldade por exemplo de tirar férias por conta do trabalho da heteroidentificação. se qualquer um de nós passar em um concurso por exemplo, ou se eu for fazer um doutorado sanduíche em Indiana, o processo vai ser prejudicado[...]O problema é que essas pessoas têm suas funções, tem suas dinâmicas e não são dispensadas para fazer esse trabalho. O que a gente tem é que a Câmara de Políticas Raciais se responsabiliza por fazer a heteroidentificação acontecer. No entanto ela não tem um espaço para trabalhar, não tem suas câmeras próprias, uma impressora para imprimir os documentos que serão utilizados na heteroidentificação, computadores, uma secretaria para dar conta das demandas [...]. O maior gargalo hoje da política, na minha opinião, é a ausência desse aparelho institucional, que no caso a Câmara tem feito esse papel, que vai dar conta do aspecto técnico da heteroidentificação e principalmente vai gerar memória e continuidade. (E9)

Diante desse cenário, mostrou-se também presente neste estudo que a saída para encaminhamento dessas questões de gestão de pessoas da Câmara passa pela formalização das atividades desenvolvidas pelos servidores públicos no âmbito da Câmara como atribuição principal desses servidores na IFES, conforme pode ser inferido quando E8 menciona que

Eu acho que a universidade ficou naquilo que ela podia. E eu acho que não vai conseguir trabalhar desse jeito mais. A gente vai ter que ter um espaço próprio com pessoas direcionadas a isso que possam durante um ano inteiro estar durante um ano inteiro estar à disposição da heteroidentificação, respondendo o Ministério Público, capacitando, agitando... Acho que essa coisa está muito amadora ainda. Eu acho que o que precisa agora é a universidade entender que a heteroidentificação vai fazer parte de todos os procedimentos administrativos de acesso à universidade seja docente, seja discente seja dos funcionários. A gente está acumulando funções e eu vejo um perigo nisso. Vulnerabiliza muito esse procedimento você não ter gente e recurso humano para fazer isso bem feito com uma equipe fiz que possa estar fazendo seu movimento [...]. Então eu acho que essa é a hora e que ela tinha que fazer isso agora. (E8)

De acordo com E4 os diálogos junto à alta administração da IFES têm permitido que a heteroidentificação seja gradualmente institucionalizada pela UFRJ. É nesse sentido que E4

ressalta o novo pleito da comissão: a criação de um espaço na estrutura organizacional oficial da IFES destinado à comissão de heteroidentificação.

Agora, nós vamos ter uma reunião com a reitora, dia 13, para discutir a questão da institucionalização dessa comissão para que a gente tenha um assento dentro do organograma da universidade para poder trabalhar. (E10)

Outro elemento que se evidenciou como um risco para a consolidação da heteroidentificação na UFRJ foi a ausência de recursos destinados para recompensas pecuniárias aos membros constituintes da banca que, diferentemente de qualquer outro componente envolvido na concretização de etapa eliminatória ou classificatória de outros concursos públicos, não fez jus à gratificação por razão de curso ou concurso conforme apontaram E7 e E14.

Hoje nós contamos, no ponto de vista homem-hora, é 100% voluntário. Ou seja, não há nenhum pagamento suplementar de hora extra ou aquela GECC, gratificação de encargo de cursos e concursos, não tem nada. (E7)

A gente chegava lá oito horas da manhã e saía às quatro horas da tarde. Sem receber nada. Por que que quando tem um processo de concurso por exemplo e você tem ali aqueles fiscais é um processo que paga? Por que que com a gente não teve isso? Por que a gente teve que fazer um racha para levar alimento para comer lá? [...] Eu penso que tipo assim... Como era a primeira banca, nada vai ser perfeito. Teve muita coisa para melhorar. A gente já conseguiu bastante coisa, mas ainda falta. (E14)

Esses achados divergem do preconizado por Hyde (2009) acerca das inovações em serviços públicos, uma vez que o autor concluiu, em um estudo empírico, que as expectativas de servidores públicos giram em torno de infraestrutura básica, práticas de gestão de pessoas e mecanismos de suporte à atuação desses colaboradores influenciam a adoção de novas práticas. Por outro lado, as expectativas não atendidas podem significar o mero cumprimento das atribuições e regras. Cabe lembrar que, em se tratando de servidores públicos, já havia uma série de atribuições a serem cumpridas inerentes aos cargos de origem dos colaboradores precursores na heteroidentificação na IFES.

Tal fato poderia representar um risco de desinteresse dos membros da comissão, culminando no esvaziamento dela. Entretanto, observou-se que a principal motivação para o envolvimento nas atividades da comissão de heteroidentificação se relacionou com a identificação pessoal com os princípios e valores que embasam as políticas raciais afirmativas como E8 relata.

A gente quando viu entrar aquele monte de criança, um monte de menino e menina preta não teve como a gente não se empolgar e redimensionar. A Câmara de Políticas Raciais ganhou um outro status. [...] O afeto pelo tema. Eu posso dizer que pelo menos vinte de nós criamos um vínculo de vida de se falar e de conviver e um afeto por essa causa. É um bebê que a gente vai cuidando e vendo ele crescer. Eu acho que se não tivesse a questão emocional, se a gente não se emocionasse na heteroidentificações, se a gente não saísse da lá às vezes com o coração emocionado de ver uma pessoa muito preta acessando um curso de ouro como a medicina, como a ciência e tecnologia, a gente não voltaria no dia seguinte. Então, eu acho que tem um caráter de missão, de afeto de militância que se confluem e se misturam que a gente se sente vinculado a essa oportunidade a essa causa. Isso para o sucesso da heteroidentificação é maior do que tudo. Existe um afeto grande [...]. Aí você senta e você fala eu tenho um poder de decisão que vai mexer com a vida desse menino dessa família. De repente essa família sempre achou que pudesse acessar qualquer coisa, que pudessem manter o privilégio e não vai conseguir. Ou então meninos negros que estão lá e ficam nervosos achando que não vão passar. Então, está desfilando na nossa frente uma quantidade de vidas que a gente tem interferência. Então eu acho que esse fator emocional faz com que a gente saia de casa sem ganhar nada, sem receber nada, para fazer isso e às vezes passar horas. (E8)

Identifica-se no conteúdo das entrevistas que, conforme mencionado por Barcet (2010, p. 52), um novo serviço envolve “custos monetários e não monetários, produzindo resultados”. No sentido de garantir a contrapartida pecuniária ou não pela atuação dos membros da comissão de heteroidentificação apontada como necessidade pelos entrevistados, emerge a importância de que alocações orçamentárias de cunho discricionário sejam direcionadas à condução das atividades de heteroidentificação fenotípica, haja vista que Vickers *et al.* (2017) enfatizam o papel que esses recursos têm em situações de assunção de riscos para inovação.

A categoria “riscos à manutenção da equipe” foi considerada como os **riscos associados à ausência de recomposição devida de capital humano com vistas à continuidade da inovação em serviços.**

4.3.1.7.3 Conscientização como valor público

Os trechos extraídos das entrevistas com os candidatos E7 e E10 também trazem à tona o outro papel da comissão de heteroidentificação: seu potencial educativo para os candidatos e sociedade como um todo. Isso ocorreu de formas diferentes. No que diz respeito ao âmbito das seleções para os cursos de graduação da IFES pautadas pelos editais de acesso já dotados da etapa de heteroidentificação, os entrevistados verificaram uma redução substancial daqueles candidatos que buscavam forjar uma condição racial para burlar o processo.

Ela se configura não só como o cumprimento de uma lei, que é a lei de cotas, a gente fazer que a lei tenha eficácia e efetividade, como também tem um desdobramento interessante que é a conscientização da comunidade acadêmica que naturalmente tem um papel de ser um reproduzidor dessa conscientização. [...] E de fato ao longo do tempo

existe uma tendência da diminuição de resultados de não apto. A gente começou com números bem expressivos da ordem de 30% e agora a gente está em torno de 7%. O que acontece ainda? Muitos faltosos porque a gente entende que essas faltas ocorram porque as pessoas notaram que o processo funciona e resiste. Então, um candidato que esteja aí na dúvida sobre sua condição de preto ou pardo não venha. Então, aquele caso daquele indivíduo bem branco que antes aparecia em 2020 hoje é bem raro aparecer uma pessoa ruiva dizendo que é parda[...]É importante nesse processo que o curso não só sirva para a formação de comissões, mas também para sensibilizar a comunidade universitária desse dever que a comunidade interna tem para com a sociedade.[...] É um desdobramento não só administrativo, mas ele é político e social.[...]. O procedimento de heteroidentificação passa a ecoar dentro da comunidade sensibilizando cada vez mais servidores e professores para esse movimento. (E7)

E foi nessa primeira que nós tivemos ainda um número muito assustador de brancos vindo reivindicar ‘sua vaguinha’ na reserva de vagas. (E10)

Também por conta de suas características finais, o serviço de heteroidentificação tem sido alvo de diversas críticas. Isso se mostra claro na fala de E7 e E10 e pode refletir a reação à descontinuidade do processo anterior, uma vez que a cisão com o modelo antigo, que exigia somente a autodeclaração, muda, conseqüentemente, o perfil dos ingressantes, ou melhor, a forma como esses reagem às especificações da oferta de serviços. Isso ocorre diante da incorporação da etapa de escrutínio fenotípico. Além disso, cabe ressaltar que a etapa mencionada detém caráter eliminatório, provocando tensões entre candidatos e avaliadores da banca de heteroidentificação envolvidos no processo, conforme pode ser observado em algumas falas. Esse comportamento pode ser depreendido dos extraídos das entrevistas com E10 e E14.

Houve uma discussão de que essas comissões eram tribunais raciais. (E10).

Nós não estamos lá para negar a ‘pardisse’ de ninguém. Mas, é porque existem pessoas que não estão aptas fenotipicamente. Não estão dentro dos critérios que se considera para a entrada na universidade a partir da modalidade de cota racial. (E14)

Além disso, relatou-se uma grande diversidade do perfil fenotípico dos candidatos que se submetem à heteroidentificação de modo que se verificam tanto pessoas pretas e pardas quanto aquelas que tentam forjar um perfil fenotípico divergente do real a partir do emprego de artifícios. Nesse sentido, observa-se um aspecto interessante que pode ser verificado na prestação de serviços públicos e se manifesta como o oposto da coprodução, uma vez que a intenção do usuário de volta para destruição do resultado na forma de valor público que pode ser produzido pelo processo. Alford (2016) denomina essa atuação nociva do usuário de co-destruição, uma vez que ela pode gerar efeitos ruins a partir dos serviços que aqui assumem, em geral, a forma de fraudes. Assim, a implementação da heteroidentificação se mostrou um importante componente que inibiu a co-destruição dos resultados do serviço.

Ao se analisar as declarações dos entrevistados no que tange ao que resulta do processo de inovação em serviços em tela, observa-se um melhor posicionamento dos elementos constituintes do que Bozeman (2007, p. 13) denomina como valor público como consenso normativo em torno: “(a) dos direitos, benefícios e prerrogativas de quais cidadãos devem (e não devem) ter direito; (b) das obrigações dos cidadãos à sociedade, ao estado e uns aos outros; e (c) dos princípios sobre os quais governos e políticas devem ser baseados”. A inovação em serviços públicos investigada demonstrou fortalecer a sedimentação desse consenso junto à sociedade que o autor, em outras palavras, define como valores públicos.

Ainda nesse sentido, Alford (2016, p.680) alerta que “valor público não é público por conta de quem o produz, mas por causa de quem o consome: a coletividade cidadã, mediada pelo processo político”. Em convergência com esse ponto de vista, a heteroidentificação se mostrou impulsionar um processo educativo sobre a relevância das ações afirmativas não somente diante dos candidatos ou da comunidade acadêmica, mas junto aos cidadãos e à sociedade como um todo.

Na forma da conscientização da comunidade acadêmica e de outros participantes mediante os cursos de capacitação, os entrevistados ressaltam um relevante desdobramento de evolução social (KON, 2018) a partir das ações da Câmara de Políticas Raciais e das comissões de heteroidentificação, conforme pôde ser verificado nos trechos a seguir.

Esses cursos dados pela comissão transformam a comissão, a comissão acaba tendo um papel educador na luta antirracista (E10)

E a preparação para a heteroidentificação. Como ela não é simplesmente destinada a pessoas negras. Com todos que querem trabalhar na heteroidentificação ela tem um papel educador. Ela age como um pólo de educação antirracista. Outro grande ganho é que ela empurra novos conhecimentos para a universidade. Os alunos questionam eles não terem os teóricos negros, os pensadores negros, os objetos de pesquisa negros. Eles questionam a escrita acadêmica, a produção acadêmica hegemônica. Então há uma contra-hegemonia nascendo dentro da universidade criando novos conhecimentos. A gente deixa de ser o objeto e passa ser o pesquisador. (E8)

Em convergência com o apontado pelos entrevistados, Kon (2018, p. 603) mostra que “inovação nos serviços sociais é responsável por melhorar os processos e os resultados da evolução social”. Também nesse mesmo sentido, Barcet (2010, p.66) destaca que uma inovação em serviços “produz efeitos privados e coletivos simultaneamente, participando na evolução dos estilos de vida, nas formas pelas quais os atores se relacionam uns com os outros e, portanto, na formação de um sistema social”.

De forma mais ampla, observou-se também que os desdobramentos também tomam a forma de valor público, conforme definido por Alford (2016) e Bozeman (2007), junto aos cidadãos como um todo, uma vez que se provocam reflexos na percepção da sociedade, conforme se verificou nos relatos de E8, E9 e E11.

Esse seria o meu maior sonho que a sociedade entendesse a necessidade de facilitar a entrada dessas pessoas.” (E8)

Os alunos negros eles se apoiam, eles se ajudam...Coisas que não acontecia antes porque não existiam suficientes. Houve uma explosão no funcionamento de coletivos negros universitários de todos os cursos e essa movimentação é muito importante para a conclusão de alunos cotistas. [...] A heteroidentificação pelo fato de colocar negros realmente negros na universidade fez com que essas pessoas encontrassem seus pares pelos corredores e conseguir apoio onde as políticas estudantis não conseguem chegar ou enxergar a necessidade. Pelo menos não ainda. (E9)

Faz diferença ter um diploma de onde a gente vem. Quanto mais gente entra, mais inspiração você dá para quem olha e fala assim então é possível entrar? A universidade está chegando aqui. E está chegando aqui para a gente estudar as nossas pautas e não ser objeto de estudo dos outros. (E11)

É interessante perceber a partir dos participantes do estudo os reflexos tanto para os usuários dos serviços da universidade quanto para os cidadãos que podem ser analisados sob a ótica de uma das proposições de Osborne, Radnor e Nasí (2013). Por sua vez, uma das proposições diz que a adoção de uma abordagem dominante de serviços para a prestação de serviços públicos implica na centralidade tanto de cidadãos quanto de usuários na execução de políticas públicas. Segundo os autores, o envolvimento desses atores nos processos de prestação de serviços gera valor para ambos.

Esse potencial de ampliação de seu impacto para o nível do ecossistema como um todo da inovação em serviços é destacado por Barcet (2010, p.64) quanto o autor menciona que “o desenvolvimento de uma inovação em serviços somente faz sentido completo como parte de uma visão sistêmica da realidade. O resultado disso é que a efetividade e sustentabilidade da inovação assumem a presença de uma condição macrossociológica.

Assim, definiu-se a categoria de análise “conscientização como valor público” como **a difusão de princípios com efeito coletivo capazes de influenciar o comportamento de cidadãos e usuários.**

4.3.1.7.4 *Sensação de pertencimento como valor privado*

A introdução do serviço de heteroidentificação fenotípica significou a geração de valor privado para os candidatos aos cursos de graduação via reserva de vagas para pretos e pardos, como pode ser inferido dos relatos de E11 e E12.

Para o ingressante o maior impacto é poder ingressar, tendo direito à vaga. (E11)

Eu acho que a diferença que faz para o ingressante é que ele vai ter a segurança que a vaga é dele e que as pessoas certas estão entrando para a vaga. (E12)

Isso ocorre, seja na figura de alunos, docentes ou servidores negros, de acordo com a percepção enfatizada por Alford (2016, p. 682) sobre a complexidade das organizações públicas. O autor ressalta que organizações públicas prestadoras de serviços geram tanto valor público quanto privados e acrescenta que “os dois tipos de valores são normalmente produzidos juntos, mas eles são distinguidos por processos radicalmente diferentes e consumidos por diferentes atores”. Se por um lado “o valor público não é a soma de preferências individuais”, mas diz respeito à convergência de prioridades alcançada mediante o processo político democrático. Por outro lado, o valor privado se baseia em expressões individuais de satisfação de insatisfação (ALFORD, 2016, p. 681).

