

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA

INOVAÇÃO NO PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS SOCIAIS: ESTUDO DE
CASO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL NO PAGAMENTO DO AUXÍLIO
EMERGENCIAL

HIVNA DRIELLY DA SILVA NUNES

BRASÍLIA/DF

JULHO/2022

HIVNA DRIELLY DA SILVA NUNES

**INOVAÇÃO NO PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS SOCIAIS: ESTUDO DE
CASO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL NO PAGAMENTO DO AUXÍLIO
EMERGENCIAL**

Dissertação de Mestrado Profissional em
Administração Pública do Instituto
Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e
Pesquisa (IDP) como requisito à
obtenção do título de Mestre em
Administração Pública.

Orientador(a): Prof(a). Dr. Pedro Luiz
Costa Cavalcante

BRASÍLIA/DF

JULHO/2022

Hivna Drielly da Silva Nunes

INOVAÇÃO NO PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS SOCIAIS: ESTUDO DE CASO
DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL NO PAGAMENTO DO AUXÍLIO
EMERGENCIAL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em
Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
(IDP).

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante
Orientador

Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide
Examinador Interno - MPAP/IDP

Prof^ª. Dra. Elaine Cristina Lício
Examinador Externo
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Dedico aos meus pais, ao meu
companheiro de vida e à herança que
Deus me permitiu ter, minhas amadas
filhas, por tanto amor, carinho, paciência
e suporte oferecidos ao longo dessa
caminhada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter tomado a importante decisão de cursar o Mestrado, ter escolhido uma instituição renomada e ter recebido o melhor suporte para alcançar o tão esperado título. Sinto-me grata à instituição e a cada professor (a) que tive a oportunidade de conhecer, pois cada um mostrou caminhos e lições valiosíssimas.

Agradeço principalmente ao meu orientador Pedro Cavalcante, pela paciência e por ser tão assertivo, direto e pronto para me conduzir pelos melhores caminhos.

Aos meus colegas de turma, foi uma jornada incrível, repleta de desafios, e o maior de todos eles, sermos tão próximos mesmo nos conhecendo apenas virtualmente.

Sinto-me extremamente grata por este desafio e estou pronta para o próximo, pois sei que tenho apoio e amor incondicional tão próximo de mim. Por tudo e por tanto, sou eternamente grata a minha família! Não conseguiria ter êxito sem vocês.

RESUMO

A crise decorrente da pandemia de coronavírus alcançou maiores proporções no Brasil em março de 2020, projetando cenários desafiadores do ponto de vista sanitário e político- econômico. Em abril de 2020 foi criado o Auxílio Emergencial, além de uma série de medidas temporárias com o intuito de suprir as necessidades dos cidadãos e continuar movimentando a economia do país. A Caixa Econômica Federal foi escolhida como o banco responsável pela operacionalização dos pagamentos aos beneficiários. Alguns fatores tornaram a operação extremamente desafiadora para o banco, já que foi a maior operação de pagamento de benefícios já ocorrida no país. A necessidade de isolamento social levou a instituição a criar uma forma de pagamento por meio de conta social digital, administrada dentro do aplicativo Caixa Tem, no qual os beneficiários poderiam realizar uma série de transações financeiras. Considerando esse contexto, a presente pesquisa teve como principal objetivo avaliar como ocorreu a implementação do Caixa Tem sob a perspectiva da inovação na prestação do serviço público. Para isso, apresentou-se um desenho geral do aplicativo, bem como foram mapeadas as principais adaptações e mudanças ocorridas ao longo do processo de implementação. À luz de conceitos de inovação no setor público, procedeu-se a uma pesquisa exploratória composta de um levantamento documental no Portal Caixa Notícias, além de entrevistas semiestruturadas com empregados da Caixa com funções de média gestão, envolvidos ativamente no processo de implementação do aplicativo. O levantamento de dados demonstrou que a criação do aplicativo possibilitou que o atendimento aos beneficiários fosse realizado de forma digital, o que viabilizou também o atendimento presencial necessário aos que não tinham acesso à tecnologia; a implementação não foi um processo simples, e um longo trabalho de ajustes na ferramenta, aculturação dos beneficiários e milhões de atendimentos presenciais foram necessários para que o aplicativo fosse adequado às necessidades dos usuários. O principal achado dessa pesquisa sugere que a Caixa apresentou uma relevante inovação na prestação do serviço de pagamentos de benefícios emergenciais, destacando-se a operação digital bem sucedida e relevante contribuição para o processo de bancarização de parcela da população brasileira até então desassistida pelo mercado financeiro.

Palavras-chave: Inovação; Auxílio Emergencial; Caixa Tem; Banco Digital; Caixa Econômica Federal.

ABSTRACT

The crisis resulting from the coronavirus pandemic reached greater proportions in Brazil on March of 2020, projecting challenging scenarios from a health and political-economic point of view. On April of the same year, Emergency Aid was created, in addition to a series of measures in order to meet the needs of citizens and continue to move the country's economy. Caixa Economica Federal was chosen as the responsible to deliver the emergency aid to its beneficiaries. Some factors made the operation extremely challenging for the bank, as it was the largest benefit payment operation ever carried out in the country. The need for social isolation led the institution to create a payment model through a digital social account, managed within the Caixa Tem app, in which beneficiaries could carry out a series of financial transactions. Looking at this scenario, the main objective of this research was to evaluate how the implementation of Caixa Tem took place from the perspective of innovation in the provision of the public service. In this way, a general design of the application was delineated. In addition, the main adaptations and changes that occurred during the implementation process were mapped. From the perspective of innovation concepts in the public sector, exploratory research was conducted and was constituted of a documentary survey on Caixa Noticias' site, in addition to semi-structured interviews. These interviews were conducted with Caixa employees occupying middle management positions, actively involved in the application implementation process. The data collection showed that the creation of Caixa Tem made possible the delivery of the assistance to the beneficiaries to be carried out in a digital way, which also made possible the face-to-face service necessary for those who did not have access to technology. It emerged also that the implementation was not a simple process, and a long work of adjustments in the tool, acculturation of the beneficiaries and millions of face-to-face services were necessary for the application to be adapted to the user's needs. The key finding of this research suggests that Caixa presented a relevant innovation in the provision of emergency social payments, highlighting the successful digital operation and relevant contribution in conducting part of Brazilian people unassisted by financial market to an effective banking access.

Key Words: Innovation; Emergency Aid; Caixa Tem; Digital Bank; Caixa Econômica Federal.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Elementos que configuram barreiras à inovação	28
Figura 2: Linha do Tempo 1	37
Figura 3: Telas demonstrativas do <i>design</i> do App Caixa TEM	39
Figura 4: Diferenças entre as modalidades de pagamento de benefícios sociais	40
Figura 5: Demonstrativo de alguns tipos de calendários do AE	43
Figura 6: Linha do Tempo 2	44
Figura 7: Apresentação dos achados em Inovação na implementação do Caixa Tem	53

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Elementos Catalisadores da Inovação	26
Quadro 2: Resultados da Inovação	29
Quadro 3: Roteiro da Entrevista	33
Quadro 4: Tabela da Quantidade de Transações por QR <i>Code</i> e por cartão de Débito Virtual no app Caixa Tem	48
Quadro 5: Determinantes/facilitadores à implementação do Caixa Tem	53
Quadro 6: Barreiras à implementação do pagamento digital de benefícios	55
Quadro 7: Resultados da Implementação do Caixa Tem	57

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Quantidade de beneficiários x Cadastros Realizados x Downloads do App
Caixa Tem 47

Gráfico 2: Evolução da abertura de contas digitais x quantitativo de beneficiários do
AE, FGTS e Bem 49

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE	Auxílio Emergencial
PRONAMPE	Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
PESE	Programa Emergencial de Suporte a Empregos
FGI	Fundo Garantidor de Investimentos
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
BEM	Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e Renda
MEI	Microempreendedor Individual
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
NESTA	National Endowment for Science, Technology and the Art.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1 Problema de Pesquisa	13
1.2 Objetivos	16
1.3 Estrutura do Trabalho	17
2. REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1 Implementação de Políticas Públicas	20
2.2 Inovação no Setor Público	21
2.3 Tipos de Inovação no Setor Público	23
2.4 Elementos Indutores e Barreiras à Inovação	25
2.5 Resultados da Inovação	28
3. METODOLOGIA	30
3.1 Caracterização da Pesquisa	31
3.2 Roteiro das Entrevistas	33
4. LEVANTAMENTO DOCUMENTAL	36
4.1 O aplicativo Caixa Tem	36
4.2 Evolução do Aplicativo Caixa Tem	37
4.3 Balanço da Utilização do Aplicativo Caixa Tem	46
5. RESULTADOS	51
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS	63

1 INTRODUÇÃO

1.1 PROBLEMA DA PESQUISA

No Brasil, a crise decorrente da pandemia de coronavírus alcançou maiores proporções em março de 2020, e potencializou discussões políticas, sociais e éticas profundas, além de projetar um cenário absolutamente desafiador do ponto de vista sanitário e político-econômico. A pandemia impôs uma série de decisões importantes por parte dos entes públicos, e há que se considerar que diversos fatores colaboraram para uma falta de focalização, para a geração de externalidades e falhas de governo, como a grande agitação dos mercados internacionais, a divergência de informações a respeito da doença, o número crescente de mortes, a imposição de *lockdown* em diversos governos subnacionais, a possibilidade de colapso do Sistema Único de Saúde, a dificuldade na conciliação de interesses políticos, entre outros fatores.

Em cenários complexos e altamente dinâmicos, diante de um *wicked problem* de proporções colossais, - utilizando-se do termo atribuído a Rittel & Webber (1973) – percebe-se a necessidade de olhares mais atentos e sensíveis do poder público. É fundamental que sejam identificados os problemas perceptíveis e antecipados os possíveis desdobramentos, enxergando as oportunidades e buscando articular, argumentar e conciliar visões e os mais distintos interesses, para então construir alternativas inovadoras e viáveis, desenvolver conceitos e ideias coordenadas, transversais e capazes de angariar um maior engajamento social para o enfrentamento da situação de crise. As soluções não seriam simples e lineares, e nunca são em caso de *wicked problems*, entretanto a inação potencializaria a capacidade destrutiva do vírus.

