

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE
E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**OS DETERMINANTES DE INOVAÇÕES NOS SERVIÇOS PÚBLICOS
BRASILEIROS: O CASO DOS SERVIÇOS POSTAIS**

BÁRBARA WANDERLEY SCRIGNOLI

ORIENTADOR: PROF. DR. EDUARDO RAUPP DE VARGAS

Brasília - DF

2011

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE
E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

OS DETERMINANTES DE INOVAÇÕES NOS SERVIÇOS PÚBLICOS
BRASILEIROS: O CASO DOS SERVIÇOS POSTAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração.

BÁRBARA WANDERLEY SCRIGNOLI

ORIENTADOR: EDUARDO RAUPP DE VARGAS

Brasília - DF

2011

BANCA EXAMINADORA

Presidente

Prof. Dr. Eduardo Raupp de Vargas – PPGA/UnB

Examinadores

Prof. Dr. Sandro Cabral – Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes – PPGA/UnB

Prof. Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa (suplente) – PPGA/UnB

FOLHA DE APROVAÇÃO

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a meus pais, por terem me mostrado desde sempre a importância da educação e por terem me proporcionado ótimas condições de estudo. A realização dessa dissertação só foi possível por causa dessa base intelectual que tenho hoje e com a qual vocês, papai e mamãe, me presentearam.

A meu marido, que me incentivou em todas as etapas desse mestrado e foi capaz de compreender que minhas ausências temporárias foram necessárias para a conclusão desse trabalho.

Ao meu querido avô, por seu carinho e dedicação de sempre.

Aos professores do PPGA/UnB, em especial ao Professor Eduardo Raupp, por seus ensinamentos e por terem me mostrado novas formas de se encarar a Administração.

Aos funcionários dos Correios, que se dispuseram, de forma sempre receptiva, a serem entrevistados.

Aos meus colegas do Banco Central do Brasil, que compreenderam minha dupla jornada como “mestranda - servidora pública” e que sempre me apoiaram.

A minha sogra, sempre dedicada a todos ao seu redor, que revisou todo o trabalho.

RESUMO

A inovação nos serviços públicos tem sido preocupação crescente de estudos acadêmicos, na medida em que se discutem quais os esforços necessários para incentivar a capacidade inovativa do setor público como forma de impulsionar sua melhoria e modernização. Como as inovações são importantes para o setor público, desvendar questões referentes aos fatores determinantes para o desenvolvimento de inovações nesse âmbito se faz necessário. Entre os diversos serviços prestados pelo governo, os serviços postais se destacam, pois possibilitam meios de comunicação entre as diversas regiões desse país, contribuindo para a integração nacional. A partir desse contexto, o objetivo geral do estudo foi analisar os fatores que justificaram o desenvolvimento de inovações nos serviços postais brasileiros. Para se atingir tal objetivo, três casos de inovação em serviços públicos postais prestados por uma empresa pública federal foram analisados. O quadro teórico se pautou em conceitos relativos a inovação em serviços em geral, inovação em serviços públicos e determinantes da inovação. Os documentos estudados possibilitaram a identificação das características principais dos serviços analisados, em especial no que se refere a aspectos do processo de desenvolvimento das inovações. As entrevistas possibilitaram a identificação mais detalhada dos fatores que justificaram a criação das inovações, e das características dos serviços resultantes desse processo. De modo geral, os resultados obtidos nesta pesquisa apontam para as seguintes conclusões. Primeiro, o desenvolvimento de inovações no setor público postal pode ser determinado e caracterizado por fatores mercadológicos, industriais, domésticos e cívicos. Segundo, ficou evidente que os fatores industriais e de mercado foram relevantes na determinação das inovações, assim como na caracterização dos serviços, demonstrando a capacidade da empresa pública de enfrentar a concorrência de mercado. Por fim, concluiu-se que a empresa desenvolveu tanto uma inovação radical, mostrando sua capacidade de criar um serviço totalmente novo, quanto inovações de melhoria, evidenciando sua capacidade de se modernizar e se adaptar às crescentes exigências dos consumidores.

Palavras-chave: inovação, serviços públicos, determinantes

ABSTRACT

Innovation in public services has been growing concern in academic studies, insofar as they discuss what efforts are needed to stimulate the innovative capacity of the public sector as a way to boost its improvement and modernization. As innovations are important for the public sector, issues relating to determinant factors for the development of innovations in this area are necessary. Among the various government services, postal services highlight as possible means of communications between the various regions of the country, contributing to national integration pair. From this context, the general objective of the study was to analyze the factors that justified the development of innovations in postal services in Brazil. To attain this goal, three cases of innovation in public postal services rendered by a federal public company have been analyzed. The theoretical framework was guided by concepts relating to innovation in services in general, innovation in public services and determinants of innovation. The documents studied possible to identify the main features of the services analyzed, in particular as regards aspects of the development process of innovations. The interviews allowed for more accurate identification of the factors that justified the creation of innovations, and service features resulting from this process. Overall, the results obtained in this study point to the following conclusions. First, the development of innovations in the public postal sector can be determined and characterized by market, industrial, domestic and civic factors. Second, it was evident that industrial and market factors were relevant in determining the innovation as well as the characterization of services, demonstrating the ability of the public company to face market competition. Finally, it was concluded that the company has developed both a radical innovation, showing its ability to create a totally new service, and improvement innovations, demonstrating its ability to modernize and adapt to increasing consumer demands.

Key words: innovation, public services, determinants

LISTA DE FIGURA

Figura 1: Organograma dos Correios	19
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Ações dos Correios Premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, da Enap	23
Quadro 2: Quatro tipos de bens com base em suas características intrínsecas.....	30
Quadro 3: Conjunto De Atributos que podem estar presentes em Projetos Inovadores.....	34
Quadro 4: Comparação das possíveis motivações no Setor Público e no Privado.....	36
Quadro 5: Multiplicidade de Produtos e Características Finais sob o Domínio dos Mundos ..	57
Quadro 6: Trabalhos revisados neste capítulo e seus aspectos principais	60
Quadro 7: Técnicas de coleta de dados e objetivos específicos	66
Quadro 8: Pesquisa documental	67
Quadro 9: Entrevistados e seus cargos e experiências profissionais	69
Quadro 10: Categorias de Análise	72

LISTA DE TABELA

Tabela 1: Funcionários efetivos dos Correios em junho de 2010..... 18

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	12
	1.1 Objetivos	16
	1.2 Contextualização do objeto de pesquisa	17
	1.3 Justificativa	20
2.	REFERENCIAL TEÓRICO	24
	2.1 Inovação em serviços	24
	2.2 A inovação nos serviços públicos	29
	2.3 Determinantes da inovação	40
3.	MÉTODO DE PESQUISA	61
	3.1. Tipo de pesquisa	61
	3.2 Critérios de definição dos casos	62
	3.3. Procedimento de coleta de dados	65
	3.4 Procedimento de análise dos dados	70
4.	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA	73
	4.1. Caso 1 – O Banco Postal	73
	4.2. Caso 2 – Malote	94
	4.3. Caso 3 – SEDEX 10	105
	4.4. Análise comparativa dos três casos	111
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
	REFERÊNCIAS	119
	APÊNDICE A	126
	APÊNDICE B	127

1. INTRODUÇÃO

O setor público sofre críticas frequentes sobre sua ineficiência, inflexibilidade e aversão à mudança, contrastando com o dinamismo e modernização dos mercados e da sociedade. Tais críticas não são restritas ao contexto brasileiro: governos de diversos países têm se deparado com as pressões por parte da sociedade, cada vez mais ativa, organizada e exigente em relação a mais e melhores serviços públicos. Por conta dessas dificuldades, especialistas e estudiosos pesquisam e debatem para compreendê-las e para encontrar formas de promover o desenvolvimento de uma gestão pública que vá ao encontro das necessidades e expectativas dos cidadãos.

Nessa discussão sobre a melhoria dos serviços públicos, assim como sobre os resultados desejados, tais como a redução da pobreza e da desigualdade e a promoção da democracia, vários esforços são válidos e requerem inovação. Por meio dela, é possível dotar a administração de flexibilidade, de capacidade de adaptação à mudança e fazê-la superar sua própria rigidez e estrutura burocrática. A inovação contribui para a mudança da forma de gerir os governos, mediante a melhoria significativa das atividades ou programas existentes. A difusão da inovação permite também que as experiências bem-sucedidas se repitam e se transfiram para outras regiões, estados ou países. A busca pela inovação induz a uma maior qualidade da prática política e institucional, pois se ampliam e se consolidam modos de diálogo entre as instituições públicas e a sociedade. Abordar a inovação significa apontar para o futuro das organizações, para aquilo que emerge na prática diária, e não só focar as melhores práticas do presente já estabelecidas e apenas replicadas. Inovar traz ao setor público a possibilidade de resolução de problemas existentes a partir de novas soluções, permite a ampliação do modo de pensar a gestão. A extensão dos serviços também é um benefício da inovação, ao levá-los a setores da população antes não atendidos, além de aperfeiçoar os serviços já estabelecidos e reconhecer novas necessidades da sociedade.

A investigação da inovação dos serviços dentro da administração pública ainda tem avançado de forma mais lenta, comparando-se com o maior número de pesquisas cujo objeto é a inovação desenvolvida pelas organizações privadas. Isso também se relaciona com as restrições sofridas pela literatura de inovação em serviços como um todo, tendo em vista que os estudos de inovação se iniciaram e se concentram nas indústrias manufatureiras, e é nessa base que a teoria da inovação tem se desenvolvido (SUNDBO, 1997). É inegável a relevância de se buscar o entendimento dos processos de mudanças sociais e econômicas nas economias

dos países a partir do desenvolvimento de novos produtos e processos pelas companhias de serviços privados. Mas isso é só uma parte da resposta do porquê de tais mudanças. As organizações e instituições públicas, nesse contexto, não se restringem a um papel de reguladores das inovações de mercado ou a simples provedores de insumos: a partir de suas inovações, o setor público vai ao encontro do desenvolvimento socioeconômico e de seus objetivos acerca do bem-estar social (KOCH; HAUKNES, 2005).

Quando se discute o setor público ou administração pública, torna-se relevante exibir o escopo de atuação, com suporte na definição de serviço público. No conceito de serviço público está arraigada a importância de delinear as necessidades e os interesses em favor dos quais esses serviços atuam. Portanto, é a coletividade de determinado país ou região que define quais são os serviços ditos públicos, sempre de modo a satisfazer suas necessidades primordiais e em prol do atendimento de interesses definidos como públicos. Não cabe dizer, assim, que os serviços públicos são oferecidos unicamente pela mão do Estado e que eles são sinônimos de atuação estatal, pois podem ser delegados. Como as necessidades de uma sociedade não são estanques ao longo do tempo, os serviços públicos devem refletir as mudanças surgidas, devendo estar sempre atualizados frente aos anseios da coletividade.

Como explica Kon (1999, p. 69), “os serviços públicos agregam uma grande parte do emprego nos serviços”, oferecidos por meio de “várias combinações de organizações locais e nacionais e algumas operam conjuntamente com um setor privado menor”. Em alguns países da OECD¹, tais como Finlândia, Suécia, Dinamarca, Noruega, França, Bélgica e Áustria, a renda pública representa mais de 50% do Produto Interno Público (PIB). Em países mediterrâneos, tais como Espanha, Portugal e Grécia, esse nível chega a 40-50%; na Irlanda, em torno de 35%, níveis próximos aos do Japão e Estados Unidos da América (KOCH; HAUKNES, 2005). Fica claro, portanto, que o setor público tem papel importante nesses países, assim como no caso do Brasil, onde 27% da renda pública são dedicados à produção de bens e serviços.

Para a OECD (2010b), os servidores públicos (das três esferas do governo do Brasil, excluindo os das estatais) representam 12% do número total de empregos no país, enquanto a média da OECD é de 22%. Assim, enquanto no Brasil os gastos com servidores representam 12% do PIB, a média dos países-membros da OECD é de 11%. Esses números indicam que o Brasil tem poucos funcionários públicos comparativamente a outros países, mas suas despesas

¹ *Organization for Economic Co-operation and Development*: Organização que reúne governos de países comprometidos com a democracia e voltados para o crescimento econômico sustentável, geração de emprego, elevação dos padrões de vida, manutenção da estabilidade financeira, crescimento do comércio mundial (OECD, 2010a).

com funcionalismo público é maior do que as da média dos países da OECD. Ou seja, segundo essa organização, o setor público brasileiro tem representado um papel crucial na promoção da estabilidade e no arranjo das condições para desenvolvimento socioeconômico; no entanto, há ainda um amplo espaço para ganhos de eficiência nas operações governamentais (OECD, 2010b). A OECD sugere uma série de mudanças com a finalidade de aprimorar o sistema de avaliação dos funcionários públicos e reestruturar o sistema salarial do setor, além de recomendar ao governo brasileiro que aumente as pressões para a busca de eficiência na gestão da força de trabalho (OECD, 2010b).

Na literatura internacional, já se esboça uma preocupação em destacar as atividades públicas na gama de possibilidades de inovação. Koch e Hauknes (2005), por exemplo, sintetizam os esforços do projeto Publin², preocupado com a questão das características da inovação, das atividades de inovação e seus impactos, nos setores e atividades públicas na economia dos países. Eles explicam que, enquanto a análise do setor privado leva em conta critérios econômicos de custos e lucros, e a inovação é pensada como nova forma de se prover rentabilidade, os serviços públicos geralmente são examinados através de critérios sociais, tais como a possibilidade de acesso dos usuários.

No Brasil, é possível ver a preocupação no aperfeiçoamento das atividades públicas a partir da década de 1930, quando foram estabelecidos os alicerces do nacional-desenvolvimentismo no país (FARAH, 2006). Nesse período, o governo central incorporou novas instituições à burocracia federal, procurando construir novas maneiras de se relacionar com a sociedade civil, contrapondo o patrimonialismo de antes. Entre o final dos anos 1970 e início dos 1980, ele estrutura uma agenda de reformas com viés democratizante, na medida em que pretendia garantir “a democratização das políticas públicas e da administração pública enquanto tal, de forma que o retorno à democracia não se limitasse à mudança do regime” (FARAH, 2006, p. 45). Então, a descentralização e a participação foram propostas, ligadas à busca de justiça social, garantindo tanto a democratização das decisões quanto a redução das desigualdades sociais. (FARAH, 2006).

Dentre as iniciativas dedicadas ao estudo da promoção de inovações no serviço público brasileiro, destaca-se o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), com a finalidade de oferecer “estímulo à disseminação de soluções inovadoras em organizações do Governo Federal”. A instituição acredita que tal disseminação “nos órgãos públicos contribui para que

² Pertencente a um programa de pesquisa europeu, estuda a inovação técnica e administrativa no setor público.

o Estado brasileiro aumente a qualidade do atendimento e melhore a eficácia e eficiência dos serviços ofertados aos cidadãos” (ENAP, 2009).

Embora essa relevância exista, observa-se que o fenômeno da inovação na administração pública não possui uma literatura específica, obrigando seus estudiosos, grande parte das vezes, a buscarem definições e constructos adaptados do arcabouço teórico formado pelos estudos focados na inovação na manufatura. Seguindo a mesma tendência de investigação da inovação nos serviços privados, a abordagem tecnicista – que associa inovação à introdução de um dispositivo técnico ou tecnológico – é dominante também entre as pesquisas referentes ao setor público, conferindo peso maior à dimensão tecnológica das atividades. No entanto, novas formas de estudar inovações nos serviços têm surgido e têm se alicerçado em outras abordagens, além da tecnicista, sendo elas: a orientada a serviços e a integradora (GALLOUJ, 2002).

Em meio à literatura de inovação, surge a importância de se questionar quais são os fatores que determinam o processo inovativo. Desde o início do século passado há a preocupação em se listar e examinar a variedade de determinantes de inovações em geral, tendo em vista que as organizações têm cada vez mais enfrentado a intensidade da competição. Fatores de determinação da inovação são também indícios de como as organizações do setor público podem auferir ganhos de eficiência e flexibilidade, tendo em vista que a gestão das ações públicas tem se esforçado, sobretudo, para garantir melhores serviços à população em contextos muitas vezes de escassez de recursos públicos combinados com aumento de demandas dirigidas ao Estado por parte da sociedade civil. Ou seja, os gestores públicos, preocupados tanto com a questão fiscal quanto com o usuário cidadão e de posse do conhecimento sobre o que impulsiona ou não as inovações nos serviços públicos, podem tomar decisões no intuito de incentivar certas ações que culminem no desenvolvimento de um setor público mais inovativo.

A partir da identificação de lacunas nas pesquisas acerca da inovação no setor público, revela-se necessário o desenvolvimento de novas alternativas para o estudo de suas inovações. Uma dessas alternativas se inspira em Gallouj (2002), a partir do qual se pode encarar de uma nova maneira as inovações nos serviços e aplicá-la também aos serviços públicos. Essa forma se expressa na interpretação dos determinantes de inovação por meio de uma abordagem da economia das grandezas que conversa com as ideias de Boltanski e Thévenot (2006), os quais discorrem sobre seis “cidades”, ou mundos, que são lógicas de ação ou de justificações para dirimir as incertezas inerentes às interações sociais. Ainda não existe literatura expressiva de inovação em serviços que se baseie em tais “mundos”. No entanto, essa forma de interpretar

as transformações de determinado sistema de produção tem sido utilizada para se estudarem os determinantes das inovações em outros setores que não o de serviços, destacando-se nesse aspecto as contribuições da abordagem convencionalista nas discussões ao redor do setor agroindustrial (WILKINSON, 1997; STRÆTE, 2004; SÁNCHEZ-HERNÁNDEZ; APARICIO-AMADOR; ALONSO-SANTOS, 2010; LINDKVIST, 2010; PITHAN E SILVA; SATO; STAUDT; CHALITA; VARELA, 2008).

No Brasil, o poder Executivo Federal está encarregado da elaboração e do cumprimento das políticas públicas. Para isso, o Executivo delega funções a suas entidades subordinadas, tais como as empresas públicas. Elas se figuram como um dos principais agentes executores dos serviços públicos, balizados por políticas de governo que visam ao desenvolvimento social. Entre essas empresas públicas, destacam-se os Correios, que se prestam a oferecer serviços postais e têm a função de integração e de inclusão social, pois possibilitam meios de comunicações entre as diversas regiões deste país de dimensões continentais. Alguns desses serviços postais são monopólios legais, refletindo a preocupação do governo de garantir a sobrevivência e a universalização deles. Por outro lado, outros serviços postais enfrentam o mercado concorrencial, tais como o setor de encomendas expressas, que busca atender à evolução das necessidades dos clientes, ou ainda o setor de serviços bancários. Percebe-se que essa empresa está ligada à prestação de diversos produtos e serviços postais que visam atender às demandas da sociedade, além de ter a característica de se reportar aos clientes, à sociedade, a seus empregados e ao governo.

Tendo em vista o que se argumentou, o presente trabalho se propõe a refletir sobre a diversidade de fatores determinantes que cercam o desenvolvimento das inovações nos serviços públicos. Para isso, a multiplicidade de justificações, inseridas nos mundos de Boltanski e Thévenot (2006), é tomada como ponto de partida para a análise dos elementos que norteiam tal diversidade.

Partindo-se do pressuposto de que as inovações nos serviços, inclusive os públicos, são determinadas e caracterizadas por uma diversidade de fatores, o presente trabalho pretende responder à seguinte pergunta de pesquisa:

Quais são os fatores que justificam o desenvolvimento de inovações nos serviços postais brasileiros?

1.1 Objetivos

Objetivo geral

O objetivo geral desse trabalho é analisar os fatores que justificaram o desenvolvimento de inovações nos serviços postais brasileiros.

Objetivos específicos

Os seguintes objetivos específicos são estabelecidos para que se cumpra o objetivo geral definido para este projeto:

- Exibir, a partir da literatura, conceitos acerca das inovações nos serviços em geral e nos serviços públicos, sobretudo com relação a seus determinantes;
- Verificar casos de inovações desenvolvidos pela instituição Correios em seus serviços postais;
- Identificar aspectos principais dos processos de inovação dos casos escolhidos;
- Verificar os fatores determinantes que justificam o desenvolvimento de inovações desses casos.

Os **Correios**, empresa pública federal que oferece, sobretudo, serviços postais – tipicamente uma atividade pública –, são a instituição eleita como objeto desta pesquisa. Na seção que se segue, algumas características e informações sobre os Correios são apresentadas, para fins de contextualização do objeto de pesquisa.

1.2 Contextualização do objeto de pesquisa

Nesta seção, desenvolve-se a contextualização do objeto da presente pesquisa. Para a verificação e descrição dos determinantes no desenvolvimento de inovações nos serviços públicos, são escolhidos casos ocorridos dentro da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), referenciada neste trabalho apenas como “Correios”, uma empresa pública vinculada ao Ministério das Comunicações brasileiro, criada em 20 de março de 1969, pela Lei nº 509. Vale ressaltar que, por ser essa instituição uma empresa pública federal, a opção se mostra em consonância com o conceito de administração pública (e de serviços públicos) como foi discutido na parte introdutória.

Os Correios foram organizados como ECT de forma a reorganizar mais modernamente o serviço postal brasileiro, tendo em vista que o modelo anterior, o Departamento de Correios

e Telégrafos – o DCT –, criado pelo governo de Getúlio Vargas em 1931, não apresentava infraestrutura compatível com as necessidades dos usuários.

Então, a partir do surgimento do ECT, foram desenvolvidos paulatinamente novos serviços e outros foram aperfeiçoados. No ano de 1982, foi implantado um importante produto postal, o Serviço de Encomenda Expressa Nacional (SEDEX), com prazo máximo de 24 horas para a entrega de correspondências entre as principais capitais do País. Após isso, os Correios aumentaram seu escopo de atuação para além dos serviços postais, a exemplo da criação do Banco Postal, concebido com a missão de prestar atendimento bancário a milhões de brasileiros excluídos do Sistema Financeiro tradicional.

Verificou-se também o aumento do número de agências e postos de Correios. O quantitativo de funcionário da instituição, como exibido na tabela a seguir, reflete a abrangência de seu atendimento no Brasil todo: no ano de 2001, foi inaugurada a agência dos Correios de Rio do Fogo (RN), cobrindo 100% dos municípios brasileiros.

Cargo	Quantidade	%
Atendente	22.688	21%
Carteiro	55.923	52%
Operador de Triagem e Transbordo	12.908	12%
Outros cargos	16.915	16%
Total	108.434	100%

Tabela 1: Funcionários efetivos dos Correios em junho de 2010
Fonte: ECT (2010).

A instituição está organizada de acordo com a seguinte estrutura hierárquica, exibida no organograma que se segue:

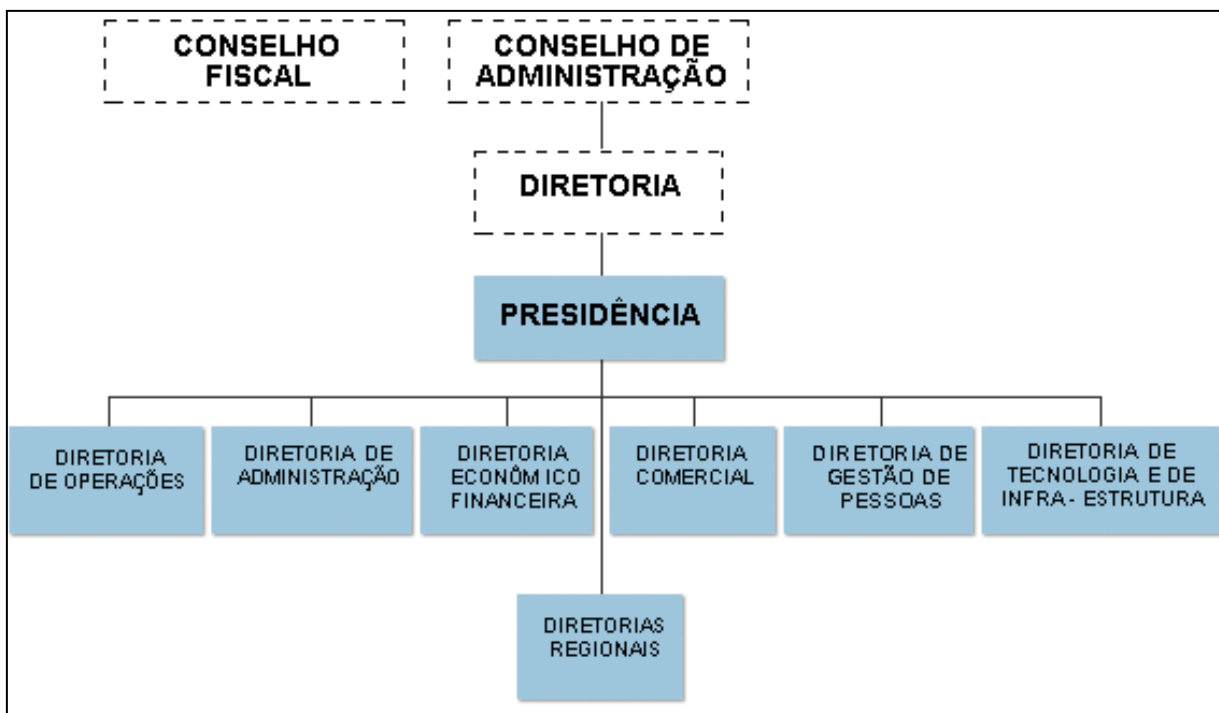


Figura 1: Organograma dos Correios
 Fonte: ECT (2010).

A importância do desenvolvimento de inovações nos Correios se ilustra pela existência de uma área especificamente focada nesta atividade: ligado à Presidência, o departamento tem a função de coordenar o processo de prospecção de inovações empresariais de médio e longo prazo nas áreas de tecnologia, processos produtivos, gestão empresarial, gestão de pessoas e novos negócios com vistas a orientar o futuro da organização. Suas principais atribuições são as seguintes:

- prospectar e identificar cenários para orientar o futuro da organização;
- coordenar as pesquisas aprovadas de acordo com o planejamento definido para as atividades de inovação;
- coordenar o desenvolvimento das iniciativas aprovadas de acordo com o planejamento definido para as atividades de inovação;
- gerenciar as parcerias internas e externas à empresa ligadas a pesquisa e desenvolvimento das iniciativas de inovação;
- elaborar e manter atualizado seu modelo de inovação;
- organizar e administrar a base de conhecimentos sobre inovações.

A seguir, são mostrados os argumentos que justificam a escolha do assunto a ser pesquisado.

1.3 Justificativa

A literatura sobre inovação se iniciou e tem se concentrado primordialmente na indústria manufatureira. Por outro lado, ainda existem lacunas importantes na literatura sobre inovação nos serviços, e menores ainda são os avanços na investigação da inovação dos serviços dentro da administração pública. Então, este trabalho se justifica na intenção de preencher as lacunas existentes nos estudos sobre o setor público e sua capacidade inovativa.

O estudo da inovação nos serviços tem sido preocupação crescente de estudos acadêmicos, à medida que cresce a importância dos serviços nas principais economias desenvolvidas. Essa preocupação inclui também os serviços ligados ao setor público, sobretudo ao se discutir quais os esforços necessários para a melhoria dos serviços públicos, assim como para a busca por redução da pobreza e desigualdade e promoção da democracia. Entre um dos impulsionadores das transformações das administrações públicas, assim como da modernização dos serviços públicos, está a inovação. No Brasil, questões tais como as reformas da máquina pública e a democratização (e conseqüente incremento das exigências populares) trouxeram aos governantes e gestores públicos o estímulo para tornar o atendimento às necessidades da sociedade mais moderno e eficiente, dirimindo as críticas provenientes da opinião pública e satisfazendo o eleitorado. Sendo a promoção de inovações de primordial interesse do setor público, desvendar questões referentes aos fatores determinantes para o surgimento e desenvolvimento de inovações nesse âmbito se faz importante.

Entende-se por determinantes aqueles fatores que facilitam e direcionam uma inovação. A identificação desses determinantes de uma particular inovação é essencial para se delinear uma estratégia de inovação efetiva (FLEUREN; WIEFFERINK; PAULUSSEN, 2004). Nesse sentido, este trabalho poderá oferecer uma interpretação sobre aspectos que determinam as inovações na administração pública, estimulando o debate entre os atores envolvidos. Espera-se que seus resultados tenham utilidade não só para a gestão pública, mas que também para as empresas privadas de serviços, tendo em vista que a compreensão dos determinantes de inovação se mostra importante às firmas inseridas nos mercados competitivos, de aspectos turbulentos, complexos e de incerteza, e nos quais há intensidade crescente da competição.

De outra banda, as causas das inovações e como incentivá-las são questões ainda pouco respondidas. Quanto a essas limitações, Fagerberg (2005) diz que inovação está amplamente estabelecida na teoria como um fenômeno organizacional, “no entanto, apesar da

grande quantidade de pesquisas nesta área durante os últimos cinquenta anos, nós sabemos muito menos por que e como a inovação ocorre do que o que ela ocasiona” (p. 13, tradução nossa).

Dessa forma, considera-se que o presente trabalho se justifica tendo em vista, de um lado, a vital importância do estímulo à inovação para a melhoria dos serviços públicos e, de outro, a existência de lacunas na literatura específica sobre o que determina inovações na administração pública, que merecem ser preenchidas, contribuindo, assim, para o aperfeiçoamento das pesquisas.

A escolha dos Correios como objeto desta pesquisa se deve, primeiramente, ao caráter multifacetado de seus papéis para com o poder público. Os Correios são considerados um dos agentes de desenvolvimento do país, tendo em vista a importância dos serviços postais e telegráficos como parte dos serviços de comunicações. Com o ciclo de desenvolvimento ocorrido na década dos anos 1970, surgiram “novas necessidades de uma clientela que, pouco a pouco, viu as distâncias serem encurtadas e percorridas graças ao serviço postal”, fazendo com que os Correios se estruturassem e passassem a “desenvolver e oferecer produtos e serviços, de acordo com a realidade do mercado e as necessidades de sua clientela” (ECT, 2010). Além disso, os Correios se transformaram em agente social do Governo brasileiro, demonstrando preocupação com o bem-estar da sociedade, a partir da atuação em frentes tais como: pagamento de pensões e aposentadorias, distribuição de livros escolares, transporte de doações em casos de calamidade, campanhas de aleitamento materno, treinamento de jovens carentes. Paralelamente a isso, a empresa se destina à ação cultural e ao desenvolvimento de atividades voltadas à preservação do patrimônio cultural brasileiro, sobretudo no que se refere à memória postal. Essa diversidade de atividades às quais os Correios se dedicam ilustra sua atuação segundo diferentes lógicas de ação.

Em segundo lugar, têm surgido importantes estudos precedentes sobre inovações nos serviços postais em outros países, a exemplo da França. Gallouj (2002) relata o caso dos correios franceses na discussão sobre a inovação nos serviços em meio à diversidade de “mundos” (discutidos na próxima sessão). Para o autor, o mundo cívico, particularmente, tem papel fundamental nas atividades de serviços públicos e sociais. Nesse sentido, a utilização de estudo já existente se mostra uma vantagem (GALLOUJ, 2002), pois está focado em casos advindos da administração pública, funcionando como norteador na análise das inovações por meio dos diversos mundos. Além disso, estudar as inovações no caso do Brasil oferecerá paralelo interessante em relação aos serviços postais franceses.

Finalmente, a existência de diversas pesquisas preocupadas com a instituição Correios reforça a idéia da relevância dessa empresa para o estudo da Administração em geral e, particularmente, oferece indícios de que a empresa se caracteriza como um caso potencialmente rico em termos de inovação (BOVO, 1997; LEITE; CARVALHO, 1998; MIRANDA, 1999; BANDEIRA; MARQUES; VEIGA, 2000; MONACO; GUIMARAES, 2000; NETO, 2004; OLIVEIRA, 2007; FUJIHARA, 2008).

Além desses trabalhos, vale ressaltar mais uma vez a existência do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), voltado para a premiação de práticas inovadoras do governo federal. Considerando as edições realizadas desde o ano de 1996, destacam-se oito ações dos Correios entre os casos premiados. Tal destaque oferece outros indícios de que os Correios são um caso interessante em termos de investigações de inovações desenvolvidas pelo setor público brasileiro. Segue quadro informativo sobre as ações premiadas e as respectivas colocações auferidas em edições do concurso.

EDIÇÃO	COLOCAÇÃO	AÇÃO
4ª	Não disponível	Agente facilitador para o DETRAN, através da sua rede de agências, simplificando e agilizando o atendimento e as relações entre os cidadãos motoristas e o DETRAN, com o uso do chamado “KIT DETRAN”.
5ª	Não disponível	Disponibilização da rede de agências em São Paulo, contribuindo para facilitar a obtenção de segundas vias de registros de nascimento, certidões de casamento, de óbito e de registro de imóveis, bem como certidões negativas de protesto, especialmente para a população de outras regiões do país residente em São Paulo, evitando deslocamento às suas localidades de origem, com redução de custos e tempo.
7ª	4º lugar	Sistema de Protocolo Postal originário da parceria com o Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região, que descentralizou a protocolização das petições trabalhistas e ampliou os pontos de atendimento ao advogado/usuário.
8ª	3º lugar	Metodologia de revisão de preços dos contratos de fornecedores dos Correios, com base em indicadores de mercado com suporte informatizado foi desenvolvida de forma a garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de serviços de transporte de terceiros, buscando agilidade nos processos e informações e assegurando justa remuneração para a execução dos serviços.
10ª	5º lugar	Utilização de uma ferramenta de planejamento, a fim de servir para estabelecer metas globais de satisfação dos clientes, cujos resultados se alteraram de um índice de 8,6 em 2000, para 9,2 no ano de 2004.
11ª	8º lugar	A apuração automática do desempenho da distribuição do serviço SEDEX, principal serviço de encomendas do Correios, oferece informações essenciais para a instituição em sua gestão e nos processos de tomada de decisão.
12ª	8º lugar	A Agência de Conchas (SP) implantou ação sócio-ambiental e educacional com a comunidade, ao instalar caixas receptoras de correspondência nas residências, com o uso de materiais recicláveis. Esse projeto proporcionou ganhos para a agência e para os moradores de seus arredores, por meio da prestação de um serviço de maior qualidade e agilidade e a partir da melhoria gradativa das condições de entrega nos novos bairros atendidos (antes, as correspondências eram extraviadas). Além disso, os Correios adquiriram satisfação e reconhecimento da sociedade.
13ª	7º lugar	Programa socioambiental com geração de emprego e renda no Estado do Paraná.

Quadro 1: Ações dos Correios Premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, da Enap.
Fonte: Elaborado pela autora.

A partir dos argumentos exibidos nesta seção, considera-se pertinente a utilização de casos de inovação desenvolvidos nos Correios para verificar os determinantes relativos a esse fenômeno nos serviços prestados pela administração pública.