Essa diferença entre os diferentes valores consumidos por diferentes atores se manifesta no efetivo acesso às vagas que eram legalmente atribuídas aos candidatos negros e pardos e na sensação de pertencimento proporcionada pela efetiva ocupação das vagas reservadas para cotas raciais tanto para estudantes dos cursos de graduação quanto para servidores docentes e administrativos. Ambas as situações concernem ao valor privado como resultado do serviço, uma vez que se evidenciam na forma de benefício primário individual tanto ao ingressante negro ou pardo quanto ao estudante negro que passa a integrar um ambiente no qual ele se reconhece em termos étnico raciais.

Outra dimensão emergiu como de fundamental importância para o estabelecimento de melhores relações de serviços entre a IFES e seus usuários: a sensação de pertencimento das pessoas negras da comunidade acadêmica no ambiente universitário ilustrada a seguir pelo conteúdo dos trechos em que E9 e E10 ressaltam que

Claro que já existiam pessoas negras dentro da universidade antes das cotas. No entanto, eles estavam muito sozinhos. Havia uma dificuldade muito maior de prosseguir na vida acadêmica porque você se sentia um peixe fora d'água. (E9)

Eu nunca me vi num livro. Ou melhor, eu me via papai mamãe filhinho brancos e aquela famosa empregada negra com a bandeja na mão. Era esse o livro didático da época. (E10)

Entretanto, a partir de 2013 passou-se a observar uma gradual transição em curso na universidade nessa sensação de pertencimento de entrevistados mesmo compreendendo que a utilização da autodeclaração não garantia que a reserva de vagas para cotas seria ocupada por pessoas pretas e pardas conforme apontou E11.

Quando a universidade começa a implementar a autodeclaração racial, mesmo com o processo fraudulento, em 2013, esses negros começam a entrar. Com processos de comissões de heteroidentificação esse número aumenta em número e grau perceptíveis. (E11)

Essa sensação de pertencimento revelou ainda tanto um caráter espacial no seu âmago quanto um teor de ocupação de atividades profissionais específicas dentro da universidade por negros. O incômodo com a ocupação limitada dos ambientes por semelhantes pretos e pardos foi retratada por E13 e E15.

Esse movimento identitário de você conseguir se enxergar num corredor. (E13)

Ali tem um bandeirão que eu almoço ali todos os dias. A primeira coisa que eu senti assim de fato um impacto foi almoçar com os discentes que estavam ali comigo trabalhando. Ocupar uma mesa inteira no bandeirão de engenharia só com pessoas negras, com professores. (E15)

Além disso, pode-se depreender a partir de verbalizações de membros da comunidade acadêmica que a ocupação de papéis profissionais específicos dentro da realidade da universidade também influencia a sensação de pertencimento nas relações de serviço com a universidade. Isso foi inferido a partir do ponto que E8, E10, E11 e E13 argumentam que

Existe um entendimento no movimento social que as cotas estão além do ingresso. O que as cotas vão fazer? Além de permitirem que uma pessoa negra adentre à universidade elas vão transformar a percepção do mundo a medida que observam essa pessoa negra no futuro como profissional de prestígio.[...] Aí as outras pessoas, principalmente as crianças que estão crescendo não tem um estranhamento de ver a pessoa negra naquele espaço. Existe um anseio da sociedade, ainda que inconsciente em muitos casos, que isso acabe e de que essa disparidade, essa diferença que esse não lugar do negro passe a deixar de existir. Esse para mim é o fator externo mais forte[...]A universidade empreteceu. E isso tem um valor muito grande, porque a universidade vai mudar o estereótipo da pessoa negra e vai deslocar para um novo papel que é estar dentro da universidade. (E8)

Cruzar com negros na universidade era uma coisa muito rara, exceto nos serviços de conservação e limpeza. Aí sim você encontra a massa de homens e mulheres negras.

Hoje você vê a formação médicos negros, de engenheiros, de advogados, de assistentes sociais como eu que são pessoas importantíssimas no sentido da garantia de direitos de formulação do pensamento. E hoje a gente vê muitos pretos nessa condição. E isso não altera só a minha vida, isso altera a vida de quem está ao meu redor. (E10)

Para a gente que está dentro da universidade a diferença é poder olhar para o lado e ver alguém parecido. Olhar e ver que tem mais alguém dentro da turma que parece com você além de você mesmo. E começar a ver gente dentro do seu curso. No meu curso não tem nenhum professor negro. (E11)

Os professores foram almoçar com a gente e tudo mais. Pra mim isso não tem preço. Vai ficar marcado na minha vida[...] Eu quero fazer engenharia e quero vir almoçar e quero ver meus semelhantes, né!?. (E13)

Esses relatos denotam que o ingresso crescente de negros via reserva de vagas na universidade influenciou a produção de valor privado conforme descrito por Alford (2016), em favor de estudantes a respeito dos serviços da universidade em geral. Isso ocorreu a partir da sensação de pertencimento à universidade gerada com a identificação étnico-racial dos estudantes com seus pares, docentes e técnico-administrativos.

Por fim, cabe ressaltar as contribuições do tópico no sentido de ressignificar a qualidade dos serviços (HAKIM *et al.*, 2020) e o reconhecimento de mercado (VEGA-SAMPAYO; OLIVEIRO-VEGA; CASTELBONDO-GÓMEZ, 2020) enquanto resultados da inovação em serviço em tela. No contexto público-acadêmico estudado a percepção sobre a qualidade do serviço prestado e o reconhecimento de mercado se basearam na produção de valor privado pela inovação em serviço analisada, assumindo a forma da sensação de pertencimento dos usuários do serviço. Isso corroborou, conforme apontado por Cheng *et al.* (2019), o aumento da satisfação do usuário a partir de inovações em serviços.

Por fim, conceituou-se a categoria de análise “sensação de pertencimento como valor privado” como sendo a **percepção de bem-estar individual vinculada à ocupação dos ambientes da organização prestadora de serviços por pessoas com perfil fenotípico semelhante.**

4.3.1.7.5 Difusão da inovação em serviços

Identificou-se conforme o candidato E8 que a implementação da heteroidentificação apresentou desdobramentos no ecossistema de serviços da UFRJ. A partir da do início da avaliação fenotípica observou-se uma intensificação das interfaces entre os coletivos negros

dentro da UFRJ. Assim, tornou-se perceptível, segundo os entrevistados, um fortalecimento das pautas raciais, uma vez que a heteroidentificação estaria, segundo eles permitindo o efetivo ingresso de estudantes negros e pardos, que, por sua vez se mostravam mais envolvidos com os debates das causas raciais após as interações promovidas pelos coletivos negros, pela Câmara de Políticas Raciais e pela Comissão de Heteroidentificação. Nesse sentido, observou-se um transbordamento para além dos cursos de graduação da UFRJ em direção à adesão da heteroidentificação por cursos de pós-graduação.

Aí a gente começou a participar mais... Isso agora faz parte da rotina da vida de todos nós. A gente sabe que tem Sisu 2021, Sisu 2022, e agora está vindo uma demanda das pós-graduações. E esses relacionamentos não envolve só a heteroidentificação, ele envolve o grupo compreender a importância da heteroidentificação. Então a gente deu aula na micro, aula na imuno, aula na química. Então a gente de alguma forma a gente estabeleceu relações inimagináveis. (E8)

A heteroidentificação também teve como resultado a intensificação da pressão política interna pela ampliação do alcance das políticas afirmativas no âmbito da UFRJ de modo que as reservas de vagas sejam refletidas na ocupação de cargos públicos docentes. Tal perspectiva pode ser captada com base no que mencionou E8.

Toda vez que você aumenta uma demanda discente você muda a configuração. Saiu há pouco tempo uma notícia que a UFRJ tem 71% de alunos pretos e pardos. Esse trabalho da Comissão de Heteroidentificação. Então, quando você tem essa realidade, outras começam a gerar demanda. Cadê o professor preto? Cadê o funcionário preto? Cadê política de permanência? (E8)

O potencial de difusão da heteroidentificação tem se sustentado também na forma da geração de novos espaços organizacionais acadêmicos como, por exemplo, os núcleos de estudos afro-indígenas, novos projetos de extensão e avanço sobre os processos seletivos para os cursos de pós-graduação conforme pode ser visto a seguir.

É um movimento que acaba gerando outros. Então hoje a gente tem coletivo de docentes negros, NEABI, que é um núcleo de estudos afro-indígenas, a gente tem um movimento assim que é maior que pode se sustentar porque tem discente. Tem discente indígena, tem heteroidentificação de quem tinha limitação física [...]. Agora estamos atuando em outras frentes. Agora a gente quer projetos de extensão. A gente que o regimento da câmara. (E8)

O processo de integração das pós tem sido um processo muito formativo. Antes, de eles começarem a pensar sempre existe uma pessoa que está ali tentando fazer a carruagem andar e aí a gente vai e conversa [...] essa professora foi a ponte para fazer a chamada sensibilização [...]. Agora estamos também na pós-graduação porque não

adiante permitir que se graduem. E depois como é que o aluno transita academicamente se as portas estão fechadas. (E10)

Como se pode observar nos trechos citados, a transversalidade temática que embasa a heteroidentificação permite uma articulação de conhecimento entre profissionais de diversas áreas, departamentos e níveis de ensino distintos. Esse tipo de interface, segundo Barcet (2010, p. 62), “modifica a forma que cada pessoa age, tornando-as mais dispostas a incorporar as consequências de suas ações em outras profissões e, portanto, adaptar sua própria prática”. A criação desse ambiente de troca entre profissionais de diferentes áreas “afeta significativamente a efetividade tanto do todo quanto a de cada indivíduo”. O autor aponta que essa é uma característica de inovações em serviços que respondem a questões que demandam a coordenação do fluxo de trabalho multidisciplinar em situações heterogêneas e contingenciais.

Em suma, as inferências aqui descritas permitiram a conceituação da categoria de análise “difusão da inovação em serviços” como sendo **a ampliação do alcance da inovação em serviços a partir de sua incorporação por outros tipos de serviços ofertados.**

4.3.1.8 A dinâmica colaborativa do ecossistema de inovação em serviços

Apresentam-se a seguir categorias de análise que refletem alguns atributos das interações que compõem o sistema em torno da heteroidentificação com base na ideia de que o todo é maior do que a soma das partes.

4.3.1.8.1 *Ecossistema de organizações públicas*

No que tange à atuação externa de organizações de direito público, notou-se nas entrevistas uma postura atuante da defensoria pública, haja vista que essa se apresentou como importante fonte de informações jurídicas e até mesmo realizou capacitações no âmbito da UFRJ, no sentido de conscientizar a comunidade acadêmica a respeito do debate jurídico acerca das políticas afirmativas em questão, fortalecendo as iniciativas internas à Universidade.

Observa-se, assim, que o desenvolvimento de um ecossistema de serviços em torno da heteroidentificação ainda é incipiente quando se observam os dados empíricos à luz da definição de ecossistema de serviços de Lusch e Nambisan (2015, p. 162). Os autores propõem a ideia de que um ecossistema de serviços pode ser conceituado como sendo “um sistema relativamente independente e autoajustável, de atores econômicos e sociais fracamente

acoplados (mediante integração de recursos) conectados por lógicas institucionais compartilhadas e pela criação de valor mútuo via de troca de serviços”. No seu início, a configuração verificada no caso da heteroidentificação destoava desse conceito à medida que as relações de intercâmbio de serviços e autoajuste entre os atores davam lugar ao embate jurídico-administrativos com vistas à viabilização do acesso de pretos e pardos às vagas que lhe eram reservadas por lei. Entretanto, cabe ressaltar que um ecossistema tem se constituído a partir da implementação efetiva das comissões de heteroidentificação para o acesso aos cursos de graduação da UFRJ.

Tal inferência pode ser feita a partir da aproximação colaborativa envolvendo criação de valor mútuo mediante o intercâmbio de serviços entre a comissão de heteroidentificação da UFRJ e outros atores como a Defensoria Pública, conforme pode ser visto a partir de E7, E8, E9 e E10.

Está indo além muros. Outras instituições estão vindo à UFRJ pedindo cursos de capacitação. (E7)

A gente foi chamada agora para fazer uma nova heteroidentificação dos juízes. (E8)

Por outro lado, de fora, eles têm atuado pressionando e até oferecendo capacitação, ajuda... A gente já tem Defensora pública atuando no nosso curso de forma gratuita trazendo conhecimento sobre a questão jurídica da lei de cotas. Então, a gente trabalha muito com o estabelecimento de parcerias com atores, com pessoas específicas que estão representando seus órgãos de origem. (E9)

É um trabalho que não pára. Nós fomos convidados, pela nossa expertise, a estarmos participando da banca da Defensoria Pública do Rio de Janeiro. (E10)

Nesse sentido, a existência dessa interação entre diversos atores de naturezas diferentes, aproxima o contexto empírico verificado do conceito de inovação em serviços de Lusch e Nambisan (2015, p. 161). Isso ocorre, pois, os autores entendem inovação em serviços como sendo “o reagrupamento de diversos recursos que criam novos recursos que são benéficos para alguns atores em um determinado contexto; isso quase sempre envolve uma rede de atores, incluindo o beneficiário”. Cabe ressaltar aqui que, apesar de contida no conceito de ecossistema de Lusch e Nambisan (2015), a realidade empírica nesse tópico observada aponta que os atores mencionados exercem um papel social e não comercial.

Uma leitura mais acurada da lógica teórica por trás do construto “colaboração com parceiros” como indutor das inovações em serviços explicitada na obra de Smania e Mendes (2020) demonstram que os autores estão se referindo a competidores que possam complementar

o repertório de recursos tangíveis e intangíveis da organização. Isso claramente deixa de fora o protagonismo de atores advindos do setor público e contrapõe os resultados aqui discutidos.

As inferências dispostas ao longo deste tópico basearam a definição da categoria de análise “ecossistema de organizações públicas” como sendo **sistema colaborativo entre organizações públicas com capacidades técnicas e humanas complementares, para fins de consecução de avanços mútuos no que tange ao cumprimento efetivo dos macroprocessos finalísticos das organizações envolvidas.**

4.3.1.8.2 Formação de coalizões temáticas

Outro fator que se mostrou relevante para constituição de um ecossistema de serviços em torno da heteroidentificação na UFRJ foi o compartilhamento dos mesmos princípios (LUSCH; NAMBISAN, 2015) entre grupos sociais na figura de coletivos negros de servidores e discentes. A convergência de princípios no que tange à luta pela reparação à população negra mediante políticas afirmativas conceberam a heteroidentificação como pauta comum a ser implementada na Universidade como um todo diante da insuficiência da autodeclaração para fins de consecução dos objetivos dessas políticas.

Como consequência, o atendimento à demanda de apuração das fraudes em cotas na IFES por parte da Comissão de Heteroidentificação levou a comissão a uma maior interlocução com os atores internos, sejam aqueles inseridos na estrutura organizacional da IFES como servidores, sejam aqueles grupos organizados de estudantes negros denominados coletivos. A essa altura, diante da nova atribuição retroativa da Comissão de Heteroidentificação no que tange às fraudes, houve uma aproximação fundamental entre os membros da Comissão de Heteroidentificação para a formação de um grupo que se mostrou fundamental para as ações subsequentes que culminariam com a heteroidentificação para acesso aos cursos de graduação da IFES: a Câmara de Políticas Raciais. Sobre esse momento, E8 e E14 descrevem que

Quando a gente se deu conta que a gente estava fazendo um trabalho que envolvia ministério público, envolvia, S7, que envolvia a Reitoria, que envolvia uma série de unidades de hierarquias dentro da UFRJ, a gente resolveu então se transformar em um grupo que estivesse pronto a discutir essas demandas. Porque na medida que a gente teve um encontro com os coletivos negros nos descobrimos: havia coletivos de funcionários e havia coletivos de discentes. Esse foi o encontro fatal. Foi o encontro bom. Nós resolvemos então nos organizar numa Câmara de Políticas Raciais. Foi esse o momento que eu considero decisivo. (E8)

Antes disso, cada coletivo individualmente já tinha uma discussão acumulada sobre fraudes de cotas [...]. Nem todo mundo sabia o que era uma comissão de heteroidentificação[...]. Nós, também em conversa com a Fulana que é uma pessoa

que ajudou a construir o fórum, que estava comigo, ouvimos falar da heteroidentificação. A chamada foi assim: Vocês sabem o que é comissão de heteroidentificação? [...] Todo mundo foi a favor da ideia da comissão. Nós entendemos que esse seria nosso direcionamento. (E14)

Pode-se identificar nos trechos citados de E8 e E14 que a integração cumulativa entre coletivos negros de discentes e docentes se mostrou de grande valor para se gerar uma pressão social sobre a IFES com vistas à implementação de um processo de heteroidentificação. Nesse sentido, converge com a perspectiva de Crepaldi, De Rosa e Pesce (2012, p. 12) que, por sua vez, descrevem que “inovação em serviços sociais é um fenômeno evolutivo estimulado pelo aumento da pressão de desafios sociais e pelas mudanças culturais e institucionais envolvendo o estado de bem-estar”.