Nessa conjuntura, diante de inúmeros debates acerca dos efeitos da crise e da óbvia percepção de urgência, um consenso se sobrepôs: a necessidade de criação de uma renda temporária, de caráter emergencial, capaz de suprir as necessidades inadiáveis de milhares de brasileiros impedidos de realizar suas atividades em decorrência do isolamento social. Em abril de 2020, com a promulgação da lei 13.982/2020, foi criado o auxílio emergencial, pouco mais de um mês após a pandemia ganhar contornos drásticos no país. Além do auxílio, que foi instituído pela primeira vez na história brasileira, algumas outras medidas foram aprovadas pelo Congresso Nacional, no mesmo intuito de amenizar os efeitos da crise: linhas de crédito garantidas por fundos garantidores com

aporte de recursos do governo federal (como o PRONAMPE, PESE, FGI, entre outros)¹; a liberação emergencial de FGTS aos trabalhadores – autorizada pela medida provisória nº 946/2020; a criação do BeM por meio da Lei 14.020/2020 (Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e Renda), que permitiu a suspensão temporária de contratos de trabalho e/ou redução das jornadas de trabalho e salários, com compensação financeira da União diretamente aos trabalhadores afetados pelas medidas; a suspensão da obrigatoriedade de recolhimento do FGTS por parte das empresas², entre outras medidas de impacto social e econômico relevantes. Estas foram medidas rápidas e enérgicas entregues pelo setor público, onde adequações legislativas foram necessárias diante do avanço da crise econômica e sanitária.

O auxílio emergencial, criado em decorrência da promulgação da Lei 13.982/2020, foi instituído em função da situação de emergência de saúde pública do país – a essa altura, vários países também vivenciavam situações críticas em seus sistemas de saúde – e da decretação do Estado de Calamidade Pública. Segundo a lei, a renda temporária de R\$ 600,00 se daria pelo período inicial de 3 meses, tendo sido prorrogado para 5 parcelas; no mês de setembro/2020, foram autorizadas mais 4 parcelas de R\$ 300,00; e com alterações e reduções do número dos beneficiários, o benefício se estendeu para o ano de 2021. Os requisitos formais para fazer jus ao benefício financeiro foram definidos no texto da lei: não possuir emprego formal, ser maior de 18 anos (exceto mães adolescentes); pessoas com renda familiar per capita mensal não superior a meio salário- mínimo; não ser titular de benefício de caráter assistencial ativo (previdenciário, seguro- desemprego, programa de transferência de renda – à exceção do Programa Bolsa Família); não ter recebido, no ano base de 2018, rendimentos superiores ao teto de R\$ 28.559,70 e, por fim, exercer atividades nas condições de trabalhador informal, ou MEI (Microempreendedor Individual) ou ainda ser contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social. No máximo dois beneficiários da mesma família poderiam receber o auxílio.

¹ PRONAMPE: Programa Nacional de Apoio às Microempresas e empresas de Pequeno Porte, é uma linha de crédito instituída através da Lei 13.999/2020, com intuito de destinar recursos à atividade empresarial no país;

PESE: Programa Emergencial de Suporte a Empregos, regulamentada pela Lei 14.043/2020, destinada ao Financiamento de Folhas de Pagamento das empresas objetos da lei;

FGI: linha de crédito livre ou com recursos do BNDES com garantia do Fundo Garantidor de Investimentos, administrado pelo próprio BNDES.

² A Medida Provisória nº 927/2020 autorizou os empregadores a suspender o recolhimento de FGTS sem multas ou encargos por atraso, com prorrogação da validade dos Certificados de Regularidade do FGTS, segundo o site FGTS.GOV.BR, disponível em <https://www.fgts.gov.br/Pages/sou-empregador/suspensao-recolhimento.aspx>, acesso em 28/10/2021.

A coordenação do Programa envolveu uma vasta rede colaborativa de entes públicos, tais quais os Ministérios da Cidadania e Economia, Dataprev³ – que apresentou atuação expressiva no cruzamento de informações dos cidadãos para definição dos beneficiários – a Caixa Econômica, Controladoria Geral da União, Forças Policiais, prefeituras, entre outros, além de entes privados – unidades lotéricas, por exemplo.

À Caixa Econômica Federal, coube um papel fundamental, já que, após a criação do Auxílio Emergencial, o banco foi eleito responsável pela operacionalização dos pagamentos aos beneficiários. Um desafio para o banco centenário: identificar e pagar centenas de milhares de benefícios, de forma rápida, segura e com o mínimo de contato humano possível. Aqui pode-se incorrer em um pré-julgamento de que a operação seria simples, dada a relevante experiência em pagamentos de benefícios sociais federais que o banco possuía até então.

A grande questão, além da urgência, era o tamanho da operação, já que o programa reservou, logo em seu início, um orçamento imenso a ser executado, além de atingir um patamar de inscritos e aprovados nunca antes visto. Diante destes elementos, o pagamento nos moldes antigos (com a utilização de cartão magnético ou pagamento em guichê) seria possível, mas a sua adequação seria questionável frente ao cenário de isolamento social. A Caixa, em conjunto com o governo federal, adotou uma sistemática digital para a inscrição dos interessados, que poderia ser realizado por site ou aplicativo para celular, ao menos no período inicial. Para os pagamentos, a realização se daria de forma inédita: utilizando-se uma conta social digital, aberta pela instituição de forma automática em nome de cada beneficiário, onde a movimentação se daria por meio do aplicativo para *smartphones* denominado “Caixa Tem”.

Desta forma, a proposta de cadastro, identificação e pagamento de benefícios passou a utilizar-se de tecnologias digitais. Em uma visão mais ampla, apenas no ano de 2020, o programa executou uma quantia aproximada de R\$ 300 bilhões de reais e alcançou cerca de 68 milhões de pessoas. O contexto envolve um cenário altamente dinâmico e complexo para a instituição, e nos interessa analisar, através desta pesquisa, a inovação na prestação de um serviço público através da implementação do Caixa Tem para o pagamento de benefícios emergenciais.

³ DATAPREV: Empresa Estatal do ramo de tecnologia, sediada em Brasília, vinculada ao Ministério da Economia; a principal atribuição da empresa é realizar a gestão da Base de Dados Sociais no Brasil, como por exemplo a base de dados do INSS.

Após essa breve contextualização, pretende-se aprofundar a compreensão dos elementos que fundamentaram esse novo conceito de prestação do serviço público. Este trabalho pretende contribuir com a literatura acadêmica examinando esta grande operação de pagamento de benefícios sociais, já que o pagamento de auxílio emergencial representou um movimento sem precedentes na história bancária do país. O estudo desse caso assinala suas grandes dimensões econômica/política/histórica para o Brasil e, por consequência, para a rede colaborativa que sedimentou essa construção tão representativa. O propósito da pesquisa é responder às seguintes questões: **Como ocorreu a implementação da política de pagamentos do auxílio emergencial na Caixa Econômica Federal? Pode-se caracterizar a prestação do serviço público de pagamento de benefícios emergenciais de forma digital como inovação?**

Para que seja possível encontrar respostas a essas questões, e também para que haja uma melhor compreensão sobre a inovação no setor público, é imprescindível que haja uma análise pormenorizada dos aspectos que levaram a instituição a criar um novo método de pagamentos de benefícios sociais, identificar os fatores que tornaram a política pública inovadora, entender como se classifica essa inovação e desenhar seu processo evolutivo, desde sua iniciação à completa implementação. Ademais, é importante conhecer suas características sistêmicas, ambientais e como o contexto afetou sua criação. Para tanto, a pesquisa se fundamentará nos estudos e teorias relacionadas a esses conceitos e dimensões de análise supracitados, aplicados ao setor bancário e à implementação de políticas públicas.

1.2 OBJETIVOS

O objetivo deste trabalho é avaliar como ocorreu a implementação do Caixa Tem, nova forma de pagamentos de benefícios sociais criada pela Caixa Econômica Federal, sob a perspectiva da inovação na prestação de um serviço público.

Como objetivos específicos, podemos elencar:

- a. Descrever o desenho geral do Caixa Tem desde sua concepção;
- b. Mapear as mudanças e adaptações ocorridas no processo de implementação do programa de pagamentos;
- c. Analisar a tipologia da inovação, bem como identificar os fatores indutores e as barreiras inerentes ao processo de disseminação da política;
- d. Examinar os resultados da implementação da inovação que podem ser visualizados.

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

Múltiplos autores trazem conceitos, definições e classificações da inovação, com os estudos sobre a temática apresentando crescimento significativo ao longo das últimas décadas. Curiosamente, a inovação não é frequentemente associada ao setor público, muito embora este fenômeno exista, e já esteja melhor caracterizado na literatura recente; ressalte-se a possibilidade de o setor público assumir o papel tanto de agente empreendedor, como o de agente de fomento à inovação (Kattel *et al.*, 2014).

Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a inovação é a “implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas”. (Manual de Oslo, OCDE, 2005, p.55, *apud* Oliveira e Santos Junior, 2017).

Adentrando a conceituação da inovação no setor público, dentre algumas abordagens, Mulgan (2007) traz, sob uma perspectiva simples e objetiva, que a inovação no setor público é um conjunto de novas ideias, úteis e implementadas, capazes de agregar valor público. Há que se considerar que nem sempre as inovações são caracterizadas por um produto físico e palpável, mas pode ser observada na mudança de relacionamento entre o prestador de um serviço e o usuário final deste serviço; assim, as inovações no setor público devem ser analisadas de forma contextualizada e sob um espectro multidimensional (Hartley, 2005).

No que tange aos tipos de inovação, ou sua tipologia, entre as abordagens que serão aprofundadas neste trabalho, Meeus e Edquist (2006) *apud* Cavalcante e Camões, (2017) apresentam uma classificação própria, dividindo a inovação em quatro tipos: Inovação no serviço, Inovação no processo, Inovação no Processo Tecnológico e Inovação no processo administrativo. Essa classificação apresenta grande amplitude e se adequa à multiplicidade de fatores que impactam a inovação no setor público, tornando-a altamente complexa.

De igual modo, diversos autores creditam à inovação um grande potencial de incremento na qualidade do serviço público, sendo determinantes para o enfrentamento dos *wicked problems*. Diante de tais situações, inovar passa a ser quase uma obrigação – novos arranjos e novas formas de prestação do serviço, para o aumento do alcance e do

relacionamento com o consumidor, entregando serviços cada vez mais modernos, úteis, resolutivos e eficientes.

A esse respeito, em uma análise prévia, depreende-se que, apesar de o conceito de conta digital não ser totalmente novo no país, senão uma prática em franca ascensão, o pagamento de benefícios sociais por meio de aplicativo era inédito e fora do padrão até então aplicado no Brasil, mudando radicalmente a forma de entrega na prestação do serviço público. Além disso, uma combinação entre a necessidade de isolamento social e a possibilidade de utilização, pela Caixa, de tecnologias digitais bastante difundidas nos últimos anos, mas não totalmente utilizadas pelo banco até então, podem ter sido determinantes para a geração da inovação.

Esta pesquisa, de caráter qualitativo, se caracteriza como um estudo de caso da Caixa Econômica Federal, apresentando uma reflexão acerca de um desafio altamente complexo de efetuar os pagamentos do auxílio emergencial à população brasileira. Para possibilitar um maior entendimento das nuances do processo, será efetuado um levantamento de dados qualitativos, seguindo um protocolo de entrevistas de alguns dos agentes envolvidos no processo criativo do Caixa Tem, no intuito de captar as percepções destes atores chave em relação ao processo de adoção e implementação da política pública.