A seguir, serão descritos e discutidos conceitos e questões teóricas que embasarão a pesquisa inserida no presente estudo. O referencial teórico se divide em três assuntos principais: inovação em serviços, inovação em serviços públicos e fatores determinantes de inovações.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico está organizado em três seções. A primeira seção retoma a literatura sobre a inovação em serviços, destacando-se a obra de Gallouj (2002) e seus argumentos em torno da abordagem integradora, baseada na representação do produto em termos de características. A segunda seção apresenta as contribuições teóricas às questões em torno do fenômeno da inovação nos serviços públicos, como o campo de pesquisa evoluiu até então e qual será o ponto de partida dessa pesquisa. Na terceira seção, serão analisadas as possibilidades de enriquecer os argumentos da abordagem baseada em características com o apoio da noção de diversidade dos mundos de Boltanski e Thévenot (2006), além de mostrar que o debate sobre os determinantes das inovações se encontra em destaque. Essa seção propõe-se ainda a listar esses diversos determinantes, ou justificativas da inovação, que serão objeto da nossa pesquisa.

2.1 Inovação em serviços

O estudo das inovações não é encarado somente do ponto de vista da manufatura. Também a inovação nos serviços tem sido preocupação crescente de estudos acadêmicos, à medida que cresce a importância dos serviços nas principais economias desenvolvidas.

Lemos (2000) esclarece que há uma grande e crescente migração de parte da força de trabalho, antes envolvida na produção de bens materiais, para o envolvimento na produção e distribuição de informações e conhecimento. Segue-se, então, uma tendência de aumento da importância dos recursos intangíveis na economia, sobretudo em educação e treinamento da força de trabalho e do conhecimento advindo de pesquisa e desenvolvimento.

Gallouj (2002) sustenta que a economia moderna se caracteriza tanto como uma economia de serviços como uma economia de inovação, apesar da literatura não avançar suficientemente no seu entendimento como uma economia de inovação em serviços. Esse autor repassa grande parte da literatura de interesse sobre inovação em serviços e se propõe a nos mostrar as três abordagens principais relativas ao estudo das inovações em serviços: a tecnicista, a baseada em serviços e a integradora. O autor mostra que a primeira (e dominante) se limita a dar valor à dimensão tecnológica da inovação em serviços, e a segunda é focada em formas particulares de inovação e “teorias locais”, escolhendo a abordagem integradora como sendo a mais adequada, pois é ela que melhor investiga a “convergência das atividades

de serviço e manufatura” (Gallouj, 2002, p. 27), e com a qual se pode investigar inovação sem subestimar a importância das tecnologias nem o papel das formas não tecnológicas. Na visão desse estudioso, há várias indicações da convergência entre manufatura e serviços, dentre elas a falta de clareza dos limites institucionais entre certas empresas manufatureiras e algumas companhias de serviços. Com tal convergência, há oportunidades na economia da inovação para enriquecimento mútuo entre bens e serviços. Ou seja, as empresas de serviços podem ser fonte de inspiração para atividades manufatureiras, ao possibilitarem o desenvolvimento e a aplicação de modelos interativos de inovação (GALLOUJ, 1998).

Outro argumento favorável à utilização de tal abordagem emerge na limitação por parte de uma teoria com base predominantemente tecnológica e centrada nas atividades manufatureiras, o que limita o escopo das ideias pioneiras schumpeterianas. Adicionando-se, então, uma orientação de serviços aos estudos sobre inovação, seguem-se os precedentes desenvolvidos por Schumpeter. Para Gallouj e Weinstein (1997), a definição schumpeteriana de inovação é ampla e aberta, na qual são encontradas as seguintes formas: introdução de um novo bem, introdução de novos meios de produção, a descoberta de uma nova fonte de matéria-prima ou produto semimanufaturado, a conquista de um novo mercado e o estabelecimento de uma nova organização (SCHUMPETER, 1982).

Para chegar à escolha da abordagem integradora, ele retoma diversos estudiosos e suas tentativas de desvendar a inovação em serviços, sendo analisadas não só suas limitações teóricas, mas também seus méritos. É o caso da abordagem tecnicista de Barras e seu modelo do ciclo reverso do produto, que Gallouj reconhece, por um lado, poder ser aplicado ao entendimento de atividades de serviços ligados à codificação e ao tratamento de informação, tais como bancos, contabilidade e serviços públicos. Por outro lado, esse modelo “não se estende além das ‘possibilidades tecnológicas’” (GALLOUJ, 2002, p. 14).

Pertencente, portanto, à visão integradora, Gallouj (2002) desenha uma abordagem baseada em competências e características – de serviços, técnicas e de processo –, preocupada com bens e serviços e aplicada tanto a inovações tecnológicas quanto a formas de inovação não tecnológicas. Assim, o autor vai mais além e mostra sua intenção de estender a aplicação da abordagem lancasteriana de Saviotti e Metcalfe (1984) aos serviços, originalmente utilizada por esses com a finalidade de medirem mudança tecnológica. A grande contribuição lancasteriana foi a de definir produto (bem) como uma conjugação de características de serviço, características técnicas e características de processo: “Bens possuem, ou originam, múltiplas características em proporções fixas e são essas características, não bens por si próprios, nas quais as preferências do consumidor são exercitadas” (LANCASTER, 1966, p.

154, tradução nossa). Para Saviotti e Metcalfe (1984 apud GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997, p. 539, tradução nossa), “a provisão de qualquer tipo de ‘produto’ pode ser descrito em termos de série de características que refletem, de um lado, a estrutura interna do produto em questão e, de outro, suas propriedades externas, isto é, o tipo de serviço a ser oferecido aos usuários”.

Inspirado nas ideias lancasterianas desses autores, Gallouj (2002) se propõe a descrever os serviços em termos das características finais ofertadas pelo produto do serviço. Vargas (2006) explica que, “tais como os bens, os serviços também entregam serviços e que poderiam ser representados pelas características destes”, descritas por Gallouj em forma de vetores. Ou seja, o produto do serviço, ou as características finais do serviço ofertado, corresponderiam ao resultado: da mobilização das competências do prestador de serviço; de sua capacidade técnica; e das competências do próprio cliente (em função do envolvimento na prestação). A aplicação dessa noção de produto é justificada, pois: (1) pode ser aplicada a qualquer bem tangível ou aos serviços; (2) permite um aprofundamento maior na análise sobre os processos inovativos; e (3) está enraizada em uma sólida base da teoria econômica.

Para Gadrey (1987), a sociedade de serviços é feita de formas diferentes de consumo, produção e de estilo de vida, marcadas por uma tendência à integração, unindo as esferas de produção e consumo, anteriormente separadas. O autor questiona também a divisão e a especialização da clássica organização industrial do trabalho, sobretudo entre criação e produção, pensar e fazer. Com isso, o elemento central da nova economia de serviços não é de ordem técnica, mas de ordem social, definida por um novo tipo de relacionamento entre produção de bens e serviços e atividades de consumo (GADREY, 1987).

O conceito de relação de serviço de Gadrey (1994 apud VARGAS, 2006, p. 52) tem relação com a “descrição do contexto e modalidades de cooperação entre o cliente/usuário e um fornecedor buscando atender à demanda do primeiro, a partir dos recursos detidos pelo último e por este processo de construção conjunta de soluções”. Esse modo de coordenação daqueles responsáveis pelos lados da oferta e da demanda, tanto para serviços quanto para bens, compreende, de um lado, as relações ou interações operacionais – coprodução – e, de outro, as relações sociais que controlam e regulam – por meio de contrato ou convenção – a ação em tela (GALLOUJ, 1998). Nessa linha, o serviço pode ser visto também como um fluxo de trabalho, que apresenta a interatividade como um atributo característico. Para Meirelles (2006, p. 133), é imprescindível “para a prestação de qualquer serviço a interação entre prestadores e usuários de serviço, pois é impossível a existência de um fluxo contínuo de trabalho sem um canal interativo que lhe dê suporte”.

Por seu caráter interativo, os serviços também devem ser considerados num contexto social maior. Por isso, a “diversidade dos mundos” desenvolvida por Boltanski e Thévenot (a qual será revisada mais profundamente na seção 2.3) pode ser aplicada com mais utilidade aos serviços do que a qualquer outra atividade econômica a fim de se explicarem as múltiplas formas que a inovação pode tomar. Segundo Gallouj (1998), isso acontece porque, mais do que outras atividades econômicas, o setor de serviços é caracterizado por uma diversidade de níveis de justificação (ou mundos de referência), que podem competir entre si e que são frequentemente ambíguos.

Assim, na abordagem proposta por Gallouj (2002), inovação em serviços é considerada produto da combinação dos vetores de características técnicas [T], competências do provedor [C], competências dos clientes [C'] e características dos serviços [Y]. Levando-se em conta essa combinação, destaca-se a existência de diferentes dinâmicas das características que permitem identificar modelos ou modos de inovação, tais como descritos a seguir.

Gallouj (2002) mostra que tais modelos podem ser encontrados dentro do escopo da abordagem evolucionária, que encara a inovação como um processo institucionalizado de resolução de problemas, no qual o aprendizado e a multiplicidade de interações entre os atores na organização são fundamentais.

O primeiro modelo, o de **inovação radical**, se origina de um novo grupo de características e competências, criando-se um produto totalmente novo, bem ilustrado pelo caso da substituição das carroças, conduzidas por cavalos, por veículos motores. Lemos (2000, p. 158) entende a inovação radical como o “desenvolvimento e introdução de um novo produto, processo ou forma de organização da produção inteiramente nova”. Essa forma de inovação pode representar uma quebra estrutural com o padrão tecnológico anterior, originando, por exemplo, novas indústrias, setores, mercados, além de significar também a redução de custos e aumento de qualidade em produtos existentes. Importantes inovações radicais foram capazes de causar impacto na economia e na sociedade como um todo (LE MOS, 2000). Esse tipo de inovação ajuda a produzir o que a teoria evolucionária chama de “*design* dominante” ou, nos termos de Gallouj (2002), uma série estável de características de serviços. Para ele, o modelo de inovação radical é compatível com a noção evolucionária de mudança abrupta, instabilidade ou revolução.

A **inovação de melhoria** se baseia não numa mudança da estrutura do sistema {[C], [C'], [T], [Y]}, mas na melhoria do valor (qualidade) de [Y], ou seja, de certas características de serviço. Suas raízes fazem parte dos vários processos acumulativos de aprendizagem

revelados pela teoria evolucionária, tais como “aprender fazendo”, uso, interação (GALLOUJ, 2002).

A **inovação incremental**, por sua vez, envolve a adição ou eliminação de características, podendo ser observada em diversos casos práticos, desde os serviços de limpeza (serviços básicos vs. serviços opcionais) aos de empacotamento nos supermercados. Gallouj (2002) se preocupa em distinguir esse modelo do anterior, na medida em que a inovação de melhoria tem efeitos contínuos, sobretudo os de aprendizagem, e a inovação incremental é descontínua, feita pouco a pouco. Lemos (2000, p. 159) se refere às inovações de caráter incremental como a “introdução de qualquer tipo de melhoria em um produto, processo ou organização da produção dentro de uma empresa”, sem que haja alteração na estrutura industrial, e explica que várias delas são imperceptíveis para o consumidor. São exemplos de inovações incrementais: geração de crescimento da eficiência técnica aumento da produtividade; redução de custos; aumento de qualidade e mudanças que possibilitem a ampliação das aplicações de um produto ou processo; otimização de processos de produção; o *design* de produtos; ou a diminuição na utilização de materiais e componentes na produção de um bem (LEMOS, 2000).

Tanto o modelo de melhoria quanto o incremental se propõem a realçar o nível de adaptação (ou ajuste) de uma inovação em seu ambiente, por meio da modificação das características dos serviços e com a finalidade de lidar com mudança menor nas necessidades (advindas do ambiente), desenhando pequenas modificações nas competências e nas características técnicas. Ambos os modelos são expressões do conceito evolucionário de *path dependency* (dependência de trajetória), caracterizado por certo nível de continuidade “genética” (GALLOUJ, 2002).

O modelo de **inovação *ad hoc*** define-se como a construção interativa e social de uma solução para um problema específico colocado por um dado cliente, o que confere importância à interface cliente/provedor. O exemplo básico de inovação *ad hoc* é encontrado nos serviços de consultoria. A grande limitação desse tipo de inovação se refere à sua capacidade de ser reproduzida na forma original, apesar de que, para o autor, as técnicas, a experiência e o conhecimento podem sim ser reproduzidos em outros casos. Esse modelo se liga às ideias evolucionárias por meio dos processos de aprendizados cumulativos (GALLOUJ, 2002).

A **inovação recombinação** se refere à combinação ou troca de características técnicas já existentes, sendo o modo incremental uma forma de inovação recombinação. São exemplos desse tipo de inovação: restaurantes de *fast-food*, serviços de viagem aérea e a criação da

cadeia de hotéis 'Formule 1', nos quais os serviços de hotelaria foram limitados aos básicos. As origens desse modelo estão presentes na definição schumpeteriana de inovação como a nova combinação de conhecimentos existentes (GALLOUJ, 2002).

O modelo de **inovação de formalização**, por outro lado, consiste em “colocar as características de serviço ‘em ordem’, especificando-as, fazendo-as menos confusas, tornando-as concretas, dando-lhes forma” (Gallouj, 2002, p. 87). Gallouj e Weinstein (1997) explicam que a formalização é uma tentativa de clarificar a correspondência entre características técnicas e as de serviços, e geralmente envolve a transformação de uma função geral em subfunções de serviços, o que se torna um processo precedente ao modelo de recombinação. Os autores oferecem exemplos de formalização: são aqueles encontrados na indústria de *fast-food* (organização de trabalho do restaurante McDonald's) ou na indústria de limpeza (por meio da chamada “modularização”). As ideias evolucionárias conversam com modelo de formalização por estarem ligadas a questões tais como seres multifuncionais ou processos de divisão. O foco da formalização está em controlar a variabilidade e reduzir seus custos informacionais.

A fim de se enriquecer ainda mais a noção lancasteriana das características dos produtos ou serviços, Gallouj (2002) introduz a ela a noção de diversidade dos mundos de Boltanski e Thévenot (2006). Sua ideia é estender o grau de variedade econômica e dar um caráter tanto social como técnico a essas características. Ele ainda argumenta que essa diversidade de mundos é de particular importância nos serviços, pois são atividades também diversas e até ambíguas, quando se pretende justificar suas qualidades de produto (GADREY, 1994 apud GALLOUJ, 2002, p. 170). O mesmo autor critica a abordagem de Saviotti e Metcalfe (1984 apud GALLOUJ, 2002) que, apesar de se mostrar avançada em relação a Lancaster, se limita a analisar produtos da perspectiva dos mundos industriais ou técnicos.

A introdução da diversidade dos mundos (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2006) à noção lancasteriana das características dos produtos ou serviços será tratada com mais detalhes na última parte deste capítulo, de forma a contribuir para a discussão da questão dos diversos determinantes no processo de inovação nos serviços públicos. Na próxima seção, discute-se a capacidade inovativa de um conjunto específico de serviços: o setor público.

2.2 A inovação nos serviços públicos

Como este trabalho se concentra no exame de casos de inovação nos Correios, uma empresa prestadora de serviços públicos, faz-se mister a caracterização do que é serviço

público. Não se pretende chegar a um significado definitivo desse termo, pois, como bem diz Mello (2008), essa noção não é simples, dando margem a diferentes acepções. Ademais, o serviço público está relacionado à função administrativa, que, ainda segundo esse doutrinador, é difícil de ser conceituada, pela grande heterogeneidade das atividades compreendidas nela.

Uma forma de determinar as funções próprias do governo, em contraste com as do setor privado, se faz a partir do exame dos bens e serviços necessários numa sociedade moderna. Esses bens e serviços são classificados com base em duas características importantes: a exclusão e o consumo. Um bem é classificado como de consumo conjunto ou de consumo individual de acordo com a possibilidade ou não de ser consumido conjunta e simultaneamente por diversos usuários. Isso permite a divisão de bens/serviços em quatro: bens privados, bens tributáveis, bens partilhados e bens coletivos, cujas relações estão resumidas no quadro que se segue (SAVAS, 1987).

	Fácil de negar acesso	Difícil de negar acesso
Consumo individual	Bens privados	Bens partilhados
Consumo conjunto	Bens tributáveis	Bens coletivos

Quadro 2: Quatro tipos de bens com base em suas características intrínsecas
Fonte: Savas (1987, p. 68).

Savas (1987) explica que, no caso dos bens privados e dos tributáveis, a autoridade pública desempenha um papel menos importante no que diz respeito a tais bens, que podem ser oferecidos pelo mercado. Assim, a autoridade fica restrita ao estabelecimento das regras básicas de mercado, garantindo a segurança dos bens privados e regulamentando o provimento dos bens tributáveis, e atua de forma indispensável na garantia de um suprimento regular dos bens partilhados e dos coletivos. No entanto, a ação governamental tem se tornado indispensável também para fornecer os bens privados e os bens tributáveis, a partir da escolha da sociedade, pela obrigatoriedade de serem subsidiados e supridos como se fossem bens coletivos. Aumenta-se, assim, o escopo de atuação dos governos para além do fornecimento de bens e serviços intrinsecamente coletivos.

Musgrave (1976) também lança mão do critério de exclusão para definir as necessidades públicas em necessidades sociais ou meritórias, que são satisfeitas pelo oferecimento de bens e serviços pagos por meio da receita do setor público. As necessidades sociais oferecem benefícios a todos os moradores de determinada localidade ou sociedade, independentemente da contribuição particular, ou seja, o mecanismo da exclusão não funciona

nesse caso. Portanto, o governo não espera uma contribuição voluntária, resultando na sua intervenção na prestação dos respectivos serviços. São exemplos de serviços que satisfazem às necessidades sociais: projeto de controle de enchentes, campanha sanitária para elevação do nível geral de saúde, ou melhoria do sistema judiciário. As necessidades meritórias são atendidas por serviços sujeitos ao princípio da exclusão e são satisfeitas pelo mercado, tornando-se públicas se consideradas possuidoras de mérito e por sua satisfação ser avaliada como imprescindível, a ponto de serem supridas por meio de orçamento público.

Mais especificamente em referência ao setor público brasileiro, Bresser-Pereira (1996) dividiu as ações realizadas pelo Estado em quatro pontos, contemplando desde a cúpula política maior até as unidades executoras. O primeiro setor, o núcleo estratégico brasileiro, é relativamente pequeno e é formado na Federação pelo Presidente da República, ministros de Estado e a cúpula dos ministérios, responsáveis pela definição das políticas públicas, além dos tribunais federais encabeçados pelo Supremo Tribunal Federal, onde são definidas as leis e políticas públicas. A esfera estadual e a municipal também são servidas de correspondentes núcleos estratégicos. O segundo setor se refere às atividades exclusivas de Estado, que são aquelas em que o “poder de Estado” (o poder de legislar e tributar) é exercido. A polícia, as Forças Armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação, e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos, como o Sistema Unificado de Saúde e o sistema de auxílio-desemprego, estão incluídos nessas atividades. Os serviços não exclusivos (ou competitivos) do Estado são a terceira fatia do rol de ações do Estado. Embora esses serviços não envolvam o poder de Estado, este realiza e/ou os subsidia, pois os considera de grande relevância para os direitos humanos, ou ainda porque envolvem economias externas, não podendo ser inteiramente recompensados no mercado por meio da cobrança dos serviços. Finalmente, o quarto ponto enfatizado por Bresser-Pereira (1996) é a da produção de bens e serviços para o mercado, realizada pelo Estado por meio das empresas de economia mista, que operam em setores de serviços públicos ou naqueles considerados estratégicos.

Com essa divisão, Bresser-Pereira (1996) procura diferenciar o setor público do que é puramente estatal. Para ele, esses dois conceitos não se confundem, sendo que o espaço público é mais amplo do que o estatal, já que pode ser estatal ou não estatal. Essa questão sobre se a propriedade é privada ou pública não é somente uma nomenclatura, é a submissão a um específico regime jurídico, caracterizado como um conjunto de normas jurídicas que instituem prerrogativas e sujeições. Um deles é o regime privado, no qual há equilíbrio comutativo entre iguais; o outro é o regime público, baseado na supremacia unilateral e

caracterizado pelo exercício de prerrogativas especiais de autoridade e contenções especiais ao exercício das ditas prerrogativas (BRESSER-PEREIRA,1996).

A questão normativa é de grande importância para a administração e execução dos serviços públicos no Brasil, pois a Administração Pública só pode agir dentro da legalidade, como explica Meirelles (1982, p. 70): “A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar (...)”.

Ao oferecer o conceito de serviço público, Mello (2008, p. 659) reforça seu traço normativo:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.

Nota-se que as visões de Savas (1987), Musgrave (1976), Bresser-Pereira (1996) e Mello (2008) sobre o conceito de serviço público têm em comum a importância de delinear as necessidades e os interesses em favor dos quais esses serviços atuam. Portanto, é a coletividade de determinado país ou região que define quais são os serviços ditos públicos, sempre de modo a satisfazer suas necessidades primordiais e em prol do atendimento de interesses definidos como públicos. Não cabe dizer, assim, que os serviços públicos são oferecidos unicamente pela mão do Estado, na verdade, eles podem ser delegados a outros atores econômicos, de acordo com os ditames do governo. Como as necessidades de uma sociedade não são estanques ao longo do tempo, os serviços públicos devem refletir as mudanças surgidas, devendo estar sempre atuais frente aos anseios da coletividade.

Nesse contexto, o conceito de inovação vai deixando de estar ligado basicamente a produtos e seus processos de produção para se atrelar a uma orientação de pesquisa mais geral. Para Nelson (2008) inovar tem a ver com um ato proposital, ou uma série de atos, com o intuito de se fazer algo melhor, para se encontrar uma nova necessidade ou para responder a novas circunstâncias. Ainda segundo esse estudioso, o conceito de inovação tem como parte essencial a concepção da tentativa de se realizar algo novo, e não simplesmente fazer uma

diferente escolha entre alternativas prevalecentes e inteiramente conhecidas. Com base nessas ideias, ele destaca a necessidade de se questionar como se dá o incremento do programas públicos com base em inovação e empreendedorismo, pois já passou a fase em que a Administração estudava o desempenho das firmas apenas por meio da busca por melhores formas de tomada de decisão ou melhores análises. Para o autor, o foco na inovação molda a atenção dos pesquisadores quanto à habilidade daqueles envolvidos em programas públicos em serem criativos, empreendedores, passíveis de correrem risco e capazes de aprenderem pela experiência como melhorar tais programas (NELSON, 2008).

Assim, a inovação está entre um dos impulsionadores das transformações da administração pública e da modernização dos serviços públicos, portanto é necessário que ela seja analisada nesse contexto. Para Jacobi e Pinho (2006, p. 8), ao se pensar em inovar na gestão pública, “o que está efetivamente em jogo é a transformação de uma realidade, na medida em que os indicadores sociais revelam a necessidade de mudanças para enfrentar problemas, crise ou deficiências num determinado contexto”.

Segundo Koch e Hauknes (2005), a definição de inovação está fortemente ligada ao legado das atividades de mercado em geral, sobretudo as de manufatura. Não que a inovação no setor público não contemple a produção de materiais, mas seu principal foco está na mudança das atividades de serviço, considerando que o setor público possui grande parte das características inerentes à maioria das atividades de prestação de serviços. Seguindo uma linha semelhante, Klering e Andrade (2006) constataam que os estudos têm contemplado o conceito de inovação com o foco específico da inovação tecnológica e são favoráveis a se ampliar o entendimento de tal conceito dentro de outras perspectivas, sobretudo dentro do contexto do setor público.

Cabe lembrar que, ao se falar de mudança, fala-se de aspecto diverso do conceito de inovação, apesar de este estar imbricado no conceito de mudança. Sobre tal distinção, Klering e Andrade (2006, p. 95) explicam que, de um lado, as “mudanças alteram, criam ou ampliam práticas, valores e pressupostos”; de outro, as inovações representam “mudanças mais radicais e revolucionárias, que trazem e impõem novos paradigmas e arquétipos de ação, abrangendo diferentes áreas ou perspectivas”.

Os autores optam pela “adoção do conceito de que inovações no setor público devem considerar e incorporar, tanto quanto possível, mudanças de caráter estratégico, estrutural, tecnológico, humano, cultural, político e de controle”, focando assim a produção de impactos e desenvolvimentos sociais fortes e amplos (Klering e Andrade, 2006, p. 84).

Eles mostram que os projetos inovadores (públicos ou sociais) podem ser avaliados a partir de seus atributos, que geram mudanças e inovações nas organizações e em seu contexto de atuação. São eles:

Introdução de mudanças qualitativas e quantitativas comparativamente a práticas anteriores;
Melhoria da qualidade de vida do público-alvo;
Autossustentabilidade, evitando práticas paternalistas;
Viabilidade técnica, gerencial, econômica e financeira, com adequada relação custo-benefício;
Credibilidade pública, em relação às instituições envolvidas e ao público-alvo;
<i>Accountability</i> , ou seja, prestação de contas de forma clara, objetiva, transparente e regular;
Desenvolvimento de tecnologia e responsabilidade na utilização de recursos e oportunidades;
Consolidação e ampliação do diálogo com a sociedade civil, criando maior “massa crítica”, consciência social e criação de responsabilidade pela coisa pública;
Articulação com diversos setores sociais, ou seja, com o setor público, o privado e o chamado “terceiro setor”;
Articulação entre diferentes atores, grupos, coletivos e segmentos sociais, via atuação em redes;
Articulação entre governos do mesmo nível;
Articulação entre governos de diferentes níveis;
Transferibilidade de condições e tecnologias a outras áreas, contexto, administrações e regiões;
Ampliação do número de beneficiários;
Permeabilidade ao público-alvo, ou seja, facilidade de se contatar, assimilar e adotar, no cotidiano dos cidadãos;
Simplificação da vida dos cidadãos, racionalizando ações, sem desconsiderar suas tradições, valores e afeições;
Inclusão de minorias sociais;
Incorporação de tecnologias facilitadoras da ação pública;
Fortalecimento do poder de gerenciamento para governos, permitindo tanto a delegação de ações quanto fortalecendo a capacidade de planejamento;
Enfoque sistêmico, preferindo perspectivas dinâmicas e integrativas às estáticas e pontuais.

Quadro 3: Conjunto De Atributos que podem estar presentes em Projetos Inovadores

Fonte: Adaptado de Klering e Andrade (2006).

Para tratar do conceito de inovação no contexto público, são introduzidos por Koch e Hauknes (2005) dois pontos de questionamento: primeiro, a inovação contém em seu cerne a implementação pelos agentes sociais da mudança comportamental intencional/premeditada; segundo, tal conceito deve funcionar como uma ferramenta de análise das interações e atividades sociais. Com base nisso, a seguinte definição de inovação é sugerida por eles: inovação é a implementação e o desempenho, por parte de uma entidade social, de uma nova forma ou repertório específico de ação social, deliberadamente praticada no contexto de objetivos e funcionalidades das atividades de tal entidade (KOCH; HAUKNES, 2005). Os autores querem mostrar, com isso, que a introdução de uma nova forma de fazer suas obrigações ou atividades profissionais, com o propósito de prover um serviço melhorado, é uma inovação, mesmo que alguém pudesse ter feito algo similar em algum outro lugar (KOCH; HAUKNES, 2005). As ideias deles, de certa maneira, são compatíveis com o

pensamento de Nelson (2008), que trata inovação como um fenômeno ligado a um ato proposital, ou uma série de atos, com o intuito de se fazer algo melhor.

Não é só pelo fato de o setor público ser uma atividade predominantemente ligada aos serviços que dificulta a análise de suas inovações; o distanciamento entre elas e o setor público ocorre também sob outro aspecto: há quem diga que a noção de governo burocrático inovativo é paradoxal, e que se presume que a inovação se desenvolve em empresas de negócios dinâmicas e flexíveis. Golembiewski e Vigoda (2000 apud VIGODA-GADOT; SHOHAM; SCHWABSKY; RUVIO, 2008), por exemplo, afirmam que a burocracia se apóia em antigos modelos organizacionais, ligados a tradição, canais de comunicação vertical, conformidade, ordem e controle; no entanto, inovações de sucesso se apóiam em modelos nos quais se encontram características como criatividade, comprometimento, canais diversos de comunicação, autonomia e responsabilidade.

Tal ideia tem a ver com as diferenças existentes entre o setor público e o privado. Por exemplo, Pärna e Von Tunzelmann (2007) concluem que o processo de inovação no setor de serviços públicos, diferentemente da lógica do setor privado, é pouco determinado por fatores tais como competitividade e custo dos serviços, assim como é pouco importante a pressão orçamentária. Koch e Hauknes (2005) oferecem uma comparação entre possíveis motivações nos setores público e privado³, conforme quadro a seguir.

Essa comparação permite que se destaquem as especificidades do setor público em termos de inovações. Uma das especificidades se refere à unidade de análise: as agências públicas, por exemplo, interagem com os ministérios, ao mesmo tempo em que se subordinam aos usuários de seus serviços. Outro aspecto importante para tal setor, mais que para as empresas privadas, são as decisões políticas, com as quais está intimamente ligado. Os incentivos gerenciais também se diferenciam: gestores públicos são mais avessos ao risco, pois geralmente não recebem benefícios baseados em desempenho. A questão do risco também é vista de forma diversa quando se trata da possibilidade de falhas nos projetos: as corporações aceitam isso como risco inerente ao negócio; o setor público vê isso como desperdício de dinheiro público (KOCH; HAUKNES, 2005).

³ Comparação adaptada de: HALVORSEN, T.; HAUKNES, J.; MILES, I.; RØSTE, R. Publin report D9 - On the differences between public and private sector innovation, 2005.

Motivações para inovação no setor público	Motivações para inovação no setor privado
<ul style="list-style-type: none"> ○ Prestígio ○ Autorrealização ○ Reconhecimento profissional ○ Potencial para novos negócios (<i>spin-offs</i>) ○ Idealismo ○ Carreira ○ Poder ○ Dinheiro (salário) ○ Resolução de problemas (para alcançar objetivos) ○ Aumento de financiamento ○ A propagação de uma política, ideia ou racionalidade ○ Mais pessoal ○ Relações públicas 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Prestígio ○ Autorrealização ○ Idealismo ○ Carreira ○ Poder ○ Dinheiro (salário, lucros, bônus) ○ Segurança no trabalho via aprimoramento de competitividade e lucratividade ○ Requerimento imposto ○ Resolução de problemas (para alcançar objetivos) ○ Lucros ○ Fatias de mercado ○ Competição antecipatória ○ Crescimento (em tamanho) ○ Relações públicas

Quadro 4: Comparação das possíveis motivações no Setor Público e no Privado
Fonte: Traduzido de Koch e Hauknes (2005, p. 18-19).

Ao observar como as agências e burocracias governamentais se diferem de organizações do setor privado, Dixit (2002) aponta algumas peculiaridades do setor público. Em primeiro lugar, suas ações afetam diversas pessoas que estão em posição de influenciar como dirigentes ou mandantes, criando em sua volta diversos *stakeholders*, tais como cidadãos e sindicatos. Muitas vezes, aspectos de um serviço prestado a um oferecem utilidade ou inutilidade a outros. Em segundo lugar, Dixit (2002) observa que a maioria dos órgãos de governo executa diversas tarefas, a exemplo do serviço de entrega de correspondências, que, na visão dele, possui muitas dimensões: preços de vários serviços, a média e os extremos da distribuição do tempo de entrega, limpeza das agências de correios, cortesia e eficiência dos atendentes. Assim, não se avança na clareza dos *tradeoffs* entre essas dimensões.

Há também a diferença no que tange à falta de competição. Enquanto no setor privado a busca por lucros é fator de incentivo para a competição entre as firmas, as agências públicas (e aquelas reguladas pelo setor público) na maioria das vezes operam como monopólios (DIXIT, 2002).

Por fim, Dixit (2002) aponta para a questão da motivação dos agentes, que não são somente de caráter monetário. Funcionários públicos podem ver utilidade em suas atividades profissionais porque compartilham algum propósito idealístico ou ético com a organização.

Farah (2006, p. 43) comenta sobre tais diferenças no caso brasileiro:

A introdução de inovações no setor público não se dá, portanto, apenas em contexto competitivo, como ocorre no setor privado, segundo apontado pela clássica análise schumpeteriana. Inovações na área pública parecem decorrer também de projetos das elites ou grupos no poder, os quais nem sempre se orientam pela busca da legitimidade.

Farah (2006) explica ainda que há, entre os estudiosos, a afirmação de que a competição entre governos, partidos políticos e candidatos ao poder constitui fator de inovação na gestão pública. No entanto, ela analisa que isso ocorre não só em democracias, mas também em contextos autoritários.

Apesar de haver evidências de que a realidade do setor público muitas vezes não condiz com o contexto em que as corporações privadas estão inseridas, alguns estudos difundem as práticas utilizadas pelo mercado para os serviços públicos. Tais estudos foram verificados a partir dos anos 1970, com a proliferação das ideias do *New Public Management* (NPM) em países da OECD, movimento formado por diversas doutrinas administrativas similares, unidas pelo uso de princípios gerenciais do setor privado para se planejar, gerir e avaliar o setor público. O NPM, na verdade, é uma marca nomeada posteriormente, e os agentes públicos não se utilizaram desse nome ao longo das providências tomadas durante as reformas. O NPM suscitou o aparecimento de dois tipos de opiniões opostas entre políticos, burocratas e pesquisadores: de um lado, aqueles que acreditam ser o NPM a única maneira de corrigir os problemas do setor público; de outro, aqueles que acreditam que esse movimento subestima a qualidade de ética e cultura do setor público (RØSTE, 2005).

Farah (2006, p. 51), que se destaca pelo aprofundamento na análise sobre a evolução do setor público brasileiro em relação a suas inovações, comenta:

Assim, a onda de reformas do setor público nos países desenvolvidos iniciada no final da década de 1970, ao propor a adoção do paradigma gerencial, tem como referência implícita este novo paradigma de gestão do setor privado, o paradigma flexível, o qual, por sua vez, tem como um de

seus eixos centrais a valorização da mudança permanente, a valorização da inovação.

FARAH (2006) destaca que Osborne e Gaebler (1992) também disseminaram essa cultura de valorização da inovação entre os serviços públicos no Brasil. Para eles, esses serviços se submetem “a uma era de nichos de mercado, nos quais os consumidores se habituaram a uma alta qualidade e ampla escolha” e se inserem em um ambiente que “exige instituições extremamente flexíveis e adaptáveis” (OSBORNE; GAEBLER, 1992, tradução nossa). A maioria das instituições governamentais realiza tarefas cada vez mais complexas, em ambientes competitivos e de mudanças rápidas e, de um lado, essa nova realidade dificultou a forma de agir, de outro, esses confrontos tumultuosos ocorridos em novas realidades que afetam instituições antigas são um sintoma de progresso.

Pergunta-se então: O que organizações governamentais inovadoras têm em comum? Osborne e Gaebler (1992) respondem a essa questão propondo uma lista de dez princípios fundamentais que estão por trás de uma nova forma de governo. Para esses autores, os governos empreendedores:

- promovem competição entre provedores de serviços;
- dão poder a cidadãos, levando o controle para fora da burocracia em direção à sociedade;
- medem a *performance* de suas agências, focando não os recursos, mas os resultados;
- são comandados por suas missões;
- redefinem seus clientes como consumidores e lhes oferecem escolhas;
- previnem problemas antes que eles surjam;
- centram suas energias em economizar o orçamento;
- descentralizam autoridade, abrangendo gerenciamento participativo;
- preferem mecanismos de mercado àqueles burocráticos; e
- focam não simplesmente a provisão de serviços públicos, mas a catalisação de todos os setores para agir com a finalidade de resolver o problema da sociedade.