Diante da ampla gama de atores envolvidos na concepção e implementação da heteroidentificação na UFRJ apresentada ao longo do presente tópico, emerge a importância da convergência institucional para a garantia da efetividade e interconexões entre atores do ecossistema de serviços (BARCET, 2010).

Nesse sentido, a Câmara de Políticas Raciais assumiu mais uma vez um papel fundamental, uma vez que tem se tornado um espaço compartilhado de discussões sobre os serviços da IFES no que tange à temática racial, conectando as pautas discentes ao formalismo no qual as instâncias decisórias de uma IFES estão inerentemente imbuídas. Cabe ressaltar evidências trazidas por E9 e E14.

Alguns estudantes passaram a participar da Câmara também a convite da própria Câmara. [...] Isso foi interessante pra gente conseguir ter uma ponte entre os interesses dos alunos, as dúvidas, os questionamentos e a própria administração. (E9)

Existe uma articulação a partir da Comissão e do encontro dessas pessoas também de como isso se ramifica para dentro de nossos cursos. [...] Por exemplo, o curso de Geografia quando passou por um caso de racismo acionou pessoas da Câmara de Políticas Raciais que tinham um outro lugar de docente e de técnicos para que pudessem estar junto aos estudantes de Geografia, junto à direção, discutindo o que fazer em relação a isso. (E14)

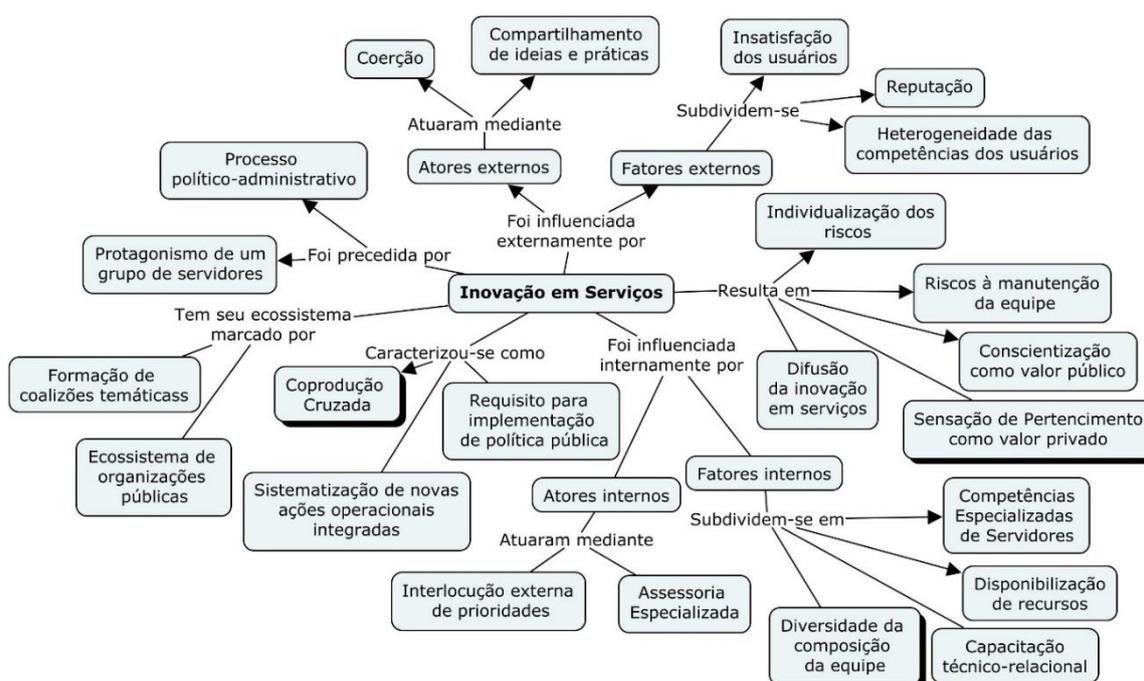
Assim, a Câmara enquanto arena de congruência de interesses manifestos dos usuários na figura dos alunos pode ser considerada como o centro dinâmico das transformações de cunho étnico-racial ocorridas nos serviços da IFES. Essa confluência se mostrou como elo fundamental de socialização entre servidores e discentes envolvidos com a temática racial.

Por fim, definiu-se a categoria de análise “formação de coalizões temáticas” como a **aproximação entre grupos de usuários e servidores a partir um ou mais objetivos em comum.**

4.3.2 Síntese dos resultados da segunda etapa da pesquisa: o estudo de caso

Na busca por se sintetizar os aspectos revelados sobre a inovação em serviços no caso selecionado, organizou-se a Figura 11 com as categorias de análise e sua relação com o fenômeno estudado.

Figura 11 - Aspectos explicativos da inovação em serviços na Universidade



Fonte: Elaborado pelo autor.

De modo a complementar a ilustração, no Quadro 18 constam as definições das categorias de análise acompanhadas de suas respectivas dimensões.

Quadro 18 - Categorias de análise, suas definições e dimensões correspondentes.

Dimensões	Categorias de análise	Conceituação das categorias
Antecedentes da inovação em serviços	Protagonismo de um grupo de servidores	Envolvimento proativo de indivíduos e grupos de pessoas da organização pública em torno de uma temática para fins de implementação de um novo serviço.
	Processo político-administrativo	Tensionamento de instâncias decisórias a partir da mobilização de grupos interessados na implementação da inovação em serviços.
Características da inovação em	Requisito para implementação política-pública	Condições para que os efeitos propostos para uma nova política pública se manifestem nas operações de serviços e influenciem as interações com os usuários e suas respectivas experiências de serviço.

	Sistematização de novas ações operacionais integradas	Criação de novos processos coordenados entre os diferentes segmentos da organização para fins de implementação da inovação em serviços a partir de atividades complementares e interdependentes.	
	Coprodução cruzada	A participação de usuários de um serviço “A” na prestação direta de outro serviço “B”, no âmbito de uma mesma organização, com a mobilização de capacidades técnicas e humanas de competências adquiridas enquanto usuário do serviço “A”.	
Os papéis dos atores externos na inovação em	Coerção	Pressões externas exercidas por outras organizações legalmente dotadas da prerrogativa de punir a organização em que se busca implementar a inovação em serviços para fins de adequação.	
	Compartilhamento de ideias e práticas	Fluxo multilateral de conhecimentos acerca de um tema envolvendo a implementação de uma inovação em serviços.	
Os papéis dos atores internos na inovação em	Interlocução externa de prioridades	Negociação junto a grupos organizados de usuários para fins de inclusão de novas pautas às ações institucionais da alta administração.	
	Assessoria especializada	Atuação consultiva interna de um segmento organizacional em torno de conhecimentos técnicos específicos necessários à implementação da inovação em serviços.	
Fatores internos que influenciaram as inovações em serviços	Competências especializadas de servidores	Conhecimentos e habilidades específicos de atores internos à organização em relação a determinado tema essencial à implementação da inovação em serviços.	
	Disponibilização de Recursos	Oferta organizacional de insumos, equipamentos e serviços necessários ao provimento de suporte básico às ações de implementação da inovação em serviços e aos servidores nelas envolvidos.	
	Diversidade da composição da equipe	Diretrizes para constituição diversificada da equipe de prestadores dos novos serviços de modo a conferir legitimidade à inovação em serviços diante dos usuários do novo serviço	
	Capacitação técnico-relacional	Disseminação sistematizada de conhecimentos relacionais específicos necessários à preservação da experiência do usuário do novo serviço.	
Fatores externos que influenciaram a inovação em serviços	Insatisfação dos usuários	Dissonância entre a expectativa a respeito da oferta de serviços e a experiência dos usuários.	
	Reputação	Percepção sobre a organização difundida dentre os diversos atores da sociedade.	
	Heterogeneidade das competências dos usuários	Diversidade de tipos e níveis de habilidades, conhecimentos e experiências dos usuários do novo serviço.	
Os resultados e desdobramentos da inovação em serviços	Individualização dos riscos	Ocorrências com efeitos consumados ou potenciais no que tange a danos físicos, profissionais, psicológicos e patrimoniais em servidores envolvidos na inovação.	
	Riscos à manutenção da equipe	Riscos associados à ausência de recomposição devida de capital humano com vistas à continuidade da inovação em serviços.	
	Conscientização como valor público	Difusão de princípios com efeito coletivo capazes de influenciar o comportamento de cidadãos e usuários.	
	Sensação de pertencimento como valor privado	Percepção de bem-estar individual vinculada à ocupação dos ambientes da organização prestadora de serviços por pessoas com perfil fenotípico semelhante.	

	Difusão da inovação em serviços	A ampliação do alcance da inovação em serviços a partir de sua incorporação por outros tipos de serviços ofertados.	
A dinâmica colaborativa do ecossistema de inovação em	Ecossistema de organizações públicas	Sistema colaborativo entre organizações públicas com capacidades técnicas e humanas complementares para fins de consecução de avanços mútuos no que tange ao cumprimento efetivo dos macroprocessos finalísticos das organizações envolvidas.	
	Formação de coalizões temáticas	Aproximação entre grupos de usuários e servidores a partir um ou mais objetivos em comum.	

Fonte: Elaborado pelo autor.

A discussão dos resultados permitiu que se realizasse um paralelo entre elementos explicativos do fenômeno em uma universidade pública federal e aqueles aspectos que emergem no contexto privado ou até mesmo diante de outros tipos de serviços públicos. Como se mostra adiante, observou-se elementos convergentes e divergentes a partir do confronto com a literatura.

No que diz respeito ao seu surgimento, o caso analisado revelou eventos político-administrativos que permearam as instâncias decisórias da Universidade a partir da movimentação articulada entre grupos organizados de servidores e alunos. Em outros modelos gerais como o proposto por Barcet (2010), essas movimentações que antecedem a implementação da inovação se concentram nos esforços de captação das necessidades nascentes dos clientes de modo a transformá-las em um novo serviço. O protagonismo isolado de um grupo de servidores foi apontado por Cavalcante e Cunha (2017) como uma limitação das inovações emergentes no setor público brasileiro.

Por outro lado, os resultados também permitiram inferir que a inovação em serviços se interpõe como uma etapa necessária à consecução de uma nova política pública, sem a qual a promulgação de uma lei a ser implementada no âmbito institucional público pode não deter quaisquer desdobramentos na gestão das operações de serviços caso não haja uma estruturação da inovação em serviços com base em um modelo interdependente como, por exemplo, o proposto por Barcet (2010). Isso se faz necessário diante da necessidade de se sistematizar a alocação de pessoas e recursos que se mostram dispersos em uma estrutura organizacional formada por vários níveis hierárquicos e diferentes departamentos que se distinguem horizontalmente, apesar de atuarem de forma integrada em diversas situações. Observou-se que essa sistematização de ações integradas prevista na terceira camada modelo de Barcet (2010) não ocorre de forma natural e desde o início da introdução de um novo serviço. O processo de sistematização das atividades integradas ocorreu de forma gradual ao longo do período em que

a inovação de serviços já estava implementada às custas de incrementos significativos do risco individual dos servidores envolvidos.

No que tange ao confronto dos dados empíricos com a literatura sobre inovações em serviços públicos, análise dos dados culminou com a identificação de um novo tipo de coprodução não relatada pela literatura inventariada: a coprodução cruzada. Esse novo tipo de coprodução se materializou empiricamente na heteroidentificação fenotípica na forma de designação de usuários (discentes) como agentes públicos com a prerrogativa de arbitrar acerca da elegibilidade ou não de postulantes aos cursos de graduação. A inferência a partir dos dados empíricos suscitou a definição de coprodução cruzada como sendo **a participação de usuários de um serviço A na prestação direta de outro serviço B, no âmbito de uma mesma organização, com a mobilização de capacidades técnicas e humanas adquiridas enquanto usuário do serviço A.**

Cabe ressaltar que esse tipo de coprodução não se mostra viável em qualquer tipo de organização. Isso ocorre pelo fato de que o trânsito descrito em que o usuário de um serviço atua como prestador de outro serviço dentro de um mesmo ambiente organizacional somente é viável em organizações complexas com serviços agregados que se complementam, conforme descrito por Djellal e Gallouj (2007).

A coerção por parte de outras organizações públicas que se vê presente nos dados empíricos do presente estudo não é verificada como força atuante de destaque nas pesquisas voltadas ao setor privado, entretanto ela é verificada na literatura circunscrita ao setor público, principalmente naquela que descreve transformações mais amplas para além das operações de serviços no aparato estatal tais como as reformas administrativas ao redor do mundo (POLLITT; BOUCKAERT, 2011). O setor público se mostrou como fator de menor influência em outros estudos empíricos voltado para o setor empresarial como o conduzido por Sundbo e Gallouj (2000) e de Leo e Tello-Gamarra (2020), uma vez que ambos posicionam os competidores como atores indutores das inovações em serviços, porém esses atores se tornam subjacentes na realidade dos serviços públicos.

A articulação externa de novas práticas em torno do anseio de se implementar a heteroidentificação na UFRJ levou ao compartilhamento de ideias e práticas entre os grupos de servidores e alunos que se mobilizavam politicamente para tal na UFRJ e os coletivos negros de outras universidades onde as operações de serviços que buscavam a efetivação da política racial afirmativa já estavam implementadas. Esse compartilhamento colaborativo de ideias entre parceiros é comum tanto no caso da literatura que descreve os sistemas de inovação no

setor privado quanto no caso da literatura que descreve paradigmas colaborativos de governança no setor público como a Nova Governança Pública — nas palavras de Osborne (2010) — ou Governança Colaborativa, conforme intitulada por Hartley, Sorensen, Torfing (2013).

Diferentes segmentos estruturais da universidade estudada emergiram com atuações distintas diante da inovação em serviços. Enquanto a alta administração se mostrou receptiva à interlocução junto a grupos organizados internos e externos para fins de incorporação das pautas raciais ao plano de trabalho da gestão, incluindo a heteroidentificação fenotípica, os servidores e discentes envolvidos com a temática apresentaram protagonismo político e técnico uma vez que para além de tensionar as instâncias decisórias em favor da introdução da heteroidentificação, eles se mostraram como base técnica e intelectual para quaisquer reflexões imbuídas na temática racial na universidade. Representados formalmente diante da UFRJ na forma da Câmara de Políticas Raciais, esses servidores e alunos detiveram atuação consultiva determinante tanto para a idealização da heteroidentificação quanto para a capacitação técnico-relacional necessária para implementação do novo serviço.

Diferentemente do verificado por Leo e Tello-Gamarra (2020) com sendo um indutor da inovação em serviços, constata-se que a análise dos dados coletados pelo presente estudo não evidencia uma relevância da pesquisa e desenvolvimento no processo estudado.

Em linha com os modelos teóricos e estudos baseados empiricamente nos setores privado e público, universitário ou não, a insatisfação dos usuários emerge com uma força comum de atuação externa. A relação entre reputação e inovação em serviços é reforçada pelos dados empíricos coletados, porém a dinâmica observada não a situa como consequência da inovação em serviços como nos estudos revisados, mas de modo que a busca por sua preservação impulsionou a introdução de um novo serviço. A heterogeneidade das competências dos usuários é comumente relatada pela literatura como fator que ajuda a delinear a própria variabilidade resultantes das atividades de serviços e como elemento relevante no processo de inovação em serviços (SAMPSON, 2010).

Internamente, a ideia de diversidade da composição da equipe se mostrou como fator relevante para a composição diversa das bancas de heteroidentificação, de modo a legitimar o processo junto aos candidatos. Essa relação entre implementação de uma inovação em serviços com base em ideias de diversidade da composição da equipe (Rainey, Fernandez e Malatesta, 2021) emergiu com destaque e suscitou um novo elemento explicativo em torno do fenômeno que não foi identificado na literatura inventariada.

Dentre os resultados da inovação em serviços advindos do caso estudado, destacou-se em termos de ineditismo a sensação de pertencimento dos usuários discentes enquanto valor privado decorrente da inovação em serviços estudada. A individualização dos riscos são retratados principalmente pela literatura voltada ao setor público (CAVALCANTE; CUNHA, 2017). Em um contexto comercial, a sustentabilidade da inovação em serviços se baseia da demanda do mercado por determinado serviço e até mesmo em determinadas capacidades dinâmicas (AGARWAL; SELEN, 2009). Por outro lado, no presente estudo, ela se mostrou condicionada à garantia de alocação de recursos básicos e manutenção quantitativa e qualitativa capital humano para continuidade do serviço.