Além do protocolo de entrevistas, também será preparado um levantamento documental que permita elencar dados acerca da evolução, das melhorias e do aperfeiçoamento do modelo diante das dificuldades encontradas, capturando informações inerentes às decisões do agente pagador e dados relativos às barreiras, indutores e resultados obtidos com o processo de criação e implementação do aplicativo.

Além dessa introdução, o trabalho está organizado da seguinte forma: na seção 1, será apresentada revisão de literatura acerca do tema inovação, de modo a inteirar os conceitos que nortearão o estudo de caso da Caixa Econômica, os tipos de inovação, as influências do processo criativo e as barreiras à inovação. Com base no exposto, será realizada uma análise detalhada do caso apresentado, com o objetivo de avaliar a inovação na implementação do método de pagamentos e os fatores que levam à classificação da iniciativa do banco público, além de apresentar os resultados percebidos com a implementação da política. Na seção 2, será apresentada a metodologia de pesquisa utilizada neste trabalho. A coleta de dados através de pesquisa bibliográfica será descrita na seção 3. No último capítulo, serão apresentados os resultados da

pesquisa, explorando

os dados obtidos com a coleta de dados, bem como serão tecidas as considerações finais e sugestões de estudos futuros.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir do grave cenário pandêmico ao qual podemos caracterizar como um *super wicked problem*, é relativamente fácil notar quão necessária é a articulação e o preparo cuidadoso de soluções. As propostas implementadas pelo setor público devem ser claras, plausíveis e alcançar um nível de precisão apurado. Depreende-se do contexto trazido nesse trabalho que o processo de elaboração e implementação de políticas públicas – ou o *policymaking* – deve ser dinâmico e assertivo, de maneira que possa contribuir para o enfrentamento de crises altamente relevantes e complexas, onde respostas tradicionais e papéis assumidamente burocráticos já não condizem com o modelo atual de sociedade.

Para Souza (2006), não há um conceito único acerca da definição de política pública; a autora cita Lynn (1980), que define políticas públicas como um conjunto de ações governamentais que tem como objetivo alcançar ações específicas. Para Secchi (2016), *apud* Clemente (2018), a política pública é destinada a resolver um problema público, delimitando-o, construindo alternativas sólidas, projetando e discutindo os custos de implementação e seus benefícios. O mesmo autor afirma que “o problema público está para a doença assim como a política pública está para o tratamento” (Secchi 2016, p.5, *apud* Clemente, 2018). De tal maneira, deve-se efetuar uma análise minuciosa para a implementação da política pública, de modo a se evitar repetições e retrabalhos. O estudo das políticas públicas encontrou bastante espaço na academia internacional, tendo como característica a multidisciplinaridade. A análise de políticas públicas apresentou uma grande evolução histórica no século XX, assim como o próprio *policymaking*.

Cavalcante, Mendonça e Brandalise (2019) mencionam, acerca do *policymaking*, que houve significativa evolução nas estratégias de planejamento, nos sistemas de avaliação e monitoramento, na participação social e na incorporação de tecnologias de informação e comunicação à gestão pública.

No tocante à implementação de políticas públicas, é possível entender que existem problemas que demandam pequenos ajustes e menor participação do poder público, ao passo que existem aqueles que requerem atenção significativa e atuação em maior escala. As políticas públicas devem ser conduzidas pelas diretrizes prioritárias de um governo, compondo um conjunto de subpolíticas e de programas governamentais.

Para a implementação de políticas públicas, a coordenação dos programas prioritários é peça fundamental. Como exemplo, pode-se citar a obra de Cavalcante,

Gomide e Barbosa (2019), que ponderam, ao citar Lodge e Werich (2014), que a capacidade administrativa do Estado de efetuar a coordenação é absolutamente crucial para enfrentar a complexificação das peças-chave e dos processos relativos ao *policymaking*. Portanto, a possibilidade de fragmentação e de um consequente esvaziamento durante o processo de implementação de uma política pública (dada a enorme quantidade de atores que podem estar envolvidos) podem ser mitigadas pela coordenação, pois essa capacidade possibilita maior integração e colaboração entre os atores.

O estudo da implementação de políticas públicas guarda íntima relação com o objeto de estudo proposto nesse trabalho, que traz a inovação como elemento propulsor - e que outorga ao Estado a possibilidade de oferta aos integrantes da sociedade melhores soluções de governança, de serviço público, de integração e de resolução de problemas públicos.

Para que se possa alcançar os objetivos de estudo, será necessário discorrer sobre o processo de inovação e suas dimensões, conforme o potencial de suas implicações no processo de implementação de políticas públicas. O contexto em que se insere a Caixa Econômica Federal, banco nacional cujo único acionista é o Estado Brasileiro, circunscreve o campo de estudo ao setor público, com possíveis nuances de estudo das marcas da inovação que também perpassam o setor financeiro. A política pública operacionalizada pela Caixa é o pagamento de benefícios sociais, com a análise da inovação na prestação do serviço público de pagamentos efetuado pelo banco.

2.2 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Diante da elevada importância da inovação na entrega e implementação de políticas públicas, e do desafio de entender como melhorar a capacidade governamental e seu desempenho frente aos desafios interpostos por uma sociedade amplamente digital e organizada em redes, faz-se necessário aprofundar a compreensão acerca da inovação no setor público, já que uma multiplicidade de fatores integra este fenômeno.

Segundo o NESTA – National Endowment for Science, Technology and the Arts - (2009)⁴, nos últimos cinquenta anos, o termo “inovação” apresentava significado quase semelhante à invenção científica, ou seja, sua raiz advinha da ciência e da tecnologia.

⁴ NESTA é uma Fundação sediada no Reino Unido, criada em 1998, que atua de forma independente no incentivo da inovação, na retenção de talentos e estímulo de desenvolvimento de capacidades inovativas, com foco no bem-estar social. Mais detalhes em <https://www.nesta.org.uk/brief-history-nesta/>

Essa visão demonstra a abordagem de um setor público como mero financiador da produção do conhecimento. Cabe ressaltar que algumas formas de inovação não se encaixam neste “modelo linear tradicional” vigente até então, o que motivou a ocorrência de mais estudos que se aprofundassem e captassem a real capacidade e potencial do setor público enquanto agente de inovação.

As análises sobre o tema apresentaram uma mudança de direção desde então, deslocando o foco da visão industrial e de produtos manufaturados, ou ainda da produção científica como fonte de inovação, para um olhar mais atento rumo à inovação em serviços. Assim também vem ocorrendo uma alteração na visão habitual de atuação do Estado, qual seja, de agente promotor de políticas públicas claramente direcionadas às correções de falhas de mercado, externalidades derivadas e informações assimétricas (Winston, 2006, *apud* Cavalcante e Cunha, 2017). Para além dessa visão, construiu-se, nos anos recentes, um panorama no qual o setor público é figura essencial para a inovação, exercendo importante papel para a formação de redes de interação cada vez mais complexas, destinadas ao atendimento de demandas também crescentemente complexas.

Em um artigo com elaborada organização conceitual, Anggadwita & Dhewanto (2013) expõem que a inovação deveria ser a atividade central do setor público, pois representa uma importante ferramenta para o alcance de seus objetivos, sendo necessárias, para sua efetividade, uma interação entre os elementos liderança, gestão organizacional, gestão de riscos, capital humano e tecnologia.

Mulgan & Albury (2003) compartilham da mesma importância dada ao setor público, e citam que a inovação por vezes é tratada como um luxo ou como um fardo. Entretanto, deveria ser vista de acordo com sua importância, vez que é capaz de aumentar a capacidade de resposta dos serviços prestados às necessidades dos cidadãos, além de acompanhar suas necessidades e expectativas.

Bloch (2011) *apud* Vieira (2016) apresentou uma adaptação da definição trazida pela OCDE dentro do espectro dos serviços públicos, uma vez que o Manual de Oslo foi concebido sob uma ótica de inovação no setor privado/na esfera negocial – o que não reduz sua acentuada importância para os debates acerca da inovação na administração pública e tampouco para este estudo, que tem como personagem principal uma instituição financeira. Para o autor:

A inovação é definida como a implementação de uma mudança significativa no modo de uma organização operar ou nos produtos que ela fornece. Inovações compreendem mudanças novas ou significativas em serviços e

bens, processos operacionais, métodos organizacionais, ou na forma que uma

organização se comunica com seus usuários. (...) Elas podem ser resultantes de decisões tomadas internamente à organização ou em resposta a novas regulações ou medidas políticas. (Vieira, 2016, p.24).

Diante das complexidades do mundo contemporâneo, agravado por um ambiente de crise financeira e sanitária em grande escala, em um país com grave restrição orçamentária, mostra-se primordial a inovação em governo, para que os fatores externos e a pressão interna gerem novas respostas, novas formas de comunicação com os usuários dos serviços públicos, concebendo um diálogo mais efetivo com os cidadãos e, como consequência, gerando valor público; este aspecto, aliás, representa um dos diferenciais entre a inovação no setor público e setor privado: enquanto o primeiro busca incrementos em governança, performance e eficiência, entregando melhores serviços e aumentando o valor público, o setor privado busca inovar para auferir vantagens competitivas e lucros, o que acaba por restringir a disseminação das melhores práticas junto ao mercado. (Moore, 1995, *apud* Hartley, 2005).

2.3 TIPOS DE INOVAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO

É sabido que a inovação em governo não ocorre de forma linear, mas caracteriza-se como o produto de diversos fatores. Portanto, é necessário compreender as múltiplas faces deste processo. Um aspecto relevante para o qual existem importantes contribuições acadêmicas diz respeito à tipologia da inovação, seja para o setor privado ou para o setor público. Como um dos objetivos do presente estudo é o de classificar a inovação relativa ao caso apresentado, é importante indicar alguns entendimentos relevantes encontrados em estudos dessa dimensão.

Hartley (2005), em uma síntese acerca das tipologias de inovação, cita que há uma diversidade de categorizações da inovação, como por exemplo na obra de Damanpour (1993), que faz uma distinção entre inovação técnica e inovação administrativa. Outros autores citam nomenclaturas que distinguem produto, serviço e inovações em processo, como Wolfe (1994). Bessant (2003) inclui ainda a categoria de inovação de mercado e Moore *et al* (1997) menciona a inovação estratégica. Hartley destaca que na literatura sobre inovação em empresas privadas ainda se sobressai a inovação tecnológica, com foco estratégico no desenvolvimento de novos produtos. No entanto, essa abordagem se revela limitada quando se tenciona aplicar à inovação em serviços e à inovação organizacional.