Não se pode retirar o crédito das contribuições oferecidas pelo NPM, pois muitas delas inspiraram não só processos de mudança, mas também processos de inovação. No entanto, tal vertente revela certos limites. Há críticas, por exemplo, que atribuem ao NPM o insucesso de

reformas que ficaram incompletas no setor público, não sendo consideradas outras inovações ou reformas. Outros críticos argumentam que não se poderia aplicar um único modelo de governança a todos os tipos de agentes governamentais em diversas situações. Ou seja, o NPM pode ter conteúdo, efeitos e implicações diversas em cada país, pois absorvem características de base nacional, quais sejam: de um lado, a história político-administrativa, a cultura, as tradições e o estilo de governança; de outro, as questões políticas inseridas nos fatores constitucionais e estruturais (RØSTE, 2005).

A mesma tendência de investigação da inovação nos serviços privados ocorre no caso dos serviços públicos, tendo em vista que a abordagem tecnicista é dominante também entre as pesquisas referentes ao setor público, conferindo peso maior à dimensão tecnológica das atividades. Essa tendência é ilustrada pelo aparecimento de diversos trabalhos sobre o tema “governo eletrônico” (ou “*e-Government*”). Por exemplo, Potnis (2010), considerando o governo eletrônico uma das maiores inovações do setor público, procurou mensurar tais iniciativas de inovação. Raus, Flügge e Boutellier (2009) mostraram a preocupação da União Europeia em facilitar as transações internacionais assim com em assegurar importações e exportações, provendo um modelo de governo eletrônico, mais especificamente ligado a uma solução de alfândega eletrônica. Os autores focaram suas análises nos facilitadores e barreiras ao gerenciamento alfandegário e como isso tem a ver com a adoção e difusão do governo eletrônico nesse âmbito.

Também utilizando os sistemas alfandegários eletrônicos como objeto, Raus, Liu e Kipp (2010) avaliam o valor das inovações em TI (tecnologia da informação) do tipo “negócio-a-governo” para os *stakeholders* públicos e privados. Um trabalho brasileiro buscou “identificar o estágio de institucionalização do governo eletrônico no Brasil e os possíveis reflexos dessa política na inclusão digital”, concluindo que “o único aspecto que poderia ser considerado institucionalizado no governo eletrônico seria a relação do Estado com o terceiro setor na política de inclusão digital, encontrando-se os demais aspectos investigados, em sua maioria, em estágios de semi-institucionalização” (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2006, p. 66).

A partir do quadro esboçado, percebe-se que o setor público, em diversos países, tem se deparado com as exigências da sociedade para o atendimento de suas demandas por meio de maior número e melhores serviços públicos. No entanto, o setor público não é somente uma atividade baseada em serviços, pois se utiliza e cria soluções a partir da utilização de tecnologias da informação, como é o caso do governo eletrônico. Não se pode esquecer que algumas empresas públicas também são produtoras de bens. Notório exemplo é o da Petrobrás (2010) – cujo acionista majoritário é o governo brasileiro –, empresa de energia que atua nas

seguintes áreas: exploração e produção, refino, comercialização e transporte de óleo e gás natural, petroquímica, distribuição de derivados, energia elétrica, biocombustíveis e outras fontes renováveis de energia. Portanto, tanto as atividades de serviços quanto a dimensão tecnológica das inovações no setor público não podem ser ignoradas para fins de investigação. Ou seja, mostra-se pertinente a investigação desse tema com base em uma abordagem que integre tanto bens quanto serviços. Como se pode perceber na seção anterior, esse caminho é escolhido por Gallouj (2002, p. 27), pois, para ele, a abordagem integradora é a que melhor investiga a “convergência das atividades de serviço e manufatura”. Na busca de tal convergência, o autor estende a aplicação da abordagem lancasteriana de Saviotti e Metcalfe (1984 apud GALLOUJ, 2002) aos serviços, descrevendo-os em termos das características finais que o resultado do serviço deveria oferecer. A fim de enriquecer ainda mais a noção lancasteriana das características dos produtos ou serviços, o autor introduz a ela a noção de diversidade dos mundos de Boltanski e Thévenot (2006). Com essa noção, um serviço pode ser definido e qualificado em meio a uma variedade de características técnicas, competências e situações. Na próxima seção, os determinantes da inovação e dos diversos mundos serão examinados mais a fundo.

2.3 Determinantes da inovação

Nessa seção, enfatiza-se a discussão sobre os determinantes da inovação nos serviços, realçando estudos voltados a estas questões baseadas em quais fatores são determinantes da inovação e como eles atuam nos diversos casos. Em seguida, enfocam-se os “mundos” de Boltanski e Thévenot (2006), descrevendo-se suas características peculiares. Enfim, é efetuado um debate de como a diversidade de “mundos” pode contribuir para a análise dos fatores que determinam inovações.

Nesta etapa, parte-se do pressuposto de que as inovações nos serviços, inclusive os públicos, são determinadas por uma diversidade de fatores. Considerando que o objetivo geral deste trabalho é analisar os fatores determinantes no desenvolvimento das inovações nesses serviços (mais precisamente, nos serviços postais), nesta seção vê-se que entre as vertentes principais no exame de inovações se encontra o debate sobre seus determinantes. Não é intenção aqui prender-se ao debate das inovações em serviços somente, tendo em vista que a literatura baseada nas inovações tecnológicas também tem o potencial de inspirar pesquisas sobre determinantes da inovação em geral.

A preocupação com os determinantes do processo inovativo não é recente. Rothwell (1994) mostra que desde os anos 1950 há um movimento crescente disposto a listar e examinar a variedade de determinantes, tendo em vista que as firmas têm cada vez mais encarado a intensidade da competição e o ambiente econômico turbulento, complexo e de incerteza. Assim, elas buscam se adaptar a esse ambiente por meio de alianças com outras organizações e de ganhos de flexibilidade e rapidez, esta última qualidade sendo alvo de atenção pela importância de uma companhia ser o que se chama de “inovador rápido” (aquele que primeiro oferece ao mercado um novo produto ou modelo), para fins de manutenção de sua competitividade. O autor mostra que os fatores que impulsionam as inovações estão inseridos na chamada quinta geração (5G) dos processos de inovação, uma lista formada por vinte e quatro fatores, envolvidos no desenvolvimento tanto de rapidez quanto de eficiência nos negócios inovativos de sucesso (ROTHWELL, 1994).

Os principais fatores elencados por Rothwell (1994) em seu modelo 5G estão baseados nas seguintes características:

- maior integração organizacional e de sistema (incluindo redes externas de relacionamento);
- estruturas organizacionais mais enxutas e flexíveis, incluindo delegação da tomada de decisão;
- base de dados interna desenvolvida;
- desenvolvimento de produto com apoio eletrônico;
- efetivas ligações eletrônicas externas.

Ou seja, um dos aspectos principais dos processos de inovação são: integração, flexibilidade, redes de relacionamento e processamento informacional em tempo real (ROTHWELL, 1994).

Já os anos 1970 foram marcados pelas controvérsias tecnocientíficas, que enchiam páginas das principais revistas acadêmicas da área, ao redor dos principais fatores de determinação para a direção e a escala das atividades inventivas e inovativas nas sociedades industrializadas contemporâneas. De um lado estavam aqueles que propunham a visão dominante da época, conhecida como “*science push*” (ou teoria ofertista), argumentando que são os resultados da pesquisa básica que permitem, em última instância, mudanças nos processos de produção e geram novos produtos. Do outro lado, opunha-se a isso a visão chamada de “*demand pull*”, dos que defendiam a posição de que o mercado era a principal fonte de influência para a atividade inventiva.

Velho (2010) comenta que o professor Christopher Freeman percebeu duas importantes características desse debate. A primeira se refere ao papel dos interesses dos grupos sociais relevantes no alinhamento destes aos diferentes lados do debate. A segunda diz respeito ao poder de persuasão dos dados quantitativos na cultura científica.

Concluiu-se, com isso, que novas tecnologias não são apenas invenções isoladas, mas também estão envolvidas em um conjunto de inovações tecnológicas e organizacionais inter-relacionadas. Nessa visão, empresas, universidades e outros atores, juntamente com tradições, conhecimento (ou *expertise*) acumulado e contexto político, são elementos que produzem mudança técnica na economia dos países. Para Velho (2010, p. 219), essa conclusão é “alentadora para os tomadores de decisão, já que permite um amplo espaço para intervenção, que é exatamente a razão pela qual ele estudava as atividades científicas e inventivas”.

Em termos de desenvolvimento tecnológico, Boehe e Zawislak (2007) se preocuparam com as influências do ambiente no processo de inovação de subsidiárias brasileiras de empresas multinacionais, classificando os diferentes tipos de estímulos externos para a inovação, distribuídos em três categorias genéricas: ambientes corporativo, operacional e institucional da subsidiária. Os autores ainda destacam que “relações entre tais diferentes tipos de estímulos externos [...] ainda carecem de investigação acadêmica, o que se evidencia pelo pequeno volume de literatura sobre o tema” (BOEHE e ZAWISLAK; 2007, p. 99), tendo em vista que a relevância de incentivos para inovação em subsidiárias se limita a dois fatores: oferta de C&T (ciência e tecnologia) no país anfitrião e a necessidade de responder a estímulos específicos do mercado.

Ainda tratando de inovações tecnológicas, baseado em oitenta e três firmas manufactureiras indianas, Madanmohan (2005) buscou entender os determinantes da inovação tecnológica incremental, classificada como material, de operações, de escala e de produto. O que se encontrou foram políticas governamentais, orientação ao consumidor e formalização como preditores de inovações materiais. As operacionais são relacionadas à coordenação funcional, orientação de processo, centralização e demanda anual do produto. Inovações de escala, por sua vez, são determinadas por orientação ao consumidor e formalização. Enfim, as inovações de produto têm a ver com planejamento tecnológico e intensidade das atividades de pesquisa e desenvolvimento (MADANMOHAN, 2005). Raymond e St-Pierre (2010) mostram também que essas últimas, pesquisa e desenvolvimento, são determinantes que recebem mais atenção por parte dos pesquisadores, inclusive nas inovações no âmbito das pequenas e médias empresas.

Outro desses determinantes é o próprio governo, não como agente de inovação, mas sim como consumidor de produtos providos do mercado. Moreira (2009), por exemplo, em estudo brasileiro, mostra a utilização das compras governamentais como instrumentos para a indução de inovações em prestadoras de serviços de *software*. Seus resultados apontam para o aparecimento de inovações no atendimento a clientes governamentais mesmo quando não é identificada a intencionalidade em sua indução por parte dos clientes. Moreira (2009) explica que o entendimento dos processos de inovação evoluiu de forma a considerar a influência de fatores institucionais, organizacionais e econômicos nesses processos.

Os Sistemas de Inovação, ou modelo sistêmico de inovação, se propõem, nesse contexto, a compreender de que forma as diversas atividades, além de pesquisa e desenvolvimento formal, impactam o desenvolvimento dos processos de inovação, tais como: sistemas de redes de relações diretas e indiretas com outras empresas, a infraestrutura de pesquisa pública e privada, as instituições de ensino e pesquisa, a economia nacional e internacional, o sistema inovativo e outras instituições.

Ainda nessa linha, Moreira e Vargas (2009) formularam uma interpretação teórica baseada no *Chain-Linked Model* (ou Modelo Linear de Inovação), no qual a inovação é tida como “um processo sequencial e hierárquico, onde se passa de forma sucessiva da investigação fundamental para a investigação aplicada e desta para o desenvolvimento do produto e conseqüente produção e comercialização” (ABRUNHOSA; MARQUES, 2005, p. 13 apud MOREIRA; VARGAS, 2009, p. 37), mostrando que “a indução de inovações por compras governamentais requer não apenas intencionalidade política, mas capacitação para a adoção de requisitos efetivos na indução de soluções genuinamente inovadoras” (MOREIRA; VARGAS, 2009, p. 35).

Por sua vez, Vargas (2006, p. 95) explica que as combinações setoriais, unidas com as características da demanda, “tendem a estabelecer os principais determinantes para a organização da produção e das atividades inovadoras no interior das firmas, obviamente, mediadas pelas capacidades organizacionais de cada uma delas”. A partir da noção de rede tecnoeconômica (RTE) como *framework* para análise da dinâmica dos processos de inovação no setor de serviços, ele mostra que tais processos envolvem diferentes atores, formas, finalidades e determinantes da inovação numa mesma abordagem que, demonstrando a variabilidade do processo de inovação, evitam qualquer rigidez imposta pela tecnologia. Sua pesquisa se baseou em casos de inovações em hospitais, no Brasil e na França, observando, quanto aos determinantes, tanto nos hospitais privados como nos hospitais públicos, “o forte direcionamento provocado pelas normas impostas pelas autoridades públicas, seja na

acreditação hospitalar, seja na indução de parcerias e redes, seja, ainda, na autorização para a incorporação tecnológica” (VARGAS, 2006, p. 252).

Não se podem esquecer outros determinantes já abordados anteriormente, a exemplo do que concluíram Pärna e Von Tunzelmann (2007): o processo de inovação no setor de serviços públicos, diferentemente da lógica do setor privado, é pouco determinado por fatores tais como competitividade e custo dos serviços, assim como é pouco importante a pressão orçamentária.

Além desses elementos, ao analisar as inovações desenvolvidas nas instituições públicas em prol da cidadania, torna-se importante a verificação dos mecanismos não só facilitadores mas também inibidores. Ou seja, a reflexão em torno desse tema exige análises sobre os seus alcances e limites, além de questionamentos sobre a maneira como se podem reduzir as barreiras à inovação nos governos, como discutido por Mulgan e Albury (2003).

Jacobi e Pinho (2006) se debruçam no caso brasileiro e elencam algumas perguntas comuns no que se refere ao setor público:

- Quais os elementos favoráveis a uma inovação?
- Que fatores determinam as mudanças?
- Que determinantes político-institucionais interagem num processo de inovação? Há mudanças na lógica e racionalidade da gestão?
- Qual o papel da classe dirigente? Ela assume a necessidade de romper com as práticas tradicionais da cultura política brasileira?
- Qual o estímulo/fortalecimento de práticas que estimulam o engajamento da comunidade? Há democratização no acesso a informações?
- Quais os atores sociais envolvidos? Atores “novos” são incluídos no processo de formulação, implementação, avaliação e controle das políticas fortalecendo uma cidadania ativa? (JACOBI; PINHO, 2006, p. 10).

Como se percebe, esboça-se um quadro no qual os determinantes das inovações se mostram de formas variadas. Em meio a essa multiplicidade de determinantes, alguns podem se originar a partir de situações semelhantes, que podem ser agrupadas em subdivisões. Um critério de agrupamento desses determinantes pode se basear nos princípios que formam os mundos de Boltanski e Thévenot. Esses autores argumentam que as pessoas mobilizam competências apropriadas para cada situação em particular, sobretudo nos episódios de discordância, quando se utilizam de princípios de justificativa, ou senso de justiça, e buscam

por estrutura válida para atingir um acordo (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2006 apud DODIER, 1993).

Gallouj (2002) descreve as ideias de Boltanski e Thévenot (2006), mostrando que existe certo número de mundos ditos “puros” que opera de acordo com seus respectivos princípios que, por sua vez, determinam as formas pelas quais os atores avaliam uma situação e justificam suas posições. Esses mundos, também chamados de cidades, são modelos das organizações sociais que, ao serem submetidas ao imperativo das justificações, seguem uma tendência de incorporação da referência a uma forma de convenção geral, orientada ao bem comum, com pretensão e validade universal. Pormenorizando, “[...] o conceito de cidade é orientado para a questão da justiça. Visa modelizar os tipos de operações a que os atores se dedicam, durante as polêmicas que os opõem, quando confrontados ao imperativo da justificação” (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 55-56).

As justificações compartilhadas apresentam uma determinada situação como a ordem aceitável, a única possível ou a melhor delas. Tais justificações se baseiam em “argumentos suficientemente robustos para serem aceitos como pacíficos por um número bastante grande de pessoas, de tal modo que seja possível conter ou superar” algum problema ou disputa (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 42).

Os seguintes princípios são frisados:

- O princípio comum maior, que estabelece equivalência entre as entidades;
- O estado de grandeza (ou de mérito), que define as “grandes entidades” que asseguram a continuidade do princípio comum maior;
- O estado de “insignificância”, contrário ao anterior;
- Aquilo que confere dignidade aos indivíduos (ex.: trabalho, interesse);
- O repertório de sujeitos, ou seja, a lista de indivíduos que caracterizam um determinado mundo;
- O repertório de objetos de um determinado mundo;
- A fórmula de investimento, ou a expressão do sacrifício requerido para mudança de estado; e
- A ordem de grandeza, ou o *ranking* relativo dos estados de grandeza.

Vale destacar que pode haver uma falta de conexão dos estados de grandeza às pessoas, condicionando ao aparecimento da chamada “disputa” (ou *contention*), ou seja, um desacordo entre as riquezas das pessoas e por consequência em torno da equidade das maneiras em que as riquezas se distribuem em dada situação. A essa distribuição, são

estabelecidos desafios em forma de *testes* que impactam a natureza factual dos elementos invocados para estabelecer riquezas. Recorre-se com frequência a testes em situações que levam a incertezas sobre a grandeza, de modo a resolvê-las ou removê-las, ou ainda em casos de desacordo, por meio do apelo ao princípio comum maior. Participantes sendo testados devem permanecer no âmbito de um só mundo, evitando inclusive elementos de distração a todo custo. Enfim, esses testes mitigam o risco das distrações, pois pressupõem limites em tempo e espaço. Eles se mostram importantes na descrição dos mundos e de suas particularidades (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2006).

Gallouj toma como base, para definir e qualificar um produto, quatro mundos de Boltanski e Thévenot, quais sejam:

1. O mundo industrial ou técnico;
2. O mundo financeiro ou de mercado, das transações monetárias e financeiras;
3. O mundo doméstico, aquele das relações interpessoais, de empatia e confiança;
4. O mundo cívico, aquele das relações sociais baseadas na preocupação por igualdade de tratamento, equidade e justiça.

Além desses quatro, mais dois mundos pertencem às idéias da dupla de teóricos: o mundo da inspiração e o da fama. Gallouj (2002), no entanto, exclui ambos na análise da inovação. A razão apontada por ele para exclusão do mundo da inspiração está na preocupação com as inovações que afetam a economia e os mercados, nas quais momentos de independência e de criação livre, não relacionadas a considerações comerciais ou industriais, são grandes exceções. Ou seja, o tipo de criação que interessa ao autor é aquele que interessa também aos economistas, ao invés dos *gourmets*, dos admiradores da estética ou dos amantes da música (GALLOUJ, 2002). Com relação ao mundo da fama, apesar de não se configurar seu objeto de estudo, Gallouj (2002) destaca que, muitas vezes, a imagem e a reputação são características inerentes a determinadas atividades de serviços, das quais é difícil de excluir o mundo baseado na opinião.

Apesar de a abordagem conduzida por Gallouj (2002) não contemplar os mundos da inspiração e da fama, todos os seis mundos serão considerados como ponto de partida para fins de análise a ser efetuada no presente estudo.

Gallouj (2002) explica que o *mundo cívico* tem papel fundamental nas atividades de serviços públicos e sociais. Não se pretende, neste estudo, que seja estabelecido um limite a apenas esse mundo, tendo em vista que a diversidade dos mundos enriquece a análise das inovações, mas cabe ressaltar que esse mundo é de vital importância nas possibilidades de estudos sobre a inovação nos serviços prestados pela administração pública. Ele comenta, por

exemplo, sobre o caso dos correios franceses, organização que demanda competências sociais e civis. Os serviços postais podem ser analisados do ponto de vista das competências dos consumidores, que podem ser fracas, por conta de desvantagens sociais, econômicas, cognitivas ou culturais. A fim de se balancear a relação serviço postal e consumidores, é possível a mobilização das competências civis e sociais da equipe que lida com o público, traduzindo então suas necessidades.

Kon (1999) explica que critérios econômicos de custos e lucros não são os únicos através dos quais se analisam os serviços públicos; estes são também analisados através de critérios sociais, incluindo a possibilidade de acesso por parte dos consumidores e a qualidade do produto. A autora lembra ainda que muitos serviços são relacionados com bens públicos puros, os quais não podem ser fornecidos pelo setor privado ou empresários individuais, a exemplo das funções de defesa, administrativas ou regulatórias.

Ressalta-se que o mundo do mercado também tem importância no âmbito do setor público, sobretudo aquele envolvido em atividades financeiras, como ocorre nos correios franceses, que oferecem serviços cujas características estão ligadas, por exemplo, a lucros, ganhos, valor de vários ativos financeiros mantidos por consumidores (GALLOUJ, 2002).

No Brasil, os Correios são também um caso de organização envolvida no mundo mercadológico: a variedade de seus serviços se refletiu no ano de 2005, por exemplo, no crescimento real de sua receita operacional (obtida a partir da venda de serviços e produtos, desconsiderando o aumento médio das tarifas) – 7,6%, ou seja, cerca de 2,7 vezes o crescimento estimado para o PIB (ECT, 2005). Os Correios introduziram, em sua rede de atendimento, serviços bancários básicos (tipicamente de mercado) por meio de seu Banco Postal, além de outros produtos financeiros, tais como o Vale Postal, relativo à remessa de valores através de ordem de pagamento via agências. O mundo de mercado pode ser encontrado também no programa de venda de títulos a pessoas físicas (Tesouro Direto) desenvolvido pela Secretaria do Tesouro Nacional, subordinada ao Ministério da Fazenda brasileiro e responsável predominantemente pela gestão do gasto público. O Tesouro Direto é uma opção para quem quer investir com baixo custo, alta rentabilidade e liquidez quase imediata, o que mostra a presença do mundo do mercado nas atividades de uma organização pública (BRASIL, 2010).

Também se pode observar que as características do mundo cívico podem se combinar com as bases da administração pública brasileira, ou seja, são encontradas similaridades e relações entre os conceitos relativos ao mundo cívico de Boltanski e Thévenot (2006) e aspectos característicos do setor público brasileiro. Um exemplo disso é a primeira

peculiaridade do mundo cívico, no qual as entidades que o constituem são pessoas coletivas, que tomam forma, permanecem e têm presença por meios de arranjos destinados a estabilizá-las e equipá-las de seres humanos. Nesse mundo, as pessoas são sujeitas à mesma justiça e ouvem a voz da consciência coletiva, que subordina suas próprias vontades a uma “vontade geral”. As ações das pessoas são relevantes quando participantes em um movimento social, conferindo significado e justificação a seus comportamentos individuais. Em diversos momentos, a Constituição Federal (1988) trata dessa vontade geral, que se sobrepõe às individuais, e da pessoa coletiva, a começar pelo que é dito em seu preâmbulo: “nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais”.

Outra questão parte do princípio de que a grandeza pode ser também atribuída a uma entidade reconhecida como representativa, o que dá autoridade dentro de uma organização e confere capacidade de exercer poder. A esses representantes é conferido um caráter legal; a legalidade define a forma de grandeza apreciada nesse mundo. De forma similar a isso, há nesse mundo a necessidade de se “verificar a legalidade dos candidatos, que, para serem elegíveis, devem ser livres, isto é, apartados dos laços de dependência pessoal que constitui a grandeza das pessoas no mundo cívico” (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2006, p. 186). Isso garante “liberdade de discurso”, e essa liberdade é condição para a dignidade, pois respeita as aspirações cidadãs de unidade. Esse caráter legal também é tratado na Constituição Federal (1988), ao listar um dos fundamentos da República, o pluralismo político, e ao dizer que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Os termos da lei se mostram importantes ao definirem que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”.

Os autores explicam quando entidades são pessoas (ou sujeitos): “capazes de ter direitos e obrigações, isto é, quando elas foram criadas ou autorizadas por um ato no qual a vontade de todos é expressa” (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2006, p. 187). Tal vontade existe, por exemplo, por meio da existência da Câmara dos Deputados, que “compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”, como indicado na Constituição Federal brasileira de 1988. Souza (2009) explica os limites impostos pela lei aos governantes: “Ao serem proclamados como detentores do poder, devem exercê-lo obedecendo, cumprindo e colocando em prática um quadro normativo, que busca embargar quaisquer tipos de favoritismos, perseguições ou desmandos”, ou seja, devem opor-se às diversas formas de poder autoritário.

No mundo cívico, as formas legais e instrumentos que dão sinais de presença concreta, representam a relação dos objetos que o caracterizam, tais como: direitos, legislação, decreto, ordem, medida, corte, formalidade, procedimento, transcrições, infração, capacidade eleitoral, códigos, critério, distrito, Estado, programa, política, relato, *slogan*, cadeira, sede, escritório local, entre outros. A questão normativa é de grande importância para a administração pública no Brasil, pois a Administração Pública só pode agir dentro da legalidade e o administrador público está sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, não podendo se desviar deles (MEIRELLES, 1982).

As relações de grandeza, por sua vez, se expressam pelas relações de delegação, com as quais os representantes aumentam sua própria grandeza, traduzindo e expressando as aspirações das massas. O principal modo de relacionamento nesse mundo é por meio de associações entre pessoas ou entidades, sendo necessário agir de forma a montar, reagrupar, reunir ou unificar.

Enfim, em contraste com os aspectos de grandeza, a decadência do mundo cívico é vista quando há questões relativas a divisão, minorias, particularidades, isolamento, corte da base eleitoral, individualismo, o servir a si próprio, desvio, subgrupo, irregularidades, arbitrariedade, anulação, retirada. Para evitar tais aspectos negativos à manutenção do mundo cívico, a administração pública elenca condutas não desejáveis do seu funcionalismo, tais como as da lista de proibições do art. 117 da Lei n. 8.112 (1990). É proibido, por exemplo, “receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições”, ou então, “manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil”. Isso tem como finalidade evitar as minorias, as particularidades ou o desvio. O servir a si próprio é evitado quando se proíbe constar da publicidade de serviços (dentre outras coisas) dos órgãos públicos, nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, como dita a Lei n. 8.666 (1993).

Muitos outros exemplos podem ser dados em relação à imposição legal que baliza as atividades da administração pública. Em diversos momentos, por sua vez, Boltanski e Thévenot (2006) argumentam sobre a relevância das normas e regras para a existência do mundo cívico. Ou seja, as regras gerais da administração pública e as peculiaridades do mundo cívico convergem para as mesmas ideias. É possível concluir, então, que há similaridades e relações entre os conceitos relativos ao mundo cívico de Boltanski e Thévenot (2006) e aspectos característicos do setor público brasileiro. Não só o mundo cívico é

relevante; há toda uma diversidade a ser explorada pelos pesquisadores em se tratando de inovação nos serviços públicos.

Essa diversidade é enriquecida por outro contexto, o do *mundo industrial*. Nele, são destacados os métodos científicos e a tecnologia. Mas a difusão de descobertas tecnológicas envolvidas num processo de *inovação* excede as barreiras do mundo industrial, pois a ciência e a tecnologia possuem um histórico de heterogeneidade. Enquanto a comprovação científica se inscreve no teste industrial, uma inovação quebra com a tradição de acordo com a justificação da inspiração; enquanto certas ações ligadas à mudança tecnológica se concentram no mundo da fama, dando crédito à opinião pública, outras dependem das questões domésticas baseadas na sólida reputação, ou ainda no estabelecimento de valor de mercado na resposta aos desejos dos usuários.

O princípio comum maior desse mundo se baseia na eficiência dos seres, sua produtividade e sua capacidade de assegurar operações normais e de responder adequadamente às necessidades. A forma industrial de coordenação busca constituir a seguinte temporalidade: comparação das situações presentes e as que estão para vir; o que conta é o amanhã, e se expressa pelas máquinas ou trabalhadores do “amanhã”. Os seres são funcionais, operacionais, e expressam seu estado de grandeza ao se integrarem às engrenagens de uma organização, dando confiabilidade e garantindo projetos realistas futuramente.

Por outro lado, a insignificância se traduz em ineficiência, em pessoas desempregadas, inativas, não qualificadas, e em coisas subjetivas. “Seres são também insignificantes quando, ao invés de serem abertos ao futuro, prendem-se à matriz do passado, fracassando no desenvolver-se, mantendo-se estáticos, rígidos, pouco adaptados” (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2006, p. 205). A insignificância se mostra por meio de sinais negativos tais como desperdício de capacidade humana, rejeitos, poluição ou deterioração, relacionados a eventos casuais, incidentes ou riscos.

O poder humano para a atividade ou para a ação (implementado por meio do trabalho) mostra a dignidade do mundo industrial, e seus atores possuem qualificação profissional, que serve como hierarquia entre gerência, líderes, tomadores de decisão, supervisores, técnicos, operadores, e assim por diante. Os objetos são ilustrados por instrumentos, e o maior deles é o próprio corpo humano, que trabalha por meio de esforço. Os demais instrumentos de natureza industrial, tais como métodos, tarefa, lista, gráfico, calendário, plano ou probabilidade, são simplesmente extensores da eficiência do trabalho humano. A fórmula de investimento nesse mundo é o progresso, ou seja, os investimentos abrem espaço para novos desenvolvimentos, a fim de se evitar obsolescência futura. As relações de grandeza nesse contexto são as de

controle: pessoas são mais significantes em relação a outras por meio da responsabilidade assumida ou do controle do futuro. Os relacionamentos, por sua vez, são caracterizados por ações tais como: colocar os fatores de produção para trabalhar, interagir, necessitar, integrar, organizar, controlar, antecipar, implementar, trazer luz, formalizar, otimizar. Enfim, a dignidade industrial é ameaçada no tratamento das pessoas como coisas (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2006).

Boltanski e Thévenot (2006) frisam que as vantagens do mundo industrial, associadas à implementação de tecnologias eficientes, não devem ser confundidas com as vantagens coordenadas pelos bens de mercado do *mundo mercantil* (ou financeiro). Enquanto o mundo industrial se relaciona a limites objetivos, inscritos em funções de produção, o mundo do mercado se liga a desejos expressos pelos usuários ou consumidores. Esses desejos direcionam os indivíduos em direção à posse dos objetos, tornando a competição (princípio maior) explicitada nas justificações ocorridas. No mundo de mercado, objetos de grandeza são bens à venda com posição diferenciada em um mercado; pessoas possuidoras de grandeza são ricas, milionárias, são donas do que os outros querem, de objetos valiosos e luxuosos. O vocabulário usado nesse caso está centrado na competição: ir em frente, desafiar a si próprio, atingir o topo, ser um vencedor. Diferentemente do mundo industrial, o estado de grandeza não inclui uma memória do passado, nem mesmo planos para o futuro; a instabilidade não é um defeito e a sorte pode ser favorável para aqueles que a exploram de forma oportunística. Ao contrário, o estado de insignificância é aquele no qual as pessoas fracassam, ficam estagnadas, perdem, e no qual bens são rejeitados, desprezados ou odiados. A dignidade desse mundo ocorre no amor às coisas, no desejo, na vontade de se obter satisfação, no egoísmo. As pessoas querem adquirir a vida real. Isso de certa forma se mostra paradoxal, pois a dignidade, que se designa pela capacidade de compartilhar um bem comum, aqui toma forma de um desejo egoísta. Os sujeitos desse mundo são clientes, competidores, compradores e vendedores, relacionando-se mutuamente como homens de negócio; os objetos, itens de luxo, com função diversa daqueles do âmbito industrial: estes possuem características padronizadas e são valorizados pela eficiência que empregam, aqueles se prestam a saciar os diversos desejos.

A fórmula de investimento assegura acesso ao bem comum por meio de sacrifício. Assim, no mundo de mercado, as pessoas estão apartadas umas das outras, liberadas de maneira a estarem disponíveis a conseguir oportunidades em uma transação qualquer. Ou seja, sujeitos são tão disponíveis para o mercado quanto os objetos. Há também o ponto de vista, o distanciamento emocional, o controle a respeito do emocional alheio que são

relevantes para a grandeza. O oportunismo vai ao encontro da atenção dada aos outros, pressupondo a habilidade de ouvir, e é consubstancial com o egoísmo da ordem mercadológica. Nessa lógica, o estado de grandeza se sobrepõe ao de insignificância numa relação de posse, propriedade: aquele com maior grandeza incorpora os outros ao possuir o desejo dos de menor grandeza. Seres desse mundo estão fazendo negócio (“*doing business*”) por meio das seguintes ações: comprar, vender, negociar, beneficiar-se de, pagar, competir. O teste (verificação) é o momento em que o trato está feito, arranjado, culminando num contrato. As evidências da presença do mundo de mercado se encontram no dinheiro, no benefício, no resultado da transação, no pagamento em retorno ao investimento. Enfim, a queda do mundo de mercado se caracteriza pela servidão ao dinheiro, pelo domínio do servente como parte do patrimônio, ou seja, a riqueza vai em direção da posse direta da outra pessoa ao invés da propriedade dos bens desejados.

Boltanski e Chiapello (2009) explicam que, nas transações mercantis, é importante o estabelecimento de uma relação de *confiança* entre o vendedor e o comprador, de forma que este não seja enganado ao adquirir um bem ou serviço. O comprador, por sua vez, se utiliza de a *reputação*, sobre o qual ele pode agir, como arma para obrigar o vendedor a ser digno de sua confiança. Os autores destacam ainda que a concorrência, em funcionamento harmonioso, se configura como princípio superior comum da cidade mercantil.

Outro mundo, o *mundo doméstico* não se revela somente nos relacionamentos familiares, mas também nos relacionamentos pessoais, nos quais a riqueza é uma função da posição que alguém ocupa nas cadeias de dependência pessoal. O exercício da grandeza é limitado ao lugar e ao tempo, devido à necessidade da presença de alguém em pessoa, a fim de manifestar sua importância frente aos outros. O princípio comum maior está de acordo com a tradição e a ordem doméstica é estabelecida entre seres em referência a geração e hierarquia. A imagem do pai, que é a encarnação da tradição, possui o estado de grandeza maior, cuja superioridade hierárquica se conecta àqueles de menor grandeza. Tal superioridade é adquirida por meio de benevolência, distinção, discricção, reserva, honestidade, crença, confiança. Pessoas superiores agem naturalmente, pois são movidas por hábitos, estes inculcados nas crianças desde o princípio, gerando boas maneiras de forma natural. Assim, a dignidade advém do equilíbrio dos hábitos. Nesse sentido, os servidores brasileiros devem, conforme dita a Lei n. 8.112 (1990), “cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais”, ou “levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo” ou ainda “manter conduta compatível com a moralidade administrativa”.

Os sujeitos do mundo doméstico são designados a partir da comparação com outros, ou seja, fala-se aqui que “um possui maior grandeza que outro” ou “menor grandeza que outro”, numa relação entre superiores (tais como pai, rei, ancestrais, líder, chefe) ou inferiores (o “eu”, pessoa solteira, estrangeiros, mulher, criança, animal de estimação). Percebe-se por aí a importância da reprodução, tendo em vista que os de maior grandeza precedem e os de menor grandeza seguem a cadeia de gerações. Os objetos, por sua vez, são determinados pela maneira pela qual apoia e mantém relações hierárquicas entre indivíduos. Dentre tais objetos estão as regras de etiqueta: são elas que unem ou separam, abrindo ou fechando portas. Outros da lista são as boas maneiras, o comportamento apropriado, o título, a introdução ou recomendação, assinatura, anúncios, presentes de amizade (e o agradecimento posterior) e flores. Nesse mundo em que os seres de grandeza possuem mais obrigações que direitos, o investimento toma forma de rejeição ao egoísmo, sendo que este traz desconforto à vida social quando alguém a leva em termos de si mesmo e não dos outros. As relações de grandeza domésticas se constroem com base em respeito e responsabilidade, relacionando-se elementos tais como autoridade, subordinação, respeitabilidade, honra e vergonha.