Divergindo do papel secundário relegado ao setor público em estudos anteriores que trataram sobre sistemas de inovação em serviços como o de Sundbo e Gallouj (2000) verificou-se que no caso de inovação em serviços estudado que a atuação colaborativa na forma de sistema que se deu em torno da heteroidentificação fenotípica contou com uma participação preponderante de organizações públicas como a Defensoria Pública e apontou a necessidade já exposta pelas literaturas tanto do setor público quanto do setor privado de se trabalhar a integração entre usuários e profissionais. No caso, essa integração se deu com a formação de coalizões temáticas em torno da heteroidentificação e de outras questões raciais. Além disso, essa realidade contou com um desafio adicional que foi a integração de usuários discentes como agentes públicos para fins de constituição da banca de heteroidentificação.

Os atores atuantes no processo, quer sejam eles externos ou internos, atuaram de forma colaborativa. Isso se verificou na formação de um ecossistema de serviços a partir da heteroidentificação e se estendeu à convergência de pautas entre servidores e alunos. A atuação colaborativa atingiu seu ápice diante da colaboração de usuários (alunos) como agentes públicos no processo de heteroidentificação. Sua condição de conhecedor dos processos de serviços da IFES os posicionou em condição privilegiada de contribuição junto ao novo serviço de heteroidentificação IFES.

No que tange ao modelo analítico de inovação em serviços de Barcet (2010), a preservação do poder descritivo do modelo para o setor público se mostra condicionada ao alinhamento da primeira camada à política pública que, muitas vezes, tem suas diretrizes estabelecidas fora das fronteiras organizacionais públicas. Isso pode significar, segundo o modelo de camadas de Barcet (2010) responder aos questionamentos “pra que?” e “pra quem?” com base no consenso normativo que toma forma de leis ou diretrizes que consistem na manifestação textual das políticas públicas, sem prejuízo do encaminhamento de respostas aos

elementos propostos por cada uma das outras camadas correspondentes à promessa detalhada do serviço, métodos e processos utilizados e recursos empregados.

Em outras palavras, como a justificativa e o público-alvo de uma política pública podem ser definidos *a priori* na forma de uma lei, respondendo aos questionamentos da primeira camada do modelo de Barcet (2010), as demais perguntas suscitadas pelas demais camadas do modelo se mostram como um eficaz modelo de questionamento se as ofertas de serviços, além dos processos e recursos que a definem estão em harmonia com a primeira camada, respeitando a interdependência preconizada pelo autor. Isso sugere a capacidade de se utilizar o modelo nesses contextos em que não há discricionariedade sobre alguma das camadas, sem ignorar a necessidade de articulação entre essas dimensões.

Em situações em que existiu a ruptura da interdependência entre as camadas, como ocorria quando somente a autodeclaração era suficiente para o acesso aos cursos de graduação via reserva de vagas para pretos e pardos, a resposta organizacional para a pergunta “para quem?” da Universidade se mostrava incongruente com a lei que estabelecia o público-alvo da política afirmativa. Dito de outra maneira, tanto a oferta detalhada de serviços no nível organizacional, quanto os métodos, processos e recursos empregados no processo aquela altura não eram compatíveis com a garantia de acesso aos cursos de graduação por quem era de direito.

Essa fissura entre as camadas do modelo de Barcet (2010) gerou contribuições a partir de esforços por parte de usuários que não só minaram o valor público gerado, mas que também geraram consequências ruins para todas as partes envolvidas. Alford (2016) denomina esses resultados adversos a partir de um comportamento não colaborativo do usuário como co-destruição que, por sua vez, assumiu a forma de fraudes ao longo do processo anterior antes da implementação da heteroidentificação fenotípica presencial.

Nesse sentido, a utilização de modelos analíticos que advogam em favor da interdependência entre seus elementos permitiu verificar que a inovação em serviços se mostra como a única alternativa para se implementar uma nova política pública conectando a promessa de serviço às operações.

Dado o ineditismo que se confere a aspectos da inovação em serviços identificados mediante a análise dos dados empíricos desta tese, tais como a coprodução cruzada, a relação entre diversidade da composição da equipe e a inovação em serviços, a sensação de pertencimento como valor privado coproduzido a partir da inovação serviços públicos conclui-se que se sustenta a tese de que **a inovação em serviços em universidades públicas é constituída por aspectos de natureza distinta que não foram evidenciados até então tanto**

pela literatura sobre inovações em serviços quanto pela literatura sobre inovações no setor público.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão de literatura sobre inovação em serviços evidenciou que apesar da predominância de estudos voltados ao setor privado ter sido a tônica das primeiras décadas de produção científica sobre o tema, diversos conceitos, tipologias e modelos analíticos têm emergido recentemente com vistas à ampliação do alcance desse campo de conhecimento no sentido de também contemplar as realidades não comerciais inerentes às organizações públicas. Perpassar pela literatura sobre serviços públicos permitiu situar a inovação em serviços diante dos grandes paradigmas de administração pública, de modo a restar clara a incongruência entre a literatura sobre inovação em serviços e as ideias legadas pela Nova Gestão Pública. Por outro lado, a discussão teórica elucidou a convergência entre a literatura sobre inovação em serviços e o paradigma emergente da Governança Colaborativa, haja vista que ambas as abordagens reconhecem a atuação colaborativa e em forma de ecossistema que se dá em torno da prestação de serviços e da inovação. A escassez de estudos qualitativos verificada na literatura sobre inovação em serviços em universidades tem limitado a suscitação de novos elementos explicativos associados às peculiaridades do fenômeno, principalmente, no que tange às características típicas das universidades em relação a seus serviços, em especial no setor público.

Investigar a realidade de uma universidade pública com base na articulação entre teorias de inovações em serviços, serviços públicos e inovações em universidades permitiu que se estabelecesse relações entre elementos provenientes desses diferentes campos teóricos de modo a se ilustrar a dinâmica que a inovação em serviços assume nesse contexto. Isso permitiu tanto ratificar aqueles elementos explicativos da inovação em serviços proporcionados por esses três campos teóricos quanto incrementar a literatura existente com novos achados não verificados na literatura consultada.

Mostrou-se relevante que os serviços públicos prestados em instituições de ensino superior façam parte da contribuição empírica para a literatura sobre serviços que, muitas vezes, se detém sobre elementos incompatíveis com a nova dinâmica da atuação das universidades no mundo, em detrimento de uma base teórica que permita uma melhor compreensão da atuação dessas organizações em termos de geração de valor público, privado e participação nos sistemas de inovação.

A partir do diálogo com a literatura seminal sobre conceitos e características de serviços cunhou-se um conceito de “serviços” que retratasse as especificidades das universidades e do contexto público-acadêmico brasileiro no qual se inserem. Tal esforço não

foi observado em outros estudos sobre serviços e pode contribuir com o avanço sobre a compreensão do tema à medida que revela que as capacidades técnicas e humanas empregadas na coprodução de valores público e privado no âmbito de uma universidade pública advêm, principalmente, da recombinação dessas capacidades a partir das interfaces com atores do setor produtivo, setor público e indivíduos na figura de usuários. A concepção de serviços proposta reforçou a necessidade de considerar essa complexidade para melhor desvelar a configuração da inovação em serviços em universidades públicas.

Os serviços prestados pelas universidades públicas federais vão além da atuação mediante ensino, pesquisa e extensão, uma vez que as IFES também, por força de suas interfaces com atores vinculados ao setor acadêmico ou produtivo, proporcionam acesso a uma base de conhecimento que vai além das capacidades técnicas e humanas dentro de suas fronteiras organizacionais. Isso ocorre tanto no que tange à incorporação de novas metodologias mediante prestação de serviços a empresas, quanto em situações em que existe interação com a sociedade.

Dessa maneira, o termo serviço em uma universidade pública federal pôde ser entendido como **processos acadêmicos e administrativos integrados de interação direta ou indireta com o usuário final para fins de coprodução de valor público e privado a partir do acesso a capacidades técnicas e humanas da IFES ou de parceiros, em atendimento a necessidades manifestas de uma organização pública, privada, indivíduo ou da sociedade em geral, com ou sem contrapartida econômica.**

A concepção de serviços como atribuições constitucionais das universidades e a visão dos serviços prestados por essas instituições como atividades técnicas e especializadas, para fins de ganhos econômicos junto ao setor produtivo, podem ser consideradas perspectivas que pervadem o setor universitário como um todo. Isso ocorre devido às regras e incentivos estabelecidos em leis e regulamentações que abrangem todos os tipos de universidades.

A proposição de um conceito direcionado à realidade das universidades a partir do caso de uma universidade pública federal pode contribuir para um melhor delineamento das políticas públicas mediante uma articulação entre a literatura e as percepções de atores internos em um momento oportuno onde a clareza conceitual pode ampliar o alcance das novas legislações voltadas à melhoria e explicitação dos serviços públicos junto aos cidadãos. A adoção de um conceito de serviços por determinada IFES pode reduzir as fricções internas à universidade que se dão em torno do viés econômico ou social que se atribui ao termo.

A inovação em serviços em universidades públicas se configura a partir de aspectos que a antecedem, caracterizam e moldam a partir de forças e atores que, quer sejam eles internos ou externos, influenciam a dinâmica do fenômeno, bem como seus resultados e desdobramentos.

A inovação em serviços em universidades públicas é antecedida por um intenso processo político-administrativo que conta decisivamente com o protagonismo técnico e decisório de um grupo de servidores que se mobilizam em torno de uma pauta em comum. As competências de um grupo de servidores se apresentaram com grande potencial multiplicador, uma vez que geraram diversas capacitações e documentações de processos na forma de conhecimentos explícitos vinculados posteriormente à memória organizacional. Dessa forma, verificou-se que o protagonismo técnico e cultural de um grupo determinado de servidores envolvidos com a temática racial combinado com ciclos de articulação de decisões, a partir de pressões políticas, precederam as transformações que vieram adiante com a implementação da inovação em serviços.

Ademais, verificou-se que a inovação em serviços é uma condição para implementação de políticas públicas que busquem influenciar a experiência do usuário em serviços públicos. O fenômeno se manifesta, no âmbito organizacional, na forma de sistematização de ações operacionais integradas.

Enquanto internamente os atores envolvidos com a inovação em serviços agem a partir da interlocução externa de prioridades e da assessoria especializada, os atores externos exercem pressões coercitivas sobre a universidade e contribuem para a ampliação do repertório de ideias e práticas que fluem a partir das interações com demais grupos organizados de outras universidades.

As competências especializadas de servidores se unem à disponibilização de recursos, diversidade da composição da equipe e à capacitação técnico-relacional na constituição dos principais fatores internos que influenciam a inovação em serviços. Por outro lado, a insatisfação dos usuários compõe juntamente com a reputação e a heterogeneidade das competências dos usuários o rol de fatores externos que agem sobre a inovação em serviços.

A implementação da inovação em serviços resultou na individualização dos riscos advindos da inovação. Isso se revelou na personificação de riscos advindos da implementação da inovação, em prejuízo daqueles que optaram por contribuir com sua implementação. O valor público se manifestou na forma da conscientização da difusão de conhecimentos sobre as questões raciais no Brasil. Por sua vez, o processo de difusão mostrou-se presente na migração

para outros níveis de ensino como a pós-graduação. Apesar da difusão da inovação para outros grupos de serviços, após a implementação, verificou-se a ocorrência de riscos à manutenção da equipe responsável pelo novo serviço.

O ecossistema em torno da inovação em serviços se mostrou predominantemente constituído por organizações públicas parceiras, no que diz respeito principalmente ao intercâmbio de conhecimentos codificados na forma de cursos e treinamentos e de bancas interinstitucionais. Ademais, verificou-se que as coalizões entre grupos de servidores e discentes se formam a partir de pautas temáticas em comum.

Os achados inéditos da tese assumiram principalmente a forma de fatores internos, características e resultados associados à inovação em serviços. Dentre os fatores internos que influenciaram a configuração da inovação em serviços, destacou-se a ideia de diversidade da composição da equipe. Ela baseou a constituição diversa em termos de gênero, raça, ocupação e até mesmo nacionalidade da comissão de heteroidentificação e conferiu maior legitimidade à inovação em serviços, aumentando a representatividade de grupos que possam não se sentir representados nos processos de prestação de serviços públicos.

A composição diversa da banca de heteroidentificação promoveu um novo tipo de coprodução não descrita nesses termos pela literatura, denominada neste estudo como coprodução cruzada. Os resultados do caso de heteroidentificação fenotípica apontam para uma nova forma de coprodução que emana da diversidade constitutiva dos membros da comissão de heteroidentificação. Esse novo tipo de coprodução está diretamente relacionado com a natureza complexa, integrada e interdependente dos serviços que se complementam para viabilizar a consecução dos objetivos de uma IFES. A coprodução cruzada pode ser considerada como **“a participação de usuários de um serviço A na prestação direta de outro serviço B, no âmbito de uma mesma organização, com a mobilização de competências adquiridas enquanto usuário do serviço A”**.

Esse novo conceito de coprodução posiciona o usuário em uma condição distinta inclusive dos outros profissionais prestadores do serviço onde sua experiência como usuário de um outro serviço de uma mesma organização caracterizada pela prestação de serviços agregados complementares particulariza suas capacidades técnicas e humanas. Ademais, o estudo também permitiu identificar que esse tipo de coprodução demandou competências de integração dos servidores que compartilharam o papel de prestadores de serviços de heteroidentificação fenotípica com esses usuários de outros serviços.

Por se ter observado uma certa resistência inicial ao reconhecimento dos usuários enquanto prestadores de serviços por parte de alguns segmentos da organização, a conscientização sobre a importância de integrá-los tal como os demais pares não voluntários investidos na mesma função é outro aspecto que também se mostra ao alcance dos gestores públicos, mas dependente do desenvolvimento de competências de integração pelos servidores na linha de frente de prestação dos serviços.

A coprodução cruzada pode ser generalizável para a realidade outras universidades. O fato de deterem um rol de serviços agregados e heterogêneos que se complementam para a consecução de seus objetivos institucionais aliado ao baixo risco envolvido na participação de discentes em outros serviços prestados pelas IES, torna esse achado reproduzível nesse contexto. Entretanto, a ampliação do alcance do construto no sentido de outras realidades de serviços agregados complexos como os hospitalares demandaria a avaliação de riscos e benefícios envolvidos que são peculiares aos serviços de saúde, por exemplo.

Quanto aos resultados da inovação em serviços, observou-se um outro elemento que também singulariza os achados desta tese: a sensação de pertencimento como valor privado produzido junto aos usuários dos serviços da universidade. A sensação de pertencimento se mostrou representada como fruto do perfil fenotípico das pessoas que ocupavam os diferentes ambientes da universidade.

A sensação de pertencimento como valor privado mostrou-se como elemento capaz de gerar, respectivamente, satisfação individual dos usuários e se mostrou aplicável às universidades em geral. Estudos adicionais sobre em outros contextos para além do público-acadêmico devem servir como objeto de outros estudos para que se possa ampliar o alcance desta contribuição teórica.

Outra relevante contribuição da tese reside numa melhor compreensão sobre atores e fatores atuantes no sistema de inovação em serviços no contexto estudado. Diferentemente do que apresenta a literatura sobre inovação em serviços, o estudo demonstrou não só a ocorrência de inovação em serviços prestados pelas universidades públicas como também revelou que o sistema de inovação em serviços é formado em boa parte por organizações públicas e, sem uma atuação marcante do setor privado. Essa nova configuração suscita a necessidade de se compreender essa nova lógica de Ecossistema que produz simultaneamente valores público e privado, desviando o foco único de se colocar a universidade como fonte de conhecimentos para inovações em outras organizações.

Alguns estudos voltados à inovação em serviços em universidades reforçaram os achados sobre a influência da inovação em serviços em incrementos de reputação entre os usuários. Complementando essa perspectiva, o presente estudo contribui também para que se inclua a pressão exercida pela deterioração da reputação das universidades como força catalisadora de uma inovação em serviços. Dessa forma, a inovação em serviços pode ser impulsionada pela proteção da reputação atual, em um primeiro momento. Isso fortalece a importância do risco de não se inovar e questiona as perspectivas que o risco emerge somente em situações de experimentação, sem um devido dimensionamento dos riscos que a inércia nas transformações em serviços significa.

Entretanto, o arcabouço legal específico que sujeita as universidades públicas federais a princípios de gestão democrática e permeia suas instâncias decisórias colegiadas restringe às IFES a generalização de achados tal como o processo político-administrativo que, por sua vez, é calcado no tensionamento por grupos interessados muitas vezes com objetivos distintos.