Além da classificação proposta por Meeus e Edquist (2006), citada na introdução deste trabalho, acrescente-se a visão da OCDE (2005) na divulgação do Manual de Oslo, que aponta uma divisão da inovação em quatro tipos:

1. Inovação em produto: um bem ou serviço melhorado significativamente reformulado, mantendo-se a finalidade ou respeitando-se suas características.
2. Inovação em Processo: consiste em uma nova forma de produção ou de distribuição (ou ambos), ou um processo não necessariamente novo, mas amplamente reformulado;
3. Inovação em Marketing: nova forma de apresentação do produto, com reformulação das estratégias de marketing, tais quais desenhos, tamanhos, preços, campanhas para inserção no mercado, entre outros;
4. Inovação Organizacional: Novas formas de organização do ambiente de trabalho, ou nas práticas inerentes à empresa, ou ainda novas abordagens e formas de relacionamento com parceiros internos/externos.

Em abordagem similar, Tidd, Bessant e Pavitt (2008, p.30) *apud* Oliveira e Santos Junior (2017) categorizam a tipologia de inovação em quatro tipos: inovação em produto; inovação em processo; inovação em posição – uma nova forma de apresentar o produto, mudando totalmente o contexto de introdução ou apresentação do serviço; e inovação de paradigma – busca uma ruptura com a visão tradicional até então empregada na apresentação de um produto ou serviço. Para os mesmos autores, também é possível categorizar a inovação de acordo com o “grau de novidade”: uma inovação incremental trata-se daquela que ocorre apenas na organização que adotou a novidade, gerando melhorias de desempenho restritos àquela instituição. Já uma inovação radical representa uma grande novidade também para o mercado, causando impacto significativo.

Igualmente importante é o estudo das fases da inovação, e encontra-se diversidade de nomenclaturas presentes na literatura. Segundo Figueiredo (1989):

A primeira fase de um processo inovador é a geração de ideias; após vem a percepção do potencial ou da necessidade do mercado, e, em seguida, as possibilidades tecnológicas devem ser examinadas — e a ideia emerge de uma fusão destes dois requisitos indispensáveis para a inovação. Mas, se não há necessidade do produto, ou se é impossível produzi-lo, a ideia tem pouco ou nenhum valor. É essencial que seja reconhecida nestas fases iniciais a importância das mudanças sociais e seus impactos na inovação tecnológica. (FIGUEIREDO, 1989, p. 83)

Hartley (2013) citado por Cavalcante e Camões (2017) apresenta três fases do processo inovativo e as nomeia como invenção, implementação e difusão. A invenção

consiste no processo de ideação; já a implementação representa a transformação das ideias em políticas, ao passo que a difusão, como o próprio nome instiga, consiste em disseminar a inovação no ambiente interno e externo à companhia.

Assim, depreende-se que a inovação pode ser iniciada tanto pela identificação de uma necessidade (resposta a um contexto externo), como o caso do grande problema mundial representado pela pandemia de coronavírus, como pela identificação de que já existem condições para a implementação de uma ideia inovadora, em contribuição para o crescimento de uma organização.

2.4 ELEMENTOS INDUTORES E BARREIRAS À INOVAÇÃO

Cavalcante e Camões (2017) alertam que a inovação na gestão pública é afetada por variados fatores, sendo que os impactos causados são muito complexos e difíceis de se mensurar. Por esse motivo, diversos autores optam por agrupar os elementos indutores (ou ainda conhecidos como antecedentes ou *drivers*) da inovação em níveis.

De modo geral, é comum a classificação de acordo com a origem dos fatores que exercem influência em uma organização, a exemplo dos arranjos organizacionais (contexto interno) e dos fatores ambientais (contextos externos); ambos são importantes balizadores e afetam de forma distinta a inovação nas organizações.

Para Damampour e Schneider (2009) *apud* Cavalcante e Camões (2017), além de fatores externos e internos, alguns outros fatores podem influenciar a inovação, entre os quais a complexidade, os impactos, as vantagens apresentadas e o custo relativo ao projeto.

Segundo Hadjimanolis (2003, p.564), as barreiras à inovação apresentam uma natureza dinâmica de acordo com as características do processo de inovação. Assim, estes fatores podem sofrer variação à medida que o estágio da inovação vai sofrendo mudanças, o que pode acarretar dificuldades na compreensão e mensuração dos impactos da inovação. O autor afirma que, por não agirem sozinhos, os elementos indutores e os elementos dificultadores interagem de forma vinculada, gerando ciclos virtuosos (caso dos facilitadores) ou ciclos viciosos (barreiras).

Sousa (2006) apresenta fatores externos e internos à organização que podem tanto catalisar quanto inibir a inovação. O autor, inspirado no texto de Carayannis e Gonzalez (2003), apresentou, como elementos catalisadores (facilitadores ou incentivadores à inovação):

Quadro 1. Elementos Catalisadores da Inovação

Elementos catalisadores
Liderança, visão e plano estratégico
Sistemas de recompensa para a inovação
Proteção aos direitos de propriedade intelectual
Ambiente organizacional propício
Conjunto adequado de pessoas e espírito de equipe
Senso de caráter necessário para a inovação
Dirigentes dispostos a assumir riscos
Incentivos para investimentos em P&D
Poder político e econômico em favor da inovação
Redes de inovação e clusters
Diversidade de pessoas e liberdade de ideias
Fluxo de informações

Fonte: Sousa (2006), com adaptações.

Há que se ressaltar, dado o vínculo entre fatores indutores e dificultadores, que a ausência dos itens elencados acima como “catalisadores” pode inverter o papel, ou seja, a ausência de lideranças, de redes de inovações, de uma fluidez nas informações da companhia, a falta de pessoas dispostas a assumir riscos e de um ambiente organizacional propício à inovação, por exemplo, podem comprometer a dinâmica necessária ao processo de inovação, tornando-os elementos potencialmente dificultadores ou barreiras à inovação.

Segundo Hadjimanolis (2003, p.560), pode-se definir barreira à inovação como “qualquer fator que influencia negativamente o processo de inovação”. Segundo os mesmos autores, as barreiras podem ser caracterizadas como externas e internas à organização. A diferença concentra-se na origem e na influência que a organização pode exercer: as barreiras externas não são passíveis de sofrer influência da organização, além de sua origem se dar em ambiente externo, como o próprio nome denota. Já as barreiras internas são completamente influenciadas e podem ser modificadas pela empresa.

A literatura recente aponta, conforme mencionado anteriormente, alguns fatores que podem representar barreiras à inovação, tais quais aversão ao risco, as regulamentações rígidas, ausência de coordenação organizacional, a resistência dos

empregados de uma empresa, ausência de habilidades e de incentivos à inovação, entre outros fatores.

Resende Junior, Guimarães e Bilhim (2013) apresentam algumas características organizacionais que remetem à resistência à inovação, como deficiências na liderança, resistências à mudança de paradigmas, ausência de incentivo à inovação, ausência de formação de equipes sucessoras, de líderes inovadores e ausência de uma cultura propositiva à inovação.

Uma importante referência sobre o tema é apresentada pela OCDE (2018), no contexto do setor público brasileiro. Em uma classificação própria, é possível subtrair que quatro fatores são determinantes à inovação e podem se transformar em barreiras, caso não sejam adequadamente sistematizados em uma organização:

- Clareza: Falta de entendimento do que é inovação e o que ela envolve; descontinuidade da gestão; falta de segurança jurídica; falta de apoio da liderança; colaboração entre órgãos e entidades;
- Paridade: Aversão ao risco; restrições legais; corrupção; falta de uma cultura de avaliação; recursos limitados.
- Adequação: Servidores alheios aos problemas e possíveis soluções; falta de capacitação para inovar; falta de autonomia para testes e experiências; hierarquias rígidas; dificuldades legais para aquisição de produtos e serviços inovadores.
- Normalidade: Ausência de estruturas de incentivo e reconhecimento; dificuldades na difusão de experiências e práticas inovadoras; cultura para evitar erros e falhas; resistência à inovação.

(Fonte: Adaptação da Tabela 1, OPSI – O sistema de inovação do Serviço Público no Brasil: conclusões preliminares, p.17).

Em trabalho seminal sobre o tema, Mulgan e Albury (2003) empregam um esquema demonstrando que há grande quantidade de fatores que podem representar barreiras à inovação, conforme por ser demonstrado figura 1. O esquema demonstra um amplo leque de elementos que, na opinião do autor, representam problemas na organização, culminando na ausência de inovação.

Figura 1: Fatores que remetem à ausência de Inovação.



Fonte: Mulgan & Albury (2003, com adaptação da autora)

2.6 RESULTADOS DA INOVAÇÃO

Os indicadores de inovação podem apresentar importantes insumos aos gestores acerca do desempenho de um projeto, tornando possível a revisão de metas estipuladas e traçando novos caminhos, conforme a mensuração. Se há interesse e patrocínio para a inovação dentro de uma organização, a sua mensuração torna-se fundamental.

Mensurar os resultados de inovações no setor público nem sempre é tarefa fácil e corriqueira. Enquanto no setor privado, para quaisquer investimentos há um alvo a ser atingido em termos de retorno, nas organizações públicas há um viés de multiplicidade de fatores, ou seja, a compreensão se torna mais complexa.

De Vries, Bekkers e Tummers (2015), em uma revisão sistemática de literatura, apresentam com uma observação contundente, que menos de 50% dos estudos participantes da revisão falam sobre resultados de inovação em governo. Quando resultados são citados, em linha com os objetos de estudo, a grande maioria reporta os

resultados de aumento de eficácia e eficiência. Nesta revisão, os autores creem que esse

achado está de acordo com estudos anteriores, que relatam uma falta de objetivos claros quando se inicia o processo de inovação. Essa observação leva a crer que haja uma visão implícita de que o processo criativo e de adoção de inovações tenham por si só um elevado valor.

Para Bloch (2011), é esperado que uma das principais entregas do setor público quando adere à inovação é a melhoria do serviço público prestado. Segundo o autor, outro resultado esperado é a melhoria do ambiente e da gestão organizacional, a melhoria da imagem e das relações da instituição pública. Para Vieira (2016), os resultados de inovação esperados foram compilados em um quadro, com a indicação dos autores de referência. Esses resultados são importantes indicadores do que se espera com a inovação no setor público, onde a geração de impactos nos ambientes institucionais internos e externos possam agregar valor para todos os *stakeholders*.