Os relacionamentos domésticos, por sua vez, são centrados nas pessoas, que atuam a partir das seguintes ações: reproduzir, dar à luz, treinar, convidar, dar, receber, retornar, recomendar, agradecer, respeitar. Dentro da família se realiza a verificação desse mundo, em meio a cerimônias de celebração, nascimento, morte, casamento ou em torno de eventos sociais, conversa, distinção ou nomeação. O princípio comum maior se manifesta nas demonstrações por parte do superior que, agindo pessoalmente, face a face, deposita sua confiança, aprecia, respeita, parabeniza, julga, faz observações, críticas ou administra uma reprovação severa. Esse mundo se evidencia em forma de exemplos, casos, anedotas nas quais o comportamento exemplar é oferecido como modelo.

Em oposição, o estado de insignificância doméstico se expressa no caráter de ostentação dos seres, que tentam atrair atenção, falando em voz alta, de forma a serem notados e se mostrando de modo não inibido, não polido e excessivo. A queda desse mundo também se expressa pelas seguintes características: fofoqueiro, encenqueiro, indiscreto, desordenado, vulgar, traidor. Nessa linha, a Lei n. 8.112 (1990) proíbe aos servidores federais brasileiros de “valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública”.

Por sua vez, o *mundo da inspiração* não é muito estabilizado, pois tudo aquilo que dá suporte aos outros mundos, está faltando nesse caso, tal como medida, regras, dinheiro,

hierarquia ou leis. Seus testes internos são minimamente objetivísticos. Boltanski e Thévenot (2006, p. 159, tradução nossa) mostram que:

No mundo da inspiração, o estado de grandeza tem os atributos de *inspiração* por si mesma, na forma de *iluminação*, um benefício gratuito que é ao mesmo tempo externo e interno, sentido na experiência de um movimento íntimo que toma conta e *transforma*: o estado de grandeza é *espontâneo* – tanto sincero quanto involuntário – pois é um estado que os seres recebem de fora deles. A inspiração se manifesta por sentimentos e paixões e se expressa por meio de voracidade, amedrontamento, excitação, exaltação, fascinação, distúrbio, etc.

Os sujeitos desse mundo são ligados a figuras tais como a criança imaginativa e curiosa, a mulher, o louco, os poetas, os artistas e os monstros. Os objetos que o caracterizam não se separam das pessoas, se derivam da mente e do corpo, a exemplo da viagem mental, do sonho ou da fantasia; os relacionamentos são predominantemente afetivos; suas evidências são fantasmas, símbolos, sinais, mitos, imagens ou analogias (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2006). Essas pessoas são criativas não em grupo, mas quando separadas de outras, recolhidas em sua interioridade.

O último mundo de que tratamos é o *mundo da fama*, ou da opinião pública, no qual o valor da memória é mínimo. Exemplo disso é o esquecimento súbito sofrido pelas celebridades e a tão dita expressão “todo mundo terá quinze minutos de fama”. No mundo da fama, “a riqueza de cada ser depende da opinião dos outros: de uma maneira geral, as reações ‘da opinião pública determinam sucesso’”, ou seja, “seres de grandeza são aqueles que se distinguem, são visíveis, famosos, reconhecidos”. Enquanto os sujeitos ilustrativos desse mundo são a personalidade pública, o porta-voz, o jornalista, o agente de relações públicas, seus objetos são a marca, a mensagem, a campanha, o remetente, o destinatário, a imprensa, a entrevista, etc. Os relacionamentos que identificam tal mundo têm a ver com as seguintes ações, dentre outras: persuadir, influenciar, sensibilizar, atrair, seduzir, penetrar, capturar, propagar, falar de, amplificar (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2006). A influência desse mundo se ilustra, por exemplo, na preocupação da Justiça Eleitoral brasileira em adotar medidas para “impedir ou fazer cessar imediatamente a propaganda que empregue meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais” (BRASIL, 2009).

Recentemente, Boltanski e Chiapello (2009) propuseram a cidade do projeto, a sétima, que daria uma nova legitimidade ao mundo das conexões ou redes. Corresponderia, assim, ao surgimento de um novo espírito do capitalismo, posterior ao capitalismo mercantil e ao capitalismo industrial (LÉVESQUE, 2007).

Antes de focarmos a análise das relações entre os mundos e as inovações, faz-se necessária a retomada de trabalhos alicerçados na abordagem convencionalista, que estão bastante próximos às ideias de Boltanski e Thévenot (2006). Uma convenção se refere a “um sistema de expectativas recíprocas com respeito às competências e aos comportamentos dos outros” (SALAIS; STORPER, 1991, p.31, apud VARGAS, 2006). As convenções são de vital importância para a análise da coordenação da relação de serviço – mencionada na seção anterior –, pois se pode interpretar que “este ‘sistema de expectativas recíprocas’ pode ser alimentado tanto por normas implícitas de comportamento (convenções) quanto por normas explícitas (legais ou contratuais)” (VARGAS, 2006). As convenções estão notadamente presentes nos contratos legais (estes de grande relevância para a atuação dos agentes públicos, como veremos à frente): incorre-se em menos riscos ao se “preencher as lacunas em branco” de um contrato padrão, respaldado por precedentes legais, do que ao se assinar um totalmente novo (YOUNG, 1996).

A Escola das Convenções Francesa, ou abordagem da Economia das Convenções, se iniciou por economistas heterodoxos franceses, interessados no estudo da incerteza e do risco, mas tem se popularizado entre os sociólogos e outros cientistas sociais, tanto na Europa como no resto do mundo (BIGGART; BEAMISH, 2003). Essa escola critica a economia tradicional, que assume a racionalidade dos atores, por meio da seguinte questão: “O que é racional sob condições de incerteza, em situações nas quais preferências não podem ser ranqueadas ou nas quais a interpretação dos fatos é contestada?” (BIGGART; BEAMISH, 2003). Para seus teóricos, o processo de justificação (racionalização) pode se tornar convencionalizado, ou seja, tomar forma de crenças dadas (*taken for granted*) sobre o porquê de certos atos e práticas serem considerados normais ou corretos.

Esboçam-se, assim, ideias das potenciais contribuições que a economia das convenções oferece, ao ampliar o foco de análise para além de questões econômicas e incluir o estudo de questões socioeconômicas. A seguir, vê-se de que maneira a economia das grandezas, que dialoga com a abordagem das convenções, tem sido utilizada nos estudos acerca das inovações em serviços e também nas inovações em geral. O primeiro destaque já mencionado é Gallouj (2002), que se preocupa em introduzir à abordagem lancasteriana a noção de diversidade dos mundos, de vital importância ao estudo dos serviços. Para ele, os

modelos de inovação não estão acomodados somente nos mundos industrial e tecnológico, ou seja, as inovações serão descritas como, por exemplo, cívicas, domésticas ou de mercado, dependendo de seus objetivos, seus resultados e suas justificações. Sua ideia é a de propor uma tentativa de relacionar os vários modelos de inovação (inovação radical, incremental, de melhoria, *ad hoc*, recombinação e de formalização) com a abordagem que incorpora a pluralidade dos possíveis mundos. Assim, um produto e suas características podem ser associados a diferentes mundos.

O autor oferece diversos exemplos de inovações radicais no domínio do mundo cívico, como a ocorrida nas centrais francesas de apoio às famílias, onde se criaram fundos sociais para água e para eletricidade. Tais fundos são acordos multilaterais entre as centrais, autoridades centrais e fornecedores de água e energia, nos quais as centrais pagam parte dessas despesas das famílias que enfrentam dificuldades. As inovações no âmbito cívico podem ser aperfeiçoadas de várias outras formas: processos naturais de aprendizagem são inovações incrementais, adição de novas características no serviço social são inovações incrementais, e processos de formatação de características são exemplos de inovação de formalização (GALLOUJ, 2002).

O mesmo autor comenta que as inovações podem se originar em meio à hibridização dos mundos, ou seja, adicionando aos serviços características que esbarram no domínio de diversos mundos. Um desses casos se encontra nos correios franceses, cujas características são predominantemente pertencentes ao mundo cívico, mas que também oferecem serviços tradicionalmente bancários de abertura de contas. O quadro a seguir mostra a multiplicidade de produtos e características finais oferecidas pelos diferentes serviços públicos, pertencentes aos mundos.

Direcionando o foco para além do tema serviços, é possível se verificar que as ideias de Boltanski e Thévenot (2006), assim como as de nomes da abordagem convencionalista, são amplamente discutidas e úteis nas análises sobre como a inovação se desenvolve no âmbito dos sistemas agroindustriais.

	Mundo Industrial	Mundo de Mercado	Mundo doméstico	Mundo cívico
Os Correios: serviços postais e financeiros	<ul style="list-style-type: none"> - operações técnicas básicas relacionadas aos serviços de logística postal (entrega, coleta, seleção) e a transações bancárias e financeiras - indicadores de qualidade industrial (erros, mal funcionamento, aderência a prazos, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> -lucros, ganhos, valor projetado antecipado de vários ativos financeiros mantidos por consumidores 	<ul style="list-style-type: none"> - produção de relações pessoais - individualização de serviços - pactos interpessoais 	<ul style="list-style-type: none"> - tratamento igual para usuários (nos balcões e na entrega ao redor) - acessibilidade igualitária - não-discriminação - assistência para grupos marginalizados - medidas "sociais" - serviços de "banco social"
Escritórios de apoio às famílias	<ul style="list-style-type: none"> - serviços-padrão oferecidos para cidadãos comuns - níveis diversificados de serviços-padrão - pontalidade e serviços corretos 	<ul style="list-style-type: none"> -benefícios (permissões) pagos (quantidade, diversidade) 	<ul style="list-style-type: none"> - ênfase na economia da relação de serviço - soluções originais (inovativas) para problemas individuais 	<ul style="list-style-type: none"> - igualdade de tratamento - nenhuma discriminação ou positiva - informe externo, usando várias mídias - descoberta de clientes "potenciais" - gerenciamento social de benefícios (gerenc. flexível de adm. robusta, continuidade de pagamento) - indução social
Serviço público de emprego	<ul style="list-style-type: none"> - fazer a informação disponível (painéis com vagas de emprego, serviços de informação eletrônica, serviços de informação de voz, equipamento de self-service) - rapidez, acessibilidade 	<ul style="list-style-type: none"> - assistência financeira (a firmas) como parte de programas de promoção do emprego 	<ul style="list-style-type: none"> - respostas personalizadas (conselho, ajuste da demanda à oferta, treinamento) - monitoramento, suporte àqueles que encontram emprego 	<ul style="list-style-type: none"> - apoio individualizado para desempregados em desvantagem - certos serviços gratuitos (ex. fotocópias, serviços de informação eletrônica, custos de viagem) para garantir acessibilidade e universalidade

Quadro 5: Multiplicidade de Produtos e Características Finais sob o Domínio dos Mundos
Fonte: Traduzido de Gallouj (2002, p. 173).

Para Wilkinson (1997) a abordagem convencionalista tem o potencial de oferecer um novo arcabouço no qual se situa a emergência, a consolidação e a transformação de diferentes padrões de coordenação, potencial esse ilustrado por meio de sua análise do setor agroindustrial. Seu estudo privilegiou o foco na qualidade desse setor, para mostrar como suas características especiais são uma ferramenta de análise útil numa atividade econômica marcada por uma heterogeneidade de mundos de ações justificáveis.

Stræte (2004) explora o que ocorre quando uma firma de laticínios norueguesa, dentro de uma organização grande e complexa, tenta alterar sua estratégia produtiva para uma estratégia de diferenciação. O caso mostrou que as capacidades organizacionais para mudar rotinas e convenções têm grande influência nos resultados auferidos pelo processo de inovação. Nesse estudo em particular, segundo o autor, foram relevantes os mundos de mercado e o industrial.

Sánchez-Hernández, Aparicio-Amador e Alonso-Santos (2010) se apoiam no conceito de mundos de produção para a interpretação das transformações de um sistema de produção regional (produção de vinho espanhol da região da Castilha e Leão) ao longo das décadas. Tal transformação se refere à mudança de um mundo de produção doméstica, até a década de 1960, para uma orientação, sobretudo, focada na qualidade de mercado, passando por período intermediário, de 1960 a 1980, de produção industrial. O caso traz também a indicação recente de um retorno à produção artesanal e interpessoal (mundo doméstico) por parte de produtores de renome que distribuem vinhos a clientes internacionais, situação que frisa a modificação gradual das convenções antes dominantes. Os autores interpretam essas evoluções como um processo inovativo a se manter como forma de encarar os desafios de tendências e demandas do mercado, e que tal processo está conectado com três fatores principais: a organização da cadeia de produção, o sistema de inovação regional e as regulações relacionadas às Designações de Origem (DO), esquema ligado a territórios que produzem alimentos singulares, não encontrados em lugar algum.

A abordagem das convenções não é só útil para a análise dos benefícios do desenvolvimento de inovações. Falhas e problemas ligados à inovação fazem parte do suporte oferecido pelas convenções, a exemplo do que é estudado por Lindkvist (2010), que discute a falta de acordo entre adaptação de mercado e práticas de produção tradicional, resultando em perda de competitividade em algumas indústrias. O caso estudou a indústria de frutos do mar, questionando o porquê de os consumidores espanhóis, antigamente um importante mercado para os produtores de peixe salgado norueguês, parecerem não ser capazes de influenciar as

práticas de produção dessa indústria. Não sendo capazes de se adaptarem a novos métodos de produção a fim de atenderem a demanda espanhola por novos produtos, a Noruega perdeu uma significativa fatia de mercado. Duas causas principais foram atribuídas a essa falha de mercado: primeiro, as condições estruturais para adaptação industrial; e principalmente a falta de confiança entre os principais atores envolvidos nessa indústria, que tem a ver com o insucesso de estabelecer redes de relacionamentos e práticas de inovação coletiva em prol da adaptação à demanda. Lindkvist (2010, p. 31, tradução nossa) conclui que “atores na indústria de frutos do mar desenvolveram um ‘sistema de inovação imaginário’ no qual acreditavam que eram inovativos e competitivos, enquanto na realidade eles estavam defendendo posições individuais em meio às práticas de produção tradicionais”. Ou seja, nesse caso, de um lado, a prática doméstica de cooperação limitada foi seguida por uma inovação também limitada; de outro, as influências de mercado são subestimadas e as convenções de mercado são desconsideradas.

Ainda com base nessa abordagem, outro trabalho compara esses dois últimos casos de indústrias (o da Espanha e o da Noruega), evidenciando o contraste entre a inovação modesta da indústria pesqueira norueguesa, baseada em aspectos domésticos e industriais, e o sucesso da indústria de vinhos espanhola, ligada à satisfação da demanda do mercado por qualidade (LINDKVIST; SANCHEZ, 2008).

No Brasil, Pithan e Silva, Sato, Staudt, Chalita e Varela (2008) pretenderam analisar a gestão pública do Sistema de Qualidade de Produtos Agroalimentares no Estado de São Paulo, tendo como principal referencial teórico a Economia da Qualidade Agroalimentar que, por sua vez, se baseia na Escola Francesa. Nesse artigo, a convenção é vista como mecanismo de desenvolvimento dos instrumentos de controle de qualidade, buscando estabelecer uma qualidade não padronizada, mas conseguida pela convenção de atores sociais locais ou regionais.

Esta seção se propôs a listar os determinantes que têm sido estudados por pesquisas recentes. Não se espera aqui que essa lista seja exaustiva, tendo em vista que a quantidade de estudos empíricos sobre o tema é vasta. Mas espera-se que tais estudos mostrem uma direção sobre a forma de se encarar a diversidade de determinantes que cercam o processo inovativo, tanto em termos de inovação tecnológica como a de serviços, públicos e privados.

Diante dos trabalhos apresentados neste capítulo, podemos utilizar diversos conceitos e constructos resultantes deles, que serviram de base para a pesquisa realizada e que estão descritos na seção posterior. Esses aspectos teóricos estão organizados no quadro a seguir:

Trabalhos	Aspectos principais
Gallouj (2002)	Inovação em serviços: combinação dos vetores de características técnicas, competências do provedor, competências dos clientes e características dos serviços. Modelos de inovação.
Savas (1987), Musgrave (1976), Bresser-Pereira (1996) e Mello (2008)	Conceito de serviço público.
Klering e Andrade (2006)	Inovação no serviço público.
Boltanski e Thévenot (2006)	Mundos e as diversas justificações.
Diversos autores dessa seção	Existência de diversidade de determinantes.

Quadro 6: Trabalhos revisados neste capítulo e seus aspectos principais

Enfim, a revisão da literatura efetuada ao longo deste capítulo permite a compreensão de que a investigação das questões ligadas à inovação nos serviços em geral é aperfeiçoada à medida que o investigador dá atenção ao grau de variedade econômica e ao caráter de dualidade – tanto social quanto técnico – das características dos serviços. Então, as justificações para se inovar nos serviços vão além da perspectiva industrial ou técnica – foco da abordagem tecnicista de estudo das inovações –, e abrangem diversos outros determinantes que impulsionam o desenvolvimento inovativo. No caso do setor público, a importância da diversidade de determinantes é ainda mais acentuada, pois, de um lado, os governos têm se deparado com as exigências por parte da sociedade para o atendimento de suas demandas, por meio de mais e melhores serviços públicos; de outro, a dimensão tecnológica das inovações no setor público não pode ser ignorada.

Os diversos fatores que impulsionam as inovações podem ser relacionados aos mundos de Boltanski e Thévenot (2006), que funcionam com base em seus próprios princípios e que determinam as maneiras pelas quais os atores avaliam as situações e justificam suas posições. Nessa linha de pensamento, o setor público se sujeita a inovações cujos determinantes não estão acomodados somente nos mundos industrial e de mercado, nos quais a concorrência impera, mas têm potencial de serem descritos em termos cívicos, domésticos, de inspiração e da fama.

3. MÉTODO DE PESQUISA

Este capítulo apresenta o tipo da pesquisa e os métodos que sustentam este trabalho, na tentativa de se obter a resposta à pergunta de pesquisa, a saber: **Quais os fatores que justificam o desenvolvimento de inovações nos serviços postais brasileiros?** O capítulo está dividido em quatro partes. Primeiramente, se exhibe o tipo de pesquisa a ser desenvolvida. Em segundo lugar, são detalhados os critérios de definição dos casos investigados. Depois, mostra-se como a pesquisa está estruturada em termos de técnicas de coleta de dados. Finalmente, são exibidas as técnicas de análise de dados planejadas para se interpretarem as evidências coletadas.

3.1. Tipo de pesquisa

Esta pesquisa tem caráter predominantemente qualitativo, pois parte do foco de interesses amplos e envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas e processos de interação, buscando compreender os fenômenos do ponto de vista dos participantes envolvidos na situação em foco. Este trabalho se encaixa nessas características, pois se propõe a descrever a relação dos atores envolvidos com o desenvolvimento do processo de inovação dos casos a serem estudados. Outro ponto que evidencia o caráter qualitativo do presente estudo consiste na preocupação com o processo e não apenas com os resultados; preocupa-se em investigar os fenômenos que se manifestam nas atividades, procedimentos e interações diárias, particularmente aquelas ligadas ao desenvolvimento de inovações no setor público (GODOY, 1995). Esta pesquisa é também caracterizada como descritiva, já que se propõe a exhibir características de determinada população ou determinado fenômeno: aqui se exibem as características dos Correios a partir da descrição das justificações para o desenvolvimento de inovações em seu âmbito (VERGARA, 2009).

A estratégia de investigação escolhida é de estudo de caso, justificada por estar em conformidade com Yin (2010), pois investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, particularmente em momentos nos quais os limites entre o fenômeno e o contexto não são totalmente evidentes. Isso vai ao encontro do interesse deste trabalho, que foca processos de inovações recentes. Ademais, o presente trabalho representa uma investigação que conta com múltiplas fontes de evidência, ou seja, deseja-se verificar

diversos determinantes das inovações ocorridas no Correios. Reforça-se a ideia de que o estudo de caso é um método vantajoso neste trabalho, pois a investigação abrange um conjunto de eventos sobre os quais o investigador tem pouco ou nenhum controle. Enfim, a relevância da escolha do estudo de caso realça-se por conta da questão desta pesquisa, que procura explicar alguma circunstância presente e que exige uma descrição ampla e profunda de algum fenômeno social (YIN, 2010).

3.2 Critérios de definição dos casos

Tendo em vista a opção pela estratégia de estudo de caso, cabe agora que sejam indicados quais são os casos em questão, exibindo os critérios de definição deles. Em primeiro lugar, a análise se limita aos casos de inovação ocorridos e desenvolvidos dentro da instituição Correios, opção essa justificada anteriormente. Vale destacar que não são os Correios em si que serão um caso, mas sim as inovações desenvolvidas em seu âmbito, cujos determinantes serão analisados. Em função do objetivo definido no presente estudo – verificar e descrever os determinantes no desenvolvimento de inovações nos serviços públicos postais –, convém a adoção do estudo de várias inovações ao invés da opção pelo estudo de uma única inovação, ou seja, de caso único. Nesse sentido, este trabalho é caracterizado como um **estudo de casos múltiplos** a respeito dos quais, a partir do desenvolvimento da estrutura teórica, é possível declarar “as condições sob as quais um determinado fenômeno é provavelmente encontrado” (replicação literal), como afirma Yin (2010, p. 78). O exemplo oferecido por ele reforça a opção pelo estudo de caso quando se deseja pesquisar diversas inovações:

Um exemplo comum é o **estudo das inovações** escolares (como o uso de novos currículos, horários escolares reorganizados ou uma nova tecnologia educacional) em que as escolas individuais adotam alguma **inovação**. Cada escola pode ser o sujeito de um estudo de caso individual, mas **o estudo como um todo cobre várias escolas e, desse modo, usa um projeto de casos múltiplos** (YIN, 2010, p. 77, *grifos nossos*).

Para Yin (2010, p. 118), a triagem dos possíveis candidatos a casos pode ser executada na “interrogação de pessoas conhecedoras sobre cada candidato”, por isso a definição dos casos a serem analisados se deu, num primeiro momento, com o auxílio dos próprios

funcionários dos Correios, considerando que eles são os que detêm maior conhecimento do dia-a-dia da instituição e do processo de desenvolvimento das inovações nos serviços mais relevantes prestados aos usuários. Para tanto, casos de inovações desenvolvidos pela instituição em seus serviços foram verificados junto a esses funcionários.

A busca de casos de inovação com base nas informações oferecidas por essas pessoas oferece uma visão da própria instituição sobre a relevância ou não de determinadas inovações. A partir desse fato, foram entrevistados atores envolvidos nos casos de inovação estudados, ou seja, observam-se os pontos de vista das pessoas com conhecimento que atuaram ou, de alguma forma, contribuíram para o processo de inovação.

Este estudo enfoca casos de inovações que resultaram na criação de novos serviços ou na melhoria de serviços já existentes, oferecidos ao usuário final, ou seja, ao cidadão. A ênfase na escolha de serviços oferecidos diretamente ao usuário se justifica por dois pontos. De um lado, realçam-se a relação de serviço e as características finais do serviço ofertado, resultantes da mobilização das competências do prestador de serviço, de sua capacidade técnica e das competências do próprio cliente (estas em função do envolvimento na prestação). De outro, destacam-se as evidências sugeridas por Klering e Andrade (2006), segundo os quais os projetos inovadores (públicos ou sociais) podem ser avaliados a partir de seus atributos, muitos deles ligados ao usuário final do serviço. São alguns exemplos desses atributos: melhoria da qualidade de vida do público-alvo; consolidação e ampliação do diálogo com a sociedade civil, articulação com diversos setores sociais, entre diferentes atores, grupos, coletivos e segmentos sociais, via atuação em redes; ampliação do número de beneficiários; permeabilidade ao público-alvo, ou seja, facilidade de se contatar, assimilar e adotar, no cotidiano dos cidadãos; e simplificação da vida dos cidadãos (KLERING; ANDRADE, 2006).

Em termos temporais, optou-se por casos de inovação cujos serviços resultantes (ou melhorados) foram lançados entre 2001 e 2011, configurando um intervalo de tempo de uma década. A partir daquele ano, surgiram importantes serviços inovadores dos Correios e que ainda se destacam em meio ao seu portfólio de produtos, com destaque ao Serviço de Encomendas Expressas – Sedex 10. Esse serviço faz parte do pacote Sedex que, em 2008, atingiu a maior quantidade de objetos distribuídos: mais de 86 milhões de objetos, ou seja, participação no mercado de encomendas de 33,44%. No ano de 2002, o destaque foi o lançamento do Banco Postal (ECT, 2010). Em 2007, o antigo serviço SERCA (Serviço de Correspondência Agrupada) passou por uma reformulação geral, originando o novo “Malote Correios”.

Essa determinação de limite temporal se justifica, primeiramente, pela proposta básica deste estudo que consiste na investigação de um fenômeno contemporâneo, ou seja, aquilo que foi produzido antes dessa data não é considerado, para fins deste trabalho, como parte da realidade contemporânea. Em segundo lugar, é relativamente baixo o nível de risco de não serem encontradas, na instituição, as pessoas envolvidas com o desenvolvimento das inovações a serem analisadas, considerando que os funcionários de empresas públicas em geral têm certa estabilidade no emprego, permanecendo em seus cargos por diversos anos. Em último lugar, a análise de tal período de tempo permite que se visualize o quadro histórico das inovações, isto é, podem-se observar seus resultados consolidados para os produtos que se mantiveram no mercado. Em termos organizacionais, é possível verificar a manutenção ou não das inovações em meio às diversas gestões públicas que atuaram durante esse período, acompanhando as mudanças de governo.

Para chegar aos casos pretendidos, segue-se um planejamento de entrevistas, com perguntas feitas aos entrevistados. Essas entrevistas se destacam por seu caráter semi-estruturado, o que permite algumas alterações no roteiro pré-estabelecido, que se encontra no Apêndice A. As questões foram elaboradas de modo a explorar as características dos Correios e sua relação com a inovação, além de terem sido destinadas à exploração da inovação em serviços prestados pelos Correios, com foco no usuário final. O roteiro é finalizado com perguntas que levaram a escolher os casos de inovação a serem explorados nesta pesquisa.

Os entrevistados listaram um total de seis casos inovadores. Desses, três se configuram inovações de caráter organizacional, cujos desdobramentos são percebidos somente no âmbito da organização, sem relação direta com o usuário final, o que não é de interesse desta pesquisa. Lembramos que o alvo deste estudo são as inovações em serviços prestados diretamente aos usuários, devido a dois motivos principais: primeiro, a relação de serviço e as características finais do serviço ofertado são realçadas e, segundo, destacam-se as evidências sugeridas por Klering e Andrade (2006), os quais mostram que os projetos inovadores – públicos ou sociais – podem ser avaliados a partir de seus atributos, muitos deles ligados ao usuário final do serviço.

Com relação às inovações premiadas no concurso da Enap referido anteriormente, os entrevistados explicaram que essas são iniciativas isoladas, individuais e não se disseminam pela empresa. Além disso, essas iniciativas estão espalhadas geograficamente pelo país, o que restringiu a possibilidade de uma pesquisa de campo. Dessa forma, essas inovações não serão analisadas, embora sejam relevantes para o estudo porque a identificação dessas iniciativas é uma das formas de se evidenciar que os Correios são uma empresa que está preocupada com o

tema inovação e cria um ambiente propício para que ela ocorra, confirmando a pertinência da escolha de casos em seu âmbito.

Tendo em vista tanto a opinião dos entrevistados, a partir das entrevistas com especialistas, quanto os critérios estabelecidos para definição dos casos, foram escolhidos três serviços inovadores criados a partir de projetos institucionais de âmbito nacional elaborados pelos Correios: **o Banco Postal, o Malote e o Sedex 10**⁴.

Definidos os casos, passa-se à exposição dos procedimentos adotados para a coleta de dados.

3.3. Procedimento de coleta de dados

No presente trabalho foram utilizadas diferentes fontes de dados, tanto secundárias como primárias, o que vai ao encontro do princípio chamado por Yin (2010) de “uso de múltiplas fontes de evidência”. Sua importância é justificada por permitir ao investigador a abordagem de uma “variação maior de aspectos históricos e comportamentais” e, sobretudo, por possibilitar o “desenvolvimento de linhas de convergência de investigação” (YIN, 2010, p. 141-3). As técnicas de coleta de dados mobilizadas estão descritas no quadro a seguir, indicando sua relação com os objetivos específicos da pesquisa.

Inicialmente, lança-se mão da coleta de dados secundários. Tais dados são obtidos por meio da pesquisa bibliográfica. Essa forma de pesquisa permite que se evidenciem as principais teorias e entendimentos sobre o que está sendo estudado, dos quais dependem os contatos de campo relevantes. Um projeto de pesquisa incorpora os referenciais teóricos revisados, proporcionando forte orientação “na determinação dos dados a serem coletados e nas estratégias para a análise de dados” (YIN, 2010, p. 58).

⁴ A Gerência de Propaganda e Publicidade dos Correios autorizou que fossem mencionadas explicitamente as marcas “Correios”, “Banco Postal”, “Malote” e “Sedex 10”, para fins acadêmicos.

Técnicas de coleta de dados utilizadas na pesquisa	Objetivos específicos a serem atendidos
Pesquisa bibliográfica	<ul style="list-style-type: none"> • Construção do marco teórico e revisão do estado da arte
Análise documental	<ul style="list-style-type: none"> • Observar indícios de inovações nos serviços públicos postais • Auxiliar na confirmação de evidências sobre os fatores determinantes das inovações e sobre as características resultantes do processo inovativo
Entrevistas semi-estruturadas com especialistas	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar casos de inovações desenvolvidos pela instituição em seus serviços • Determinar casos de inovação a serem estudados, com base em critérios pré-estabelecidos
Entrevistas semi-estruturadas episódicas	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar aspectos dos processos de inovação, a partir dos casos escolhidos • Verificar os fatores determinantes das inovações

Quadro 7: Técnicas de coleta de dados e objetivos específicos

Fonte: Elaborado pela autora.

Em segundo lugar, buscam-se fontes secundárias de dados a partir da análise documental, cujo uso, para Yin (2010, p. 128), é importante para “corroborar e aumentar a evidência de outras fontes”, além de ser talvez “relevante para todos os tópicos de estudo de caso”. O autor elenca algumas de suas vantagens: pode ser revista repetidamente, não foi criada em consequência do estudo de caso, contém nomes, referências, datas exatas sobre um determinado evento, além de possuir ampla cobertura, ou seja, cobre diversos eventos, por longos períodos de tempo. Não se podem ignorar as limitações das informações documentais, dentre elas a recuperabilidade (pode-se não encontrá-las), seletividade parcial (caso a documentação esteja incompleta) e a questão do acesso possivelmente negado (YIN, 2010). Essas limitações foram mitigadas tendo em vista que muitas informações acerca da instituição a ser analisada são de domínio público, tais como as contidas em sítios eletrônicos ou no acervo bibliográfico da universidade corporativa dos Correios. Além disso, os Correios estão sujeitos ao princípio da publicidade, que assegura a transparência na gestão pública e possibilita a fiscalização das atividades administrativas pelo povo. Então, grande parte de suas ações e das regras a que os Correios estão vinculados devem ser divulgadas amplamente, inclusive por meios eletrônicos, a qualquer um que se interessar, como foi o caso dessa pesquisadora.

Alguns dos próprios entrevistados contribuíram para a adição de dados secundários à pesquisa, na medida em que indicaram e disponibilizaram relatório e artigos que tratavam do assunto abordado. A pesquisa documental se pautou principalmente nos documentos listados do quadro que segue.

Caso	Dados	Documento	Fonte
Banco Postal	Correspondente bancário	Res.nº 3959/2011, Circular nº 220, Res.nº 2.640, Res. nº 2.707, Res. nº 2.953, Res. nº 3.110	BACEN (2011)
	Atuação do Banco Postal	Edital - Processo de Seleção de Parceiros 2011	ECT (2011f)
	Instituição legal do Banco Postal	Portaria nº 588	BRASIL (2000)
	Viabilidade dos serviços financeiros postais no Brasil	Estudo de Viabilidade	POSTBANK (1998)
	Características do Banco Postal e dos Correios	Sítio eletrônico dos Correios	ECT (2011)
Malote	Características do Malote	Sítio eletrônico dos Correios	ECT (2011)
Sedex 10	Histórico, a descrição do produto, o desenvolvimento técnico	Material elaborado pelos Correios para fins de inscrição do SEDEX 10 em um prêmio internacional	Mensagem eletrônica de M. C. A. Silva (comunicação pessoal, 20 de abril de 2011)
	Características do SEDEX 10	Sítio eletrônico dos Correios	ECT (2011)

Quadro 8: Pesquisa documental
Fonte: Elaborado pela autora

Fontes de dados primárias também foram aproveitadas, sobretudo por meio de entrevista, “uma das fontes mais importantes de informação para o estudo de caso”, como afirma Yin (2010, p. 133). Para ele, as entrevistas são mais conversas guiadas do que investigações estruturadas, e nelas se comentam assuntos humanos ou eventos comportamentais, dos quais se podem obter *insights* proporcionados por entrevistados bem-informados.

A verificação dos casos de inovações desenvolvidas pela instituição Correios em seus serviços e, posteriormente, a definição dos casos a serem analisados, com base em critérios pré-estabelecidos, ocorreram com o auxílio de seus próprios funcionários, considerando que eles são os que detêm maior conhecimento do dia a dia da instituição e do processo de

desenvolvimento das inovações mais relevantes. Para isso, recorreu-se às entrevistas semiestruturadas, pois se espera que sejam expressos os pontos de vista dos sujeitos entrevistados em uma situação de conversa com um planejamento relativamente aberto, o que não é possível se obter em uma entrevista padronizada ou em um questionário (FLICK, 2004). De modo mais preciso, pretende-se recorrer a um tipo específico de entrevista semiestruturada: aquela com especialistas. Nesse formato, o entrevistador se interessa pela capacidade do entrevistado em ser especialista em certo campo ou atividade (FLICK, 2004). Neste trabalho, consideram-se especialistas os funcionários dos Correios que têm conhecimento dos processos inovativos da empresa, sendo eles representativos do grupo. Mais precisamente, foram entrevistados tanto os funcionários do departamento ligado às inovações empresariais quanto aqueles que participaram diretamente do desenvolvimento do serviço analisado. Particularmente no caso do Banco Postal – uma espécie de Correspondente Bancário –, além dos funcionários dos Correios, foi também entrevistado o chefe de um dos departamentos do Banco Central do Brasil que estuda, regulamenta e estimula a ampliação dos serviços prestados pelos Correspondentes Bancários, uma das diversas modalidades de microcrédito. O quadro a seguir lista os entrevistados em cada caso, seus cargos e suas experiências profissionais.