O ecossistema de serviços que se forma a partir da inovação em serviços permite que a aglutinação de usuários em grupos organizados contribua ativamente com a discussão dos serviços prestados pela IFES e de suas transformações. Tal fato chama atenção para as possibilidades de inovações em serviços que podem emergir da criação de espaços colaborativos temáticos. Esses espaços permitiriam que os assuntos de interesse de servidores e alunos fossem articulados e transformados em ideias e efetiva ação participativa junto às instâncias decisórias e aquelas incumbidas de conduzir a parte operacional da prestação de serviços. Entretanto, a dependência da convergência institucional exigiria um arcabouço normativo das IFES que embasasse a compatibilidade dessas redes colaborativas com a estrutura formal das universidades públicas.

Ademais, os cuidados ético-metodológicos empregados na interação e preservação da integridade psicológica dos usuários no caso sob análise na tese se mostraram passíveis de sistematização e detém grande potencial de elevar a experiência de serviços dos usuários dos demais mediante humanização do processo de prestação de serviços. Esse aspecto por deter grande transversalidade e potencial de estimular a coprodução mediante uma melhor experiência do usuário pode ser objeto de treinamentos e certificações com o suporte de órgãos governamentais tal como a Escola Nacional de Administração Pública.

A necessidade de articulação entre os diferentes setores da IFES para a consecução de seus objetivos – muitas vezes ambíguos – exerce uma significativa pressão sobre uma estrutura organizacional rígida que pode não ser a melhor alternativa para combinação de esforços entre

os macroprocessos finalísticos da IFES (ensino, pesquisa e extensão) e as atividades de apoio. Isso suscita a necessidade de reflexão para novas estruturas organizacionais e alternativas e modelos de documentações de processos de serviços da IFES logrem maior proveito a partir da articulação de conhecimentos advindos da heterogeneidade observada nos serviços prestados pela IFES.

A natureza dos anseios pretendidos pela tese aliada com as opções teórico metodológicas adotadas fez com que a própria dinâmica imposta pelo campo empírico de estudo acarretasse em uma série de achados relevantes sobre campo de inovação em serviços, e, em particular, aqueles prestados por universidades públicas. Entretanto, esses mesmos aspectos responsáveis por atributos importantes do presente estudo também trouxeram consigo limitações para que alguns campos promissores para a contribuição teórica fossem aqui alcançados.

Por outro lado, a dimensão tecnológica, mesmo tendo se mostrado subjacente ao processo político-administrativo das inovações em serviços, dada sua importância reforçada pela literatura e pelo próprio contexto temporal atual, não emanou dos dados coletados de modo que esta pudesse ser explorada mais incisivamente e isso constitui uma limitação do estudo.

O fato de a inovação em serviços investigada ter ocorrido recentemente impediu uma pesquisa longitudinal que poderia detalhar os efeitos da heteroidentificação nos indicadores institucionais de desempenho.

Projetando os achados do presente estudo na forma de possibilidades para investigações futuras identificou-se diversos tipos de estudos que podem ser realizados quer seja com emprego do método qualitativo quanto com estudos quantitativos que se elabore e teste um modelo teórico sobre inovação em serviços em universidades públicas a partir dos resultados obtidos ao longo da presente tese.

Pode-se antever um cenário profícuo para novos estudos que busquem compreender a lógica das universidades sob uma ótica de articulação de suas diferentes bases de conhecimentos representadas por seus segmentos organizacionais acadêmicos e administrativos. Sob a ótica da literatura sobre Administração Pública, cabe aqui ressaltar a importância de se privilegiar abordagens como a Governança Colaborativa – ou *New Public Governance* - em detrimento de outras estritamente voltadas à eficiência como a Nova Gestão Pública - ou *New Public Management*.

O fato de a percepção do usuário também estar vinculada à diversidade fenotípica das pessoas que atuam na prestação de serviços traz à tona a importância de se incorporar temas

como a diversidade da composição da equipe de servidores e burocracia representativa à produção científica sobre inovação em serviços e o seu papel na coprodução.

A concepção de serviços identificada abre caminho para estudos que busquem contemplar a complexidade de serviços que se observa em uma universidade pública, favorecendo a ideia da universidade como um serviço agregado apontado na literatura. Assim, abre-se espaço para uma melhor compreensão das interdependências entre os serviços prestados os potenciais benefícios da articulação de competências que pode se originar desse processo.

Os resultados evidenciaram uma relação entre a redução do risco individual dos membros da comunidade acadêmica envolvidos com a inovação à medida que novos recursos foram alocados para suprimento de bens e serviços básicos necessários à prestação do novo serviço. Essa relação pode ser explorada em novos estudos.

Por outro lado, a relação entre o tempo experiência do usuário com outros serviços de uma mesma organização e inovações de recombinação surge como outro ponto de destaque para estudos futuros sobre inovações em serviços.

A valorização da sensação de pertencimento como valor percebido pelo usuário de serviços públicos abre caminho para que outros estudos sobre administração pública e inovação em serviços gerem maior compreensão sobre os elementos constituintes desse valor privado, de modo que ele possa se transformar em um objetivo a ser explorado em termos de inovação.

REFERÊNCIAS

AGARWAL, R.; SELEN, W. Dynamic Capabilities for Service Innovation in Service Systems. *In*: AGARWAL, R.; SELEN, W.; ROSS, G.; GREEN, R. (org.) **The Handbook of Service Innovation**. London: Springer, p. 237-249, 2015. Disponível em: [file:///C:/Users/Luiza/Downloads/The%20Handbook%20of%20Service%20Innovation%20by%20Renu%20Agarwal,%20Willem%20Selen,%20G%C3%B6ran%20Roos,%20Roy%20Green%20\(eds.\)%20\(z-lib.org\).pdf](file:///C:/Users/Luiza/Downloads/The%20Handbook%20of%20Service%20Innovation%20by%20Renu%20Agarwal,%20Willem%20Selen,%20G%C3%B6ran%20Roos,%20Roy%20Green%20(eds.)%20(z-lib.org).pdf). Acesso em: 07 ago 2019.

AGARWAL, R.; SELEN, W. Dynamic Capability Building in Service Value Networks for Achieving Service Innovation. **Decision Sciences**, Houston, v. 40, n. 3, p. 431-475, 2009. Disponível em: https://apaxresearchers.com/wp-content/uploads/2020/10/Agarwal-Selen_dynamic-capability-building.pdf. Acesso em: 03 jul 2020.

ALFORD, J. Co-Production, Interdependence and Publicness: Extending public service-dominant logic, **Public Management Review**, Edimburgo, Reino Unido, v.18, n 5, p.673-691, 2016. DOI 10.1080/14719037.2015.1111659 Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2015.1111659?journalCode=rpxm20> Acesso em: 20 maio 2018.

ANDREWS, M.; PRITCHETT, L.; WOOLCOCK, M. **Building State Capability: Evidence, Analysis, Action**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

ARUMURU, L. Repositioning the 21st century university libraries in Nigeria: the role of librarians and the need for innovative services for sustainable development. **Library Philosophy and Practice**, Nebraska, USA, p. 1-14, 2020. Disponível em: <https://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=7289&context=libphilprac>. Acesso em: 12 abr. 2020

ARUNDEL, A.; BUTCHART, B. D.; GATENBY-CLARK, S. J. The role of an inclusive innovation culture and innovation support strategies in university managerial and service innovations: Survey results for Australia and New Zealand, Belgium: Ghent, **OECD Blue Sky Forum on Science and Innovation Indicators**, Paris, p. 1-23, 2016. Disponível em: <https://www.oecd.org/sti/102%20-%20ARUNDEL%20innovation%20in%20universities.pdf> . Acesso em: 27 jul. 2019.

BARCET, A. Innovation in services: a new paradigm and innovation model. *In*: GALLOUJ, F.; DJELLAL, F. (org.) **The Handbook of Innovation and Services. A Multidisciplinary Perspective**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 49-67. 2010. Disponível em: [file:///C:/Users/Luiza/Downloads/The%20Handbook%20of%20Service%20Innovation%20by%20Renu%20Agarwal,%20Willem%20Selen,%20G%C3%B6ran%20Roos,%20Roy%20Green%20\(eds.\)%20\(z-lib.org\).pdf](file:///C:/Users/Luiza/Downloads/The%20Handbook%20of%20Service%20Innovation%20by%20Renu%20Agarwal,%20Willem%20Selen,%20G%C3%B6ran%20Roos,%20Roy%20Green%20(eds.)%20(z-lib.org).pdf). Acesso em: 30 out. 2018.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, LDA. 2011.

BARNEY, J. B.; HESTERLY, Willian S. **Administração estratégica e vantagem competitiva**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

BARRAS, Richard. Towards a theory of innovation in services. **Research policy**, Amsterdam v. 15, n. 4, p. 161-173, 1986. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0048733386900120>. Acesso em: 03 jul 2020.

BAUNSGAARD, V. V.; CLEGG, S. R. Innovation: A Critical Assessment of the Concept and Scope of Literature. *In*: AGARWAL, R.; SELEN, W.; ROSS, G.; GREEN, R. (org.) **The Handbook of Service Innovation**. London: Springer, p. 5-26, 2015. Disponível em: [file:///C:/Users/Luiza/Downloads/The%20Handbook%20of%20Service%20Innovation%20by%20Renu%20Agarwal,%20Willem%20Selen,%20G%C3%B6ran%20Roos,%20Roy%20Green%20\(eds.\)%20\(z-lib.org\).pdf](file:///C:/Users/Luiza/Downloads/The%20Handbook%20of%20Service%20Innovation%20by%20Renu%20Agarwal,%20Willem%20Selen,%20G%C3%B6ran%20Roos,%20Roy%20Green%20(eds.)%20(z-lib.org).pdf). Acesso em: 12 abr. 2020

BELL, D. **The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting**. New York: Basic Books, 1973.

BOMMERT, B. Collaborative innovation in the public sector. **International public management review**, Edimburgo, Reino Unido, v. 11, n. 1, p. 15-33, 2010. Disponível em: https://www.innovation.cc/volumes-issues/2012_17_1_1_eva_sorensen_torfinng_intro.pdf. Acesso em: 20 maio 2018.

BOZEMAN, Barry. **Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2007.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 ago 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2019**. Brasília: Inep, 2020. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em: 06 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 5, de julho de 1937**. Organiza a Universidade do Brasil. Rio de Janeiro, DF, 1937. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-452-5-julho-1937-398060-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 20 de junho de 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.831, de 5 de novembro de 1965**. Dispõe sobre as novas denominações das Universidades Federais das cidades do Rio de Janeiro e de Niterói. Brasília: Presidência da República, 1965. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4831.htm#:~:text=LEI%20No%204.831%2C%20DE,de%20Janeiro%20e%20de%20Niter%C3%B3i. Acesso em: 19 de set. de 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm Acesso em: 03 jul 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.343, de 11 de janeiro de 2016**. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112343.htm. Acesso em: 30 out. 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm?msckid=b4638becb8f411ec99da37536f3fa09c. Acesso em: 30 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.460 de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em: 30 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em: : 20 maio 2018

BRASIL. **Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017.** Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos... Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm. Acesso em: 27 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 10.178, de 18 de dezembro de 2019.** Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, para dispor sobre os critérios e os procedimentos para a classificação de risco de atividade econômica... Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10178.htm. Acesso em: 06 ago 2020.

BRASIL. **Decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920.** Institui a Universidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Câmara Legislativa Federal, 1920. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14343-7-setembro-1920-570508-publicacaooriginal-93654-pe.html>. Acesso em: 15 de out. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 06 ago 2019.

BROWN, L.; OSBORNE, S. P. Risk and innovation: public management review. **Public Manag. Rev.**, , Edimburgo, Reino Unido, v. 15, n. 2, p. 186-208, 2012. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2012.70768>. Acesso em: 06 ago 2019.

CASTELLS, M. A. **Sociedade em rede: Economia, sociedade e cultura.** São Paulo: Paz e Terra, 2011.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. É preciso inovar no governo, mas por quê?. *In*: CAMÕES, M., SEVERO, B. C. W. (org.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil.** Brasília: Enap: Ipea, 2017. 18 p. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8785/1/%c3%89%20preciso%20inovar.pdf>.
Acesso em: 20 maio 2019.

CHEN, J.; WALKER, R. M.; SAWHNEY, M. Public service innovation: a typology. **Public Management Review**, Edimburgo, Reino Unido, v. 22, n. 11, p. 1-22, 2020. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2019.1645874?journalCode=rpxm20>
Acesso em: 12 dez. 2020

CHENG, *et al.* Service innovation: Building a sustainable competitive advantage in higher education. **International Journal of Services, Economics and Management**, v. 10, n. 4, p. 289-309, 2020. Disponível em: <https://www.inderscienceonline.com/doi/abs/10.1504/IJSEM.2019.105014>. Acesso em: 03 dez. 2020.

CHRISTENSEN, C. M.; EYRING HENRY, J. **The innovative university: changing the DNA of higher education from the inside out**. San Francisco: Jossey-Bass, Wiley & Sons, 2011.

COLLADO, C.; LUCIO, P. B.; SAMPIERI, R. H. Metodologia de pesquisa. **São Paulo: McGraw**, 2006.

COLLM, A.; SCHEDLER, K. Strategies for introducing organizational innovation to public service organizations. **Public Management Review**, Edimburgo, Reino Unido, v. 16, n. 1, p. 140-161, 2013. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2013.822528>. Acesso em: 27 jul. 2019.

COOKE, P. New economy innovation systems: biotechnology in Europe and the USA. **Industry and Innovation**, London, v. 8, n. 3, p. 267-289, 2001. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/227616217_New_Economy_Innovation_Systems_Biotechnology_in_Europe_and_the_USA. Acesso em: 20 maio 2018.

COOMBS, R.; MILES, I. Innovation, measurement and services: the new problematique. *In*: METCALFE, J.S; MILES, I. (org): **Innovation Systems in the Service Economy: Measurement and Case Study Analysis**. London: Kluwer Academic Publishers, p. 85-103, 2000.

CORTI, L.; THOMPSON, P.; FINK, J. Preserving, sharing and reusing data from qualitative research: methods and Strategies. *In*: CASSELL, C.; SYMON, G. **Essential guide to qualitative methods in organizational research**. London: Sage, p. 288-300, 2004.

CREPALDI, C.; DE ROSA, E.; PESCE, F. Literature review on Innovation in Social Services in Europe. Sectors of Health, Education and Welfare Services. **Milano: Istituto per la Ricerca Sociale**, Milão, 2012. 160 p. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/319465393_Literature_Review_on_Innovation_in_Social_Services_in_Europe_sectors_of_Health_Education_and_Welfare_Services_Report_IRS_2012_A_deliverable_of_the_project_INNOSERV_European_Commission-7th_Framework_Pr. Acesso em: 20 maio 2018.

CROMER, C. Understanding Web 2.0's influences on public e-services: A protection motivation perspective. **Innovation**, California, v. 12, n. 2, p. 192-205, 2010. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.5172/impp.12.2.192>. Acesso em: 27 jul. 2019.

CROSS, D.; THOMSOM, S.; SINCLAIR, A. Research in Brazil: A report for CAPES by Clarivate Analytics, Executive Summary. **Clarivate Analytics**, Philadelphia, 2017. 73 p. Disponível em: <https://www.if.ufrgs.br/if/research-in-brazil-a-report-for-capes-by-clarivate-analytics/?msclkid=cb8ad602b79211ecaec5285e9b885331>. Acesso em: 06 ago 2019.

DAMANPOUR, Fariborz; WALKER, Richard M.; AVELLANEDA, Claudia N. Combinative effects of innovation types and organizational performance: A longitudinal study of service organizations. **Journal of management studies**, New Jersey, v. 46, n. 4, p. 650-675, 2009. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-6486.2008.00814.x?msclkid=750222c8b79911ec8ef91f8bc80578fc>. Acesso em: 20 maio 2018.

DE PAULA, A. P. P. **Por uma Nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008.

DELAUNAY, J. C.; GADREY, J. **Services in Economic Thought: Three Centuries of Debate**. Kluwer: Dordrecht, 1992.

DEN HERTOOG, P.; VAN DER A. A, W.; JONG, M. W. Capabilities for managing service innovation: towards a conceptual framework. **Journal of Service Management**, Wagon Lane, United Kingdom v. 21, n. 4, p. 490-514, 2010. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/09564231011066123/full/html?msclkid=eeb58de2b79911ec9da324f29d817190>. Acesso em: 12 abr. 2020

DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y.S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DJELLAL, Faridah; GALLOUJ, Faiz. A model for analysing the innovation dynamic in services: the case of 'assembled' services. **SEM 2007, Service engineering and management summer school**, Helsinki University of Technology, 2007. 21 p. Disponível em: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01113871/document?msclkid=7d8b53edb79a11ec9fa3e7e096b31e06>. Acesso em: 20 maio 2018.