Quadro 2: Resultados da Inovação

RESULTADO	DEFINIÇÃO	REFERÊNCIAS
MELHORIA NA QUALIDADE DOS SERVIÇOS E NAS ENTREGAS	Impactos positivos sobre os mecanismos de entrega de serviços e/ou nos próprios serviços	Carter e Belanger (2005), Hipp e Grupp (2005), Newcomer e Allen (2010), Bloch (2011), Bugge <i>et al.</i> (2011), Hughes <i>et al.</i> (2011), Mustafid e Grisma (2013), De Vries <i>et al.</i> (2014)
MELHORIA DA GESTÃO ORGANIZACIONAL	Impactos positivos sobre a eficiência e efetividade da organização, incluindo ganhos de produtividade e melhores resultados em indicadores de desempenho	Albury (2005), Hipp e Grupp (2005), Kim & Lee (2009), Newcomer e Allen (2010), Bloch (2011), Bugge <i>et al.</i> (2011), Hughes <i>et al.</i> (2011), Mustafid e Grisma (2013), De Vries <i>et al.</i> (2014)
MELHORIA DA IMAGEM E DAS RELAÇÕES COM OUTRAS ORGANIZAÇÕES	Impactos positivos sobre a imagem da organização e no relacionamento com outras organizações.	Newcomer e Allen (2010), Bloch (2011), Bugge <i>et al.</i> (2011), Mustafid e Grisma (2013), De Vries <i>et al.</i> (2014)
MELHORIA DO CLIMA ORGANIZACIONAL	Impactos positivos sobre o clima da organização, incluindo melhorias nas condições de trabalho, satisfação dos colaboradores e aprimoramentoda cultura de inovação	Bloch (2011), Bugge <i>et al.</i> (2011), Mustafid e Grisma (2013)

Fonte: Vieira (2016)

3 METODOLOGIA

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A presente seção procura explicar os procedimentos metodológicos desenvolvidos, de modo a concretizar o objetivo deste trabalho.

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa exploratória com o objetivo de analisar o novo método de pagamentos de benefícios sociais apresentado pela Caixa Econômica Federal à luz dos conceitos e definições de inovação na prestação de serviços públicos. Desta forma, apresenta-se como um estudo de caso único que, por representar uma solução inédita, justifica-se seu estudo individual.

Segundo Gil (2017), o estudo de caso se caracteriza como um estudo profundo e exaustivo de um ou alguns casos, de modo que seja possível ampliar seu conhecimento, e apresentá-lo em detalhes. É provável, segundo Yin (2013) *apud* Gil (2017), que este seja o delineamento de pesquisa mais aderente ao estudo de fenômenos contemporâneos dentro do seu contexto real, onde a delimitação entre o fenômeno e o contexto não é claro ou perceptível.

As etapas desta pesquisa compreenderam diferentes técnicas de coletas de dados, de forma que fosse possível empregar maior rigor científico na obtenção de dados e cruzamento de informações:

- a) Revisão bibliográfica sobre o tema inovação no setor público, seus determinantes, facilitadores e barreiras, objetivando apresentar o arcabouço teórico que balizará os estudos e a discussão do caso em análise;
- b) Levantamento documental sobre o aplicativo Caixa Tem, seu desenvolvimento, aperfeiçoamento e utilização, e
- c) Pesquisa de Campo compreendida por entrevistas, com coleta de dados subjetivos acerca do processo de implementação do novo método de pagamentos.

Para a apresentação do desenho geral do aplicativo Caixa Tem, foram utilizados os tutoriais divulgados para explanação aos usuários sobre o acesso e uso da ferramenta, disponíveis no sítio da Caixa Econômica Federal, além da experiência de navegação no app para smartphone, obtendo importantes insumos em relação às funcionalidades e navegabilidade da ferramenta.

Com o propósito de mapear as mudanças e aperfeiçoamentos no aplicativo durante o processo de implementação, foi efetuado um levantamento documental no

portal www.caixanoticias.caixa.gov.br, sítio de acesso público onde ficam registrados os

posicionamentos, notas, *releases* e informações relevantes do banco público. No levantamento inicial, foram localizadas mais de setecentas notícias produzidas pela empresa relativas ao tema “auxílio emergencial”, onde foi possível subtrair uma completa linha do tempo, com as primeiras informações publicadas a partir de 05/04/2020. Por intermédio do portal, foi possível identificar, por exemplo, o exato início dos pagamentos, os balanços da operação, os números relativos à utilização do aplicativo, o posicionamento da Caixa acerca das dificuldades de acesso às unidades, bem como outras medidas da instituição para detalhar e ampliar o uso da ferramenta.

Não foram utilizadas notícias de caráter mercadológico ou com cunho publicitário; o uso das informações se delimitará à obtenção de marcos temporais, dados relativos à implementação e evolução do uso do Caixa Tem e mudanças promovidas em busca de uma melhor adaptação e experiência dos usuários.

Para uma análise ampliada acerca dos elementos relativos à criação e uso do novo método de pagamentos, foi conduzida uma pesquisa de campo, através de entrevistas semiestruturadas, onde os entrevistados foram mapeados de acordo com a participação no processo estratégico e tático de implementação da inovação. Para isso, foram mapeadas duas Gerências Nacionais da Caixa e uma Superintendência Nacional, conforme detalhado abaixo:

- i. GECDI: Gerência Nacional de Canais Digitais;
- ii. GERE: Gerência Nacional de Renda Básica
- iii. SURE: Superintendência Nacional Rede de Varejo

As gerências mapeadas tiveram importância decisiva para a instituição durante todo o período de pagamentos, sem prejuízo de outras gerências relativas à tecnologia, marketing e relacionamento institucional, gestão de pessoas e agências da rede de atendimento. Entretanto, como forma de delimitação com foco no escopo da pesquisa, foram consideradas apenas as unidades estratégicas que possuíam em seu mandato uma atuação incisiva acerca da elaboração de estratégias para o pagamento de benefícios sociais durante a pandemia.

3.2 ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

As entrevistas foram baseadas em um roteiro previamente estipulado, que compreendem alguns questionamentos pertinentes ao objeto deste estudo, sem prejuízo de outras questões que surgiram no decorrer da entrevista, de acordo com as respostas e

com o perfil do empregado entrevistado. As questões foram elencadas no quadro 3. A abordagem apresentou perguntas direcionadas, com referência ao objeto de estudo e às informações que se desejava obter, tais como informações sobre a concepção do aplicativo, os elementos indutores, facilitadores, dificuldades encontradas, resultados, além da percepção do entrevistado acerca do objeto de estudo.

Ressalte-se que, apesar de as gerências terem sido selecionadas com foco estrito na atuação relativa à criação/estruturação do aplicativo Caixa Tem, os empregados entrevistados podem apresentar diferentes níveis de participação na implementação do aplicativo – ou seja, podem ter colaborado na elaboração ou na implementação, em nível estratégico ou tático, com atuação limitada ao escopo de atuação de sua Gerência Nacional de vinculação e também variando de acordo com a função exercida na organização. Assim, foram entrevistados especialistas de diferentes setores, que tiveram participação seja no processo criativo, seja no processo de implementação do aplicativo, caracterizando a entrega da prestação do serviço público. Para efeitos desta pesquisa, optou-se por não buscar os mais altos níveis hierárquicos da empresa dentre o público entrevistado, dado que pode haver uma tendência ao estabelecimento de um viés positivo pró-empresa. De igual modo, optou-se por não estabelecer como público-alvo empregados que tiveram atuação estritamente operacional, como os próprios atendentes das agências da Caixa, dado que, apesar da fundamental participação no processo de entrega da política pública, estes agentes não participaram da implementação do Caixa Tem em nível decisório, no âmbito da concepção e elaboração estratégica do aplicativo.

As entrevistas ocorreram entre os dias 07 de abril e 10 de maio de 2022 e foram entrevistados 6 empregados da Caixa Econômica vinculados às áreas listadas. Todos os entrevistados atualmente exercem funções de nível gerencial médio/ alto, compreendendo as funções de confiança de Coordenador de Projetos, Gerente Executivo, Gerentes Nacionais e Superintendentes de Rede.

Quadro 3: Roteiro da Entrevista Semiestruturada

Pesquisa: Estudo de caso da Caixa Econômica Federal no pagamento de benefícios emergenciais via Caixa Tem.

Pesquisadora: Hivna Drielly da Silva Nunes

Objetivos da entrevista: Contextualizar a pesquisa no âmbito do estudo da implementação do Caixa Tem à luz dos conceitos de inovação na prestação do serviço público; Investigar as características do processo de implementação do aplicativo - como motivação, dificuldades e estratégias adotadas na implementação – sob a perspectiva de agentes envolvidos no processo: empregados do banco público dos níveis estratégico/tático, especialistas no processo de criação e/ou implementação de pagamento de benefícios sociais, especialmente os benefícios criados em decorrência da pandemia de Coronavírus.

Observação: As entrevistas serão conduzidas pela pesquisadora Hivna Nunes, com a finalidade de obter elementos e percepções que possam subsidiar a pesquisa. Não haverá identificação dos entrevistados no trabalho.

Roteiro da entrevista

I. Qual o seu cargo atual na Caixa Econômica Federal?

II. Qual foi a sua participação na operação de pagamentos de benefícios emergenciais dentro da Caixa?

Caracterização dos elementos Indutores

Objetivo: Identificar, sob a perspectiva do agente financeiro, quais foram os fatores determinantes para a adoção da sistemática de pagamentos digital via aplicativo Caixa Tem, e quais as condições pré-existentis facilitaram o processo de implementação do aplicativo.

I. *A Caixa foi o único banco selecionado para operar o auxílio emergencial. Na sua visão, quais elementos facilitaram a escolha da Caixa como agente financeiro para a entrega desta política pública?*

II. *O que levou a Caixa Econômica a criar uma forma de pagamento digital de benefícios sociais?*

Tentar identificar porque não foi possível a manutenção do pagamento dos benefícios nos moldes praticados anteriormente – com o cartão do cidadão, pagamento em guichê de Caixa.

Pode-se acrescentar a questão: Você considera que houve uma disrupção com o modelo operacional de pagamentos vigente até então?

Caracterização das Barreiras à Inovação

Objetivo: Identificar, sob a perspectiva do agente financeiro, quais foram as barreiras interpostas à implementação do aplicativo, tanto as barreiras antecedentes ao lançamento quanto as apresentadas durante a fase de implementação, revelando falhas e/ou consequências não previstas no desenho da política pública.

I. *Na sua opinião, quais foram as maiores dificuldades visualizadas durante o processo de implementação do Caixa Tem?*

Explicar sob a ótica do processo relativo à área, já que cada setor elencado possui um escopo de atuação.

II. *Qual foi a fase mais crítica da implementação do aplicativo na sua opinião?*

III. *Na sua percepção, a implementação do Caixa Tem aumentou o risco (de imagem e operacional) da Caixa?*

Isto é, a criação/implementação do Caixa Tem elevou o risco de imagem e/ou o risco operacional da Caixa - em uma operação com grau de sensibilidade já elevado em decorrência do cenário?