Escolhidos os casos a serem estudados, passou-se para a identificação dos aspectos dos processos de inovação, a partir dos casos escolhidos, para a verificação dos fatores determinantes das inovações e, finalmente, para a verificação da existência de diversidade de determinantes das inovações analisadas. Para buscar esses objetivos, conta-se com o auxílio de um tipo específico de instrumento de coleta de dados: as entrevistas narrativas, caracterizadas por Hermanns (1995, p. 183 apud FLICK, 2004, p. 109) pelo seguinte:

Primeiramente, delinea-se a situação inicial (“como tudo começou”); então, selecionam-se os eventos relevantes à narrativa, a partir de todas as inúmeras experiências, apresentando-os como uma progressão coerente de eventos (“como as coisas avançaram”); e, por fim, apresenta-se a situação ao final do desenvolvimento (“o que aconteceu”).

Caso	Entrevistado	Cargo Atual	Experiências
Banco Postal	A1	Pesquisador da área de inovação.	Nos Correios, desde 1978; Especialização em Finanças; De 2008 a 2010: diretor de tecnologia e infraestrutura; Atuou como assessor do secretário de assuntos postais no ministério na fase de idealização do Banco Postal.
	A2	Analista de Correios Sênior da área de inovação.	Nos Correios há 42 anos; Entrou como o equivalente ao carteiro, aos 14 anos; Trabalhou diversas áreas dos Correios; Em jan 2002, no Banco Postal para implantá-lo em todas as agências (área de TI).
	A3	Chefe de Departamento do Banco Central (organização do Sistema Financeiro)	Na época da criação do Banco Postal, coordenava um projeto de microfinanças do Banco Central.
Malote	B1	Técnico de Correios Sênior da área de inovação.	Quarenta anos de empresa, iniciando como carteiro; Foi chefe de grupo de carteiro, subgerente de vendas, gerente comercial, chefe adjunto em São Paulo interior, e a 7 anos em Brasília; Fez parte do grupo de trabalho.
	B2	Analista de Correios	Desde 1972 nos Correios; Em 2005 participou do GT para montagem do novo Malote.
	B3	Analista de Correios	Experiência em projetos; Há 6 anos trabalhando com Malote.
SEDEX 10	C1	Analista de Correios Sênior da área de inovação	Na criação do Sedex 10, trabalhava diretamente com o diretor comercial.

Quadro 9: Entrevistados e seus cargos e experiências profissionais

Fonte: Elaborado pela autora

As narrativas são mais vantajosas em comparação às entrevistas tradicionais (no esquema de perguntas e respostas), pois permitem a abordagem do mundo experimental da pessoa entrevistada. Para este estudo, será utilizada a entrevista episódica, um método específico de emprego das narrativas, cujo ponto de partida é, nas palavras de Flick (2004), “a suposição de que as experiências que um sujeito adquire sobre um determinado domínio estejam armazenadas e sejam lembradas nas formas de conhecimento narrativo-episódico e semântico”. O conhecimento episódico está mais vinculado às experiências e situações concretas; o semântico está baseado nas suposições e relações abstraídas e generalizadas destas situações. O foco da entrevista episódica são “as situações ou episódios nos quais o entrevistado tenha tido experiências que pareçam relevantes à questão de estudo” (FLICK, 2004, p. 117). Esse tipo de informação é de particular importância para fins de investigação

presente neste trabalho, pois os aspectos do processo de inovações podem ser retomados a partir do relato dos entrevistados.

Com o intuito de verificar os casos de inovações desenvolvidos pela instituição Correios em seus serviços e determinar casos de inovação a serem estudados, com base em critérios pré-estabelecidos, foi elaborado roteiro de entrevistas semi-estruturadas (Apêndice B) junto àqueles que foram os atores atuantes no desenvolvimento dos serviços em tela. As principais questões foram elencadas de forma a refletir as categorias que se desejam investigar e que estão explicadas na seção posterior, na qual as estratégias analíticas estão descritas. Destaca-se que as perguntas não se limitam a essas categorias somente, pois o entrevistado tem certa liberdade de expressar suas opiniões e, por conseguinte, outras informações relevantes poderiam surgir ao longo das conversas. Essa flexibilidade está contemplada nas características da entrevista semiestruturada, instrumento de coleta de dados primários pelo qual se optou neste estudo.

As entrevistas ocorreram ao longo do mês de abril do ano de 2011 e somam em torno cinco horas e meia de gravações. A pesquisadora teve o cuidado de solicitar a autorização dos entrevistados para que as conversas fossem gravadas, obtendo consentimento unânime. Sete pessoas foram entrevistadas ao todo: seis funcionários dos Correios e um servidor do Banco Central, todos em seus respectivos locais de trabalho. De posse da gravação das entrevistas, as transcrições foram feitas, de modo a construir materiais textuais escritos.

Após a coleta dos dados, segue-se a fase de análise de dados, cujos procedimentos estão delineados na próxima seção.

3.4 Procedimento de análise dos dados

Com o intuito de chegar a conclusões baseadas no empirismo, são colocadas em prática técnicas de análise de dados que devem, sobretudo, considerar todas as evidências coletadas, tanto documentais quanto em forma de entrevistas. Sobre isso, Flick (2004, p. 187) destaca o seguinte: “Os textos assim produzidos constroem a realidade estudada de um jeito específico, tornando-a acessível enquanto material empírico para procedimentos interpretativos”.

Os procedimentos de análise de dados serão realizados com base na estratégia recomendada por Yin (2010) que consiste em seguir as proposições teóricas, as quais funcionam como um guia. A utilização dessa técnica permite o foco da atenção em

determinados dados, ignorando os menos relevantes. Vai ao encontro dessa ideia determinado procedimento interpretativo definido por Flick (2004) como codificação temática, desenvolvido de maneira que os grupos estudados são obtidos a partir da pergunta de pesquisa, ou seja, são definidos *a priori*. O autor ainda explica que a “amostragem teórica é aplicada em cada grupo, a fim de selecionar os casos concretos a serem estudados” (FLICK, 2004, p. 197).

Num primeiro momento, a codificação temática lida somente com os casos envolvidos, que são brevemente descritos e interpretados. Tal descrição é depois reexaminada e, se preciso, alterada no curso da nova interpretação. Ou seja, a estrutura temática definida inicialmente não é estática, mas “sofre modificações se surgirem aspectos novos ou contraditórios, e é aproveitada na análise de todos os casos que façam parte da interpretação”. A codificação temática também se mostra útil na comparação de casos ou grupos, exibindo semelhanças e diferenças entre eles, tendo como pano de fundo teórico a diversidade de mundos sociais (FLICK, 2004). Tal diversidade é particularmente interessante para o objeto de investigação deste estudo, pois parte-se do pressuposto que existem diversos determinantes influenciadores dos processos de inovações nos serviços públicos.

Os dados em foco nesta pesquisa são dispostos em conjuntos de categorias construídos a partir da literatura. A seguir, essas categorias de análise são descritas em termos teóricos e operacionais.

Finalmente, este estudo atinge a etapa de análise dos casos, cujos resultados e discussões estão descritos no próximo capítulo. A seleção dos casos considerou a possibilidade de predição de resultados similares. Assim, o presente estudo é caracterizado como um estudo de casos múltiplos que segue a lógica da replicação literal, isto é, os casos são selecionados de modo a se preverem resultados semelhantes, comparando-os com os aspectos elucidados no marco teórico (YIN, 2010). Então, a análise é apoiada pelo desenvolvimento da estrutura teórica, segundo a qual é possível declarar “as condições sob as quais um determinado fenômeno é provavelmente encontrado” – replicação literal – (YIN, 2010) que se referem aos fatores determinantes de inovações e características resultantes do processo inovativo.

Categoria	Descrição teórica	Descrição operacional
Usuário final	Cliente que participa da relação de serviço, juntamente com o fornecedor do serviço.	✓ Pessoas ou grupos foco do desenvolvimento do serviço, baseado no atendimento a esses usuários; como se pensava ser o perfil desses usuários em potencial.
Determinantes de inovação	Fatores que determinam e/ou justificam (incentivando ou impedindo) o desenvolvimento de inovação.	✓ As situações e as pessoas que fizeram parte do desenvolvimento desse novo serviço (ou da melhoria desse serviço).
Determinantes de inovação industriais	Fatores que determinam o desenvolvimento de inovação que estão ligados à eficiência, à produtividade e à capacidade de assegurar operações normais e de responder adequadamente às necessidades.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ O desenvolvimento do serviço foi determinado pelo surgimento de novas tecnologias. ✓ Houve a preocupação quanto à melhoria da eficiência e produtividade dos serviços a serem desenvolvidos. ✓ Os envolvidos fizeram parte do desenvolvimento por serem experientes em processos de otimização ou controle da produção.
Determinantes de inovação mercantis	Fatores que determinam o desenvolvimento de inovação baseados nas transações monetárias e financeiras.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A concorrência de mercado e a busca por lucro foram determinantes para o desenvolvimento. ✓ Esse serviço surgiu de exploração de oportunidades de mercado. ✓ Levaram-se em conta itens de luxo ou que se prestam à satisfação ou desejo por objetos/características de luxo.
Determinantes de inovação domésticos	Fatores que determinam o desenvolvimento de inovação baseados nas relações interpessoais, de empatia e de confiança.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ O desenvolvimento do serviço surgiu ou foi apoiado nas decisões de superiores, com influência da hierarquia. ✓ A chefia fez questão de agir pessoalmente na situação, ou se mostrou presente por meio de representantes ou pessoas de sua confiança.
Determinantes de inovação cívicos	Fatores que determinam o desenvolvimento de inovação ligados a relações sociais baseadas na preocupação por igualdade de tratamento, equidade e justiça.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Determinado por causa de anseios da população ou de questões sociais. ✓ Houve a preocupação, durante o desenvolvimento do serviço, de que uma parcela maior de usuários se beneficiasse do novo serviço em detrimento de vantagens anteriormente mantidas por outros grupos restritos. ✓ Determinado por imposição legal/normativa.
Determinantes de inovação ligados à inspiração	Inovação determinada por atributos de inspiração, de uma experiência íntima, por situações/ideias espontâneas.	✓ O desenvolvimento desse serviço foi determinado pela importância da criatividade dos funcionários ou pelo destaque individual.
Determinantes de inovação ligados à fama	Fatores que determinam o desenvolvimento de inovação que estão ligados à opinião pública.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ O desenvolvimento desse serviço foi determinado pela importância de dar destaque à marca, ou para agir frente a um ponto fraco da marca da instituição. ✓ O desenvolvimento foi determinado após a manifestação da opinião pública.

Quadro 10: Categorias de Análise

Fonte: Elaborado pela autora.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

O foco desta etapa do estudo é a apresentação e a análise dos resultados obtidos a partir da pesquisa de campo debruçada sobre os casos do Banco Postal, Malote e SEDEX 10. Num primeiro momento, eles são descritos individualmente, utilizando-se da estratégia de seguir as proposições teóricas como guia para a análise do estudo de caso. A orientação teórica ajuda a focar a atenção em determinados dados importantes e ignorar aqueles pouco relevantes (YIN, 2010). Depois, a análise é feita comparativamente, confrontando os resultados encontrados em cada um, sobretudo em termos de características das inovações e os fatores que as determinaram. Com essa comparação, pretende-se observar se a diversidade dos mundos estava presente nos fatores determinantes e nas características dos serviços das três inovações, possibilitando a confirmação (ou não) de que é um fenômeno recorrente nos serviços postais brasileiros.

Primeiramente, cada caso é analisado separadamente, com a descrição do serviço e do que trata a inovação, com base em evidências documentais e nas narrativas oferecidas pelos entrevistados. Uma visão geral do serviço, com seu histórico e seu contexto, é oferecida. Procura-se, então, definir quem são os usuários do serviço, pois eles são elementos importantes que tecem a relação de serviço. Em seguida, o estudo se debruça na análise do processo de criação das inovações, a fim de verificar quais são os fatores que justificam seu desenvolvimento e quais são as características dos serviços. A análise focaliza a tentativa de relacionar os vários modelos de inovação com a abordagem que incorpora a pluralidade dos possíveis mundos, acomodando a descrição dos casos inovativos pesquisados de acordo com as justificações que determinaram seu desenvolvimento. Outro ponto de análise se refere à evolução do serviço desde seu lançamento no mercado aos dias atuais.

Depois de analisados individualmente, os casos são sujeitos à comparação em termos dos fatores que justificam o surgimento da inovação, além do exame das características dos serviços resultantes.

4.1. Caso 1 – O Banco Postal

Nesse caso, dois funcionários dos Correios (A1 e A2) e um servidor do Banco Central com cargo de alta gerência (A3), tiveram suas falas gravadas e transcritas. O Banco Postal

representa a atuação dos Correios como correspondente bancário⁵ na prestação de serviços bancários básicos em todo o território nacional, em parceria com o banco Bradesco. A ECT (2011f) objetiva, com a atuação do Banco Postal, os seguintes pontos:

a) prover à população, inclusive os que moram nas áreas rurais e os de baixa renda, acesso a uma cesta básica de serviços financeiros;

b) contribuir para o incremento do nível de poupança doméstica voluntária e da propensão à poupança, como parte dos objetivos governamentais;

c) ser coadjuvante na eficiência alocativa no setor financeiro, com vistas a uma redução dos custos da intermediação;

d) introduzir mecanismos eficientes para pagamento de pequenos valores no âmbito internacional;

e) melhorar a rentabilidade da infraestrutura de atendimento postal, pela diversificação comercial com a operação de serviços financeiros.

Sua instituição legal se deu pela Portaria nº 588, de 04 de outubro de 2000, publicada pelo Ministério das Comunicações (BRASIL, 2000), e seu lançamento efetivo ocorreu em 25 de março de 2002, em uma agência do município de São Francisco de Paula, em Minas Gerais (ECT, 2011c). Essa Portaria caracterizou formalmente os serviços relativos ao Banco Postal: “utilização da rede de atendimento da ECT para a prestação de serviços bancários básicos, em todo o território nacional, como correspondente de instituições bancárias” (BRASIL, 2000, p. 23).

O Banco Postal faz parte de uma tendência mundial de expansão dos serviços financeiros postais. Os Correios levaram em conta esse contexto ao contratar, no ano de 1998, um extenso e detalhado Estudo de Viabilidade sobre os serviços financeiros postais no Brasil, que mostrou a diversidade ao redor dos serviços financeiros postais à época do estudo, o que “obriga a selecionar fatores significativos distintos para um melhor entendimento do alcance das opções oferecidas no contexto brasileiro” (POSTBANK, 1998, p. 6).

A preocupação da instituição em estudar de forma antecipada o mercado em que ela pretendia entrar dá mostras de que esse projeto era inovador, pois tinha um dos atributos apontados por Klering e Andrade (2006): o de potencial viabilidade técnica, gerencial, econômica e financeira, com adequada relação custo-benefício. Essa preocupação foi abordada também por dois dos entrevistados, confirmando que o esboço do que seria o Banco

⁵ De acordo com o BACEN (2011, p.1), “Os correspondentes são empresas, integrantes ou não do Sistema Financeiro Nacional, contratadas por instituições financeiras e demais instituições autorizadas pelo Banco Central do Brasil para a prestação de serviços de atendimento aos clientes e usuários dessas instituições”. A contratação de correspondentes no Brasil é regida pela Resolução nº 3959/2011 (BACEN, 2011).

Postal foi um trabalho minucioso e não ao acaso, portanto, representa a mobilização intencional de esforços para se atingir uma mudança. Essa intencionalidade é semelhante àquela apontada por Koch e Hauknes (2005) no debate sobre o conceito de inovação, o que afirma o caráter inovador ao novo serviço.

O Estudo de Viabilidade incluía o diagnóstico tanto do ambiente externo, para a possível introdução e expansão dos serviços financeiros postais no Brasil, quanto da ECT (Correios). No que tange ao ambiente externo, três tipos de pesquisas foram aplicadas: (1) pesquisa junto ao Banco Central do Brasil (BACEN), Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) e outras instituições financeiras ligadas ao assunto; (2) visitas a agências e filiais bancárias; e (3) pesquisa de campo nacional com amostra de mais de dois mil indivíduos considerados pertencentes à faixa de baixa renda, conduzida pela Universidade de São Paulo. A impressão geral decorrida da pesquisa foi de que o mercado ainda não estava totalmente preparado para o contexto pós-inflacionário. Concluiu-se também que as práticas bancárias da época impediam o desenvolvimento de serviços de baixo custo para o público em geral. Por fim, observaram-se oportunidades existentes limitadas, mas crescentes, para a ampliação desses serviços, que seriam oferecidos a pelo menos trinta milhões de brasileiros, até então excluídos do sistema financeiro (POSTBANK, 1998).

Quanto às características da empresa, o estudo apontou um ponto forte, concluindo que a marca Correios possuía força, com alto nível de confiança aos olhos da população, baseada no tripé solidez, uniformidade e qualidade dos serviços postais, inclusive com relação a seus carteiros e pessoal de guichê. No outro extremo, havia um ponto fraco relevante, em razão do quadro legal/institucional, que limitava as opções comerciais naquele momento (POSTBANK, 1998).

A questão do risco legal foi sendo paulatinamente mitigada, por meio da publicação de normativos, os quais estabeleceram regras e permitiram a contratação de correspondentes bancários no Brasil, além da referida Portaria nº 588, no caso específico do Banco Postal.

A figura do correspondente bancário brasileiro, ainda em forma embrionária, surgiu em 1973, quando o Banco Central do Brasil, por meio da Circular nº 220, mostrou o posicionamento do Conselho Monetário Nacional (CMN) de permitir que estabelecimentos bancários atribuíssem, a pessoas jurídicas não financeiras, o desempenho da função de correspondente. Mas, somente no ano de 1999, por meio da Resolução nº 2.640, houve a inclusão de novos serviços passíveis de exercício por correspondentes e a implementação de regras mais consistentes que disciplinassem sua atuação no país (ASSOCIACAO BRASILEIRA DE BANCOS, 2007, SOARES; SOBRINHO, 2007).

Essa Resolução foi posteriormente revogada por outra, a de nº 2.707, de 2000, por meio da qual o CMN facultou aos bancos comerciais, aos bancos múltiplos com carteira comercial e à Caixa Econômica Federal a contratação de empresas para o desempenho das funções de correspondente no país (BACEN, 2000). Após, a Resolução nº 2.953, de 2002, posteriormente substituída pela de nº 3.110, de 2003, foi publicada com vistas a alterar e consolidar as normas que dispõem sobre a contratação, por parte de bancos múltiplos, de bancos comerciais e de outras instituições, para o desempenho das funções de correspondente (BACEN, 2002, 2003).

Vê-se, então, que esse caso tem grande influência das formas legais, pois o conjunto de normativos publicados possibilitou o posterior lançamento do Banco Postal. Essa reunião de normas, portanto, dá os primeiros sinais de presença concreta do **mundo cívico** no desenvolvimento dessa inovação que é o Banco Postal, nos termos de Boltanski e Thévenot (2006). Sem essa base legal, não seria possível a implantação de seus serviços.

O público que se pretendia alcançar com o Banco Postal é bem definido, como se pode ver tanto nos documentos pesquisados quanto no discurso dos entrevistados. A ECT (2011a) diz que o Banco Postal objetiva a prestação de serviços de correspondente bancário básico à população desprovida de atendimento bancário e proporcionar a ela acesso ao Sistema Financeiro. Essa população tem as mesmas características daquele grupo de brasileiros a que Postbank (1998) se referia, ou seja, àqueles excluídos do sistema bancário. Tal grupo é apelidado por um dos entrevistados (A2) como os “desbancarizados”, ao passo que o outro afirmou que o foco era a classe C, D e E (pessoas de baixa renda). Apesar disso, segundo ele, “nada impedia que um milionário abrisse conta nos Correios”. Ele ainda explicou o que seria aquela fatia da população que se encontra às margens dos serviços bancários: “O foco principal é dar acesso a quem não tem acesso (...), dois focos principais: ou porque não tem banco na sua região, ou porque não tem renda suficiente”. O discurso do servidor do BACEN (A3) reafirma esse ponto ao descrever que o objetivo do correspondente bancário era atender aquela população desassistida, contando o seguinte: “numa discussão no BACEN, a gente percebeu que existia uma população dez vezes superior que os municípios que não tinham agências bancárias, que estavam na periferia das grandes cidades, e também não era assistida”.

O objetivo dos Correios de atender aquela fatia da população que se encontrava às margens dos serviços bancário, dando acesso a quem não o tinha, vai ao encontro de dois dos aspectos destacados por Klering e Andrade (2006) que permitem a caracterização de um projeto como inovador: ampliação do número de beneficiários e inclusão de minorias sociais.

O servidor do BACEN (A3) adiciona mais um ponto a esse aspecto sobre o usuário do serviço: para o BACEN, a criação da figura do correspondente bancário foi pensada no final do século XX, pois havia uma tendência no Brasil de que uma faixa da população ficaria desassistida já que os bancos estatais, principalmente os estaduais, estavam reduzindo suas agências bancárias. Essas agências estavam sendo fechadas a partir do final dos anos 90, quando houve um processo de privatização, o qual fazia parte de um programa de governo para redução da presença dos bancos estaduais no sistema financeiro. Esses bancos estaduais tinham uma presença muito forte em regiões pouco assistidas pelo sistema financeiro e como foram vendidos, os bancos privados que os compraram passaram a reduzir e fechar suas agências. Nesse ponto ele ilustra qual era o questionamento do governo na época: “Então como atender a esse pessoal?”. A resposta surgiu da ideia de usar o instrumento do correspondente, que existia desde antigamente (segundo ele, desde 1943).

Um dos entrevistados (A1) ressalta que as primeiras ideias do que viria a ser o Banco Postal se originaram de atores políticos, na figura do Ministério das Comunicações, a que os Correios estão vinculados. Nesse caso, o ministério representa a autoridade de exercer poder, que lhe é atribuído com o suporte legal das normas brasileiras nas quais as ações do Poder Executivo são baseadas. Essa legalidade dá ao poder do ministério uma forma de valor (grandeza) apreciada pelo mundo cívico. Assim, infere-se que **questões políticas**, pertencentes à órbita do **mundo cívico**, influenciaram no desenvolvimento dessa inovação. Cabe destacar que a preocupação principal do Ministério das Comunicações na implantação do Banco Postal era o atendimento prioritário às localidades onde os serviços bancários ainda não haviam chegado, na forma da Portaria nº 588:

Os serviços a que se refere esta Portaria deverão ser **implantados prioritariamente nos municípios desassistidos de atendimento bancário**, como instrumento de inserção social, assim entendidos aqueles que não possuam agências bancárias [...]. (BRASIL, 2000, p. 23, grifo nosso).

Então, as evidências possibilitam a definição bem nítida do usuário que o Banco Postal iria atender e efetivamente atende até o presente momento: população de baixa renda⁶ desprovida de atendimento bancário. Nesse processo de caracterização do público alvo, podemos observar dois pontos. Primeiro, o governo, por meio da elaboração de normativos,

⁶ No ano de 2008, mais de 87% dos clientes do Banco Postal se encontravam no nível de renda de até três salários mínimos (BACEN, 2011).

os Correios e o Banco Central do Brasil atuaram no processo de desenvolvimento do Banco Postal, cada qual no âmbito de suas responsabilidades. Eles estavam preocupados com as **relações sociais** baseadas na manutenção da igualdade de tratamento e da equidade, na medida em que se preocuparam em distribuir uniformemente a oferta de serviços bancários a todas as localidades do país, desde os grandes centros aos vilarejos mais distantes e de difícil acesso. Tal preocupação estava refletida em uma das primeiras metas instituídas pela Portaria nº 588 (BRASIL, 2000) para que o Banco Postal atendesse, ao final do ano de 2003, todos os municípios desprovidos de atendimento bancário. Essa preocupação se insere bem no **âmbito cívico**, que, juntamente às questões legais discutidas anteriormente, reafirma a presença no mundo cívico na criação da inovação, justificando-a.

Em segundo lugar, deve-se atentar para as competências dos consumidores, seguindo as orientações de Gallouj (2002). Percebe-se que as competências de grande parte dos usuários do Banco Postal são fracas, sobretudo por conta de desvantagens sociais e econômicas. Sociais, porque vivem em localidades não atendidas por serviços básicos, como a simples abertura de conta-corrente ou uma poupança, o pagamento de contas ou o saque em dinheiro; econômicas, pois as tarifas aplicadas em serviços oferecidos por bancos tradicionais são altas para a população de baixa renda, sem falar das demais exigências impostas para a aceitação de novos clientes⁷.

Assim, os esforços aplicados na criação de serviços básicos combinam com o nível de competências dos usuários do Banco Postal, que provavelmente dão valor a serviços mais simples, que dependem somente de conhecimentos básicos sobre finanças pessoais. É provável que serviços mais complexos, com muitas regras e baseados em muitos cálculos e valores, não atrairiam o público alvo.

Para ilustrar o impacto do mundo cívico na determinação da formulação dessa inovação chamada Banco Postal, um dos entrevistados (A2) contou a história da cidade de Santa Rosa do Purus, que era distante de 5 a 10 dias, dependendo da correnteza do rio, de Rio Branco, no Acre. Era esse tempo e a distância que as pessoas demoravam para buscar o dinheiro antes da existência do Banco Postal, que foi inaugurado em março do ano de 2003.

Ainda de forma ilustrativa quanto ao impacto do mundo cívico, colacionamos a seguir trechos do discurso feito pelo servidor do BACEN (A3) sobre esse caso. Esse discurso

⁷ Exemplo de exigência branda é a abertura de uma conta corrente no Banco Postal (movimentação financeira: depósitos, saques, saldos e extratos): não é necessária a apresentação de comprovante de rendimento, basta o cliente declarar seu rendimento. Para a abertura de conta diretamente no Banco Bradesco, essa comprovação é obrigatória (informação obtida por meio do endereço eletrônico <<https://www.bradescoabrasuaconta.com.br/conteudo/pessoa-fisica/default.aspx?home=1>>).

contém diversos elementos que reforçam as justificativas para a implantação do Banco Postal. O foco dele é sua potencial capacidade de melhorar a vida do cidadão, sobretudo os mais carentes e os que não praticam sua cidadania por completo por estarem às margens da prestação de serviços financeiros básicos, o que dificulta a administração de sua renda, fonte de seu esforço de trabalho. As histórias contadas ilustram que o Banco Postal atingiu as camadas desassistidas da população, que teve a oportunidade de aplicar seu dinheiro na comunidade local, gerando mais renda e fazendo circular mais dinheiro no comércio local. Esse comércio pode se desenvolver, gerando emprego e mais renda, completando um círculo virtuoso de desenvolvimento econômico e geração a capilaridade do crédito entre as famílias menos abastadas. Sobre isso, o servidor do BACEN (A3) disse:

Com o correspondente, houve **benefício para as lojinhas pequenas** e os armazéns. Tinha um mercado que estava ampliando porque as pessoas iam fazer seus pagamentos lá, já faziam as compras. Precisou contratar mais gente, **gerando emprego e renda**. Foi um **efeito colateral positivo para a economia**. [...] Foi melhorar a economia em determinadas localidades, gerando emprego e renda, gerando desenvolvimento. Alcançando o objetivo de **desenvolvimento do país**, uma ferramenta de desenvolvimento do país.

O discurso colacionado a seguir foi o que mais chamou a atenção desta pesquisadora durante esta pesquisa: o entrevistado (A3) teve que interrompê-lo devido à comoção que invadiu sua fala, a ponto de chorar ao se lembrar da imagem que veio a sua memória. Na verdade, foi possível perceber um apelo emocional geral sobre o tema; a percepção desta pesquisadora é de que havia satisfação entre os envolvidos na criação do Banco Postal, de que havia a sensação de fazer o bem.

Eu tive experiência pelo Brasil. Tive uma experiência incrível em Autazes. Falamos de Autazes pro mundo todo. Depois de Autazes, fui a um seminário na Colômbia. Tem a história da Dona Maria, ela tinha um comércio que era um carrinho de mão. Ela pegou seu primeiro empréstimo no Banco Postal. Ela estava no oitavo empréstimo e sempre adimplente. Ela já estava com 2 boxes no mercado local, tinha construído uma casa pra ela, outra casa pro filho e mais uma casa pro outro filho.

Eu ainda tenho uma cópia da proposta de abertura de conta de uma senhora de 91 anos. **Impressionante!** [Nesse momento o entrevistado se emocionou com a história contada].

Partindo das limitações por parte dos usuários do Banco Postal, deve-se pensar na outra ponta da relação de serviço, a do prestador dos serviços, sobretudo na figura da equipe que lida com o público. No desenvolvimento do Banco Postal, foi levada em conta a interação direta entre os Correios – no papel do prestador dos serviços – e os usuários. A empresa mantinha (e ainda mantém) uma característica forte de exprimir confiança a seus clientes e à população em geral. Tal confiança se baseia na solidez, uniformidade e qualidade com que presta os serviços postais. Na época da criação do Banco Postal, os Correios eram considerados uma das instituições de maior credibilidade do país. De forma a manter a credibilidade frente aos usuários de seus serviços, a empresa estimula explicitamente a idéia de que “os clientes precisam ser atendidos com cortesia e respeito, sendo orientados sobre possibilidades de realização de serviços, preços, prazos e suas características, com total clareza, presteza e transparência” (ECT, 2011b, p. 1).

Os entrevistados demonstraram atenção ao falarem sobre a forma de atuação dos Correios na prestação de seus serviços e como isso foi determinante para a escolha do modelo de Banco Postal escolhido para o Brasil. O primeiro (A1) lembrou que foram efetuadas pesquisas, tipo *focus group* (grupo de foco), para saber o sentimento dessa baixa renda em relação a banco, em relação a Correios. Um grupo ocorreu em São Paulo, um no interior e também em cidades pontuais do nordeste. Exemplos de pessoas escolhidas para participarem dos grupos eram motorista, empregada doméstica, ou seja, pessoal que representa a classe C, D e E. Ele destacou uma figura que ficou gravada na sua cabeça:

A pergunta-chave que me marcou foi a seguinte: se a pessoa fosse um banco, como seria essa pessoa? Descreve. Aí o cara disse: Um homem bem vestido dirigindo uma Mercedes. E os Correios? E o cara foi bem sintético: uma velha gorda dirigindo uma Kombi! Imagina: quantos caras bem vestidos você vê em uma favela, em uma cidade periférica? Não vai haver muitos. E agora, uma velha gorda? Aí está mais perto deles.

Aí a gente entendeu a possibilidade que isso ia dar aos Correios. O banco em geral é uma cara de nível superior. O cara tinha **medo de chegar ao banco**. Até pra enganar, pra tirar o dinheiro dele, se dar bem.

Os Correios são uma coisa muito próxima. No interior, os Correios são **um lugar pra tomar cafezinho**, cidade pequena. Aqui está nosso foco, e a pesquisa quantitativa é em cima disso.

O segundo entrevistado (A2) declarou que fez muitas viagens a serviço e tem muito contato com diversas pessoas nos quarenta e dois anos em que vem trabalhando como funcionário dos Correios. Por conta dessa experiência ao redor do país, ele relatou situações similares que observou sobre a forma como a população em geral, sobretudo nas regiões menos abastadas, se relaciona com a empresa:

Nas minhas viagens, nos meus contatos, eu vejo que o povo gosta dos correios, e se sentem bem dentro de uma agência.

Vou contar dois fatos. Eu fui com o diretor do Bradesco no interior do Piauí. Chegamos lá, entramos numa agência e **tinha um pessoal simples**, de chinelinho. Todo mundo na fila do Banco Postal, que **na verdade é um ponto de atendimento para o Bradesco. O Correio faz a parte só de atendimento**. Essas pessoas jamais entrariam numa agência do Bradesco, mas **elas se sentem bem dentro de uma agência dos Correios**.

Outro caso foi uma pessoa de uma cidade satélite (DF). A gerente estava organizando as filas. E tinha um rapaz que disse que estava vindo da fila do banco, estava grande. Aí, a gerente disse que lá a fila estava grande também. E ele disse: **“Eu prefiro a fila do Correio”**. Esse fato é muito importante, essa percepção do público. O público confia nos Correios e gostam dos Correios. As pesquisas mostram que a confiança do público não se abalou.

O dia a dia do **povo** na agência não se abalou, ele **gosta do gerente da agência**. Eu já estive com vários gerentes da área postal, e muitos **ajudam as pessoas** a se comunicar, a preencher o formulário.

Tem a história de um gerente. Tinha o carne do baú e no final pedido, ele ajuda a preencher. Quando as pessoas recebiam era uma alegria, agradeciam.

Passou a ser **chamado a ir a festas**, mas teve problema, teve que parar de ir porque o prefeito começou a ficar com ciúmes. Ele começou a ficar **mais importante que o prefeito**. Mas ele continuou **admirado e querido da população**.

Quando alguém chega pra um funcionário dos correios: “Preenche pra mim, que eu não sei escrever”? **Ele está confiando que essa pessoa é honesta**. Isso é um valor muito grande para os Correios. Vejo que no futuro que nossas agências não vai ser só um ponto de atendimento bancário, mas de

vários serviços. A presença do Estado na cidade, é a presença do governo, não é uma empresa privada. **É onde as pessoas se sentem bem,... “eu não vou ser explorado, vou ser bem atendido”.**

O servidor do BACEN (A3) mostrou seu ponto de vista sobre o processo de escolha do modelo de correspondente que seria utilizado pelos Correios:

O banco postal surgiu dentro da regulamentação do correspondente. Na realidade, os Correios queriam ter um banco. E eles foram buscar experiência no Japão, na Europa, que tinham o Banco Postal.

Então, eles vieram ao Banco Central para vender a idéia de ter um banco. Não vou dizer que o Banco Central os desincentivou, mas mostramos o cenário, o que é ser banqueiro. Falei com eles mais de uma vez: **eles têm um produto único: venda de serviço.**

Então, o modelo criado no Brasil de Banco Postal é um modelo que o mundo achou interessante. **Os Correios têm sua expertise, que é a venda de serviço, e vendem essa expertise para alguém que entende de negócio bancário.**

Então o banco postal nasceu da figura do correspondente bancário. Os próprios correios viram essa sinergia com a regulamentação, encaixou, foi a “fome com a vontade de comer”.

Observando essas três narrativas de A1, A2 e A3, é possível perceber que muitos dos elementos do relacionamento conduzido entre os Correios e a população têm caráter nitidamente do **mundo doméstico.**

O primeiro elemento observado é a percepção da população frente ao ambiente físico de uma agência ou um posto de atendimento qualquer da empresa. As pessoas se sentem à vontade, há um ambiente de amizade, onde se pode chegar com trajés do dia-a-dia (como um simples “chinelinho”) e tomar a liberdade de tomar café enquanto se é atendido. A fila de atendimento do Banco Postal, apesar de extensa, se mostra mais agradável do que a de um banco, a ponto de as pessoas pouco se darem conta de que, na realidade, em ambos os lugares estão se prestando basicamente serviços bancários do banco Bradesco. Todas essas características mostram que, nesse caso, os relacionamentos domésticos estão limitados ao lugar e ao tempo e que há a necessidade da presença de alguém em pessoa (um funcionário

dos Correios, por exemplo), a fim de manifestar sua importância frente aos outros, aos usuários dos serviços. O enraizamento comunitário e a presença local da instituição são mais provas da grandeza do mundo doméstico.

O segundo elemento se revela na certa dependência pessoal dos relacionamentos pessoais. Isso se destaca no papel do gerente da agência em ajudar as pessoas a preencherem um formulário ou a se comunicarem, que lhe agradecem e o admiram pelo ato, num sinal de hierarquia entre aquele que sabe mais (gerente) e os que sabem menos (usuários).