EGGERS, W. D.; SINGH, S. K. The Public Innovator's Playbook: Nurturing bold ideas in government. Cambridge, Ash Institute, **Harvard Kennedy School**, 2009.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, New York, v. 14, n.4, p. 532-550, oct. 1989. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/258557?msclkid=d2eeb512b79a11eca2ca8fc868bc2fb4&seq=1>. Acesso em: 27 jul. 2019.

EMEZIE, N.A. Stepping up the ladder to meet user needs: Innovative library services and practices in a Nigerian university of technology. **Library Philosophy and Practice (e-journal)**, Nebraska, USA, 2018. 19 p. Disponível em:

<https://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4986&context=libphilprac&msclid=23df7c95b79b11ec8f049cc9e3b9fc9a>. Acesso em: 06 ago 2020.

ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university–industry–government relations. **Research Policy**, Amsterdam, v. 29, n. 2, p. 109-123, 2000. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/222547985_The_Dynamics_of_Innovation_From_National_Systems_and_Mode_2_to_a_Triple_Helix_of_University-Industry-Government_Relations?msclid=4fd7ebf6b79b11ecbef7bbeed605a47c. Acesso em: 20 maio 2018.

EVANS, P. B. Constructing the 21st century developmental state. *In*: EDIGHELJI, A. **Constructing a democratic developmental state in South Africa**: potentials and challenges. South Africa: HSRC Press, 2010.

FELDMAN, M. **Order without design**: Information production and policy making. California: Stanford University Press, 1989.

FITZGERALD, *et al.* The centrality of engagement in higher education. **Journal of Higher Education Outreach and Engagement**, Georgia, USA, v. 16, n. 3, p. 7-28, 2012. Disponível em: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1097192.pdf?msclid=c18ea2b1b79b11ec80ff9e9592e1cfa8>. Acesso em: 12 abr. 2020

FREEMAN, C. The ‘National System of Innovation’ in historical perspective. **Journal of economics**, Viena, Áustria, v. 19, n. 1, p. 5-24, 1995. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23599563?msclid=c7872fb9b79c11ec9878ec482241e27c>. Acesso em: 30 out. 2018.

FREEMAN, C.; SOETE, L. **A economia da inovação industrial**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2008.

FREEMAN, R. E. **Strategic Management: A Stakeholder Approach** Pitman Publishing. Cambridge, Ing.: Cambridge University Press, Ing. **Marshfield, MA**, 1984.

GADREY, Jean. The characterization of goods and services: an alternative approach. **Review of income and wealth**, New Jersey, v. 46, n. 3, p. 369-387, 2000. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1475-4991.2000.tb00848.x>. Acesso em: 14 maio 2020.

GALLOUJ, F.; SAVONA, M. Towards a theory of innovation in services: a state of art. *In*: GALLOUJ, F. E, DJELLAL, F. (org.). **The handbook of innovation and services**. United Kingdom: Elgar, 2010.

GALLOUJ, Faïz. **Innovation in the Service Economy**: the new wealth of nations. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited, 2002.

GALLOUJ, Faïz; WEINSTEIN, Olivier. Innovation in Services. **Research Policy**, Amsterdam n. 26, p. 537-556, 1997. Disponível em: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01133098>. Acesso em: 27 jul. 2019.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. *In*: BAUER, M.W.; GASKELL, G. (Eds.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, cap.3, 2002.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/ZX4cTGrqYfVhr7LvVyDBgdb/?msckid=de0ad8fbb79e11ec9eeeb0d44e251b6b>. Acesso em: 20 maio 2018

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. *In*: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.p. 25-30.

GULLICK, L. Notes on the theory of organization. *In*: GULLICK, L.; URWICK, I. (org.). **Papers on the science of administration**. Nova York: Institute of Public Administration, p. 3-46, 1937.

HADAGALI, G.S., *et al.* Social media platforms: Effective tools to provide innovative library services in a university environment. **Library Philosophy and Practice (e-journal)**, Nebraska, USA, n. 2770, 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/335856399_Social_Media_Platforms_Effective_tools_to_provide_innovative_library_services_in_a_university_environment?msckid=ac284645b79f11eca691499155a94d22. Acesso em: 12 dez. 2020

HAKIM, L., *et al.* Did pdca cycle, service quality and innovation capability influence private universities performance? **Systematic Reviews in Pharmacy**, Malasia, v. 11, n. 10, pp. 874-883, 2020. Disponível em: <https://www.sysrevpharm.org/articles/did-pdca-cycle-service-quality-and-innovation-capability-influence-private-universities-performance.pdf?msckid=d1d72178b79f11eca505868f210162d3>. Acesso em: 06 ago 2021.

HARMON, M. M; MAYER, R. T. **Teoría de la organización para la administración pública**. México: Colégio Nacional de Ciências Políticas y Administración Pública. A. C.: Fondo de Cultura Económica, 1999.

HARTLEY, J. Case study research. *In*: CASSELL, C.; SYMON, G. **Essential guide to qualitative methods in organizational research**. London: Sage, 2004.

HARTLEY, J. Public and private features of innovation. *In*: OSBORNE, S.; BROWN, L. (Org) **Handbook of innovation in public services**. United, Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2013. p. 44-59. Disponível em: <file:///C:/Users/Luiza/Downloads/Handbook%20of%20Innovation%20in%20Public%20Services%20by%20Stephen%20P.%20Osborne,%20Louise%20Brown2.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2019.

HARTLEY, J.; SØRENSEN, E.; TORFING, J. Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. **Public Administration Review**, Florida, v. 73, n. 6, p. 821-830, 2013. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.12136?msckid=c8dc9e7cb7a011ecbc349f3086793a1a>. Acesso em: 21 maio 2020.

HE, X., *et al.* An innovative vending machine-based HIV testing and intervention service in China: anonymous urine collection kits distributed at universities. **AIDS Care - Psychological and Socio-Medical Aspects of AIDS/HIV**, London, v. 31, n. 10, p. 1319-1322, 2019. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31088155/>. Acesso em: 11 jan. 2021.

HEATON, S.; LEWIN, D.; TEECE, D. J. Managing campus entrepreneurship: Dynamic capabilities and university leadership. **Managerial Decision and Economics**, London, v. 46, n. 6, p. 1-15, 2019. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/mde.3015?msclkiid=35b6ced5b7a111ec9f718dba90abe44d>. Acesso em: 11 jan. 2021.

HILL, P. On Goods and Services. **The Review of Income and Wealth**, New Jersey, v. 23, n. 4, p. 315-338, 1977. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1475-4991.1977.tb00021.x?msclkiid=8213e584b7a111ec8ce9ae520653c8c0>. Acesso em: 30 out. 2018.

HILL, P. Tangibles, Intangibles and Services: a New Taxonomy for the Classification of Output', **Canadian Journal of Economics**, Canada, v. 32, n. 2, p. 426-444, 1999. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/136430?msclkiid=93665f85b7a111ec9aeb6e5c8b3a4dd3>. Acesso em: 21 maio 2020.

HYDE, P. *et al.* Human relations management, expectations and healthcare: A qualitative study. **Human Relations**, Massachusetts, v. 62, n. 5, p. 701-725, 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/247717765_Human_Relations_Management_Expectations_and_Healthcare_A_Qualitative_Study?msclkiid=abb23570b7a111ec8e69b7174f1584f3. Acesso em: 27 jul. 2019.

JANSSEN, M.J.; CRISTALDI, C.; ALEXIEV, A. Dynamic Capabilities for Service Innovation: Conceptualization and Measurement. **R. D Management**, New Jersey, v. 46, n. 4, p. 797-811, 2016. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/radm.12147?msclkiid=c0f1461db7a111ec86cfb71e415e01c4>. Acesso em: 27 jul. 2019.

KALLIO, K.; LAPPALAINEN, I. Organizational learning in an innovation network: Enhancing the agency of public service organizations. **Journal of Service Theory and Practice**, United Kingdom, v. 25, n. 2, p. 140-161, 2015. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JSTP-09-2013-0198/full/html?msclkiid=d55fe958b81b11ecbeda087a16f44985>. Acesso em: 30 out. 2018.

KARO, E.; KATTEL, R. Innovation Bureaucracy: Does the organization of government matter when promoting innovation. **Papers in Innovation Studies**, Suécia, v. 38, 2015. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Innovation-Bureaucracy%3A-Does-the-organization-of-Karo-Kattel/887cbe26b10eec05ad87e596c7610e2cfd2a6bc5?msclkiid=35ed39e4b81c11ecbde7770460a65a42>. Acesso em: 30 out. 2018.

KINDER, T.; STENVALL, J.; MEMON, A. Play at work, learning and innovation. **Public Management Review**, Edimburgo, Reino Unido, v. 21, n. 3, p. 376-399, 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2018.1487578?journalCode=rpxm20>. Acesso em: 21 maio 2020.

KING, N. Using interviews in qualitative research. *In: CASSELL, C.; SYMON, G. Essential guide to qualitative methods in organizational research*. London: Sage Publications, p. 11-22, 2004.

KON, A. A inovação nos serviços como instrumento para a Inovação Social: uma visão integrativa. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 38, n. 3, p. 584-605, 2018. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rep/a/gFYVpmYTKXgtgtc7wwyB5dr/#:~:text=Baseado%20nas%20p remissas%20do%20campo%20de%20estudos%20proposto,das%20inter-rela%C3%A7%C3%B5es%20e%20agentes%20envolvidos%20neste%20objetivo%20social.?msclid=61e004d8b7a211ecb3e1e3f8b9754640>. Acesso em: 27 jul. 2019.

KUBO, O.; BOTOMÉ, S. Ensino-aprendizagem: uma interação entre dois processos comportamentais. **Interação em Psicologia**, v. 5, 2005.

KUBOTA, L. C. Inovação tecnológica em serviços educacionais. *In: TIGRE, P. B.; PINHEIRO, A. (Org). Inovação em serviços na economia do compartilhamento*. São Paulo: Saraiva Educação, p. 381-402, 2019.

LAITINEN, I.; KINDER, T.; STENVALL, J. Street-level new public governances in integrated services-as-a-system. **Public Management Review**, Edimburgo, Reino Unido, v. 20, n. 6, p. 845-872, 2018. DOI: 10.1080/14719037.2017.1340506. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2017.1340506?journalCode=rpxm20> Acesso em: 21 maio 2020.

LAREDO, Philippe. Revisiting the third mission of universities: Toward a renewed categorization of university activities? **Higher education policy**, New York, v. 20, n. 4, p. 441-456, 2007. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1057/palgrave.hep.8300169?msclid=e59f52a4b81c11eca90dfda2b8ed96da>. Acesso em: 30 out. 2018.

LEE, J.Y.; PATEL, S.J. An innovating business model for the higher education sector: A platform-based approach to university career services. **Industry and Higher Education**, London, v. 34, n. 2, p. 91-99, 2020. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0950422219881069?msclid=e8bf3b5eb7a211eca53f7754faee8c3b&>. Acesso em: 12 dez. 2021.

LEIH, S.; TEECE, D. Campus leadership and the entrepreneurial university: A dynamic capabilities perspective. **Academy of Management Perspectives**, New York, v. 30, n. 2, p. 182-210, 2016. Disponível em: <https://journals.aom.org/doi/abs/10.5465/amp.2015.0022?msclid=4efbf8aeb7a311ec8a78d6cc8f2b443d>. Acesso em: 30 out. 2018.

LEO, R. M.; TELLO-GAMARRA, J. Drivers of Service Innovation: Proposal Of A Theoretical Model RAM. **Rev. Adm. Mackenzie**, São Paulo, v. 21, n. 3, p. 11-27, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ram/a/FtkP939ccNKfHwwbgbCrnBt/?format=pdf&msclid=644c9c62b7a311ecaf00022baf99f03d>. Acesso em: 12 dez. 2021

LIMA, Dagomar Henriques; VARGAS, Eduardo Raupp de. Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir?. **Revista de**

Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 385-401, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/MyVNP8ZmNZvfxwFt4r3VbsM/?msclkiid=93030064b7a311eca1120b60e756f29e>. Acesso em: 12 dez. 2020.

LIST, Friedrich. **The National. System of Political Economy**, 1841. 243 p. Disponível em: <https://archive.org/details/NationalSystemOfPoliticalEconomyFriedrichList?msclkiid=58802baab81d11eca0f88b51ffd124f7>. Acesso em: 14 maio 2020.

LOVELOCK, C.; GUMMESSON, E. Whither services marketing? In search of a new paradigm and fresh perspectives. **Journal of Service Research**, London, v. 7, n. 1, p. 20–41, 2004. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1094670504266131?msclkiid=e51d665ab7a311ec9c960216e01ff71e>. Acesso em: 27 jul. 2019.

LUNDVALL, B. National innovation systems—analytical concept and development tool. **Industry and Innovation**, London, v. 14, n. 1, p. 95-119, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/24081600_National_Innovation_Systems-Analytical_Concept_and_Development_Tool?msclkiid=0eff5cf6b7a411ecae6408fe74766ee3. Acesso em: 24 set. 2019.

LUSCH, R.F.; NAMBIAN, S. Service Innovation: A Service-Dominant Logic Perspective. **Mis Quarterly**, Minnesota, v. 39, p. 155-175, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/283841746_Service_Innovation_A_Service-Dominant_Logic_Perspective?msclkiid=2a0ea5f6b7a411ecba31bb895abc16d7. Acesso em: 21 maio 2020.

LYNN JR., L. E. Innovation and reform in public administration: One subject or two?. *In: Handbook of Innovation in Public Services*. United Kingdom: Edward Elgar Publishing, p. 29-43, 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/Luiza/Downloads/Handbook%20of%20Innovation%20in%20Public%20Services%20by%20Stephen%20P.%20Osborne,%20Louise%20Brown2.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2020.

MALERBA, F. Sectoral systems of innovation and production. **Research Policy**, Amsterdam v. 31, n. 2, p. 247-264, 2002. Disponível em: https://www.ige.unicamp.br/pos-graduacao/wp-content/uploads/2015/30/shared-media/Potential%20Proposals/Groups/Group%202_Current%20challenges%20of%20renewable%20energies%20and%20biopharma_a%20comparative%20innovation%20systems%20study/malerba_sectoral2002.pdf?msclkiid=80173484b7a411ec92066d62a830f91e. Acesso em: 08 mar. 2020.

MANOHAR, S.; MITTAL, A.; TANDON, U. HEd-INNOSERV: perceived service innovation scale for the higher education sector. **Benchmarking: An International Journal**, United Kingdom v. 28, n. 3, p. 957-989, 2020. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/BIJ-08-2020-0415/full/html?msclkiid=9ae0ddd7b7a411ec8d4a22494d87f079>. Acesso em: 30 out. 2021.

MARTINS, A. C. P. Ensino superior no Brasil: Da descoberta aos dias atuais. **Acta Cirurgica Brasileira**, São Paulo, v. 17, n. 3, 2002. Supl. 3. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/acb/a/8jQH56v8cDtWGZ8yZdYjHHQ/?format=pdf&msclkid=b14f16d3b7a411ec8b22c84bde21f540>. Acesso em: 13 abr. 2019.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MAZZUCATO, Mariana. The entrepreneurial state. **Soundings**, v. 49, n. 49, p. 131-142, 2011. Disponível em: <https://www.thefreelibrary.com/The+entrepreneurial+state%3A+overlooking+the+key+role+of+the+state+in...-a0287386193?msclkid=c845d739b7a411ecb12f9bece257d9c3>. Acesso em: 21 maio 2020.

MILES, I. Service innovation. *In*: MAGLIO, P. P., KIELISZEWSKI, C. A., SPOHRER, J. C. (ed) **Handbook of service science: research and innovations in the service economy**. Springer: New York, p. 511–533, 2010. Disponível em: Handbook of Service Science by Paul P. Maglio, Cheryl A. Kieliszewski, James C. Spohrer (auth.), Paul P. Maglio, Cheryl A. Kieliszewski, James C. Spohrer (eds.) (z-lib.org)5 (1).pdf. Acesso em: 13 abr. 2019.

MILES, I. Public service innovation: what messages from the collision of innovation studies and services research? *In*: OSBORNE, S.; BROWN, L. (Org) **Handbook of innovation in public services**. United Kingdom: Edward Elgar Publishing, p. 72-88, 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/Luiza/Downloads/Handbook%20of%20Innovation%20in%20Public%20Services%20by%20Stephen%20P.%20Osborne,%20Louise%20Brown2.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2019.

MINTZBER, H. **Criando organizações eficazes: cinco estruturas em cinco configurações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MOLAS-GALLARTI, J.; SALTER, A.; PATEL, P.; SCOTT, A.; DURAN, X. **Measuring third stream activities**. Final report to the Russell Group of Universities. Brighton: SPRU, University of Sussex, 2002. 81 p. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/246796517_Measuring_Third_Stream_Activities?msclkid=839c7de0b7a511eca251f16b228acdc3. Acesso em: 30 out. 2018.