IV. *Quais medidas foram tomadas para superar as dificuldades encontradas durante o uso do aplicativo?*

Resultados obtidos com a inovação

Objetivo: Identificar, sob a perspectiva do agente financeiro, quais foram os resultados alcançados com a implementação do Caixa Tem, bem como se os objetivos iniciais projetados para o aplicativo/pagamento de benefícios emergenciais foram alcançados.

- *Do ponto de vista do usuário, como você avalia a experiência proporcionada pelo Caixa Tem? Você considera que as expectativas foram atendidas?*
- *Em sua avaliação, quais foram os resultados obtidos com o pagamento por meio digital?*
- *Você considera que o Caixa Tem é uma plataforma inovadora? O que considera inovador neste caso?*
- *Quais lições puderam ser levantadas com o processo de criação/implementação de uma plataforma como o Caixa Tem?*

4. LEVANTAMENTO DOCUMENTAL

4.1 O APLICATIVO CAIXA TEM

Conforme mencionado em seção anterior, este trabalho pretende apresentar o processo de pagamentos do auxílio emergencial por meio do Caixa Tem, uma nova metodologia de pagamentos apresentada pela Caixa Econômica Federal, cujo principal intuito foi o de propiciar aos beneficiários a movimentação de seus recursos através de um aplicativo para *smartphone*, sem a necessidade da presença física para realização de saques e pagamentos.

Esta seção abordará as fases de implementação do aplicativo, por meio de um levantamento de informações sob a ótica do agente pagador, buscando caracterizar as barreiras à implementação, identificar as adaptações efetuadas para proporcionar uma melhor experiência ao usuário no decorrer do processo de implementação da ferramenta, além de elencar os elementos indutores ao processo de criação do aplicativo.

O levantamento documental foi feito com base no posicionamento da Caixa, por meio do site caixanoticias.caixa.gov.br, sítio público o qual a empresa posta notícias à imprensa e ao público em geral acerca das operações do banco público. Em um primeiro momento, constatamos no filtro de busca, mais de 720 notícias acerca do tema “auxílio emergencial”⁵. Dentro de cada notícia, buscamos informações importantes sobre a operação de pagamento do auxílio, quais sejam:

- Números relevantes dos pagamentos efetuados, transações no aplicativo e valores movimentados;
- Novas versões do aplicativo e novas funcionalidades implementadas;
- Movimento das agências, registro de filas e dados acerca do saque em espécie;
- Quantidade de *downloads*, contas digitais abertas x contas digitais movimentadas via aplicativo;
- Informações relevantes que demonstrem as facilidades e dificuldades na utilização do aplicativo Caixa Tem, bem como que possam demonstrar a evolução do aplicativo como modo de melhorar a experiência do usuário final.

⁵ Data da pesquisa com o filtro: 29/01/2022, onde a resposta ao filtro apresentou 729 notícias relacionadas

ao tema em <https://caixanoticias.caixa.gov.br/busca/tudo/2013-01-01/2022-02-01/aux%C3%ADlio-emergencial?page=90>

As informações coletadas buscaram subsidiar e avaliar a implementação do modelo de pagamento digital de benefícios sociais na Caixa Econômica Federal, possibilitando uma análise mais aprofundada para responder se a implementação do aplicativo se caracteriza como inovação na prestação do serviço público.

4.2 EVOLUÇÃO DO APLICATIVO CAIXA TEM

Para a elaboração deste tópico, cujo intuito é abordar a construção e evolução do aplicativo, buscaremos demonstrar cronologicamente os pontos que representaram maior impacto, cujos aspectos possam trazer elementos para a análise das barreiras, dificuldades e facilidades para a implementação da política pública.

Figura 2: Linha do Tempo 1 – Dois primeiros meses da operação do Auxílio Emergencial.

<p>07/04/20 - Apresentação de informações sobre o site, Central 111 e Aplicativo Caixa Tem.</p>	<p>13/04/20: 33,7 milhões de cadastros e 35,6 milhões de downloads do App Caixa Tem. Recorde de Acessos ao site, App e IBC - 36 mil transações por minuto.</p>	<p>28/04/20: Caixa registrou grandes filas e aglomerações de pessoas que não fazem parte do público-alvo do atendimento presencial. Anúncio da abertura aos sábados.</p>	<p>2 7 / 0 5 / 2 0 : A P P T E V E 1 5 V E R S O E S E M 2 0 D I A S E M A I S D E 1 0 3 M I L H O E S D</p>
--	--	--	--

e
d
o
w
n
l
o
a
d

s
.
4
2
m
i
l
h
õ

e
s
d
e
c
o
n
t
a

s
d
i
g
i
t
a
i
s



09/04/20:
Início do pagamento
em contas do BB e abertura de 3.113.356 contas para os aptos a receber o AE

28/04/2020:
Início da utilização do **cartão de débito virtual**

05/05/2020:
Nova Versão do App Caixa TEM, que possibilita um maior nº de acessos simultâneos de 200 mil para 500 mil conexões simultâneas.

28/05/20:
C
A
i
x
a
a
n
u
n
c
i
a
p
a
g
a
m
e
n
t
o
p
o
r
m
e
i
o
d
e
QR Code
.
D
a
d
o
s
m
o
s
t
r
a
m
q
u
e
80%
d
a
s
p
o
u
p
a

n
ç
a
s
d
i
g
i
t

a
i
s
f
o
r
a
m
m

o
v
i
m
e
n
t
a
d

a
s
v
i
a
a
p
p
.

Fonte: Elaboração da autora, com informações obtidas no site www.caixanoticias.caixa.gov.br .

O aplicativo Caixa Tem foi lançado pela Caixa Econômica Federal em 06 de abril de 2020⁶, apenas quatro dias após a divulgação da Lei 13.982 de 2020, que deu origem

⁶ Fonte: play.google.com – versão Android. Consultado em 31/01/2022.

ao Auxílio Emergencial. Assim, o primeiro aspecto a ser observado em relação à ideiação e implementação do Caixa Tem é o tempo para o desenvolvimento e lançamento nas lojas de aplicativos, o que pode ser caracterizado como uma das barreiras ao estabelecimento de uma nova forma de pagamento – ora, estabelecida uma situação crítica, um pensamento comum é de que seria mais prático efetuar os pagamentos da forma até então utilizada. Ocorre que o pagamento de benefícios sociais emergenciais não se demonstrou como uma operação qualquer. Desta forma, a Caixa optou por correr um risco com implementação do Caixa Tem, dadas as condições sanitárias às quais o mundo atravessava – importante condição para transpassar a resistência à inovação.

Um dia após o lançamento, a Caixa apresentou à mídia as informações sobre o site, cuja principal finalidade era trazer detalhes sobre o benefício e receber as inscrições dos cidadãos; também detalhou o aplicativo Caixa Tem e suas funcionalidades iniciais; além de lançar uma central telefônica exclusiva para atendimento à população em busca de informações acerca da elegibilidade ao programa, datas e formas de recebimento, conforme cronologia apresentada na figura 2.

O aplicativo divulgado tem foco nos segmentos de renda básica, social e microempreendedores individuais; por essa razão, possui um desenho simples, com o intuito de estabelecer uma conversa com o usuário e conduzi-lo à realização das transações pretendidas dentro da plataforma. O Caixa Tem iniciou sua operação com algumas funcionalidades, como consulta saldo/extrato, transferências entre contas, pagamentos de boletos e pagamento de contas de concessionárias. Também apresentou versão acessível para pessoas com deficiência.

Uma semana após a promulgação da Lei, os primeiros pagamentos começaram a ser efetuados diretamente para correntistas do Banco do Brasil, ao passo que mais de três milhões de contas digitais foram abertas para os primeiros cidadãos considerados aptos ao recebimento – e que não tinham conta cadastrada inicialmente. Essa tranche de abertura de contas ocorreu de forma automática através dos dados obtidos pelo cadastro dos beneficiários quando da inscrição no programa. Cabe ressaltar que a abertura de contas digitais estava devidamente regulamentada e amparada pelas resoluções do Banco Central⁷, ou seja, não incorria em atividade inédita dentro do mercado financeiro

⁷ Resoluções Bacen pertinentes à abertura, movimentação e encerramento de contas de depósitos, entre as quais a Resolução nº 4.753, de 26 de setembro de 2019, disponível em https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50847/Res_4753_v1_O.pdf. Já o processo de regulamentação de Bancos Digitais e contas digitais iniciou-se com a

Resolução 4.480 de 25/04/2016 e com a Resolução 4.656 e 4.657 de 2018, cujo propósito principal foi a regulamentação da operação de Fintechs no Brasil.

brasileiro; entretanto, caracterizou-se como atividade sem precedentes à medida que se iniciou o pagamento de benefícios sociais através destas contas sociais digitais.

Figura 3: Telas demonstrativas do design do App Caixa Tem.



Fonte: Elaboração própria.

Sob esse aspecto, pode-se retratar o Caixa Tem como uma proposta inovadora, uma vez que revolucionou o modo de a empresa apresentar e operar o pagamento de benefícios sociais, aqui representados pelos benefícios emergenciais instituídos em razão da pandemia, ou seja, em consequência/resposta às regulações e medidas políticas instituídas para contenção da grave crise sanitária. Portanto, tem grande aderência ao conceito de inovação apresentado por Bloch (2011), onde o pagamento digital de benefícios sociais representa uma mudança significativa na entrega do serviço público ao qual a Caixa foi designada a ofertar.

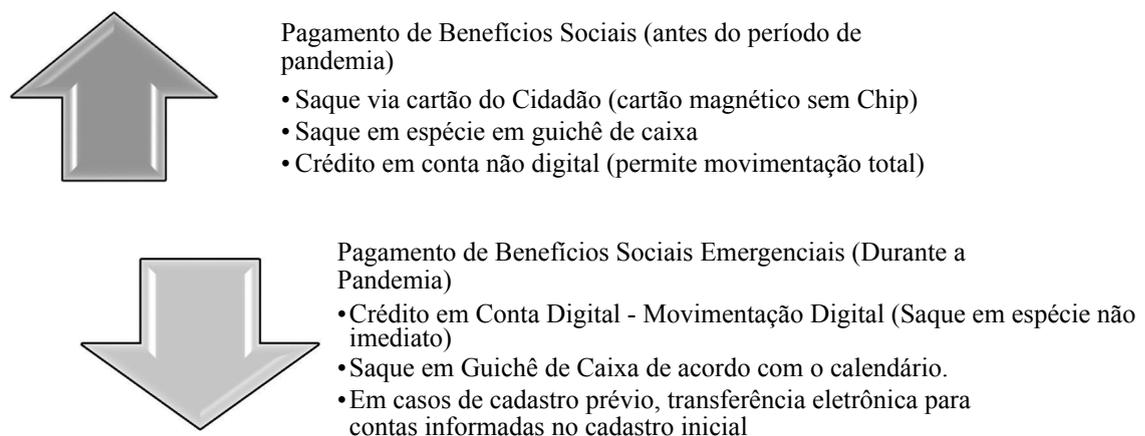
Para a Caixa Econômica Federal, que até o momento não oferecia o serviço de abertura e movimentação de contas digitais – o que vinha destoando do movimento efervescente dentro do mercado financeiro brasileiro – o lançamento representou um grande passo rumo ao estabelecimento de um banco digital dentro da própria empresa.