O terceiro elemento torna real a verificação desse mundo em volta de eventos sociais, como é o caso, pois o gerente responsável pelo posto do Banco Postal começou a ser chamado para as festas daquela localidade, por ser considerado uma pessoa distinta e respeitada. E o mal-estar do prefeito ao perceber que o gerente tinha posição privilegiada na comunidade, o fato de se sentir ameaçado, pois, de certa forma, sua posição na hierarquia, seu poder naquele local estava diminuindo, são aspectos que configuram um traço típico de relações vividas no mundo doméstico.

O último elemento ligado a aspectos domésticos se mostra no conhecimento que a população tem da entidade, que é reconhecida pelos serviços que presta, sobretudo naqueles que dependem de interação face a face, de agir pessoalmente, como ocorre nas agências da organização.

A presença do **mundo doméstico** na atmosfera das agências e no relacionamento entre a população em geral e os atendentes foi **determinante** para essa inovação. Em primeiro lugar, porque esse serviço ocorre basicamente *in loco*, ou seja, os clientes vão até as agências e interagem diretamente com o prestador do serviço, conferindo essa relação pessoal um caráter de amizade e simpatia, incentivando os clientes a serem fiéis à instituição Banco Postal e a se disporem a voltar e demandarem continuamente seus serviços. Em segundo lugar, por se tratar de serviços bancários, que lidam com o dinheiro das pessoas, a questão da confiabilidade na relação do serviço é essencial. Como o perfil do usuário do Banco Postal é caracterizado por pessoas de baixa renda, menos educadas, ele lança mão da confiança que tem nos funcionários do Correios para obter deles as informações de que precisa sobre os serviços bancários.

Apesar de já possuírem o *know-how* de venda de serviços à população, os Correios precisaram se organizar internamente para receber e pôr em prática seu caráter de correspondente bancário que se presta a oferecer serviços financeiros postais em nome de uma instituição financeira – nesse caso, o banco Bradesco. Por isso, os funcionários dos Correios receberam treinamento de forma a aproveitar os conhecimentos do parceiro bancário. Então,

foi adicionado à empresa um novo conjunto de competências totalmente distintas das anteriores, relativas à administração de recursos financeiros.

Segundo Postbank (1998), o primeiro passo para a implementação do Banco Postal foi preparação interna por meio do treinamento tanto dos integrantes da equipe do projeto quanto dos membros dos Correios. Esse treinamento visava à aquisição de conhecimento profundo e de visão comum sobre as operações dos serviços financeiros postais e sobre as melhores práticas internacionais nesses serviços. Essa informação é confirmada por um dos entrevistados, pois, em termos organizacionais, os treinamentos se tornaram uma constante.

Portanto, verifica-se que novas características e competências dos prestadores – apoiadas numa base já consolidada de competências existentes em termos de atendimento ao público e venda de serviços – foram precisas para que o Banco Postal se tornasse uma realidade.

Também houve novidades nas **competências técnicas** da instituição. Muitas das características dessas novidades técnicas se encaixam nos moldes do **mundo industrial**, como será demonstrado a partir da descrição das mudanças sofridas nos Correios.

A empresa determinou que, a partir da implantação do Banco Postal, todo projeto de engenharia de agências deveria considerar a inclusão de aparatos de segurança necessários para a garantia da integridade das operações bancárias. Além disso, houve a previsão de um investimento em torno de R\$ 100 milhões em ampliação e reformas para tornar as agências mais seguras e com a complementação de novos equipamentos de informática imprescindíveis à prestação de serviços bancários (ECT, 2011d).

Os dois entrevistados dos Correios (A1 e A2) fizeram parte da equipe que projetou e se responsabilizou pela implantação do Banco Postal. Segundo eles, milhões de reais foram investidos para a criação de nova **tecnologia** que atendesse os novos serviços financeiros. O primeiro deles (A2) afirmou que, por imposição da presidência da empresa, os sistemas contratados de empresas de tecnologia, após a efetivação da escolha do Bradesco como parceiro, precisavam ser postos em prática para implantação do Banco Postal. O investimento em tecnologia é característico do **mundo industrial**, mostrando um sinal de que certas características do Banco Postal, resultantes da inovação, estão vinculadas a tal mundo.

Para ele, foi o maior programa de **remodelagem** de agências dos correios. Todas as agências receberam rede local, equipamentos de *no-break*, computadores novos, e começaram a funcionar *on-line*. Esse funcionamento *on-line* substituiu os sistemas de comunicação feitos via satélite, em praticamente todo o Brasil, o que demandou um trabalho muito grande, de acordo com ele. Isso demonstra que o foco dos Correios no progresso de seus serviços e de

sua estrutura – um traço relacionado ao ambiente industrial – determinaram a possibilidade de implantação do Banco Postal.

Para se **obedecer ao cronograma e às metas** definidas no **Plano** de Implantação, constante da Portaria nº 588, do Banco Postal, em municípios sem atendimento bancário, foram feitas inicialmente as primeiras mil agências, pois a prioridade era o atendimento a mil municípios sem atendimento algum. Depois de atingida essa primeira meta, foram feitos outros contratos, resultando numa média de cinco mil e trezentas agências, como afirmou o entrevistado. Para ele, a **meta** foi atingida devido a muito esforço e colaboração: “Todos os departamentos ajudaram, e, graças a essa colaboração, conseguimos concluir a meta de implantar a milésima agência”. Fica clara em seu relato a lembrança de que uma meta havia de ser atendida, como se vê nesse trecho: “A ideia foi implantar agências nas cidades do interior. Na verdade nas cidades onde não havia banco. Então os correios foram o primeiro banco a chegar lá”. Nesse parágrafo, os objetos que caracterizam o mundo industrial se revelam, tais como o cronograma, a meta, o plano, que são relevantes para esse mundo pois são extensores, potencializadores da eficiência do trabalho humano.

A questão da tecnologia também foi relevante para o entrevistado (A2), que destacou a implantação de novos sistemas de Tecnologia da Informação, sendo que foram precisos diversos testes e **novas versões eram testadas continuamente**. Os Correios se preocupavam com o chamado “*Service Level Agreement*” – SLA – ou acordo de nível de serviço, com o qual eram **monitorados o tempo, o volume de dinheiro e os limites** do novo serviço.

O entrevistado confirmou que houve a **preocupação com a eficiência dos serviços**, sobretudo tendo em vista a chegada de maior volume de dinheiro às novas agências em decorrência das transações bancárias, o que demandava recursos logísticos. Segundo ele, a chegada das movimentações financeiras às agências obrigou que toda a rede da instituição fosse interligada, **melhorando o padrão de qualidade**. Ou seja, a capacidade de se assegurar operações normais e de responder adequadamente às necessidades dos clientes, é um aspecto característico do mundo industrial nos serviços oferecidos pelo Banco Postal.

O mundo industrial ainda se faz presente quando o entrevistado lembra que fazia parte do projeto Banco Postal também a **modernização** das agências, que se justifica pela busca do “amanhã” que, comparado àquele momento, deveria ser mais produtivo e eficiente. Havia a expectativa de se controlar o futuro da instituição, com visão à frente, demonstrando uma postura de responsabilidade com o porvir.

A modernização contemplava aspectos físicos das agências quanto à comunicação entre elas e a sede, em Brasília. No começo da implantação dos serviços, a sede se

comunicava com frequência com suas regionais por meio de videoconferência. Recursos foram mobilizados para que houvesse uma reforma geral das agências, de forma a modernizá-las e prepará-las para os serviços futuros. Na verdade, tal reforma iria acontecer, mas o projeto a agilizou e a **potencializou**. Portanto, a melhoria das **competências técnicas** dos Correios para o desenvolvimento do serviço inovador tem base no princípio maior comum do mundo **industrial**, ou seja, na eficiência, na produtividade e na capacidade de assegurar operações normais e de responder adequadamente às necessidades. Nessa época, ainda na visão do entrevistado A2, os serviços se tornaram um sucesso no ponto de vista do presidente e da diretoria da instituição, fazendo com que outros projetos aguardassem. Ou seja, pode-se perceber que o Banco Postal se configurou como prioridade no planejamento da empresa, pois maiores esforços foram mobilizados para que o projeto se tornasse realidade e tomasse forma, em detrimento de outros projetos que estavam se formando na época.

O mesmo entrevistado (A2) ainda destacou que o Banco Postal exigiu comprometimento da equipe operacional para que os sistemas funcionassem sem erros:

[...] dessa vez o cliente é um banco num serviço muito crítico. O sistema não podia sair do ar, todos os **testes** eram feitos à noite. Tínhamos que esperar até 11 horas da noite, aí nós entramos. Aí, **a gente virava a noite, muitas e muitas vezes**. E tinha pessoas que ficavam até 5h da manhã. E [o sistema] **tem que rodar, funcionar**.

[...] Nossos sistemas tinham que conversar com os do [banco]. **Não podia haver erros**, pois tinha muito dinheiro movimentado. Foi um prazo bem curto de implantação. E conseguimos atingir a meta.

Portanto, essa narrativa exhibe ações que caracterizam os relacionamentos **industriais**, pois refletem atos tais como colocar os fatores de produção para trabalhar, integrar, organizar, controlar, implementar, otimizar. Outro entrevistado (A1) complementa: “Contratamos aqui, equipamento, *software*, contratamos boa parte... Mas a arquitetura foi toda dos Correios”.

Um grupo multidisciplinar trabalhou na preparação e na implantação do Banco Postal, que se compunha de um líder e de muitos outros técnicos, especializados, por exemplo, na área de sistemas, informática ou atualizações. A composição do grupo mostra que o mundo industrial estava presente na determinação do formato dos serviços inovativos que estavam por vir. Sobre isso, foi relatado o seguinte:

Havia uma gerência multidisciplinar que pensava o Banco Postal com viés de um dia virar uma empresa. Mas isso num determinado momento foi

interrompido. Queriam um departamento mais operacional, para implementar o Banco Postal. [...] Há toda uma estrutura montada para o Banco Postal aqui e nas regionais. E ainda existe.

Os serviços bancários estão muito relacionados com a idéia de dinheiro, lucro, rentabilidade, dividendos, enfim, estão muito ligados ao mercado. Por isso, não é de estranhar que o desenvolvimento do Banco Postal foi influenciado por atributos do **mundo mercantil**.

O primeiro entrevistado (A1) dá as primeiras pistas da existência do mundo mercadológico, ao comentar sobre os objetivos que o governo da época buscava na implantação do Banco Postal. Para ele, a maioria dos objetivos tinha um viés social e somente um deles comercial:

O **viés econômico** veio depois que Sérgio Motta [ministro das Comunicações] morreu, quando entrou o Ministro Mendonça [Luiz Carlos Mendonça de Barros]: “muito legal, muito bonito, mas não com o dinheiro da viúva”. Isso deu uma outra guinada. Tinha que ser social, mas tinha que se pagar.

O ambiente mercadológico em que o Banco Postal iria se inserir também foi determinante para modelar suas características, tendo sido feitos cálculos em torno da projeção de clientes potenciais. Vejamos o que o entrevistado A1 diz disso:

Na época, a projeção que em 15 anos teríamos algo **em torno 4 milhões de contas. E em 8 anos chegamos a 10 milhões**, na prática, então não estávamos errados. [...] Os Correios não podiam operar como banco. Primeiro, tem que ser uma S.A. Banco estatal, só criado por lei. Tem que ser operação exclusiva. Não tinha ambiente jurídico pra fazer um banco.

Ele nasceu com o viés muito mais social, **o viés econômico foi uma imposição**. O ministério [das Comunicações] fez tudo pra que desse resultado pros Correios.

Hoje os Correios **faturam** R\$ 12,5 bilhões por ano e o Banco Postal dá 300 milhões, bruto. Não era o negócio mais importante. **Mas a condição é que tem que dar lucro**, não afeta o resultado da empresa. Hoje tem uma margem boa, acho que uns 30% em **lucro líquido**.

Esses trechos demonstram que o **mundo de mercado** se justifica na elaboração da inovação Banco Postal, pois seus serviços, apesar de atenderem prioritariamente aspectos

sociais, **deveriam trazer resultados** para a instituição, em termos de faturamento, lucro e em número de clientes.

Os Correios também levaram em conta as oportunidades que o mercado bancário oferecia para levar retorno também a sua atividade principal, que é a de serviços postais. A questão legal obriga os Correios a se manterem em uma gama enorme de localidades, mas nem todas geram resultado operacional, ou seja, a operação de serviços postais nem sempre cobre os custos de manutenção de um ponto de atendimento dos Correios. Assim, a chegada do Banco Postal a esses pontos de atendimento parte do princípio, como visto em ECT (2011e), de se aproveitar a extraordinária capilaridade da rede de agências postais para, através delas, dar o acesso a serviços financeiros básicos. A ideia era a de **ganhar escala** e obter benefícios para a empresa na própria **diversificação da atividade postal**, o que permite **otimizar os recursos** existentes.

Nessa linha, a ECT (2011f) observa que as operações bancárias executadas por ele deverão guardar a máxima sinergia possível com as outras operações postais de balcão, sobretudo no que se refere à simplicidade, padronização e massificação, sendo que, de fato, as operações bancárias características da intermediação financeira são exercidas pelo banco escolhido como parceiro. Ademais, o Processo de Seleção de Parceiros da ECT (2011, p. 1) mostra que o Banco Postal se justifica dada a sua missão:

[...] centrada na **racionalidade econômica, representada pelo aumento da utilização dos ativos e infraestrutura da rede de atendimento postal**. A capacidade instalada em pessoas, equipamentos, instalações físicas, etc. poderá ser utilizada mais eficientemente, resultando em um aumento da produtividade e da competitividade da ECT também no setor postal.

Esse pensamento dos Correios se reflete no seguinte discurso de um dos entrevistados – A1:

Particularmente, Norte, Nordeste, entendemos uma forma de rentabilizar. Tem muita unidade que é deficitária, tem porque tem que estar lá. **O serviço postal não cobria a despesa. Algumas unidades, 90% vem do Banco Postal**. No Maranhão, 70% da receita vêm do Banco Postal. Tem unidade que vive só do Banco Postal. Até São Paulo interior, Mato Grosso, Espírito Santo. Viram que foi oportunidade de aumentar rentabilidade. No Nordeste eram vistos como gerador de prejuízo. E o Banco deu uma levantada.

Outro entrevistado – A2 – tem um discurso semelhante:

Para os correios também foi interessante, porque **o movimento postal no mundo todo está em decréscimo**, a exemplo do correio americano, e no Brasil não é diferente.

Qual o motivo disso? Internet e, no Brasil, principalmente, celular. Então as comunicações são mais por celular. Mas a correspondência pessoal está acabando. Quantas cartas eu escrevi no último ano, a mão? E o serviço bancário é uma alternativa a isso.

A noção de racionalidade econômica, baseada na ideia de ganhar escala e de obter benefícios para a empresa na própria diversificação da atividade postal, permitindo a otimização dos recursos existentes, pode ser vista como um **fator determinante** para a inovação, inserido na órbita no **mundo mercantil**.

As oportunidades de mercado não foram aproveitadas somente pelo Correios; o Bradesco, seu parceiro no Banco Postal também atentou para as vantagens que esses serviços trariam para seu negócio. O interesse por parte do Bradesco nessa parceira ficou clara antes mesmo da assinatura do contrato: no processo público de seleção do parceiro, a instituição financeira desbancou seus concorrentes, ao ofertar bons preços para ter acesso a todas as posições de acesso à rede dos Correios. Essas posições, como informado pelos entrevistados A1 e A2, eram num total de quinze e mais ou menos homogêneas, que dividiram as agências de acordo com determinados parâmetros. Um dos entrevistados (A1) explicou como foi essa divisão: “A gente tinha 5 mil agências, dividimos em cinco blocos; para cada bloco, definiu 3 posições. Podíamos operar com até 3 bancos em cada bloco de agência. Dividimos em cinco unidades de, mais ou menos, o mesmo tamanho”. Ou seja, o processo seletivo admitia que até três bancos pudessem operar em cada agência.

O entrevistado explica por que o banco parceiro restou vitorioso e se tornou o parceiro dos Correios no Banco Postal: “Ele [banco] pagou três vezes. [...] Pagou uma pra entrar na nossa rede, e mais duas pra os outros não entrarem. Ele apostou no negócio e pagou para ninguém entrar”. Resta saber quais os motivos influenciaram esse grande interesse do Bradesco em entrar no serviço do Banco Postal. Tanto para esse entrevistado como para o servidor do BACEN, a presença de apenas uma instituição financeira no Banco Postal foi um ponto positivo para o sucesso dos serviços. Para eles, seria difícil administrar no ponto de venda, no *front-office*, a venda de serviços bancários de mais de um banco. Na visão deles, o atendente do Banco Postal, que é responsável pelo contato direto entre os Correios e o usuário

na prestação do serviço, poderia influenciar a decisão do cliente na escolha de um ou de outro banco, desse ou daquele serviço.

Portanto, além uma questão de mercado, essa configuração do serviço baseada na parceria com somente um banco foi **justificada** também por conta da **falha nas competências dos prestadores**, nesse caso, o pessoal de balcão do Correios. Provavelmente, no ponto de vista dos entrevistados, os atendentes não saberiam ser imparciais no oferecimento de serviços para mais de um banco, gerando uma concorrência indesejada, tanto para os Correios quanto para os bancos, dentro do próprio ponto de venda. Segue trecho da entrevista com o servidor do BACEN (A3):

E aí, **o modelo dos Correios com um banco só é o melhor, com exclusividade**. Melhor para as três partes: para a instituição financeira, para o correspondente e para o cliente.

É que não se pode ter um pé num barco e um pé no outro. Para quem a agência com dois bancos, para quem ele vai vender o produto? Eu entendo que o modelo melhor é de exclusividade. Mas isso é mercado, é o mercado que vai regular essas condições [...].

Segue excerto da narrativa do funcionário dos Correios (A1) sobre o assunto discutido:

Na Austrália são 29 bancos, mas ele já estão lá há muito anos, já evoluiu. Em toda a rede, você pode escolher entre 29 bancos. Você diz qual banco quer : “eu quero o banco Citi [banco Citibank] , eu quero...”

Para nós seria muito confuso. Até porque a regra que eu tenho que identificar claramente qual banco estava operando ali. Ainda bem que não foram três bancos. **Seria uma confusão enorme**. Itaú, Bradesco, Unibanco. Olha a margem de manobra que o atendente teria para abrir uma conta.

[Você quer dizer que a pessoa não teria a capacidade de tratar de tantos bancos?]

Não é bem capacidade. Vai que chega o Bradesco e diz: vou te dar um presente pra você abrir todas as contas pra mim. São 5 mil agências. Como eu vou administrar um negócio desse? **Felizmente o mercado não assimilou isso aqui**.

Para um dos entrevistados (A1), o que determinou a participação do banco parceiro nos novos serviços foi a necessidade de chamar a atenção de seus acionistas, por meio da utilização da rede de atendimento capilarizada que os Correios possuíam e que se expandiu ainda mais. Isso demonstra que, do ponto de vista do banco parceiro, o mundo de mercado atuou como determinante no desenvolvimento dessa inovação.

[O que o banco queria era] **rede!** Se você acessar o *site* do [banco parceiro] você vai ver: vai aparecer a pirâmide e aqui está a estratégia do banco, na base está o Banco Postal. E ele vende isso pro acionista.

O servidor do BACEN – A3 – emitiu sua opinião (a seguir) na mesma linha de argumentos da narrativa anterior, ou seja, sua impressão é de que o Bradesco estava focando o atendimento pulverizado a seus clientes, de forma a mostrar sua presença nacionalmente. Ele inclui ainda um novo elemento à discussão, discordando um pouco do argumento anteriormente colacionado, pois, a seu ver, o Bradesco não enxergava o Banco Postal apenas como um instrumento de inclusão social e de democratização dos serviços bancários, alinhando sua marca ao papel social que desempenha na comunidade. A instituição tinha também a expectativa de atrair milhares de novos clientes com potencial de aumento de renda e que ainda não estavam vinculados a nenhum outro concorrente, aproveitando uma oportunidade típica do mundo de mercado.

Os bancos estão olhando sempre à frente. O Brasil estava saindo de um processo de inflação e entrando num processo de estabilidade financeira. O passo seguinte é olhar as condições de distribuição de renda da população. Ele percebeu o seguinte: vem uma população aí e eu tenho que tê-la no meu cadastro. **E para buscar essa população com minha rede normal, o custo não se justifica.** Ele viu: correspondente bancário, Banco Postal: essa é a ferramenta. Pensando em longo prazo.

[...] Os bancos têm feito associações com as redes de varejo. Por quê? Para ter acesso a classes C, D e E, muito mais fácil indo no cadastro dessas empresas. (...) com a **melhoria de renda, essa população agora passou a ser alvo dos serviços bancários.** Essas associações com as redes de varejo têm um preço. Os bancos pagam para ter acesso a essa massa populacional que tem interesse em serviços bancários.

Por fim, a importância das transações mercantis para esse caso é verificada por meio da relevância da reputação dos Correios para o sucesso do Banco Postal. Como explicado por Boltanki e Chiapello (2009), as transações mercantis são importantes para o estabelecimento de uma relação de confiança entre o vendedor e o comprador, de forma que este não seja enganado ao adquirir um bem ou serviço. E tanto a questão da reputação da marca da empresa quanto a questão confiança depositada nela pela população foram mencionadas pelos entrevistados. Como foi comentado anteriormente, as pesquisas encomendadas pelos Correios, do tipo *focus group*, evidenciaram que o sentimento da população de baixa renda em relação aos Correios era em tom positivo, confirmou-se a ideia de que a imagem da empresa era muito boa. Sobre isso, um dos funcionários dos Correios afirma que “o público confia nos correios e gosta dos correios. As pesquisas mostram que a confiança do público não se abalou”. Para o servidor do BACEN:

[...]E estudos posteriores mostraram que o sucesso está ligado no seguinte: como quem estava prestando **o serviço era uma entidade a qual a sociedade já tinha conhecimento dela, ficou fácil de comprar essa idéia.** Então era uma padaria, uma farmácia. Os Correios também, eles tem uma **marca, uma penetração muito grande,** em locais remotos. Fazia todo o sentido que ele se tornasse um correspondente e faz sentido que continue assim.

O Banco Postal foi uma inovação que atingiu os objetivos previstos pelos Correios (mencionados no primeiro parágrafo dessa seção) após nove anos de atuação como correspondente bancário. Além disso, pode ser considerada uma inovação bem aceita pelo mercado, o que pode ser provado por alguns números sobre sua evolução ao longo dos anos. Em 2001, o projeto foi inicialmente pensado para atender a uma meta de 1.000 localidades brasileiras até então não assistidas por serviços financeiros bancários; ao final do ano de 2010, o Banco Postal estava presente em mais de 5 mil municípios do país, com 6.203 agências instaladas, (ECT, 2011f; BRADESCO, 2011)

Tendo em vista a descrição das características, situações e pessoas que cercaram o processo de criação do Banco Postal, o primeiro caso de inovação analisado neste trabalho, pode-se constatar que os fatores determinantes para seu desenvolvimento são diversos. As justificativas para a implantação dos novos serviços e a maneira como eles foram moldados, assim como o conjunto de elementos utilizados no processo para que suas características tomassem forma, são apoiados por justificações contidas no âmbito de quatro mundos: **cívico, industrial, doméstico e de mercado.** Além disso, as **características técnicas** que moldaram

esses serviços estão baseadas no **mundo industrial**, pois deram ênfase à eficiência, à produtividade e à capacidade de assegurar operações normais e de responder adequadamente às necessidades.

O **mundo cívico** influenciou a determinação do Banco Postal primeiramente pela base legal que autorizou sua implantação. Com essa inovação, pretendia-se também oferecer serviços financeiros aos cidadãos sem acesso ao sistema bancário, com atenção especial à população de baixa renda.

No que tange às relações de serviço, sobretudo entre os usuários e os funcionários que atuam diretamente no balcão, atendendo à população, o **mundo doméstico** está presente na sua percepção frente ao ambiente físico de uma agência ou de um posto de atendimento qualquer da empresa. Nesses locais, as pessoas se sentem à vontade, há um ambiente de amizade e informalidade, e os relacionamentos são pessoais, baseados em respeito e admiração.

A influência do **mundo industrial**, por sua vez, teve seu espaço no desenvolvimento desses serviços inovadores, sobretudo com relação às competências técnicas. A eficiência, a produtividade e a capacidade de assegurar operações normais e de responder adequadamente às necessidades, com foco em metas e resultados, foram destaque na descrição do processo de construção do Banco Postal.

O desenvolvimento do Banco Postal foi influenciado, enfim, por atributos do **mundo mercantil**, na medida em que os serviços bancários estão intimamente ligados à ideia de dinheiro, lucro e rentabilidade. As oportunidades de mercado foram estudadas detalhadamente pela empresa e foram aproveitadas pelos Correios e pelo Bradesco. Ademais, a reputação dos Correios para o sucesso do Banco Postal foi de grande importância para as transações mercantis.

Ressalta-se que tanto o mundo da fama como o da inspiração não foram encontrados em meio às características do processo de desenvolvimento dessa inovação.

A análise na qual nos debruçamos indica que o Banco Postal é um caso **de inovação radical**, pois se refere à **criação de um serviço totalmente novo**, originado de um novo grupo de características e competências, nos termos de Gallouj (2002). Além disso, a descrição do contexto em que o Banco Postal estava inserido no momento de sua criação mostra que ele foi capaz de causar impacto na economia e na sociedade brasileira como um todo, tema esse mencionado por Lemos (2000).

Foram desenvolvidas novas competências do provedor, pois a inserção do Banco Postal obrigou os Correios, empresa tipicamente ligada a serviços logísticos, a conhecerem o

mercado bancário, mobilizando grupos de trabalho especializados no gerenciamento e implementação dos serviços. No que diz respeito às competências dos clientes, o Banco Postal chegou a localidades que não tinham acesso aos serviços bancários básicos. Com sua chegada, muitos clientes tiveram que lidar com a administração de suas finanças pessoais por meio da abertura de uma conta no Banco Postal, obtendo novos conhecimentos. Novas características técnicas dos serviços também se formaram, pois foram mobilizados recursos para a implantação de novos sistemas e para a modernização dos aspectos físicos das agências, tendo em vista que os serviços bancários exigem tanto sistemas confiáveis quanto questões de segurança.

Finalmente, esse caso analisou o Banco Postal, uma inovação radical ocorrida nos serviços públicos prestados pelos Correios, cujo desenvolvimento foi determinado por uma diversidade de fatores. Isso ofereceu indícios de que a inovação nos serviços públicos não se limita a aspectos mercadológicos e industriais, somente. Por outro lado, o mundo cívico também não operou sozinho, mesmo esse caso tendo sido referente a serviços de cunho social, pois não se trata de uma ação filantrópica, com a mera doação de recursos da instituição. Ao contrário disso, o caráter social do Banco Postal se sustenta com a viabilidade econômica advinda da receita gerada por sua cesta de serviços. Isso reforça o caráter inovador do Banco Postal, pois nele está incluída a autossustentabilidade, evitando práticas paternalistas, como definido por Klering e Andrade (2006). Percebe-se, portanto, que os serviços públicos, ilustrados nesse caso na figura do Banco Postal, se inovam com o suporte de uma variedade de justificativas.

4.2. Caso 2 – Malote

Nesse caso, três funcionários dos Correios foram entrevistados (B1, B2 e B3). Malote, por definição, é “o serviço de coleta, transporte e entrega de correspondência agrupada exclusivo dos Correios” (ECT, 2011h, p.1). Esse serviço está sujeito ao monopólio postal, nos termos do artigo 47 da Lei 6.538/78.

Para tratar do assunto Malote propriamente dito, um serviço anterior a ele deve ser lembrado. O SERCA, nome dado ao serviço de Correspondência Agrupada, foi implantado em 1971 pelos Correios, para oferecer serviços de remessas de documentos e correspondências para as empresas, dando-lhes a opção de comunicação regular e frequência definida, entre suas filiais, agências, representantes e parceiros comerciais (ECT, 2011g). O

SERCA foi criado a partir de um novo foco institucional, com a transformação da instituição de departamento para o caráter de empresa pública. O entrevistado B2 explica que, nessa época, os Correios saíram da condição de antigo departamento para se tornarem Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e, como uma empresa, atacaram todas as áreas possíveis. De acordo com ele, o serviço de malote era quase todo feito por empresas privadas, sob autorização do governo, e os correios cassaram todas essas licenças.

Esse serviço era inicialmente operacionalizado todo à mão, ou seja, não havia sistemas informatizados integrados de gerenciamento dos percursos e do faturamento. O entrevistado 1 (B1) detalha o funcionamento do SERCA dentro dos Correios.

O jeito que ele foi concebido lá na década de 70, permanecia o mesmo: processo de **faturamento arcaico, feito à mão**, tinha que pesar, lançar num papelzinho, mandar para uma seção de digitação, que mandava para a área financeira, que gerava o boletim de faturamento. Quer dizer, toda aquela burocracia.

A documentação, MRM (mapa de remessa de malotes), **uma folha A4, dividida no meio, que se tornava a “famosa” folha A5**. [...] Tudo no papel e à mão, desde 1970. E era pior: a gente colava papel almaço, uma do lado do outro e virava aquela baita tripa. E pegava uma régua, dividindo, com os campos nome do cliente, peso, dias da semana. Chegava ao final do mês, somava-se e aplicava-se a tarifa. Alguém dentro da operação pesa e lança o peso.

Nesse trecho, é possível perceber que, mesmo não dispondo de equipamentos e sistemas modernos, a empresa se empenhou em tornar o serviço viável e mantê-lo. O MRM é exemplo de controle de processos adaptado, pois eram utilizados recursos simples, como uma folha de papel cortada ao meio e dividida em campos com o auxílio de uma régua, para que os Correios pudessem registrar as informações, controlá-las e manter seu histórico. Aos poucos e de forma lenta, foram sendo adicionadas pequenas modernidades aos métodos de operacionalização do SERCA, como explica B1:

Evoluímos: saímos **do papel almaço para o papel impresso**, mas tínhamos que preencher à mão. Depois veio o computador, já vinha o número do contrato, o nome do cliente. Mas eu tinha que colocar na balança, marcar o peso, **mandar pra digitação**, e daí mandava esses dados para o faturamento. Eu fui evoluindo ao longo do tempo, mas todo o processo dependia do ser humano, **permanecia arcaico**.

Como o SERCA ainda era muito dependente de operações manuais, feitas uma a uma, ocorriam muitos erros. Afinal, as pessoas estão constantemente sujeitas a erros, e com a falta de um sistema informatizado, não era possível controlar ou ao menos mitigar esses erros. O entrevistado B1 comenta os erros ocorridos durante a operação do SERCA:

E então tínhamos **erros de faturamento**, reclamação, não batia, os clientes reclamavam “meu malote não chegou”. E a maior aberração: meu malote não chegou, e eu não sabia onde está.

[...]

Tínhamos o controle do faturamento, mas **não tinha o controle do acompanhamento, do rastreamento**. Como fosse uma carta simples. Você entrega e acabou, vamos entregar, mas não teremos condições de dizer onde está, sem rastreamento.

A base de dados do faturamento era de 1975, quando Goiás era uma coisa só, quando Mato Grosso era uma coisa só, Brasília fazia parte de Goiás.

Uma das maiores preocupações dos Correios era com a modernização do processo de faturamento do serviço SERCA. B1 explica que a força de vendas, em vez de propor Malote, oferecia outro produto, o Sedex, pois não sabia vender Malote. Isso tinha a ver com a composição de tarifas em três níveis: superfície, aéreo e misto. Então, a composição podia ser mista, isto é, uma conjugação de encaminhamento que usa um trecho terrestre e outro aéreo. E os responsáveis não colocavam isso no processo de faturamento de forma a refletir os trechos utilizados. Como não havia um padrão de faturamento, surgiram incongruências entre orçamentos feitos em localidades diferentes para a prestação de um mesmo serviço. Veja o que B1 diz sobre isso:

[...] eu não conseguia vender o percurso em Londrina pra SP, porque em São Paulo vendia mais barato. E isso na mesma empresa. Como se fosse de São Paulo, direto pra Londrina, de caminhão. Quando o cliente recebia o orçamento: Por que você está aqui me cobrando R\$ 20,00 e aqui R\$ 2,00. A relação superfície-aéreo é de quase um décimo.

Depreende-se do trecho abaixo que a forma de faturar os serviços se tornou uma tarefa complexa e penosa para os funcionários, a ponto de muitos começarem a utilizar de métodos incorretos com o intuito de facilitarem seu trabalho. É exemplo disso o caso da força de vendas que deixava de propor o serviço ao cliente, oferecendo o Sedex, outro produto, mais simples de ser vendido.

[...] E esse profissional chegava lá e não sabia dar informação de faturamento, de como era cobrado o serviço, o cliente não entendia a fatura e não sabia dar explicação, e preferia vender o outro serviço, que era mais fácil que vender esse.

E não sabia o que se cobrava. O processo era arcaico. Estávamos na era do computador, mas havia **ainda pessoas preenchendo papel para ir digitando as informações no boletim**. Eu ainda tinha que ter um grupo de pessoas pra digitar o número do contrato, número do malote e o peso.

Na área operacional, tinha as fichas de entrega de malotes. **Aquela ficha era manuseada o mês inteiro! Imagina como vai chegar ao final do mês!** Então às vezes o cliente pedia uma informação e ela estava **borrada** na ficha, porque estava manuseada.

O controle das informações também ficava prejudicado, porque elas eram geradas em um local, enviadas para outro setor para depois serem levadas para faturamento. As informações se perdiam também pelo mero problema de manuseio das fichas de controles, que se apagam ao longo de um mês de uso.

O entrevistado B3 comentou sobre os problemas causados pela falta de sistemas relativos ao gerenciamento dos vários contratos que os Correios tinham com os clientes:

Quais os **problemas** que nós tínhamos? Antes, **o contrato ficava preso à origem, então havia vários contratos do mesmo cliente pra mesma origem**. Isso podia onerar, administrativamente, o cliente, e nós também. **Mas isso era necessário, porque não tínhamos sistema na época.**

A partir dos relatos descritos, verifica-se que o modelo SERCA possuía diversas deficiências técnicas que resultavam na prestação de um serviço parcialmente eficiente, pois havia erros na entrega aos clientes e, sobretudo, falhas no controle interno dos Correios. Internamente, os Correios enfrentavam falhas de faturamento, na área de vendas, na tarifação e no gerenciamento dos contratos.

Isso resultou no surgimento de **reclamações** constantes por parte clientes, principalmente nas situações em que eles buscavam informações sobre seu malote e os Correios não eram capazes de lhas oferecer. Tendo em vista essa situação, o entrevistado comenta que, em 2003, o presidente dos Correios assinou uma portaria que criou um grupo de trabalho, coordenado pela Gepem - Gerência de Controle de Encomendas da Empresa. Isso

resultou num diagnóstico total da realidade desse serviço: como estava sendo o faturamento, base de dados, a qualidade operacional, a qualidade do material, a qualidade do relacionamento e a qualidade do que o entrevistado apelidou de “eu, Correios, sei vender isso?”. Para ilustrar essa situação, colaciona-se a seguir o relato de B1:

Tínhamos muitas **reclamações**, no sentido: eu não consigo entender minha fatura e o correio não sabe me explicar; eu mando o malote, não recebo minha conta, e o correio não sabe onde está.