MOORE, Mark H.; SPARROW, Malcom; SPELMAN, William. Innovations in policing: From production lines to job shops. **Innovation in American government: Challenges, opportunities, and dilemmas**. Cambridge: Harvard Kennedy School, p. 274-298, 1997.

MORGAN, Stephanie J.; SYMON, Gillian. Electronic interviews in organizational research. **Essential guide to qualitative methods in organizational research**, p. 23-33, 2004.

MULGAN, G. **Ready or not?: taking innovation in the public sector seriously**. United Kingdom: Cabinet Office, Nesta, p. 1-40, 2007. Disponível em: <https://www.nesta.org.uk/report/ready-or-not-taking-innovation-in-the-public-sector-seriously/?msclkid=eb11e2feb7a511ec92bae711e64310f0>. Acesso em: 14 maio 2020.

MULGAN, G; ALBURY, D. **Innovation in the Public Sector**, Cabinet Office Strategy Unit. United Kingdom: Cabinet Office, 2003. Disponível em: <https://www.nesta.org.uk/report/innovation-in-the-public-sector/?msclkid=1d649d50b7a611ec839316ec99d67092>. Acesso em: 24 set. 2019.

NAMBISAN, S. **Transforming Government Through Collaborative Innovation**. Washington: IBM Center for the Business of Government, p. 1-44, 2008. Disponível em: <https://businessofgovernment.org/report/transforming-government-through-collaborative-innovation?msclid=6f22b293b7a611ecb033020b10085e9d>. Acesso em: 21 maio 2020.

NEHLS, K.; SMITH.; SCHNEIDER. Video-Conferencing Interviews as a Data Collection Method. *In*: HAI-JEW, S. **Enhancing Qualitative and Mixed Methods Research with Technology**. Kansas: IGI-Global, p.140-157, 2015.

NELSON, R. R.; WINTER, S. G. **An Evolutionary Theory of Economic Change**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1982.

NEWMAN, Janet. **Modernizing governance: New Labour, policy and society**. London: Sage Publishing, 2001.

NG, Irene C. L.; FORBES, J. Education as Service: The Understanding of University Experience through the Service Logic, **Journal of Marketing of Higher Education**, United Kingdom, v. 19, n. 1, p. 38-64, 2008. Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08841240902904703?msclid=272835d6b7a711ec8b7291f08560eb7b>. Acesso em: 27 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **O Sistema de Inovação do Serviço Público do Brasil: Conclusões Preliminares**, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. 2018. 26 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/522995?msclid=3c1c1c1eb7a711eca95667448eba101a>. Acesso em: 14 maio 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **The Innovation System of the Public Service of Brazil: An Exploration of its Past, Present and Future Journey**, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/the-innovation-system-of-the-public-service-of-brazil-a1b203de-en.htm?msclid=52cebc66b7a711ec84baaa959d62f7e4>. Acesso em: 14 maio 2020.

OSBORNE, S. P. A services-influenced approach to public service innovation? *In*: OSBORNE, S.; BROWN, L. (Org) **Handbook of innovation in public services**. United Kingdom: Edward Elgar Publishing, p. 60-71, 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/Luiza/Downloads/Handbook%20of%20Innovation%20in%20Public%20Services%20by%20Stephen%20P.%20Osborne,%20Louise%20Brown2.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

OSBORNE, S. P. Naming the Beast: Defining and Classifying Service Innovations in Social Policy. **Human Relations**, Massachusetts, v. 51, n. 9, 1133-1154. 1998. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1016921627113?msclid=98d2dc61b7a811eca876388e2c5955e6>. Acesso em: 08 mar. 2020.

OSBORNE, S. P.; RADNOR, Z.; NASI, G. A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. **American Review of Public Administration**, London, v. 43, n. 2, p.135– 158, 2013. Disponível em:

<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0275074012466935?msckid=5d96fbd6b7af11ecaeb473c71389f493>. Acesso em: 13 abr. 2019.

OSBORNE, S. P.; STROKOSCH, K. It Takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives. **British Journal of Management**, London, v. 24, n. 1, p. 31– 47, 2013. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-8551.12010?msckid=7b3487acb7af11ec866c9a2d50cb55ef>. Acesso em: 13 abr. 2019.

POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and Neo-Weberian State**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

POTTS, J. The innovation deficit in public services: The curious problem of too much efficiency and not enough waste and failure. **Innovation: Management, Policy and Practice**, California, v. 11, n. 1, p. 34-43, 2009. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.5172/impp.453.11.1.34?msckid=bf6ce02fb7af11ec838ad50ebff4a3c7>. Acesso em: 24 set. 2019.

RAINEY, H.; FERNANDEZ, S.; MALATESTA, D. Understanding people in public organizations: values, incentives and work: related attitudes. *In*: RAINEY, H.; FERNANDEZ, S.; MALATESTA, D. 6th. ed. **Understanding and Managing Public Organizations**. New Jersey: Jossey-Bass, Wiley, p. 294-347, 2021.

RANDHAWA, K.; SCERRI, M. Service Innovation: A Review of the Literature. *In*: AGARWAL, R.; SELEN, W.; ROSS, G.; GREEN, R. (org.) **The Handbook of Service Innovation**. London: Springer, p. 27-51, 2015. Disponível em: [file:///C:/Users/Luiza/Downloads/The%20Handbook%20of%20Service%20Innovation%20by%20Renu%20Agarwal,%20Willem%20Selen,%20G%C3%B6ran%20Roos,%20Roy%20Green%20\(eds.\)%20\(z-lib.org\).pdf](file:///C:/Users/Luiza/Downloads/The%20Handbook%20of%20Service%20Innovation%20by%20Renu%20Agarwal,%20Willem%20Selen,%20G%C3%B6ran%20Roos,%20Roy%20Green%20(eds.)%20(z-lib.org).pdf). Acesso em: 13 abr. 2019.

REIGER, K.; SCHOFIELD, T. PETERS, M. Innovating Universities: Technocratic Reform and Beyond. *In*: AGARWAL, R.; SELEN, W.; ROSS, G.; GREEN, R. (org.) **The Handbook of Service Innovation**. London: Springer, p. 727-749, 2015. Disponível em: [file:///C:/Users/Luiza/Downloads/The%20Handbook%20of%20Service%20Innovation%20by%20Renu%20Agarwal,%20Willem%20Selen,%20G%C3%B6ran%20Roos,%20Roy%20Green%20\(eds.\)%20\(z-lib.org\).pdf](file:///C:/Users/Luiza/Downloads/The%20Handbook%20of%20Service%20Innovation%20by%20Renu%20Agarwal,%20Willem%20Selen,%20G%C3%B6ran%20Roos,%20Roy%20Green%20(eds.)%20(z-lib.org).pdf). Acesso em: 21 maio 2020.

RODRIK, D. Institutions for high-quality growth: What they are and how to acquire them. **Studies in Comparative International Development**, New York, v. 35, n. 3, p. 3–31, 2000. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF02699764?msckid=33e32955b7b111eca86d404d8dbaf75d>. Acesso em: 27 mar. 2020.

SAARI, E.; LEHTONEN, M.; TOIVONEN, M. Making bottom-up and top-down processes meet in public innovation. **Services Industries Journal**, United Kingdom, v. 35, n.6, p. 325-344, 2015. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02642069.2015.1003369?msckid=4d30bbddb7b111ec9bf5f20eac572844&journalCode=fsij20>. Acesso em: 08 mar. 2020.

SABATO, J.; BOTANA, N. La Ciencia y la Tecnologia em el Desarrollo Futuro de América Latina. Washington, USA: **Revista de la Integración**, n. 3, p. 15-36, 1968. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/4d8095655338fee6d731dedd7b2b18e2/1?pq-origsite=gscholar&msslkid=6d46493bb7b111ec863a5f8e5261e618>. Acesso em: 14 maio 2020.

SAMPAIO, Helena. Evolução do ensino superior brasileiro. São Paulo: **NUPES, Documento de Trabalho**, v. 8, p. 91, 1991. Disponível em: <http://www.nupps.usp.br/downloads/docs/dt9108.pdf?msslkid=88fe053fb7b111eca3b906dec6724431>. Acesso em: 27 mar. 2020.

SAMPSON, S. The Unified Service Theory. *In*: GALLOUJ, F. DJELLAL, F. **The Handbook of Service Science**. New York, Spinger, p. 107-132, 2010. Disponível em: [file:///C:/Users/Luiza/Downloads/Handbook%20of%20Service%20Science%20by%20Paul%20P.%20Maglio,%20Cheryl%20A.%20Kieliszewski,%20James%20C.%20Spohrer%20\(auth.\)%20Paul%20P.%20Maglio,%20Cheryl%20A.%20Kieliszewski,%20James%20C.%20Spohrer%20\(eds.\)%20\(z-lib.org\)5%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Luiza/Downloads/Handbook%20of%20Service%20Science%20by%20Paul%20P.%20Maglio,%20Cheryl%20A.%20Kieliszewski,%20James%20C.%20Spohrer%20(auth.)%20Paul%20P.%20Maglio,%20Cheryl%20A.%20Kieliszewski,%20James%20C.%20Spohrer%20(eds.)%20(z-lib.org)5%20(3).pdf). Acesso em: 24 set. 2019.

SCHILING, M. **Strategic Management of Technological Innovation**. 2nd.ed. New York: McGraw-Hill, 2006.

SELZNICK, P. **Leadership in administration: A sociological interpretation**. Evanston, Ill: Row, Peterson, 2011.

SIDDIQUEE, Noore Alam. E-government and innovations in service delivery: the Malaysian experience. **International Journal of Public Administration**, Londres, v. 31, n. 7, p. 797-815, 2008. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01900690802153053?msslkid=0aedde07b7b211ecb586a22988007fed&journalCode=lpad20>. Acesso em: 14 maio 2020.

SKÁLÉN, P., *et al.* Understanding public service innovation as resource integration and creation of value propositions. **Australian Journal of Public Administration**, Sidney, v. 77, n. 4, p. 700-714, 2018. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-8500.12308?msslkid=5e733c11b7b211ec94b48016c32df743>. Acesso em: 08 mar. 2020.

SMANIA, Guilherme Sales; MENDES, Glauco Henrique de Sousa. A conceptual framework for integrating the critical success factors to service innovation. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 28, p. 1-29, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/gp/a/7QFZhbYDG7Y8HMVDvRt99Qs/?msslkid=7553e856b7b211ec86a17d8450430639>. Acesso em: 10 nov. 2021.

SPOHRER, J.; MAGLIO, P. The Emergence of Service Science: Toward Systematic Service Innovations to Accelerate Co-Creation of Value. **Production and Operations Management**, Baltimore, v. 17, n. 3, p. 238-246, 2008. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.3401/poms.1080.0027?msslkid=d4c8b05cb7b211ecbe0bccdd63bca539>. Acesso em: 27 mar. 2020.

SUNDBO, J. Management of Innovation in Services. **The Service Industries Journal**, v. 17, n. 3, p. 432-55, 1997. Disponível em:

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02642069700000028?msclid=eae177a8b7b211ec82aa19dc14cc119c>. Acesso em: 10 nov. 2021.

SUNDBO, J; GALLOUJ, F. Innovation as a loosely coupled system in services. *In: METCALFE, S.; MILES, I. (Org). Innovation systems in the service economy: measurement and case study analysis*. New York: Springer, p.43-68, 2000.

SUNDBO, J; GALLOUJ, F. Innovation in services in seven European countries: the results of work packages 3-4 of the SI4S project. **Research Report Universite Lille 1**, Clerse, Dinamarca: Roskilde University, p. 1-43, 1998. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/278630108_Innovation_in_services_in_seven_European_countries_the_results_of_work_packages_3-4_of_the_SI4S_project?msclid=2f983f39b7b311ecb07db167d3e34842. Acesso em: 10 nov. 2021.

SUPARJO. Professional competence and service innovation in higher education institutions in Central Java, Indonesia. **European Research Studies Journal**, Grécia, v. 20, n. 4, p. 622-636, 2017. Disponível em: <https://www.ersj.eu/dmdocuments/2017-xx-4-b-47.pdf?msclid=58b7f2b2b7b311ecab4c177a91e24ad1>. Acesso em: 08 mar. 2020.

TEECE, David J. Managing the university: Why “organized anarchy” is unacceptable in the age of massive open online courses. **Strategic Organization**, London, v. 16, n. 1, p. 92-102, 2018. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1476127017732760?msclid=3b97bcf6b7b411ec81394221c54b2abc>. Acesso em: 10 nov. 2021.

TEIXEIRA, Anísio. **Ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até a fase atual de reconstrução e reforma**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1989.

TERRA, B. **A Transferência de tecnologia em universidades empreendedoras: um caminho para a inovação tecnológica**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

TIGRE, P. B. Apresentação. *In: TIGRE, P. B.; PINHEIRO, A. (Org) Inovação em serviços na economia do compartilhamento*. São Paulo: Saraiva Educação, p. 53-822019.

TORUGSA, N.; ARUNDEL, A. Rethinking the effect of risk aversion on the benefits of service innovations in public administration agencies. **Research Policy**, Amsterdam, v. 46, n. 5, p. 900-910, 2017. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0048733317300598?msclid=a7c2af33b7b411ecb0144ccb7de06389>. Acesso em: 24 set. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2020-2024**. Comissão de Elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional. Rio de Janeiro: UFRJ, Coordcom, p. 28-117, 2021. Disponível em: https://pdi.ufrj.br/wp-content/uploads/2021/07/PDI-UFRJ-2020-2024_20210602_v28_CoordCom_compressed-compactado-compactado.pdf?msclid=bcc88eccb7b411ecab59522a5a9bb61b. Acesso em: 10 nov. 2021.

UGWU, C.I.; EKERE, J.N. The role of knowledge management in providing innovative services in university libraries in Nigeria: A structural equation modeling approach. **Global Knowledge, Memory and Communication**, United Kingdom, v. 67, n. 6-7, p. 350-376, 2018.

Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/GKMC-10-2017-0086/full/html?msclkiid=dd052f95b7b411ecb7ad91710dfcea10>. Acesso em: 24 set. 2019.

VARGO, S. L.; LUSCH, R. F. Evolving to a New Dominant Logic for Marketing. **Journal of Marketing**, London, v. 68, p.1-17, 2004. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1509/jmkg.68.1.1.24036?msclkiid=f1e41a13b7b411ec90d0176ad5874264>. Acesso em: 24 set. 2019.

VEGA-SAMPAYO, Y.; OLIVERO-VEGA, E.; GASTELBONDO-GÓMEZ, E. Desarrollo de la capacidad de innovación en procesos de servicio al cliente del departamento de matrícula en instituciones de educación superior en Barranquilla, Colombia. **Informacion Tecnologica**, Chile, v. 21, n.5, p. 185-194, 2020. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-07642020000500185&msclkiid=34fa2ae4b7b511ec945f0574ce18a40b. Acesso em: 24 set. 2019.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

VICENTE-SAEZ, R.; GUSTAFSSON, R.; VAN DEN BRANDE, L. The dawn of an open exploration era: Emergent principles and practices of open science and innovation of university research teams in a digital world. **Technological Forecasting and Social Change**, Amsterdam, v. 156, p.1-10, 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0040162518316378?msclkiid=488f1861b7b511ec9e5add863ca4c031>. Acesso em: 10 nov. 2021.

VICKERS, I. *et al.* Public service innovation and multiple institutional logics: The case of hybrid social enterprise providers of health and wellbeing. **Research Policy**, Amsterdam, v. 46, n. 10, p. 1755-1768, 2017. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733317301373?msclkiid=84391bbbb7b511ec8d63ff7cfb7afeaa>. Acesso em: 10 nov. 2021.

VIEIRA, E. F.; VIEIRA, M. M. F. Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 4, p. 899-920, 2003. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-386151?msclkiid=d89b0f38b7b511ec81126f49b627c578>. Acesso em: 10 nov. 2021.

WALDO, D. Development of theory of democratic administration. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 46, p. 81-103, 1952. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/development-of-theory-of-democratic-administration/CF262B42AD3196231746EB12CA2EF926?msclkiid=ecbf4ed5b7b511ecb956f6b70216770c>. Acesso em: 24 set. 2019.

WALDO, D. The administrative state revisited. **Public Administration Review**, Florida, v. 25, p. 5-30, 1965. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/974004?msclkiid=0abcb53b7b611ecb42c4a6ec4abc573>. Acesso em: 08 mar. 2020.

WALDO, D. **The administrative state**. New York: Ronald Press, 1948.

WALKER, R. M. Evidence on the Management of Public Services Innovation. **Public Money & Management**, Oxfordshire, v. 23, n. 2, p. 93-102, 2003. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09540962.2003.10874830?msclid=9457b486b7b611ecb065126e336aa783>. Acesso em: 08 mar. 2020.