Esse fator representa um segundo aspecto importante para análise, visto que o banco passou a utilizar a criação da poupança social digital e o pagamento do auxílio emergencial também em suas estratégias de marketing, sob o mote de “maior ação de distribuição de renda e inclusão bancária que se tem conhecimento no país”⁸, onde na maioria das reportagens levantadas, busca-se destacar o ineditismo da ferramenta para o banco e seus efeitos de curto prazo para uma significativa parcela da população.

⁸ Trecho retirado da notícia “Auxílio Emergencial: Caixa Tem registra recorde de pagamento de boletos”, datada de 27/05/2020. Aspas atribuídas ao Presidente da CEF, Pedro Duarte Guimarães.

Segundo a classificação da OCDE (2005), esse aspecto representa uma inovação em processo, vez que se apresentou uma nova forma de distribuição do produto, nesse caso representado pelo pagamento de benefícios emergenciais. Em que pese o auxílio emergencial ser, em sua concepção, uma modalidade de benefício similar ao Bolsa Família, o pagamento do auxílio traz em si um forte componente de mudança frente ao contexto apresentado, conforme figura abaixo.

Figura 4: Diferenças entre as modalidades de pagamento de benefícios sociais (antes x durante a pandemia)



Fonte: Elaboração própria.

Em uma busca incessante por informações sobre os benefícios, os acessos ao site e aplicativo foram extremamente significativos, a ponto de comprometer o funcionamento e a estabilidade das plataformas. Em 11/04/2020, em suas redes sociais, o banco anunciou um calendário de pagamentos elaborado em conjunto com o Ministério da Cidadania. A Caixa noticiou ainda, em 13/04/2020, que “Site, App e Internet Banking registram recordes de acesso e superaram a marca de 36 mil transações por minuto”. A notícia trouxe ainda a quantidade de *downloads* do aplicativo até então, uma parcial após uma semana de seu lançamento: 35,6 milhões de solicitações⁹. O banco se posicionou informando que em alguns períodos a plataforma poderia apresentar relativa intermitência, e afirmou ainda que melhorias estavam em andamento para uma melhor performance. Essa versão corrobora com a percepção dos entrevistados, de que havia uma dificuldade operacional dada a quantidade de acessos:

⁹ Notícia publicada em 13/04/2020, acessada em 30/12/2021, disponível em: <https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/20826/caixa-efetiva-mais-de-337-milhoes-de-cadastros-do-programa-auxilio-emergencial>

Nós tivemos no início uma dificuldade operacional. Então o sistema não conseguia responder dentro da velocidade, do tempo. Muitas pessoas passavam, portanto, algumas horas para conseguir entrar no Caixa Tem. Tanto é que, ao longo desse caminho, se estabeleceu até um processo de fila para que a pessoa pudesse saber, ter uma previsibilidade de quanto tempo ela ainda iria esperar para poder acessar ao sistema. (Entrevistado 1).

Sob esse aspecto, uma terceira observação deve ser levantada: a experiência do usuário deve ser amplamente debatida e capaz de alimentar o processo avaliativo e correção da implementação da política pública, de modo que a qualidade na prestação do serviço público seja um dos principais norteadores de sua implementação. A incorporação de novas tecnologias deve andar lado a lado com a capacidade de avaliação/monitoramento de políticas públicas, já que ambos são fatores fundamentais ao *policymaking*.

Em dado momento, além da intermitência da plataforma, as dúvidas acerca da elegibilidade ao benefício elevaram a responsabilidade da Caixa enquanto agente pagador, por fazer parte da rede colaborativa do governo federal responsável pela implementação do auxílio, mesmo não sendo o banco o responsável direto pela definição dos beneficiários elegíveis ao benefício. Assim, também coube à Caixa um importante papel de comunicação e articulação junto a órgãos como o Ministério da Cidadania e Dataprev, para que as informações estivessem niveladas e ocorresse um monitoramento da eficácia na prestação do serviço público.

Detectada uma impressionante procura por informações e por respostas muitas vezes não disponíveis em sites e aplicativos (seja pela dificuldade de acesso, seja por dificuldade no entendimento de todas as regras do programa), o banco estendeu o horário de funcionamento de diversas agências, a abertura de unidades aos sábados, bem como divulgou os serviços essenciais a serem atendidos presencialmente – com uma severa restrição de atendimentos a diversos serviços comerciais.

Nós só conseguimos lograr êxito porque nós somos uma empresa com uma capilaridade muito grande. E os empregados da Caixa foram fundamentais para que nós saíssemos do outro lado. Então, o início era digital, mas era totalmente pessoal. As pessoas precisavam de um empregado da Caixa, de um contato da Caixa para serem apresentadas ao sistema, se cadastrarem no sistema, terem confiança para poder realizar as suas operações. Então tudo isso levou uma quantidade imensa de pessoas as nossas unidades. Nós tivemos que fazer uma dedicação quase que exclusiva da operação do banco neste período ao pagamento do auxílio emergencial. (Entrevistado 1)

Ainda em abril de 2020 (conforme Quadro 4), a Caixa registrou oficialmente, pela primeira vez, posicionamento acerca das grandes filas e aglomerações detectadas em suas

unidades. A nota informa que, uma pessoa a cada cinco que buscaram o atendimento em alguma unidade do banco naquela data, tinha direito ao benefício. O posicionamento ainda sugeriu que somente aqueles cidadãos com direito ao saque procurassem atendimento presencial ou acessassem o aplicativo Caixa Tem. Na mesma data foi divulgada uma evolução do aplicativo: o cartão de débito virtual – novo meio de pagamento – com características similares ao cartão de débito convencional, porém gerado dentro do aplicativo e sem via física.

Pode-se avaliar, pelo posicionamento da empresa, que havia uma procura de informações sobre o benefício muito importante, e depreende-se desse processo que, por mais que o aplicativo fosse útil para uma parcela considerável de beneficiários, uma outra parcela da população buscou assistência presencial, dada a alta complexidade do escalonamento de pagamentos (o crédito entrava na conta, mas não podia ser movimentado em espécie imediatamente, apenas permitia-se a movimentação digital). Outro dificultador importante do processo eram os bloqueios recorrentes de parcelas pelo próprio calendário de pagamentos (nesse caso, para aqueles beneficiários que não sacavam o valor em espécie na janela de tempo permitida, com o crédito de nova parcela, novo saque só seria permitido no calendário previsto para a nova parcela creditada, restando todo o valor bloqueado para saque em espécie).

A esse respeito, pode-se caracterizar, dentro da classificação proposta por Tidd *et al* (2008), tanto uma inovação em posição – já que há uma total mudança de contexto na apresentação do serviço público – como uma inovação em paradigma, onde rompe-se a visão tradicional de apresentação do serviço, vez que o banco buscou novas formas de apresentação do produto e também do serviço público prestado. Capta-se, adicionalmente, uma externalidade derivada ao processo de inovação representada pelo Caixa Tem: a supressão dos “digitalmente excluídos”, aqueles que não tinham acesso à internet e *smartphones*, além daqueles que não possuíam as habilidades necessárias ao manuseio do aplicativo. Para essa parcela da população, o atendimento presencial tornou-se imperativo para o asseguramento do acesso aos benefícios.

No início do mês de maio/2020, foi anunciada uma nova versão do aplicativo, que trouxe maior dinamismo ao serviço: a possibilidade de saque sem cartão (com a geração de um código de saque dentro do próprio app, possibilitando o saque em espécie diretamente nos terminais de autoatendimento da Caixa). Também foi anunciado o aumento da capacidade de conexões simultâneas (de 200 para 500 mil acessos simultâneos). A essa altura, registravam-se longas filas virtuais de espera para acesso ao

aplicativo e essa era sabidamente uma solução paliativa, dado que ainda se esperava sobrecarga da plataforma. Entretanto, na nova versão, era possível prever quanto tempo de espera seria necessário para o acesso ao sistema.

Figura 5: Demonstrativo de alguns tipos de calendário de saques do AE. No exemplo acima, temos o crédito da Parcela 2 e os possíveis enquadramentos para saque em espécie; o calendário azul demonstra o saque para os beneficiários do ciclo 2 (ou seja, havia uma divisão por ciclos de aprovação, o que aumentava a complexidade dos calendários)

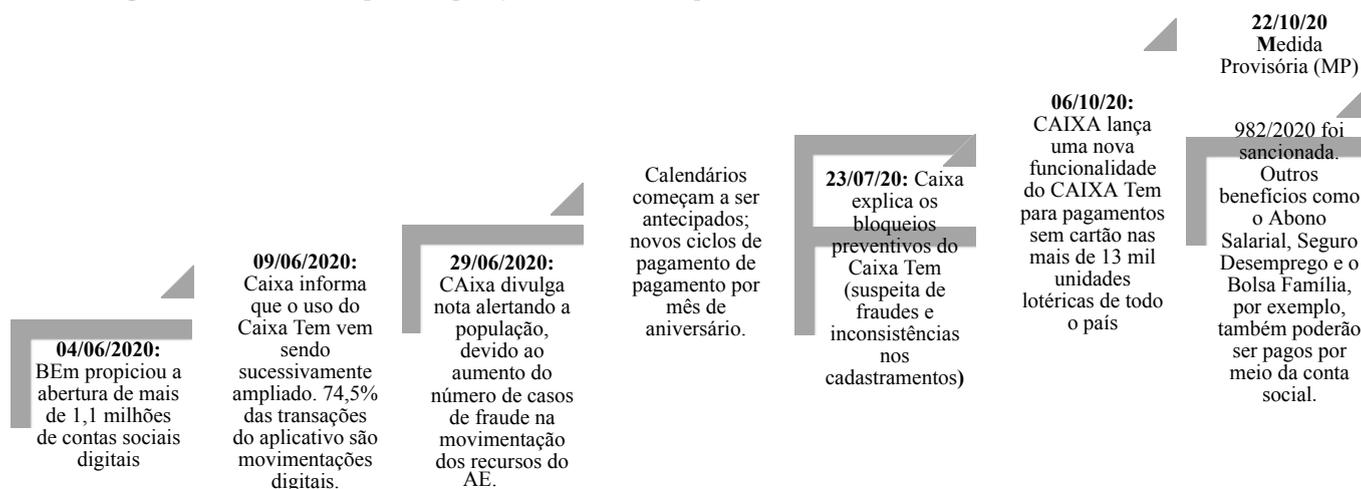


Fonte: <https://caixanoticias.caixa.gov.br>

Ao final do mês de maio, destacaram-se informações acerca da performance, novas implementações e parcerias:

- App teve 15 versões em 20 dias, com mais de 103 milhões de downloads e 42 milhões de contas sociais digitais abertas até então;
- Houve a apresentação de importante funcionalidade em 28/05/2020: a leitura por *QR Code*;
- Banco exalta a parceria com relevante número de varejistas, permitindo ampliação da aceitação do cartão de débito virtual e a parceria com as adquirentes, propiciando o pagamento por meio de *QR Code*;
- Caixa ressalta que, de acordo com o último balanço registrado em 28/05/2020, 80% das poupanças sociais digitais foram movimentadas via Caixa Tem.
- Até o final do mês de maio/2020, a Caixa firmou parceria com aproximadamente 1170 prefeituras para auxílio na operação de pagamentos, possibilitando melhor organização das filas em vias públicas, do trânsito, fornecimento de tendas, assentos, forças policiais, entre outras necessidades para a execução dos atendimentos.