Pegamos malote no fluxo postal circulando com **contrato vencido** há cinco anos. O grande problema era a falta de esclarecimento, falta de gestão de processo. Não conseguia atender as demandas dos clientes: **eu quero entender minha fatura, eu quero saber onde está meu malote.**

Flexibilidade de entrega. Isso o serviço não oferecia. Houve acúmulo de reclamações. Você fazia pesquisas, aparecia essa demanda; você visitava clientes, aparecia essa demanda.

Os três entrevistados afirmam que foi necessário fazer um **diagnóstico** por meio da coleta de informação através de pesquisa interna, externa e qualitativa. Essa pesquisa qualitativa foi feita nos moldes de *focus group*. O entrevistado B1 explica que os assuntos foram debatidos em três sessões, com doze clientes em cada sessão, totalizando a participação de trinta e seis clientes. O entrevistado B3 conta uma história que para ele foi interessante. Uma empresa foi contratada para chamar os clientes para fazerem parte dos grupos de foco. Ninguém acreditava, os convocados achavam que era trote e não apareceram. Surgiu então a ideia de avisá-los da pesquisa diretamente por meio do telegrama dos Correios, que deu resultado, pois “apareceu cliente que a gente pediu para parar”. E ele ainda disse: “Chamamos pessoas para responder questões sobre o serviço, de 7h a 9h da noite”.

Isso mostra a preocupação dos Correios que é entender o contexto de seus produtos, estudar as necessidades de melhorias e as possibilidades que o ambiente oferece para aí então desenvolver novos serviços e lançá-los no mercado. Tal posição evidencia que a criação do novo Malote não ocorreu ao acaso, foi fruto de um estudo sistemático elaborado pela empresa com apoio de esforços conjuntos de diversas áreas. Ou seja, o projeto do novo Malote pode ser considerado inovador, na medida em que possui atributos que geraram um serviço inovador e foram capazes de alterar o contexto de atuação, o que vai ao encontro das idéias de Klering e Andrade (2006). Os atributos inovadores verificados no projeto de elaboração do Malote são: viabilidade técnica, gerencial e financeira; foco na credibilidade em relação ao

público-alvo; busca pela prestação de contas de forma clara, objetiva, transparente e regular; desenvolvimento de tecnologia, com utilização de recursos e oportunidades; articulação entre diferentes atores e grupos (sede em Brasília e departamentos regionais, grupo de trabalho multidisciplinar e operacional); e simplificação da vida dos clientes. Veremos todas essas características ao longo do relato de como foi desenvolvido o Malote.

As informações coletadas dos clientes a partir dos grupos de foco foram de grande importância para a definição da nova denominação do serviço, que abandonou a sigla SERCA para se tornar “Malote Correios”. Todos os entrevistados destacaram que a escolha da foi influenciada diretamente pela percepção dos clientes. Para eles, o nome SERCA nunca representou sinônimo do serviço de correspondência agrupada, e era o nome Malote que circulava entre eles, além de suas variações, como o apelido do carteiro como “maloteiro”. Vejam-se, então, trechos das entrevistas sobre o assunto:

Interesse que a gente chegou no auditório: “vamos falar sobre o serviço SERCA”. Ai todo mundo falou: “que é isso, um novo serviço dos Correios”? Não, é um serviço de 30 anos, é o malote!” “Ahhh...é o malote! E, daí, já batizaram o serviço como “malote”. (B1)

Então o nome foi dado pelo cliente? (entrevistadora)

Pelo cliente, a cor foi dada pelo cliente. Vamos colocar amarelo? Não, amarelo é a cor da Telefônica e é sinônimo de serviço ruim. A gente identificou que a cor está muito relacionada com o serviço e a cor azul é de Correios. E ficou o náilon azul. (B2)

O nome foi dado pelo cliente! (B3)

Em 2007, portanto, o serviço SERCA passou por uma reformatação geral, incluindo a identificação do produto não mais como SERCA, mas como “Malote Correios”. Tanto a preocupação com as reclamações por conta da insuficiência de informações sobre o serviço quanto a determinação no nome dado ao Malote se basearam no foco das necessidades dos clientes, ou seja, a preocupação com o cliente foi determinante para a criação do novo serviço, que demonstra a influência do mundo de mercado nesse caso.

A reputação do serviço e, por conseguinte, a dos Correios foi posta em xeque, pois as constantes falhas e a falta de prestação de informações geravam reclamações constantes e insatisfação. Portanto, o foco no cliente e na reputação da instituição justificavam a

substituição do SERCA por um serviço inovador feito o Malote. O entrevistado B2 ilustra bem a questão da importância do cliente para o sucesso do Malote:

Imagina um serviço que durou mais de trinta anos sem modificações! Então ele é muito bom! É como um carro de antigamente, ele durava e era sonho de consumo. Não é como telefone celular. Aí o pessoal se perguntava: “mas se é tão bom, porque vamos mudar”? Sempre é possível modernizar. Todo produto que pode ser atualizado, deve ser atualizado. Fala-se de fidelidade do cliente: **a fidelidade dura enquanto você está atendendo aquilo que ele quer!**

Para que a inovação se tornasse uma realidade, avanços tecnológicos foram incorporados aos serviços, permitindo que o cliente utilize a internet para administrar e acompanhar, por ele mesmo, seu contrato com os Correios. Por meio do chamado Sistema Malote Web, o cliente pode consultar a situação do seu malote, solicitar novos percursos, alterar percursos existentes, solicitar segunda via da fatura e outras informações relativas à operacionalização do serviço. Isso representou um valor para o cliente, que tem acesso às informações desejadas a qualquer tempo, sem a necessidade da intermediação de um funcionário dos correios e com mais confiabilidade, pois os sistemas interligam as informações em todas as etapas do processo, resultando em menores imprecisões.

Mesmo se configurando um **monopólio**, o Correios admitem que o Malote enfrenta concorrentes e deve lutar contra eles mantendo a qualidade do serviço. Os entrevistados explicam sobre isso:

Não é só porque é monopólio que se presta o serviço como “faço o que eu quero”. Você tinha que atender as demandas dos clientes. As três principais demandas eram: faturamento, “eu quero ter informação de onde está meu malote”, e “eu quero entender o que eu pago”. Eu, como empresa pública e como monopólio, eu tenho que prestar a informação. Se você parar pra olhar na rua, você verá um monte de empresas de prestam serviços de malote. (B1)

Olha, o Malote é um monopólio. Ele não deveria ter concorrência, mas tem. Há empresas que executam serviço de malote.

E na época se falava sobre isso? (pesquisadora)

Sim... Vemos veículos fazendo serviço de malote, inclusive em veículos parecidos com os nossos. (B2)

Assim, depreende-se dessas evidências que os serviços públicos protegidos pelo monopólio legal sofrem ameaças de concorrentes e as empresas que gerenciam esse tipo de serviço não devem se dar ao luxo de estagnar no tempo e de não se preocupar com sua modernização. O Malote é exemplo típico de serviço público ligado a monopólio cuja inovação permite a manutenção da qualidade do produto, beneficiando seus clientes e mantendo uma posição de mercado vantajosa frente aos concorrentes. Então, mesmo **monopólios estão sujeitos à influência do mundo mercantil.**

A fala do entrevistado B3 dá indícios de que a modernização do Malote foi influenciada pela sua capacidade de dar cada vez mais receita aos Correios, o que se caracteriza como outro aspecto do mundo de mercado. Segundo ele, o Sedex, Sedex 10, Sedex Hoje, Disque Coleta já tinham sido modernizados, não sendo incluído o Malote, pois os Correios pensavam que esse serviço iria acabar, pois não haveria mais demanda para ele. No entanto, tal expectativa não se confirmou, pois as receitas advindas da comercialização do Malote só aumentavam. A partir dessa constatação, a empresa percebeu a necessidade de modernizá-lo.

Por outro lado, esse mesmo mundo de mercado pode ser responsável também pelo aparecimento de **fatores impeditivos** à inovação, como se pode verificar no caso do novo Malote. O impedimento ocorreu do lado da relação empresa-fornecedor. Houve atrasos na entrega das novas sacolas de náilon azul, onde os objetos são acondicionados, considerados artefatos imprescindíveis, segundo B3, para identificação do novo serviço e o que diferenciava o Malote do antigo SERCA e suas sacolas de lona verde.

A nova marca “Malote” foi escolhida por ser, segundo os usuários, a que melhor representa o serviço ofertado. Além dos atributos já conhecidos, o novo serviço está repleto de inovações e avanços tecnológicos. Agora, o cliente do serviço utiliza a internet para solicitar alterações cadastrais, simular orçamentos, solicitar embalagens e acompanhar as faturas mensais. A grande mudança ocorreu na substituição de operações manuais para o acompanhamento do processo de forma totalmente informatizada, como explicam os entrevistados:

Todo o processo hoje é automatizado. Tudo! O cliente solicita um contrato ou uma visita pela internet. Faz-se até um pré-contrato. [...] Aí tem informação de faturamento, de onde está o malote, operação de alteração no contrato, de percurso, frequência, **tudo você faz pela Internet!** [...] **Colocou-se a tecnologia pra dentro do processo.** (B1)

E geralmente o cliente não reclama do erro. O que **eles nos criticam, e com razão, é quando não damos a informação pra ele**. E esse sistema resolveu esse problema. (B2)

O cliente inventou um termo interessante: malote está como o “Big Brother”, porque na hora que é feita a leitura, o cliente já sabe onde está. [...].**Ele tem todo o acompanhamento, a rastreabilidade.** (B3)

Essas mudanças, de perfil principalmente tecnológico, são reflexos do **mundo industrial** no desenvolvimento das características do serviço Malote. Os Correios, ao implantarem os sistemas informatizados, tinham como objetivo primordial dar confiabilidade e regularidade à informação, aspecto mais importante para os clientes. Um dos entrevistados mostrou que o cliente aceita erros quanto à logística do serviço, ou seja, o problema não é o extravio do malote, tendo em vista a enormidade de número transações ocorridas, mas ele faz questão de saber onde seu malote está e quando vai chegar.

Como uma inovação cujas características dependem de competências técnicas ligadas ao mundo industrial, as unidades responsáveis pela operacionalização do Malote sofrem frequentes exigências quanto ao controle de qualidade dos serviços, tendo em vista que todas as etapas do serviço são medidas em indicadores de qualidade e as solicitações dos clientes devem ser atendidas preferencialmente no mesmo dia. O entrevistado B3 fala que sobre isso:

Como a tecnologia já estava ajudando, resolvemos modernizá-lo de vez. [...] E a vantagem, quem ganhou com isso, com a modernização? Os Correios, porque automatizamos o sistema; e o cliente, que é prontamente atendido, quando ele solicita um novo percurso, por exemplo, **porque tudo é medido em indicadores de qualidade**. Eu tenho que atender à solicitação hoje. Tem que ser identificado o carteiro no dia que chega a solicitação de novo percurso. As unidades ganharam muito em **velocidade**, mesmo que o carteiro não tenha tempo, ele consegue coletar 400, 200 malotes. Ele tem três minutos para ficar de frente com o cliente, e não há tempo para conferência.

Além do mundo mercantil e de mercado, há indícios da existência do **mundo cívico** na determinação da inovação, especificamente em relação à utilização das **sacolas** que acondicionam os documentos emitidos pelos clientes por meio do Malote. As sacolas antigas eram feitas de lona verde, um material que acumulava bactérias e resíduos, o que podia prejudicar a saúde daqueles que manuseiam o malote, tanto dos carteiros quanto dos

responsáveis por protocolos e secretárias das empresas contratantes. Portanto, percebe-se que a preocupação cívica de zelar pela saúde e bem estar dos envolvidos (funcionários e clientes) com o Malote foi uma das justificativas que levaram os Correios a utilizar sacolas de náilon azul. Mesmo que esse material se configure menos resistente que a antiga lona, a importância dada para a higiene do material usado no Malote se sobressaiu e, assim, a sacola de náilon azul faz parte da identificação do novo Malote. A compra das sacolas de náilon foi relevante no discurso dos três entrevistados.

Os entrevistados destacaram que o serviço de malotes é encontrado apenas no Brasil, nenhuma outra empresa de correios oferece esse tipo de serviço em outras partes do mundo. Isso reforça o caráter inovador do Malote e reafirma a posição dos Correios em sua capacidade de criar inovações, inclusive numa comparação internacional.

Portanto, tendo em vista a descrição das características, situações e pessoas que cercaram o processo de criação do novo Malote, o segundo caso de inovação analisado nessa pesquisa, pode-se concluir que os fatores determinantes para seu desenvolvimento são diversos. As justificativas para a implantação dessa inovação e a forma como as características dos serviços foram moldadas são apoiadas por justificações contidas no âmbito de três mundos: mercantil, sobretudo, industrial e cívico.

A determinação das características do Malote foi influenciada primeiramente pela importância dada à manutenção de uma postura de confiabilidade e de reputação frente aos clientes, o que define o mundo de mercado. Analisando em conjunto as narrativas dos três funcionários dos Correios ouvidos nesse caso, vê-se que o foco no atendimento às demandas dos clientes é assunto recorrente e mais relevante. Portanto, esse caso de inovação se justifica, sobretudo, por questões mercadológicas.

Apesar da preponderância do mundo de mercado na implantação do novo Malote, a influência do mundo industrial teve seu espaço nas características da inovação, sobretudo com relação às competências técnicas. A busca por eficiência, confiabilidade e agilidade na prestação de informações ao cliente foram primordiais na modelagem das características do novo serviço.

O desenvolvimento do Malote foi influenciado, enfim, por certo atributo do mundo cívico, na medida em que a troca de sacolas de lona por sacolas de náilon – menos resistentes a impactos, mas que não atraem sujeiras e bactérias – está ligada à ideia manutenção do bem-estar e da saúde de todos. Como o Malote é um serviço de caráter estritamente comercial, ou seja, os Correios não pretendem atingir nenhum objetivo social por meio dele, não foram encontrados outros aspectos do mundo cívico nessa inovação.

Verificou-se que tanto o mundo da fama como o da inspiração não foram encontrados em meio às características do processo de desenvolvimento dessa inovação.

Por fim, a análise na qual esse estudo se empenhou indica, por fim, que o Malote é um caso de **inovação de melhoria**, pois se baseia não numa mudança da estrutura das competências inerentes ao serviço, mas na melhoria da qualidade de certas características suas. O Malote é resultado do incremento de certas características técnicas, com a substituição dos controles manuais dos processos para sua total informatização. Portanto, não se pode afirmar que os Correios não tinham métodos de controle e acompanhamento de informações, pois eles existiam, de forma precária e lenta, mas funcionava. Os sistemas apenas se modernizaram, tornaram o fluxo de informação mais rápido e confiável, mas o cerne do produto oferecido permanece o mesmo do SERCA, ou seja, serviço de coleta, transporte e entrega de correspondência agrupada. A maneira de transportar os documentos dos clientes também continua o mesmo, por meio de sacolas; o que deu maior qualidade ao serviço foi a troca do material.

Portanto, esse caso analisou o Malote, uma inovação ocorrida nos serviços postais, cujo desenvolvimento foi determinado por uma diversidade de fatores. Isso ofereceu indícios de que a inovação nos serviços públicos, assim como nos serviços privados, depende de aspectos mercadológicos e industriais. Mas não é só isso: as questões cívicas também têm papel relevante nesse aspecto. Os serviços públicos, enfim, ilustrados nesse caso pelo novo Malote, se inovam com o apoio de uma diversidade de determinantes e justificativas.

4.3. Caso 3 – SEDEX 10

Para estudar esse caso, a pesquisadora procedeu a entrevista com um funcionário dos Correios (chamado de C1) que participou da elaboração do serviço SEDEX 10. O entrevistado enviou material complementar sobre o assunto no dia seguinte à entrevista: por meio de correio eletrônico, M. C. A. Silva (comunicação pessoal, 20 de abril de 2011) ofereceu à pesquisadora material elaborado pelos Correios para fins de inscrição do SEDEX 10 no *World Mail Awards*, uma premiação criada com o intuito de encorajar e dar publicidade a melhores práticas no âmbito da indústria de serviços de postagens e encomendas ao redor do mundo. Nesse documento, os Correios abordam o SEDEX 10 e seu histórico, a descrição do produto, o desenvolvimento técnico, o crescimento das vendas, os serviços oferecidos e sua forma de comunicação. Portanto, esse caso será analisado com base em duas fontes, além das informações institucionais publicadas pelos Correios: no material elaborado para a referida premiação e na entrevista com o funcionário dos Correios que, na época da criação do referido serviço, era responsável por uma área comercial da empresa e atualmente está alocado no departamento de inovação. Como o documento elaborado pelos Correios tinha como objetivo primeiro mostrar os pontos positivos da experiência, ele pode conter informações tendenciosas, que podem supervalorizar e omitir eventuais críticas ao serviço. Essa fonte de informação é importante, pois funciona como um complemento às opiniões declaradas pelo entrevistado, mas é tratada nesse caso com especial reserva, sendo utilizadas sobretudo informações objetivas do contexto do serviço, de forma a se evitar distorções na análise. Mesmo assim, esse documento é de grande valia, pois contém informações que evidenciam aspectos importantes do serviço, tais como: cidades atendidas, evolução ao longo dos anos do número de encomendas enviadas, ou etapas do processo de remessa das encomendas.

O SEDEX 10 é um serviço de encomenda da linha expressa para o envio de documentos e mercadorias com entrega garantida até as 10 horas da manhã do dia útil seguinte ao da postagem (ECT, 2011). Seu lançamento ocorreu no ano de 2001. Cabe destacar que esse serviço não é de exclusividade dos Correios, ou seja, o SEDEX 10 não é protegido por monopólio postal legal e está sujeito ao mercado concorrencial.

A história do SEDEX 10 começa no ano 1999, quando os Correios iniciaram estudos para a reformatação dos serviços de encomendas expressas. Pesquisas foram elaboradas e

permitiram identificar desejos e aspirações dos clientes, bem como lacunas no posicionamento do SEDEX.

O SEDEX 10 foi pensado dentro de um projeto amplo que cuida da parte de logística de encomendas e que corria em paralelo com outros três projetos da empresa. Os Correios contrataram uma consultoria para fazer o diagnóstico do mercado de logística brasileiro e para definir rumos que poderiam adotar. Segundo o entrevistado, alguns funcionários dos Correios foram alocados para trabalhar com a consultoria. Para ele, era uma época de grande dinamismo em termos de estudos na empresa. Essa consultoria, em interação com esse grupo, fez um diagnóstico do mercado brasileiro e definiu pontos de atuação importantes para os Correios, com a definição de possibilidades e oportunidades de criação de novos negócios para os correios. A consultoria se reuniu, analisou, mapeou o mercado e disse, nas palavras do entrevistado: “Correios, vocês têm boas oportunidades”. E uma dessas oportunidades era o lançamento de um serviço expresso com entrega em hora marcada. Até então, somente o produto SEDEX atuava na linha expressa, como alternativa ao uso da encomenda normal. Para o entrevistado, o SEDEX tinha o caráter de *standard*, ou padrão, pois operava com a chegada dentro de um prazo definido para o serviço, em função da origem e destino.

Como o SEDEX 10 tem em seu cerne as características principais do SEDEX, vale destacar a história deste. O SEDEX foi criado em 1982, e, segundo os Correios, o serviço foi o primeiro da categoria expressa no Brasil e durante quase duas décadas operou sozinho nesse segmento, mantendo ainda a liderança no mercado de encomendas expressas de até 30 Kg. Para eles, o serviço tem como principais características a rapidez e a regularidade na entrega. Segundo o documento enviado ao *World Mail Awards*, o longo período de operação do SEDEX propiciou uma vasta experiência logística para os Correios, e o sucesso do serviço fez com que eles investissem cada vez mais na segmentação das entregas expressas. Além da oportunidade de criar um serviço com hora marcada, outras foram diagnosticadas, quais sejam: um serviço direcionado para o comércio eletrônico, outro de entrega no mesmo dia e outro foi o novo Malote.

Observando o modo como o processo de elaboração do SEDEX 10 se desenrolou, pode-se constatar que a primeira característica desse projeto inovador é a preocupação da empresa em conhecer o mercado em que atua e em analisá-lo sistematicamente antes do lançamento de um novo serviço. Isso indica que o serviço se caracteriza como uma inovação provinda de uma construção social, baseada na articulação entre diferentes atores e grupos de dentro dos Correios, fruto da atuação da empresa de forma planejada, propositada, sem se lançar ao acaso, e envolvendo diversas áreas e atores com diferentes competências. Esses

aspectos vão ao encontro do ponto de vista de Koch e Hauknes (2005) sobre inovação, pois podem ser encarados como uma nova forma de ação social, deliberadamente implementada no contexto de objetivos e funcionalidades das atividades da entidade.

A segunda característica identificada no caso do SEDEX 10 se refere ao foco de mercado dado pela instituição na formulação do serviço, vinculado ao aproveitamento tanto do sucesso obtido pelo produto antecessor, o SEDEX, quanto de oportunidades de novos negócios ainda não explorados por nenhum outro concorrente. Pode-se concluir que essa **capacidade de aproveitar as oportunidades** oferecidas pelo mercado, com foco nas necessidades dos clientes, se constitui um claro determinante inserido no **mundo de mercado**.

Assim, fruto desse mapeamento do mercado, foi feita uma reformulação de rede operacional dos Correios. Para o Sedex 10, foi criada uma força-tarefa para o desenho da parte operacional, comercial e da marca. Essa equipe foi responsável por um ponto importante do serviço, que se refere a “calibrar” o horário, ou seja, à definição do horário fixado para a entrega das encomendas. As opções iniciais poderiam ser de “SEDEX 8” a “SEDEX 11” e, a partir daí, passou-se a uma discussão, para analisá-las profundamente e se chegar à melhor escolha. O entrevistado explicou que se fosse escolhido o “Sedex 9”, por exemplo, a logística seria difícil, porque não haveria muitos voos que chegassem até as 9 horas da manhã, ao passo que a opção das 11 horas já parecia muito tarde, era o final da manhã para muitos clientes.

Excluídas essas opções, o SEDEX 10 mostrou muitas vantagens do ponto de vista da empresa. O primeiro motivo apontado pelo entrevistado é que a encomenda chega ao destino no meio da manhã, num horário em que os bancos estão se preparando para abrir e que é, nas palavras dele, um “horário legal para a chegada na empresa”. O segundo motivo é de aspecto operacional, pois nesse horário de 10 horas era possível utilizar várias linhas do transporte aéreo. Enfim, o terceiro motivo tem a ver com a vinculação do “10” do nome do serviço com a qualidade de ser “o máximo”, associa-se a marca com “nota máxima”, “coisa plena”, no termos utilizados pelo entrevistado. Procuramos manter a identidade da marca. No caso do Sedex 10, decidiu-se pela escolha de continuar com a marca “Sedex”, com a inclusão de um “10” e um pequeno relógio estilizado. O mesmo aconteceu com outro serviço decorrente do SEDEX, o Sedex Hoje. O tratamento da **marca** demonstra uma preocupação com a valorização de sua **reputação** frente aos clientes, outro ponto que justifica a inovação no âmbito do **mundo mercantil**.

A comunicação mereceu atenção especial dos Correios com o intuito de divulgar os benefícios do novo serviço. Segundo o documento enviado ao *World Mail Awards*, a

campanha preparada para o SEDEX 10 trouxe inclusive impacto positivo para toda a família de produtos relativos ao SEDEX. As propagandas desenvolvidas foram veiculadas nas principais redes de TV, em rádio e anúncios de mídia impressa, tanto nas revistas mais de circulação nacional quanto naquelas de bordo de empresas aéreas. Além disso, a mídia aeroportuária também foi utilizada por meio de painéis e carrinhos de bagagem dos principais aeroportos do país estampados com a marca SEDEX 10. Os esforços de comunicação dão destaque ao serviço que garante a solução do “é pra ontem”, transmitindo também a segurança da marca Correios.

O investimento de comunicação para o SEDEX 10 em 2002 foi de até US\$ 8,5 milhões. Em 2003, a campanha de manutenção do novo serviço aproveitou, sobretudo, o serviço “mãe”, o conhecido e bem sucedido SEDEX, com investimentos da ordem de US\$ 6 milhões. No ano seguinte, a comunicação criou o conceito “Pra tudo na vida tem SEDEX”, abordando o SEDEX 10 no conjunto das diversas modalidades do SEDEX, abordadas como solução para as diferentes situações e necessidades cotidianas das pessoas e das empresas. O investimento nessa campanha foi em torno de US\$ 13 milhões, segundo o documento.

O entrevistado informou que a formulação do serviço foi feita pelo pessoal dos Correios. Na parte de elaboração da marca, por exemplo, foi usado o trabalho da agência de propaganda, em interação com a equipe interna da instituição. Então, recursos e colaboração externos foram utilizados, mas sempre com a coordenação interna, assim como a parte de sistemas, que foi totalmente feita pela equipe interna.

De acordo com o entrevistado, houve investimentos em desenvolvimento de sistemas, com o apoio de uma base de computação corporativa já existente. Assim, foi utilizada a infraestrutura já instalada, o que não obrigou à compra e construção de novo conjunto de servidores de informática, pois aproveitaram-se os que existiam. Vale detalhar a seguir a operacionalização do serviço, a fim de analisar as competências técnicas envolvidas.

O documento destaca que o grande desafio para a entrega do SEDEX 10 se encontra nas dimensões continentais do Brasil e nas distâncias entre suas capitais. Para fazer o SEDEX 10 chegar ao destino no horário prometido, os Correios utilizam a eficiência de sua infraestrutura logística.

O serviço funciona da seguinte forma. Primeiramente, o SEDEX 10 deve ser postado de segunda a sexta-feira até as 17 horas, e no sábado a postagem pode ser feita pelo cliente até às 12 horas. Depois disso, o SEDEX 10 segue para a triagem e à noite é embarcado em voo da Rede Postal Noturna, com disponibilização de 35 linhas. O SEDEX 10 é tratado prioritariamente no embarque e na chegada ao destino, recebendo identificação especial, a fim

de facilitar seu desembaraço e a entrega. Na chegada à localidade de destino, como o prazo é muito curto, a encomenda é enviada imediatamente para a unidade operacional de entrega dos Correios mais próxima e, finalmente, ela é entregue das 8 às 10 horas. Para cumprirem os prazos, os carteiros fazem a distribuição utilizando motocicletas e vans.

O serviço conta com as tentativas de entrega, de até três e, além disso, o cliente pode se acompanhar o processo de entrega utilizando o Sistema de Rastreamento de Objetos, disponibilizado na *homepage* dos Correios.

Um ponto interessante desse caso é a forma como o controle de qualidade é feito e medido. Se os Correios não cumprirem a entrega do SEDEX 10 no prazo fixado, o cliente tem direito a receber duas vezes o valor pago na postagem. Essa multa paga pela falta de eficiência é comentada pelo entrevistado, ao ser questionado se os Correios levaram em conta a questão da produtividade na elaboração do serviço:

Houve! Por ser um serviço *Premium*, tinha que **cumprir rigorosamente o combinado**. Tanto que nós tínhamos uma promessa de devolver em dobro a postagem se a encomenda não fosse entregue. Isso era uma coisa séria, a gente levava isso muito a sério porque o cliente que contratava um serviço com hora marcada não aceitava, não tinha desculpa, **não aceitava falhas**, ele queria que fosse cumprido o serviço. Então fazíamos de tudo para cumprir o serviço, para cumprir o combinado.

O documento referido aponta aspectos de eficiência do serviço, que em determinado ano o pagamento de indenizações representou apenas 0,11% do volume postado, o que para empresa é considerado uma ínfima margem de problemas. Esses problemas são atribuídos a fatores imponderáveis, como condições climáticas adversas que causam fechamento de aeroportos.

Percebe-se, portanto, que essa preocupação dos Correios em cumprir os prazos de forma rigorosa, apoiando-se em **métricas de eficiência**, tem suporte no **mundo industrial**, o qual se insere nas características do serviço SEDEX 10. Para atingirem tal eficiência, os Correios dão importância ao incremento das capacidades técnicas de sua força de trabalho, mobilizando esforços de treinamento para capacitar os funcionários que operacionalizam o SEDEX 10. Segundo o entrevistado, não houve alteração na estrutura organizacional na administração central, mas nas regionais houve: em alguns locais, equipes especiais para fazer o trabalho foram montadas e há equipes de carteiros dedicadas para o Sedex 10.

Questionado sobre a relevância de questões sociais para a formatação do novo serviço, o entrevistado afirmou não ter percebido essa relação, confirmando o caráter do SEDEX 10 ligado ao **mundo mercadológico**:

Esse serviço foi posicionado para atender a uma necessidade de pessoas e empresas, então, esse serviço **não é de cunho social**, é de cunho utilitário. É um serviço **concorrencial**, não é exclusivo e da linha *premium*: com custo alto, muito alto e um preço, consequentemente, elevado. O SEDEX 10 não tem **nada de social**, é um serviço tipicamente **comercial**.

Por ser uma inovação cujos determinantes giram ao redor da órbita do mundo de mercado, a abordagem dos aspectos concorrenciais se faz pertinente na análise desse caso. A explicação sobre as questões de mercado que influenciam o sucesso do SEDEX 10 deve primeiramente tratar de seu antecessor, o SEDEX.

Em torno dos anos de 1997 a 2000, uma época em que se tinha um contexto mercadológico diferente, foi feito investimento para consolidar o SEDEX como produto líder. De acordo com o entrevistado, havia diversas empresas querendo explorar o mercado expresso, tais como Vaspex, VarigLog, que “acabaram não decolando, mas na época eram ameaças concretas em termos de concorrência”. Esse também foi um dos motivos para que houvesse o trabalho de consultoria comentado anteriormente, pois os Correios enxergavam na parte de logística uma grande oportunidade, mas também muitas ameaças. Para eles, o mercado estava muito dinâmico e, por conta disso, a decisão foi: “vamos estudar direitinho esse mercado, vamos ver onde temos oportunidade de atuar e vamos atuar”. De acordo com o documento do World Mail Awards, o setor de encomendas expressas é disputado acirradamente por operadores privados, muitos deles reconhecidos internacionalmente. Tendo em vista, portanto, as exigências do setor postal, os Correios se esforçam para marcar posição como competidor sólido, o que é fator de justificação ligado ao **mundo de mercado** para o caráter inovador do SEDEX 10.

O mundo do mercado não influenciou o desenvolvimento da inovação somente de forma positiva, mas também foi origem de um fator complicador, no que se refere ao serviço de transporte aéreo do qual o SEDEX 10 depende. O entrevistado explica que os parceiros comerciais dos Correios não têm sido capazes de atender a todos os trajetos que fazem parte dos serviços oferecidos pela empresa e também em termos de eficiência e regularidade da malha aérea.

Enfim, cabe demonstrar a evolução e os resultados dessa inovação para os Correios. Inicialmente, o SEDEX 10 foi concebido para abranger 10 principais capitais do país. Após um ano de operação, ocorreu a primeira expansão, incluindo cidades do interior com mais de 100 mil habitantes, resultando na prestação do serviço em 330 cidades. Em termos de rentabilidade, o SEDEX 10 é considerado pela empresa um caso de sucesso. O entrevistado declarou que, durante a modelagem do serviço, na etapa de avaliação econômico-financeira, foi feito um plano de negócios, acompanhado pela direção da empresa. Em comparação com esse plano, nos seus primeiros anos, o serviço sempre teve um resultado acima do esperado ou, como dito por ele, “nos primeiros anos surpreendeu positivamente”.

No documento mencionado, o primeiro ano de operação do serviço se encerrou com 379 mil remessas, gerando uma média diária de 3,6 mil remessas, superando a meta prevista de duas mil encomendas diárias. No ano seguinte, o número de encomendas entregues foi de mais de 2,7 milhões de encomendas. Em 2003, o SEDEX 10 foi responsável pela remessa mensal média de 370 mil objetos, representando um total de 4,4 milhões de objetos. Em 2010, o número de remessas ultrapassou os 10 milhões de encomendas. Observa-se, portanto, que esses números refletem a demanda crescente pelos serviços oferecidos pelo SEDEX 10.

A descrição do SEDEX 10 mostra que ele é um serviço baseado, sobretudo, nas características de seu antecessor, o SEDEX, com a inclusão de certas melhorias, não resultando em alteração no sistema como um todo. Conclui-se com isso que o SEDEX 10 se configura uma **inovação de melhoria**.

A análise apresentada nesse caso abordou o SEDEX 10, um tipo de serviço expresso de encomendas. A partir dessa análise, foi afirmado o caráter inovador do serviço. As evidências mostraram que os fatores que determinaram o desenvolvimento da inovação SEDEX 10 estão contidos nas justificações do **mundo de mercado**. O **mundo industrial** se fez presente nas características do serviço resultante dessa inovação, apoiando-se em métricas de eficiência. Não foi possível identificar justificações nos demais mundos.

4.4. Análise comparativa dos três casos

Nesse estudo, três casos de inovação ocorridos nos Correios – Banco Postal, Malote e SEDEX 10 – foram analisados sob o ponto de vista dos fatores que justificam seu desenvolvimento e relacionados à classificação dos “mundos” – ou determinantes da ação – oferecida por Boltanski e Thévenot (2006). Até agora o estudo se pautou na análise individual

de cada caso; resta então o exame comparativo entre eles, identificando semelhanças e diferenças.

Como esse estudo tratou de serviços, vale descrever primeiramente uma das pontas da relação de serviço, que é o usuário. No caso do Banco Postal, o conjunto de usuários é composto principalmente por pessoas físicas de baixa renda, possuidoras de conta junto a seu cadastro. O Malote atende exclusivamente às empresas caracterizadas como pessoas jurídicas, e cuja relação comercial se dá por meio de contratos. O SEDEX 10 é o caso cujo grupo de usuários é o mais heterogêneo, pois engloba tanto pessoas físicas quanto jurídicas; e o relacionamento Correios-usuários é o mais instantâneo entre os casos, na medida em que se inicia e finaliza em cada operação, em cada remessa de encomendas, sem que haja cadastramento de clientes ou contrato. Isso dá indícios de que nesse tipo de relação de serviço, as competências dos usuários são menos relevantes em comparação aos outros casos, em que o relacionamento prestador-usuário se desenrola ao longo do tempo e é mais próximo.

Tanto para a criação do Banco Postal quanto para o do Malote, os Correios se preocuparam em mapear o perfil dos clientes e chamá-los para demonstrar sua percepção em relação aos serviços, diferentemente da forma como a pesquisa preliminar de mercado foi conduzida no SEDEX 10. Nesse caso, a pesquisa se concentrou na análise do mercado da época e na percepção do público em geral com relação à marca SEDEX, além de ter buscado identificar oportunidades onde outros concorrentes não haviam entrado, onde havia lacunas.

O perfil dos usuários em cada caso pode ser encarado como fator determinante para o desenvolvimento das inovações. Os clientes do Banco Postal estão principalmente na faixa considerada de baixa renda, o que demanda peso maior nas justificações de caráter cívico na concepção das características de serviço, enquanto nos outros dois casos o que importa, pelo menos aos Correios, é a capacidade financeira dos clientes de lhes fazerem a justa remuneração pela prestação de serviços, numa relação ligada muito mais ao mundo mercadológico.