WANG, Q. Study on service innovation of university library on the basis of ubiquitous knowledge ecosystem. **Ekoloji**, v. 28, n. 107, p. 4145-4152, 2019. Disponível em: <http://www.ekolojidergisi.com/article/study-on-service-innovation-of-university-library-on-the-basis-of-ubiquitous-knowledge-ecosystem-6061?msclid=ab53664fb7b611ec8eb8ed81ff1521e7>. Acesso em: 02 jun. 2020

WHETTEN, David A. What constitutes a theoretical contribution? **Academy of management review**, New York, v. 14, n. 4, p. 490-495, 1989. Disponível em: <https://journals.aom.org/doi/abs/10.5465/amr.1989.4308371?journalCode=amr&msclid=d758e290b7b611ecb5496be8a2f46e08>. Acesso em: 08 mar. 2020.

WILSON. W. The study of administration. **Political Science Quarterly**, v. 2, p. 197-222, 1887.

WINDRUM, P. et al. The co-creation of multi-agent social innovations: A bridge between service and social innovation research. **European Journal of Innovation Management**, United Kingdom, v. 19, n. 2, p. 150-166, 2016. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/EJIM-05-2015-0033/full/html?msclid=046e261fb7b711ec84a5d4e36f13e0f0>. Acesso em: 02 jun. 2020

WINDRUM, P. Third sector organizations and the co-production of health innovations. **Management Decision**, United Kingdom, v. 52, n. 6, p. 1046-1056, 2014. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/MD-03-2012-0166/full/html?msclid=17c966b8b7b711eca6ea430c5567ced8>. Acesso em: 24 set. 2019.

WINDRUM, Paul; GARCIA-GONI, Manuel. A neo-Schumpeterian model of health services innovation. **Research policy**, Amsterdam v. 37, n. 4, p. 649-672, 2008. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S004873330800019X?msclid=2cf2f5e0b7b711ec9a25358c18528705>. Acesso em: 24 set. 2019.

WU, L.; MA, J. Research on service-life process management for innovative talent education of colleges. **Journal of Liaoning Technical**, China, p. 221-224, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/329129842_Research_on_service-life_process_management_for_innovative_talent_education_of_colleges?msclid=41714bafb7b711eca16e1da690e7d699. Acesso em: 02 jun. 2020

YANG, Heng-Li; HSIAO, Shu-Ling. Mechanisms of developing innovative IT-enabled services: A case study of Taiwanese healthcare service. **Technovation**, Los Angeles, v. 29, n. 5, p. 327-337, 2009. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0166497209000042?msclid=612275bbb7b711ecb8690f0d0e5029e7>. Acesso em: 24 set. 2019.

YIN, Robert et al. **Case study research**. Michigan: Sage Publishing, 1984.

ZANELLI, J. C. Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pessoas. **Estudos de Psicologia**, Natal-RN, v.7, n.especial, p.89-88, 2002. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/epsic/a/GdRk6zHHNz4yL6NBsH6P4yH/?format=pdf&msclkid=81b61e6cb7b711ec9883a4409a2866e8>. Acesso em: 08 mar. 2020.

ANEXO A

UFRJ - CENTRO DE FILOSOFIA
E CIÊNCIAS HUMANAS DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO
RIO DE JANEIRO



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: O PROCESSO DE INOVAÇÃO EM SERVIÇOS EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS: ANÁLISE DAS DUAS MAIORES INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR NO PAÍS

Pesquisador: GIULIANO MAGNO DE OLIVEIRA CONDE

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 44328621.3.0000.5582

Instituição Proponente: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 4.613.174

Apresentação do Projeto:

De acordo com o pesquisador, trata-se de pesquisa que busca compreender como "as transformações em universidades públicas federais, considerando seu protagonismo e especificidades, precisam ser investigadas sob um espectro teórico-metodológico específico, capaz de revelar a complexidade imbuída no contexto público-acadêmico brasileiro. Dessa forma, a carência de estudos que proporcionem uma abordagem capaz traduzir as influências desse hibridismo nas inovações em serviços se alinha à necessidade da investigação da inovação em serviços em universidades que extrapole perspectivas restritas tais como a legada pela Nova Gestão Pública (DESAI, 1994) dentre outras voltadas estritamente à vantagem competitiva, eficiência e produtividade. Para que se possa refletir acerca desses aspectos contextuais, optou-se por empregar a perspectiva de inovação como um processo, uma vez que tal processo pode ser entendido como "os eventos que ocorrem enquanto as pessoas interagem com as outras para desenvolver e implementar suas ideias de inovação dentro de um contexto institucional" (VAN DE VEN, 2000, p.32). A abordagem da inovação como um processo pode ser identificada em estudos com conceitos e modelos analíticos difundidos na literatura sobre inovação em serviços (BARCET, 2010; GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997). Assim, ao longo da presente tese, buscar-se-á descrever como se configuram os processos de inovação em serviços em IFES com base no estudo de duas universidades públicas federais."

Endereço: Av Pasteur, 250-Prata Vermelha, prédio CFCH, 3º andar, sala 30

Bairro: URCA

CEP: 22.290-340

UF: RJ

Município: RIO DE JANEIRO

Telefone: (21)3938-5187

E-mail: cep.cfch@gmail.com

UFRJ - CENTRO DE FILOSOFIA
E CIÊNCIAS HUMANAS DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO
RIO DE JANEIRO



Continuação do Parecer: 4.013.174

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Descrever como se configuram os processos de inovação em serviços em universidades públicas federais brasileiras.

Objetivo Secundário:

- * Identificar a concepção de serviços em universidades na perspectiva de diferentes atores das IFES;
- * Mapear as inovações em serviços ocorridas nas IFES nos últimos três anos;
- * Caracterizar as novas ofertas de serviços e/ou as mudanças ocorridas nos serviços existentes nas universidades públicas federais estudadas;
- * Identificar os diferentes fatores que interferiram no processo de implementação das inovações em serviços quer sejam internos ou externos às instituições;
- * Descrever os papéis desempenhados pelos atores internos e externos às IFES nos processos de inovações em serviços;
- * Descrever as especificidades da inovação em serviços nas universidades públicas federais brasileiras

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

O pesquisador descreve riscos e benefícios da seguinte forma:

Riscos:

Uma vez que o estudo busca caracterizar o processo de inovação em serviços em universidades públicas federais brasileiras, entende-se que os riscos aos entrevistados serão inexistentes ou mínimos, haja vista que o estudo prevê uma série de cuidados éticos que devem ser observados de acordo com Nehts, Smith e Schneider (2015), quais sejam: a) Os entrevistados deverão estar cientes dos requisitos tecnológicos básicos necessários para participar das entrevistas; b) Estabelecer uma relação de confiança nas comunicações anteriores à entrevista com a sinalização dos detalhes e expectativas em torno das questões levantadas de modo a mitigar uma possível apreensão do entrevistado; c) Instalar e testar todos os hardwares e softwares de suporte antecipadamente e garantir a adequação do local onde o vídeo será gravado e a apresentação profissional do pesquisador; d) Manter o contato olhos nos olhos, preservar o áudio da entrevista

Endereço: Av Pasteur, 250-Prata Vermelha, prédio CFCH, 3º andar, sala 30

Bairro: URCA

CEP: 22.290-240

UF: RJ

Município: RIO DE JANEIRO

Telefone: (21)3938-5167

E-mail: cep.cfch@gmail.com

**UFRJ - CENTRO DE FILOSOFIA
E CIÊNCIAS HUMANAS DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO
RIO DE JANEIRO**



Continuação do Parecer: 4.613.174

de possíveis ruídos próximos ao microfone, utilizar expressões faciais e gestos para enfatizar pontos importantes e demonstrar que está ouvindo ativamente e não lendo a próxima pergunta; e) Todos os dispositivos de gravação devem ser testados e se possível preparados em duplicidade para o caso de Intercomências técnicas; f) Manutenção da confidencialidade da Informação obtida sobre e a partir dos participantes.

Benefícios:

Nelson e Winter (1982) ressaltam a preponderância do papel das organizações no que diz respeito à execução de políticas públicas, uma vez que estas últimas consistem em um processo contínuo. Assim, a consecução dos objetivos de uma política pública está condicionada à sua implementação mediante organizações responsivas com grande capacidade de aprendizagem e adaptação. Revelar as singularidades que emanam do processo de inovação em serviços em universidades públicas sob um ponto de vista qualitativo e diante do contexto brasileiro, que, por sua vez, impõe questões específicas, em termos de avaliação e regulamentação (MANOHAR; MITTAL; TANDON, 2020) pode proporcionar resultados capazes de instruir estratégias de apoio à inovação em serviços em universidades públicas federais (ARUNDEL; BUTCHART; GATENBY-CLARK, 2016).

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A pesquisa objetiva verificar o papel das inovações no interior das Universidades Públicas, tendo em referência que "diante do surgimento de novas teorias e estudos que buscaram elucidar o significado da expansão das atividades finalísticas das universidades, tem ganhado relevância no contexto científico e de políticas públicas aqueles modelos voltados à integração dos serviços prestados pelas universidades com as demandas tecnológicas e sociais que possam emanar do setor produtivo, comunidade local ou da sociedade em geral".

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

O pesquisador precisa alterar a nomenclatura de TCLE para RCLE, mas o conteúdo dos riscos e benefícios se encontram em consonância com as resoluções cabíveis. Há a ausência de Informação do prazo de guarda do material da pesquisa, se tratando de Informação obrigatória no RCLE a ser apresentado ao entrevistado, bem como o direito de uma via a ser entregue ao entrevistado.

Recomendações:

1. Modificação da nomenclatura de TCLE pelo Registro de Consentimento Livre e Esclarecido (RCLE);

Endereço: Av Pasteur, 250-Prata Vermelha, prédio CFCH, 3º andar, sala 30

Bairro: URCA

CEP: 22.290-240

UF: RJ

Município: RIO DE JANEIRO

Telefone: (21)3938-5187

E-mail: cep.cfch@gmail.com

**UFRJ - CENTRO DE FILOSOFIA
E CIÊNCIAS HUMANAS DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO
RIO DE JANEIRO**



Continuação do Parecer: 4.613-174

2. Acrescer a Informação sobre o papel do CEP/CFCH: "O Comitê de Ética em Pesquisa é um colegiado responsável pelo acompanhamento das ações deste projeto em relação a sua participação, a fim de proteger os direitos dos participantes desta pesquisa e prevenir eventuais riscos".
3. No RCLE apresentado pelo pesquisador não consta a Informação sobre o local e guarda do material da pesquisa pelo tempo mínimo de 5 anos.
4. Não consta a Informação do direito do participante da pesquisa receber uma via do Registro de Consentimento Livre e Esclarecido.
5. Recomenda-se que seja retirada a previsão de indenização no caso de algum dano, pois tal situação já está protegida na legislação brasileira.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

O projeto está aprovado e reforça-se o cumprimento das recomendações acima.

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PE INFORMACOES BASICAS DO PROJETO 1710868.pdf	08/03/2021 15:58:23		Acelto
Folha de Rosto	Folha de Rosto Giuliano Conde CEP/CFCH UFRJ.pdf	08/03/2021 15:56:42	GIULIANO MAGNO DE OLIVEIRA CONDE	Acelto
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto CEP Giuliano CFCH Final.pdf	02/03/2021 17:33:59	GIULIANO MAGNO DE OLIVEIRA CONDE	Acelto
Outros	Roteiro Semiestruturado Tese Giuliano CEP.pdf	02/03/2021 17:29:29	GIULIANO MAGNO DE OLIVEIRA CONDE	Acelto
Outros	Resposta carta convite Giuliano.pdf	02/03/2021 17:18:58	GIULIANO MAGNO DE OLIVEIRA CONDE	Acelto
Outros	Carta Convite Giuliano Tese.pdf	02/03/2021 17:15:59	GIULIANO MAGNO DE OLIVEIRA	Acelto

Endereço: Av Pasteur, 250-Prata Vermelha, prédio CFCH, 3º andar, sala 30
 Bairro: URCA CEP: 22.290-340
 UF: RJ Município: RIO DE JANEIRO
 Telefone: (21)3938-5187 E-mail: cep.cfch@gmail.com

**UFRJ - CENTRO DE FILOSOFIA
E CIÊNCIAS HUMANAS DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO
RIO DE JANEIRO**



Continuação do Parecer: 4.013.174

Outros	CartaConviteGiullanoTese.pdf	02/03/2021 17:15:59	CONDE	Acelto
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLEGiullano.pdf	02/03/2021 16:38:06	GIULIANO MAGNO DE OLIVEIRA CONDE	Acelto
Cronograma	CronogramaProjetoTeseGiullano.pdf	02/03/2021 16:36:06	GIULIANO MAGNO DE OLIVEIRA CONDE	Acelto

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

RIO DE JANEIRO, 25 de Março de 2021

Assinado por:
ERIMALDO MATIAS NICACIO
(Coordenador(a))

Endereço: Av Pasteur, 250-Prata Vermelha, prédio CFCH, 3º andar, sala 30
 Bairro: URCA CEP: 22.290-240
 UF: RJ Município: RIO DE JANEIRO
 Telefone: (21)3938-5187 E-mail: cep.cfch@gmail.com

ANEXO B

REGISTRO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, ...(nome do sujeito da pesquisa, nacionalidade, idade, estado civil, profissão, endereço, RG), estou sendo convidado a participar de um estudo denominado Os Processos de Inovação em Serviços nas Instituições Federais de Ensino Superior: Um Estudo Sobre Duas Universidades Públicas Federais no País., cujos objetivos e justificativas são: descrever como se configuram os processos de inovação em serviços em universidades públicas federais brasileiras de modo a expandir a literatura sobre inovações em serviços diante das especificidades do hibridismo público-acadêmico que caracterizam as IFES.

A minha participação no referido estudo será no sentido de a) identificar a concepção de serviços em universidades na perspectiva de diferentes atores das IFES; b) mapear as inovações em serviços ocorridas nas IFES nos últimos três anos; c) caracterizar as novas ofertas de serviços e/ou as mudanças ocorridas nos serviços existentes nas universidades pública federais estudadas. d) identificar os diferentes fatores que interferiram no processo de implementação das inovações em serviços quer sejam internos ou externos às IFES; e) descrever os papéis desempenhados pelos atores internos e externos às IFES no processo de implementação das inovações em serviços; f) descrever as especificidades da inovação em serviços em universidades públicas. Fui alertado de que, da pesquisa a se realizar, posso esperar alguns benefícios, tais como: contribuir para a geração de conhecimento útil à gestão de serviços nas IFES e receber uma cópia com um sumário executivo do estudo com os principais achados e, se houver, recomendações capazes de promover a inovação em serviços nas IFES.

Recebi, por outro lado, os esclarecimentos necessários sobre os possíveis desconfortos e riscos decorrentes do estudo, levando-se em conta que é uma pesquisa, e os resultados positivos ou negativos somente serão obtidos após a sua realização. Assim, quaisquer desconfortos que possam surgir ao longo da pesquisa poderão ser abertamente tratados a qualquer tempo com o pesquisador sem prejuízo do sigilo dos relatos de tais constrangimentos ou mesmo ansiedade.

Estou ciente de que minha privacidade será respeitada, ou seja, meu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma, me identificar, será mantido em sigilo.

Também fui informado de que posso me recusar a participar do estudo, ou retirar meu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar, e de, por desejar sair da pesquisa, não sofrerei qualquer prejuízo à assistência que venho recebendo. Foi-me esclarecido, igualmente, que eu posso optar por métodos alternativos que significam aqui a escolha de

aplicativos ou dispositivos para videoconferência de minha preferência.

Os pesquisadores envolvidos com o referido projeto são *o doutorando do Programa de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da UFRJ Giuliano Magno de Oliveira Condé sob a orientação da professora Maria de Fátima Bruno de Faria* e com ele poderei manter contato pelo telefone (24) 99226-6090.

É assegurada a assistência durante toda pesquisa, bem como me é garantido o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que eu queira saber antes, durante e depois da minha participação.

Enfim, tendo sido orientado quanto ao teor de todo o aqui mencionado e compreendido a natureza e o objetivo do já referido estudo, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação.

No entanto, caso eu tenha qualquer despesa decorrente da participação na pesquisa, haverá ressarcimento na forma de transferência bancária. De igual maneira, caso ocorra algum dano decorrente da minha participação no estudo, serei devidamente indenizado, conforme determina a lei.

Em caso de reclamação ou qualquer tipo de denúncia sobre este estudo devo ligar para o Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CEP-CFCH) da UFRJ (21) 3938-5167 ou mandar um email para cep.cfch@gmail.com

Rio de Janeiro, ... de ... de 2021.

Nome e assinatura do sujeito da pesquisa

Nome(s) e assinatura(s) do(s) pesquisador(es) responsável(Responsáveis)