Os casos têm como aspecto comum o fato de as inovações serem resultado de esforços coordenados, apoiados em estudos de mercado e em ações que mobilizaram diversas áreas dos Correios, cada qual com sua competência específica. Então, vê-se que as inovações estudadas estão relacionadas com os aspectos apontados por Klering e Andrade (2006), pois não ocorreram ao acaso, mas foram frutos de estudos sistemáticos elaborados pela empresa com apoio de esforços conjuntos de diversas áreas.

A análise dos casos evidenciou que o mundo industrial e o mercantil foram de especial relevância no desenvolvimento das inovações, marcando presença nos três casos. A influência

do mundo industrial teve seu espaço na formação das características desses serviços inovadores, sobretudo com relação às competências técnicas. A eficiência, a produtividade e a capacidade de assegurar operações normais e de responder adequadamente às necessidades foram questões compartilhadas pelos três casos, com peso maior para o SEDEX 10. O mundo mercantil, por sua vez, se manifestou nas justificações para o desenvolvimento dos três casos, principalmente no que se refere à importância da reputação dos Correios e dos serviços para tornar as transações mercantis viáveis.

Destaca-se o fator de mercado no caso do Malote que, mesmo ligado a uma atividade protegida pelo monopólio legal, sofre pressões concorrenciais. Isso evidencia que não necessariamente há relação entre uma atividade estatal monopolista e a estagnação do setor público. Ao contrário, os Correios modernizaram o Malote, tendo como norte o atendimento às exigências das empresas que os contratam.

Os fatores mercadológicos foram também importantes para o Banco Postal, pois foram eles que atraíram em primeira instância a instituição financeira parceira a entrar nesse negócio. O banco parceiro estava focando o atendimento pulverizado a seus clientes e tinha também a expectativa de atrair milhares de novos clientes com potencial de aumento de renda e que ainda não estavam vinculados a nenhum outro concorrente. Então, o Banco Postal servia como instrumento de inclusão social e de democratização dos serviços bancários, alinhando a marca do banco ao papel social que desempenha na comunidade, mas isso não seria suficiente para sua entrada nesse negócio, pois seu objetivo mercantil maior era entregar valor a seu acionista, oferecendo a ele rentabilidade.

Com relação ao mundo cívico, este foi identificado na determinação do Banco Postal, como já mencionado, e do novo Malote. Quanto ao SEDEX 10, verificou-se que, por seu caráter puramente comercial, não foi determinado por questões cívicas. Isso tem a ver com as escolhas de governo quanto à determinação dos serviços públicos essenciais à população e daqueles que são de caráter público, ou seja, atendem à coletividade em geral, mas estão disponíveis de acordo com capacidade de pagamento daqueles que os podem pagar. O Banco Postal possibilita a inclusão financeira de pessoas de baixa renda e de moradores de localidades longínquas; o Malote é um serviço de comunicação essencial para a atividade econômica em vários ramos, adaptada à realidade brasileira: esses dois serviços, então, estão fortemente ligados a atividades estatais de prestação de serviços públicos, o que os aproxima do mundo cívico. O SEDEX 10, por outro lado, é um serviço público cuja prestação depende de uma vontade dos consumidores ou empresas, que em geral não estão incluídos em níveis baixos de renda, de pagar por um serviço mais caro que oferece mais agilidade e eficiência.

Ademais, este estudo pôde concluir que os determinantes ligados ao mundo doméstico estavam presentes em dois dos casos analisados: Banco Postal e Malote. Esse mundo não foi identificado no desenvolvimento do SEDEX 10, pois nesse caso as relações entre os clientes e os Correios não contêm traços de afetividade ou familiaridade; ao contrário, são puramente comerciais e pautados pelo distanciamento. A ideia do SEDEX 10, de possibilitar entregas com rapidez maior que a maioria dos serviços da empresa, de certa forma vai de encontro a questões domésticas, que demandam relacionamento pessoal e contato ao longo do tempo. Essas diferenças exigem, dos atendentes das agências dos Correios, capacidade de lidar com situações que exigem uma ligação doméstica, como é o caso do Banco Postal, e também daquelas situações que são contrárias a isso, que demandam contatos impessoais e de preferência rápidos, como é o caso do SEDEX 10.

Por fim, na análise dos fatores que justificaram o desenvolvimento dos casos de inovações estudados, não foram identificados traços dos mundos da fama e da inspiração. O mundo da fama poderia ser confundido com o mundo de mercado no que se refere à reputação da marca Correios e de seus produtos, gerando dúvidas sobre a correta classificação desse atributo da empresa na forma como foi sugerida por Boltanski e Thévenot (2006). Mas cabe ressaltar que há uma diferença acentuada entre eles. No mundo de mercado, a reputação de uma marca permanece na memória dos clientes e é condição para que haja o estabelecimento de uma relação de confiança entre o vendedor e o comprador, permitindo que as transações comerciais perdurem ao longo do tempo. Por outro lado, no mundo da fama, o valor da memória é mínimo e seus atores são envolvidos pelo esquecimento súbito, como aquele sofrido pelas celebridades ou personalidades públicas.

A falta de relevância do mundo da fama e do mundo da inspiração na análise das inovações examinadas mostra relação com a forma de análise desempenhada por Gallouj (2002). Ele utilizou apenas quatro mundos de Boltanski e Thévenot (mercado, industrial, doméstico e cívico) para definir e qualificar um produto. Com essa constatação, o presente estudo pode considerar adequada a razão apontada por ele para exclusão do mundo da inspiração, já que sua preocupação se direciona para as inovações que afetam a economia e os mercados, nas quais momentos de independência e de criação livre são grandes exceções.

Por fim, o estudo analisou os casos com base nos modelos de inovação de Gallouj (2002). O Banco Postal é considerado uma inovação radical, pois se refere à criação de um serviço totalmente novo no portfólio dos Correios, originado de um novo grupo de características e competências. O Banco Postal, em comparação aos outros casos, foi o que mobilizou mais esforços e os mais diversos tipos de conhecimentos por parte dos Correios,

pois se apoiou em competências tanto domésticas e cívicas quanto as de mercado e industriais. Esse foco em conhecimento é fundamental para que uma inovação de cunho radical ocorra dentro da instituição.

O novo Malote e o SEDEX 10, por outro lado, são classificados como inovações de melhoria: ambos incorporaram características de seus respectivos antecessores – o antigo SERCA, no caso do Malote, e o SEDEX, no caso do SEDEX 10 –, com a novidade da inclusão de certas melhorias, não resultando em alteração nos sistemas dos serviços como um todo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa relacionou inovações em serviços públicos postais com os fatores que justificam seu desenvolvimento e teve como objetos três casos de inovações ocorridas numa empresa pública federal.

O ponto de partida desta pesquisa se iniciou na definição do objetivo geral, que é analisar os fatores que justificam o desenvolvimento de inovações nos serviços postais, com o suporte da análise quanto aos aspectos que os caracterizam. De forma a subsidiar a análise pretendida, lançou-se mão de teorias representativas de três assuntos principais, quais sejam: inovação em serviços, destacando-se Gallouj (2002) e seus argumentos em torno da abordagem integradora; inovação nos serviços públicos; e a contribuição da diversidade dos mundos de Boltanski e Thévenot (2006) para o debate sobre os determinantes de inovações.

A revisão de abordagens que tratam especificamente de inovação nos serviços públicos contribuiu para essa pesquisa, na medida em que chama a atenção para se pensar em inovação na gestão pública como meio para a transformação de uma realidade, em momentos em que mudanças se fazem necessárias a fim de se enfrentarem problemas, crises ou deficiências. Essa visão muda o foco do conceito de inovação com base tecnológica e direcionada para outras perspectivas. Além disso, essas abordagens permitiram a desmistificação da ideia de que o comportamento dentro do setor público, por ser construído de organizações burocráticas, tende principalmente à estagnação e à resistência a mudanças.

A retomada de abordagens que tratam de fatores determinantes para se inovar e as ideias ligadas à diversidade dos mundos de Boltanski e Thévenot (2006) para o debate sobre os determinantes de inovações se mostraram pertinentes. Tal divisão em mundos ofereceu categorias-base para definir e classificar os diferentes tipos de fatores de justificação atuantes no processo inovativo e que foram identificados nesta pesquisa, bem como para descrever as

principais preocupações ao longo do desenvolvimento das inovações. Observou-se que os atores sociais, ao buscarem um acordo ou na resolução de conflitos – tal como o processo de decisão quanto aos aspectos inerentes a uma determinada inovação, envolvendo diversos agentes públicos –, justificam suas posições não só por meio de argumentos apoiados em questões de mercado (lucro, rentabilidade) ou industriais (eficiência e produtividade). Destacam-se, nesse contexto, argumentos cívicos, ligados ao cumprimento das normas e a questões sociais, além de argumentos domésticos, ligados ao ambiente familiar e ao contato pessoal.

A análise das evidências obtidas resultou na conclusão da existência de aspectos inovadores nos três casos estudados – Banco Postal, Malote e SEDEX 10 –, sendo eles determinados por uma diversidade de fatores, ligados aos mundos de mercado, industrial, doméstico e cívico. A análise dos casos evidenciou que o mundo industrial e o mercantil foram de especial relevância na determinação do desenvolvimento das inovações e na sua caracterização, marcando presença nos três casos. Com essa constatação, chega-se à conclusão de que as instituições públicas provedoras de serviços públicos são capazes de inovar a fim de enfrentar, principalmente, a concorrência de mercado (ligada ao mundo de mercado) e de buscar a eficiência e produtividade dos produtos de seus serviços (referentes ao mundo industrial). Assim como ocorre no setor privado, conclui-se que as inovações nos serviços públicos se justificam de forma a torná-los competitivos e atuais frente às necessidades continuamente mutáveis dos consumidores.

No entanto, a lógica do setor público difere daquela do setor privado na medida em que os serviços públicos nem sempre estão ligados preferencialmente à obtenção de lucros e resultados financeiros. Isso pode ser sugerido por meio da constatação obtida neste estudo de que fatores ligados a questões cívicas e domésticas também justificam o caráter inovador de certos serviços. Os resultados desta pesquisa, portanto, apontam para uma conclusão coincidente com o referencial teórico, em especial no que se refere a Gallouj (2002) e Boltanski e Thévenot (2006). Os determinantes de inovações no setor público não se limitam a questões tecnológicas e a critérios econômicos de custos e lucros, de forma a prover rentabilidade. Na realidade, o setor público inova também por determinações de cunho social, incluindo a possibilidade de acesso à população a seus serviços. Mesmo nas opções adotadas ao longo do processo de implementação das inovações, essa diversidade de lógicas de ação pode ser observada. Nesse contexto, as inovações contribuem para a promoção do desenvolvimento de uma gestão pública que vá ao encontro das necessidades e expectativas

dos cidadãos e, assim, chegar aos resultados desejados, tais como a redução da desigualdade de acesso aos serviços públicos, promovendo a democracia.

Os resultados desta pesquisa permitiram também a observação de que as inovações no setor público podem ser relacionadas aos modelos de inovação propostos por Gallouj (2002). O Banco Postal foi caracterizado como uma inovação radical, pois se configura como um conjunto de serviços totalmente novos, mobilizando diferentes competências. O Banco Postal, em comparação aos outros casos, foi o que mobilizou mais esforços e os mais diversos tipos de conhecimentos por parte dos Correios, pois se apoiou em competências tanto domésticas e cívicas quanto as de mercado e industriais. Essa base em conhecimento é fundamental para que uma inovação de cunho radical ocorra dentro da instituição.

As outras duas inovações – Malote e SEDEX 10 – foram classificadas como melhorias. Com isso, este estudo conclui que instituições públicas são capazes de enxergar as demandas sociais e vinculadas a uma capacidade inovativa relevante, atingem um nível que permite a criação de uma inovação radical, ou seja, um serviço totalmente novo que atenda a novas necessidades dos cidadãos e de seus usuários. Ademais, tais instituições aproveitam casos de sucesso desenvolvidos por elas e buscam melhorá-los, não deixando que eles se percam no tempo. O processo inovativo tem caráter cumulativo, ou seja, não é possível definir seu início e fim, pois ele acontece num contínuo, na medida em que a empresa adquire capacidade de realizar mudanças e avanços, influenciados pelas características das tecnologias que estão sendo utilizadas e pela experiência acumulada no passado.

Os consumidores também possuem influência na modernização desses serviços. Como se pode ver na revisão da literatura, os consumidores estão cada vez mais exigentes e as instituições, públicas ou privadas, tendem a se adaptar a tais exigências. O caso dos Correios não é diferente, pois as características dos serviços estudados aqui são fruto da adaptação da empresa ao seu mercado consumidor, o que evidencia a relevância da relação de serviço nas decisões quanto a se inovar. Nos três casos, o processo inovativo tem como ponto de partida o diagnóstico de mercado no qual os Correios pretendiam adentrar, ou seja, os novos serviços nasceram da identificação de oportunidades de atender às demandas dos consumidores, que para os Correios representam a sociedade como um todo.

Apesar de esta pesquisa ter atingido seu objetivo, ou seja, analisar os fatores que justificam o desenvolvimento de inovações nos serviços postais brasileiros, uma espécie de serviço público, ela não está isenta de limitações. Uma delas se refere ao universo de casos analisados. Os serviços públicos brasileiros são de diversos tipos e a heterogeneidade entre os diversos entes públicos é vasta. Então, ao procurarmos analisar as inovações nos serviços

públicos com base em três casos de inovação ocorridos em uma mesma empresa pública, inevitavelmente ficam excluídos dessa análise todos os demais tipos de organizações públicas, tais como os órgãos da administração direta, autarquias ou demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ou seja, os Correios, na qualidade de empresa pública federal, refletem apenas uma porção do que se constitui o setor público neste país, por meio de ações relativas aos serviços postais. Dessa forma, um retrato mais completo sobre as características dos serviços públicos no país demandaria ampliação do escopo em direção a estudos de outros serviços e em outras organizações públicas. Em virtude dos recursos disponíveis para a realização desta pesquisa, não foi possível abranger maior número de casos. Optou-se, assim, pela profundidade exigida.

Além disso, analisaram-se casos de inovações considerados de sucesso, o que favorece, de um lado, a identificação de determinantes que contribuem para esse fenômeno, de outro, restringe o estudo de fatores que restringem ou que prejudicam seu desenvolvimento. Entender essas restrições ao desenvolvimento de inovações pode contribuir para que o setor público as procure evitar, tornando o processo inovativo mais ágil.

Considerando o universo de análise limitado a três casos, surge a oportunidade de ampliação desse escopo ao focar outros serviços postais dentro da própria instituição Correios, a fim de verificar se as características tratadas aqui se repetem em outros casos. Com a complementação de um número maior de casos analisados nos moldes desta pesquisa, estudos futuros podem contribuir para tornar as evidências observadas mais vigorosas e, por consequência, esse conjunto de estudos pode se tornar mais robusto. Casos de fracasso na tentativa de se inovar também podem figurar nesse rol, dando oportunidade aos estudiosos de analisar fatores restritivos à inovação na administração pública.

Por fim, seria pertinente a realização de investigações futuras similares em outros órgãos da administração pública, de forma a comparar e consolidar os resultados obtidos, observando possíveis semelhanças ou diferenças entre os diversos órgãos. Neste estudo em particular, os serviços postais formaram a ilustração dos serviços públicos brasileiros, mas a administração pública é encarregada da prestação e do controle de uma diversidade de tipos de serviços públicos, que também são dignos de futuras investigações.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. **Correspondentes**: Uma Inovação Brasileira. [S. I.], 2007. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/pre/microFinancas/arquivos/horario_arquivos/apres_43.pdf>. Acesso em 1 mar. 2011.

BACEN. FAQ - Correspondentes no País (lotéricas, banco postal e outros). Brasília, 2011. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/correspondentes.asp#1>. Acesso em 5 abril 2011.

_____. Resolução 3.110, de 31 de julho de 2003. Altera e consolida as normas que dispõem sobre a contratação de correspondentes no País. Brasília, DF, 31 jul. 2003.

_____. Resolução 2.953, de 25 de abril de 2002. Altera normas relativas à abertura, manutenção e movimentação de contas de depósitos e dispõe sobre a contratação de correspondentes no País por parte de instituições financeiras. Brasília, DF, 25 abril 2002.

_____. Resolução 2.707, de 30 de março de 2000. Dispõe sobre a contratação de correspondentes no País. Brasília, DF, 30 mar. 2000.

BANDEIRA, Mariana Lima; MARQUES, Antônio Luiz; VEIGA, Ricardo Teixeira. As dimensões múltiplas do comprometimento organizacional: um estudo na ECT/MG. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba, v. 4, n. 2, Ago. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552000000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 jun. 2010.

BIGGART, N. W.; BEAMISH, T. D. The Economic Sociology of Conventions: Habit, Custom, Practice, and Routine in Market Order. **Annual Review of Sociology**, 29, p. 443-464, 2003.

BOEHE, D. M.; ZAWISLAK, P. A. Influências Ambientais e Inovação de Produtos: Estudo de Casos em Subsidiárias de Multinacionais no Brasil. **RAC**, v. 11, n. 1, p. 97-117, 2007.

BOLTANSKI, L; CHIAPELLO, E. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: WMF Martins Fontes Ltda., 2009.

BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. **On Justification**: Economies of Worth. (C. Porter, Trad.) Princeton: Princeton University Press, 2006. (Obra original publicada em 1991).

BOVO, C. R. M. **Os Correios no Brasil e a organização racional do trabalho**. São Paulo: Annablume, 1997.

BRDESCO. **Banco Postal**. [S.I.]. Disponível em <<http://www.bradescom.com.br/site/conteudo/interna/default.aspx?secaoId=683>>. Acesso em: 2 abril 2011.

BRASIL. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112compilado.htm>. Acesso em 14 dez. 2009.

_____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm>. Acesso em 14 dez. 2009.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Comentário - Resultados do 4º Trimestre de 2009**, Rio de Janeiro, 2010a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/pib-vol-val_200904comentarios.pdf>. Acesso em: 20 maio 2010.

_____. Ministério Do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria De Recursos Humanos. **Boletim Estatístico de Pessoal**, vol.14, n. 165, 2010b. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_10/Bol165-Jan2010.pdf>. Acesso em 17 mai. 2010.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. (1988). Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/_ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 12 dez. 2009a.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.191, de 16 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a propaganda eleitoral e as condutas vedadas em campanha eleitoral (Eleições de 2010). **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, de 31 dez. 2009b. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/legislacao/eleitoral.htm>>. Acesso em: 4 jun. 2010.

_____. Portaria nº 588, de 04 de outubro de 2000. Serviços Postais: Legislação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Ministério das Comunicações, Brasília, DF, 5 out. 2000, Seção 1, p. 23-24.

DIXIT, A. Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. **The Journal of Human Resources**, v. 37, n. 4, p. 696-727, 2002.

DODIER, N. Review article: Action as a combination of 'common worlds'. **The Editorial Board of The Sociological Review**, 1993.

ECT. **Banco Postal**. Disponível em <<http://www.correios.com.br/bancopostal/default.cfm>>. Acesso em 20 abril 2011a.

_____. **Código de Ética**. Disponível em: <<http://www.correios.com.br/sobreCorreios/empresa/quemSomos/codigoEtica.cfm>>. Acesso em: 18 abril 2011b.

_____. **História do Banco Postal**. Disponível em <<http://www.correios.com.br/bancoPostal/historiaBancoPostal.cfm>>. Acesso em: 17 abril 2011c.

_____. **Um banco com vocação social**. Disponível em: <<http://www.correios.com.br/publicacoes/revista4/index.html>>. Acesso em: 17 abril 2011d.

_____. **Portas abertas para o cidadão**. Disponível em: <<http://www.correios.com.br/publicacoes/revista11/index.html>>. Acesso em: 16 abril 2011e.

_____. **Edital de Chamamento (Anexo 1)**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.correios.com.br/bancopostal/pdf/Anexo1_Aspectos_Gerais_Sobre_o_Banco_Postal.pdf>. Acesso em: 15 abril 2011f.

_____. **Malote e Sedex.** Disponível em: <http://www.correios.com.br/selos/selos_postais/selos_2009/selos2009_28.cfm>. Acesso em: 13 abril 2011g.

_____. **SEDEX 10.** Disponível em <<http://www.correios.com.br/produtosaz/produto.cfm?id=B3A5A6D2-A5B2-745D-3962CBCC75410B03>>. Acesso em 11 abril 2011h.

_____. **Correios:** encomendas, rastreamento, telegramas, CEP, cartas, selos agências e mais! Disponível em: <<http://www.correios.com.br/>>. Acesso em 3 jun. 2010.

ENAP. **Concurso Inovação na Gestão Pública Federal.** Brasília, 2009. Disponível em: <http://inovacao.enap.gov.br/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1>. Acesso em: 14 mar. 2010.

FAGERBERG, J. Innovation: a guide to the literature. Em J. Fagerberg, D. C. Mowery & R. R. Nelson (Eds). **The Oxford handbook of innovation**, pp. 1-26. Oxford: Oxford University Press, 2005.

FARAH, M. F. S. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro e PINHO, José Antonio. **Inovação no campo da gestão pública local:** novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 41-76, 2006.

FLEUREN, M.; WIEFFERINK, K; PAULUSSEN, T. Determinants of innovation within health care organizations: Literature review and Delphi study. **Int. J. Qual. Health Care**, v. 16, n. 2, p. 107-123, 2004.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa.** Porto Alegre: Bookman, 2004.

FUJIHARA, R. K. **Gestão do conhecimento estratégico:** estudo dos subfatores sistêmicos aplicados à ECT. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – UnB, Brasília, 2008.

GALLOUJ, F. **Innovation in the service economy:** the new wealth of nations. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.

GALLOUJ, F.; WEINSTEIN, O. Innovation in services. **Research Policy**, v. 26, p. 537-556, 1997.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE**, vol. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

JACOBI, P. R. (Org.); PINHO, J. A.(Org.). **Inovação no campo da gestão pública local:** novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

KLERING, Luis Roque; ANDRADE, Jackeline Amantino de. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (Orgs.). **Inovação no campo da gestão pública local:** Novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

KOCH, P.; HAUKNES, H. On Innovation in the Public Sector: today and beyond. **Publin Report** nº D20, Oslo, 2005.

KON, A. Sobre as atividades de serviços: revendo conceito e tipologias. **Revista de Economia Política**, v. 19, n. 2, p. 64-83, 1999.

LANCASTER, K. J. A new approach to consumer theory. **J. Political Economy**, v.14, p. 133-156, 1966.

LEITE, V. F.; CARVALHO, F. A. de. Franchising as an Alternative to Public Management in Brazil: The Case of Postal Services. **International Studies of Management & Organization**, vol. 28, 1998.

LÉVESQUE, B. Contribuição da nova sociologia econômica para repensar a economia no sentido do desenvolvimento sustentável [Versão eletrônica], **RAE - Revista de Administração de Empresas**, vol. 47, n. 2, p. 49-60, 2007.

LINDKVIST, K. B. Mistrust and lack of market innovation: a case study of loss of competitiveness in a seafood industry. **European Urban & Regional Studies**, vol. 17, n. 1, p. 31 - 43, 2010.

LINDKVIST, K. B.; SANCHEZ, J. Conventions and Innovation: A Comparison of Two Localized Natural Resource-based Industries. **Regional Studies**, Taylor and Francis Journals, vol. 42, n. 3, p. 343-354, 2008.

MADANMOHAN, T. R. Incremental technical innovations and their determinants. **International Journal of Innovation Management (IJIM)**, vol. 9, n. 4, p. 481-510, 2005.

MEDEIROS, P. H. R.; GUIMARAES, T. A. A institucionalização do governo eletrônico no Brasil. **RAE**, vol. 46, n. 4, 2006.

MEIRELLES, D. S. O Conceito de Serviço. **Revista de Economia Política**, vol. 26, n. 1, p. 119-136, 2006.

MEIRELLES, H. L. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1982.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MIRANDA, R. C. R. **Informações estratégicas**: Estudo de caso aplicado a ECT. 1999. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - UnB, Brasília, 1999.

MONACO, Felipe de Faria; GUIMARAES, Valeska Nahas. Gestão da qualidade total e qualidade de vida no trabalho: o caso da Gerência de Administração dos Correios. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba, v. 4, n. 3, Dez. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552000000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 jun. 2010.

MOREIRA, M. F. **Quando o Governo é o Mercado**: Compras Governamentais e Inovação em Serviços de Software. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) - UnB, Brasília, 2009.

MOREIRA, M. F.; VARGAS, E. R. O papel das compras governamentais na indução de inovações. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 12, p. 35-43, 2009.

MULGAN, G.; ALBURY, D. **Innovation in the Public Sector**. Strategy Unit, Cabinet Office, 2003.

MUSGRAVE, R. A. **Teoria das finanças públicas**: um estudo de economia governamental. (trad. Auriphebo Berrance Simões). São Paulo: Atlas, 1976.

NELSON, R. Foreword. In: Windrum, P; Koch, P. (Eds.). **Innovation in public sector services**: entrepreneurship, creativity and management. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2008. xi, 251 p.

NETO, J. P. B. **Administração pública no Brasil**: uma breve história dos Correios. São Paulo: Annablume, 2004

OECD. **About OECD**. França, 2010a. Disponível em: <http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36734103_1_1_1_1_1,00.html>. Acesso em: 13 mar. 2010.

OECD. **OECD Reviews of Human Resource Management in Government**: Brazil 2010. França, 2010b. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/33/0,3343,en_2649_34139_45354529_1_1_1_1,00.html>. Acesso em: 3 jun. 2010.

OLIVEIRA, D. I. R. S. **O papel da universidade corporativa no setor público brasileiro**: um estudo de caso nos Correios. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração) – UnB, Brasília, 2007.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing Government**: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

PÄRNA, O; VON TUNZELMANN, N. Innovation in the public sector: Key features influencing the development and implementation of technologically innovative public sector services in the UK, Denmark, Finland and Estonia. **Information Polity**, Amsterdam, vol. 12, p. 109–125, 2007.

PETROBRAS. **Perfil**. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/perfil/>>. Acesso em 22 mar. 2010.

PITHAN E SILVA, R. O.; SATO, G. S.; STAUDT, N. P.; CHALITA, M. A. N.; VARELA, C. A. Gestão Pública da Certificação Agro-Alimentar no Estado de São Paulo. In: SEMEAD, 11, 2008, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2008.

POSTBANK INTERNATIONAL CONSULTANCY. **Estudo de Viabilidade**: Serviços Financeiros Postais no Brasil. [S.I.], 1998.

POTNIS, D. D. Measuring e-Governance as an innovation in the public sector. **Government Information Quarterly**, vol. 27, p. 41-48, 2010.

RAUS, M; FLÜGGE, B; BOUTELLIER, R. Electronic customs innovation: an improvement of governmental infrastructures. **Government Information Quarterly**, vol. 26, n. 2, 2009.

- RAUS, M; LIU, J; KIPP, A. Evaluating IT innovations in a business-to-government context: A framework and its applications. **Government Information Quarterly**, n. 27, p. 122–133, 2010.
- RAYMOND, L.; ST-PIERRE, J. R&D as a determinant of innovation in manufacturing SMEs: An attempt at empirical clarification. **Technovation**, vol. 30, n. 1, p. 48-56, 2010.
- RØSTE. R. Studies of innovation in the public sector, a theoretical framework. **Publin Report** n° D16, Oslo, 2005.
- ROTHWELL, R. Towards the Fifth-generation Innovation Process. **International Marketing Review**, vol. 11, n. 1, p. 7-31, 1994.
- SÁNCHEZ-HERNÁNDEZ, J. L., et al. The shift between worlds of production as an innovative process in the wine industry in Castile and Leon (Spain). **Geoforum**, 2010.
- SAVAS, E. S. **Privatização: a chave para um governo melhor**. (trad. de Carlos Araújo). Rio de Janeiro: Nórdica, 1987.
- SCHUMPETER, J. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- SOARES, M. M.; SOBRINHO, A. D. M. **Microfinanças: O Papel do Banco Central do Brasil e a Importância do Cooperativismo de Crédito**. Brasília: BCB, 2007. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/livro_microfinan%E7as_2007_internet.pdf>. Acesso em 1 mar. 2011.
- STRÆTE. E. Innovation and Changing ‘Worlds of Production’: Case-Studies of Norwegian Dairies. **European Urban and Regional Studies**, vol. 11, n. 3, p. 227–241, 2004.
- SUNDBO, J. Management of innovation in service. **The Service Industries Journal**, vol 17, n. 3, jul 1997.
- THIRY-CHERQUES, H. R. Pierre Bourdieu: a teoria na prática [Versão eletrônica], **RAP - Revista de Administração Pública**, vol. 40, n. 1, pp. 27-55, 2006.
- VARGAS. E. R. **A dinâmica da inovação em serviços: o caso dos serviços hospitalares no Brasil e na França**. 2006. Tese (Doutorado em Administração) - UFRGS, Porto Alegre, 2006.
- VELHO, L. Idéias Fundadoras. **Revista Brasileira de Inovação**, vol. 9, n. 2, pp. 215-230, jul./dez. 2010.
- VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2009.
- VIGODA-GADOT, E.; SHOHAM, A.; SCHWABSKY, N.; RUVIO, A. Public sector innovation for Europe: a multinational eight-country exploration of citizens’ perspectives. **Public Administration**, vol. 86, n. 2, p. 307–329, 2008.
- WILKINSON, J. A new paradigm for economic analysis? Recent convergences in French social science and an exploration of the convention theory approach with a consideration of its application to the analysis of the agrofood system. **Economy and Society**, vol. 26, n. 3, p. 335-339, 1997.

YIN. R. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 4. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

YOUNG, H. P. The Economics of Conventions. **Journal of Economic Perspectives**, vol. 10, n. 2, p. 105-122, 1996.

APÊNDICE A
ENTREVISTAS COM ESPECIALISTAS

1. IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO
Nome do entrevistado:
Cargo:
2. OS CORREIOS E SUA RELAÇÃO COM A INOVAÇÃO
Qual a relação entre o departamento de inovações e as outras áreas dos Correios, sobretudo em termos de inovação?
Nos concursos da Enap, que premiam inovações, a instituição é citada diversas vezes por ter inovado de forma local. Tendo em vista também que os Correios atingem a todo país, pergunta-se: como funciona a relação entre a sede em Brasília e outras regiões? Como as inovações são gerenciadas nesses locais? Algumas delas são relevantes e se disseminaram pela instituição?
3. INOVAÇÃO EM SERVIÇOS AO USUÁRIO PRESTADOS PELOS CORREIOS
Primeiramente, vale destacar que estamos focando serviços lançados a partir do ano 2001 até o presente momento.
Quais inovações que resultaram na criação de novos serviços ou na melhoria de serviços já existentes? (podem ser dados exemplos tanto de serviços públicos ligados à atividade postal quanto de serviços sociais, de apoio a determinada parcela da população)
Quais desses serviços são/foram oferecidos ao usuário final ou ao cidadão?
Alguns exemplos de atributos desses serviços: - melhoria da qualidade de vida do público-alvo; - consolidação e ampliação do diálogo com a sociedade civil, articulação com diversos setores sociais, entre diferentes atores, grupos, coletivos e segmentos sociais, via atuação em redes; - ampliação do número de beneficiários; - permeabilidade ao público-alvo, ou seja, facilidade de se contatar, assimilar e adotar, no cotidiano dos cidadãos; - simplificação da vida dos cidadãos.
4. ESCOLHA DOS CASOS
Quais desses casos são relevantes para a instituição e qual é a ordem de importância deles?
Quais deles foram criados em processos que envolveram diversas áreas, pessoas, situações?

APÊNDICE B

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Parte I – Identificação do entrevistado e de sua trajetória profissional

1. Nome do entrevistado
2. Cargo
3. Tempo de serviço no cargo
4. Tempo de serviço na instituição
5. Trajetória profissional (formação, experiências, etc.)

Parte II – Caracterização geral da área responsável

1. Nome da área/departamento responsável pela inovação
2. Posição na estrutura administrativa

Parte III – Definição do serviço

1. Caracterização geral do serviço: serviços ofertados e disponibilizados

Parte IV – Identificação das inovações

1. Descrição das inovações
 - a) *Do que se trata o novo serviço (ou serviço melhorado)?*
 - b) *Público-alvo*
 - c) *Estudos*

Foram feitos estudos de Viabilidade técnica, gerencial, econômica e/ou financeira?
 - d) *Atores envolvidos*

Quem foram os atores que participaram na elaboração da idéia e no seu desenvolvimento dessa inovação?
Onde e por quem as idéias das inovações foram produzidas?
 - e) *Competências mobilizadas*

Para que a inovação fosse desenvolvida, que tipos de competência foram mobilizadas?

 - Pessoas:
 - Tecnológicas (logística, TI, serviços):
 - Organizacionais:
 - f) *Recursos*

Quando os recursos necessários para inovar começaram a ser mobilizados?

Parte V – Determinantes

1. Industrial

O desenvolvimento do serviço foi determinado pelo surgimento de novas tecnologias?
Houve a preocupação como a melhoria da eficiência e produtividade dos serviços a serem desenvolvidos?
2. Mercado

A concorrência de mercado e a busca por lucro foram determinantes para o desenvolvimento do serviço?
Esse serviço surgiu de exploração de oportunidades de mercado?
Houve a preocupação de satisfazer as exigências dos clientes?
3. Doméstico

O desenvolvimento do serviço surgiu ou foi apoiada nas decisões de superiores, com influência, por exemplo, da hierarquia?

A chefia fez questão de agir pessoalmente na situação? Ou a chefia se mostrou presente por meio de representantes ou pessoas de sua confiança?

As instituições envolvidas eram representadas por pessoas que, por algum motivo, já se conheciam? O projeto do serviço foi estimulado por um grupo (ou grupos) que se relacionava anteriormente?

4. Cívico

Foram feitas pesquisas sobre questões sócio-econômicas? Como se imaginava que os cidadãos reagiriam a tal serviço? Qual foi o papel da população nesse serviço?

Pensava-se na diferenciação dos tipos de usuários do serviço? No mercado, quem eram os grupos usuários e, com a entrada desse serviço, haveria a inclusão de novos usuários ou se queria a manutenção de grupos restritos?

O desenvolvimento foi determinado por imposição legal ou de alguma normatização?

5. Inspiração

O novo serviço foi determinado pela criatividade de alguém, individualmente, em especial?

6. Fama

O desenvolvimento desse serviço foi determinado após a manifestação da opinião pública?

Como a marca e a reputação da instituição foi tratada? Havia um ponto fraco a combater?

Parte VI - Os processos de inovação

1. Qual foi a duração do(s) processo(s) de inovação, das primeiras reuniões à implementação do serviço?
2. Orçamento previsto vs. despendido
3. Barreiras à inovação
4. Conseqüências da inovação

Parte VII – Atores institucionais envolvidos

1. A própria instituição;
2. Órgão regulador
3. Atores políticos (Ministério, governos estaduais, ...)
4. Legislação
5. Sindicatos
6. Mercado

Parte VIII – Tendências/Perspectivas/Barreiras à inovação

1. Percepção sobre a evolução das inovações identificadas;
2. Percepção sobre a evolução do serviço ao longo do tempo;
3. Exemplos de inovações em outros países.