Figura 6: Linha do Tempo 2 - Operação do AE: Destaques de JUN-OUT/2020.



Fonte: Elaboração da autora com informações obtidas no site www.caixanoticias.caixa.gov.br.

Seguindo a cronologia de implementação do aplicativo, conforme Figura 6, em junho de 2020 a Caixa iniciou a abertura de contas sociais digitais para recebimento do Bem – Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e Renda – nos mesmos moldes do auxílio emergencial, o que elevou a procura por informações nas agências e via aplicativo. O Banco aumentou a divulgação de tutoriais acerca da utilização do aplicativo em seu site. Em 09/06/20, a Caixa noticiou que o uso do aplicativo vinha sendo sucessivamente ampliado: os saques em espécie até aquela data correspondiam a 25,5% das transações financeiras efetivadas na poupança social digital, ou seja, do total de 57,9 milhões de transações, 74,5% foram transações digitais dentro do aplicativo. Esses dados se revelam importantes à medida que demonstram que o aplicativo vinha se consolidando, até então, como maior fonte de acesso aos benefícios; a maior parte dos beneficiários utilizava-se de meios digitais para a movimentação dos recursos, sem necessidade de acesso às unidades do banco para requerimento de saque em espécie.

O Presidente da Caixa, ainda no mês de junho, defendeu que a prioridade era manter a movimentação digital, pois “é impensável, nesse momento, realizar todos esses pagamentos na boca do caixa ou nas máquinas de autoatendimento de uma vez¹⁰”. Em questionamento sobre a motivação de o banco ter passado a creditar em contas sociais

¹⁰ Fala do Presidente da Caixa, Pedro Guimarães; entrevista disponível em <https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/22209/auxilio-emergencial-material-de-apoio-a-imprensa>, publicada em 26/06/20 e acessada em 06/02/2022.

digitais os benefícios de quem já recebia em outros bancos, Pedro Guimarães alertou que os recursos seriam antecipados via Caixa Tem, de modo a receberem o mesmo tratamento dos demais beneficiários. Em caso de não haver a movimentação digital, os recursos seriam transferidos automaticamente para as contas indicadas anteriormente.

Conforme a figura 6, ainda no mês de junho a Caixa divulgou nota de alerta à população, em meio ao crescente número de fraudes detectadas na movimentação dos recursos do auxílio. Em julho, o banco passou a bloquear preventivamente diversos cadastros por suspeita de fraudes e por inconsistências nos cadastramentos. Como o aplicativo criado pelo banco deve proporcionar a segurança necessária à movimentação financeira dos clientes, casos registrados de fraude passaram por processo de apuração; os casos confirmados foram ressarcidos aos beneficiários. Esse aspecto, no entanto, não é exclusividade das movimentações digitais, sendo que as movimentações físicas (em guichê de caixa) também são constantemente objetos de tentativas de fraude.

Um grande avanço do Caixa Tem é a integração do aplicativo aos terminais da Caixa e das lotéricas, por exemplo. Mas isso é crítico do ponto de vista da segurança. Para proteger mais os usuários, seria necessário implantar mais uma medida de proteção, como por exemplo um cartão para validação, o que aumentaria a segurança. É inviável implementar mais camadas de proteção no momento. Com relação às fraudes, ainda no primeiro ano de operação, ocorreram muitos acessos indevidos e fraudes comprovadas, justamente pelos motivos expostos. Com certeza isso expõe a empresa, porque gera muitas reclamações dos usuários, mesmo a Caixa ressarcindo todos os que sofreram algum tipo de fraude. (Entrevistado 3)

No mês de setembro, ainda com registros de lentidão e reclamações dos usuários sobre o acesso ao app, os pagamentos de auxílio emergencial atingiram o volume de R\$ 200 bilhões para cerca de 67,2 milhões de beneficiários¹¹. Nesse período, foram processados 109,1 milhões de cadastros para o programa e o aplicativo Caixa Tem atingiu a marca de 234 milhões de downloads. Já no início de outubro, a marca é do Caixa Tem, que atingiu 300 milhões de transações financeiras, das quais aproximadamente 11,3% foram sacadas em espécie¹². Cabe ressaltar, entretanto, que este número não se refere apenas ao Auxílio Emergencial, dado que a Caixa direcionou outros dois benefícios para recebimento via conta social digital: BEm e Saque emergencial do FGTS.

¹¹ Notícia publicada em 18/09/2020, disponível em <https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/23179/caixa-ja-pagou-mais-de-r-200-bi-do-auxilio-emergencial-para-672-milhoes-de-brasileiros>, acesso em 06/02/2022.

¹² Conforme notícia de 02/10/22, disponível em <https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/23369/caixa->

[atinge-marca-historica-de-300-milhoes-de-transacoes-financeiras-no-caixa-tem](#) , acesso em 06/02/22.

Em 06 de outubro daquele ano foi implementada nova funcionalidade no aplicativo, o pagamento sem cartão via unidade lotérica da Caixa, com a possibilidade de pagamento de boletos, taxas, tributos e contas de concessionárias. A implementação tem relevância uma vez que muitos consumidores preferem realizar pagamentos e receber comprovantes impressos de suas transações, o que é possível via unidade lotérica.

Ainda no mês de outubro, foi aprovada a Medida Provisória 982/2020, convertida para a Lei 14.075/2020, que revela potencial impacto no pagamento de benefícios sociais: a lei dispõe sobre a conta social digital, permitindo que União, Estados e Municípios pudessem realizar pagamentos de diversos benefícios sociais e previdenciários. Desde então, outros benefícios como o Abono Salarial, Seguro Desemprego e o Bolsa Família, por exemplo, estavam legalmente autorizados a serem pagos por meio da conta digital.

Em sequência ao processo evolutivo do Caixa Tem, os meses de novembro e dezembro de 2020 trouxeram importantes evoluções, que impactam diretamente no funcionamento, utilização e nos processos internos da Caixa.

Em novembro foram alcançadas mais de 100 milhões de contas sociais digitais abertas, muito além das previstas inicialmente. Além disso, a Caixa anunciou, ainda no mesmo mês, que passaria a pagar os benefícios relativos ao Bolsa Família via poupança social. Essa foi uma grande aposta do banco para a manutenção de seu “banco digital” após o fim do auxílio emergencial, que se esperava, àquela altura, estar no fim. O aplicativo foi ainda incrementado com a operação do Pix¹³, importante ferramenta lançada pelo Banco Central em 2020.

Em dezembro/20, foram efetuados os créditos das últimas parcelas do auxílio emergencial extensão, conforme previsão normativa do Governo Federal. Esperava-se que a pandemia tenderia a uma queda em sua gravidade, o que culminaria no retorno das atividades produtivas no país. Entretanto, o auxílio emergencial foi aprovado para nova execução em 2021, e a Caixa continuou a operar com o aplicativo Caixa Tem, dessa vez com valores de benefícios inferiores aos concedidos no ano anterior.

4.3 BALANÇO DA UTILIZAÇÃO DO CAIXA TEM

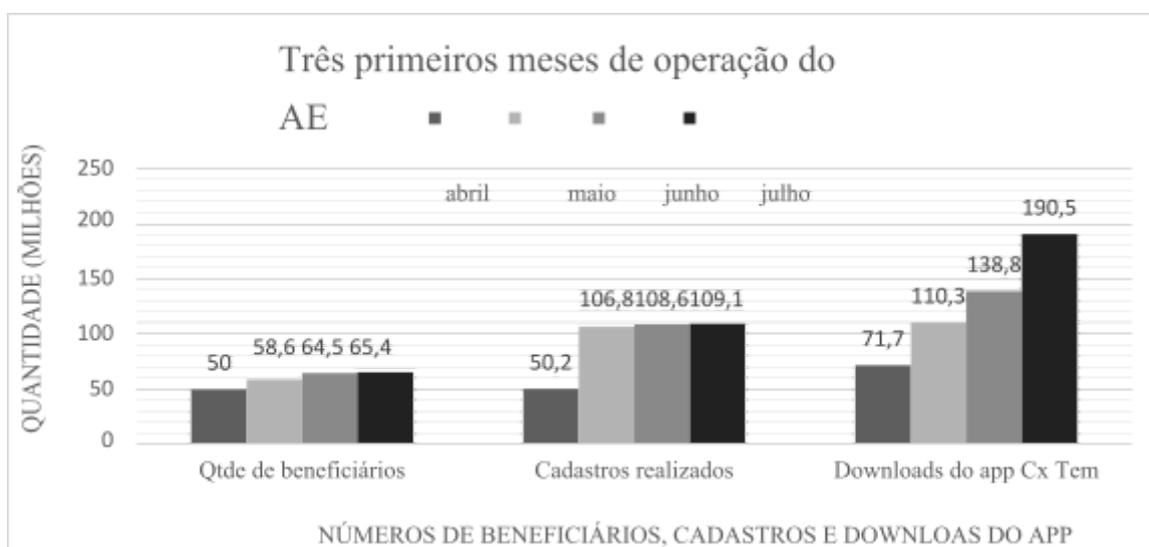
Dado todo o histórico de evolução dos pagamentos dos benefícios emergenciais para o ano de 2020, verificou-se que a Caixa iniciou sua operação com o pagamento

¹³ O Pix é definido pelo Bacen como “Pagamento instantâneo brasileiro”. Meio de pagamento criado pelo Banco Central (BC) em que os recursos são transferidos entre contas bancárias em curto período de tempo. Fonte: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/pix>.

apenas do auxílio emergencial (abril/20) e, no decorrer das semanas, passou a operar de forma similar outros benefícios que foram liberados também em decorrência da pandemia – Saque emergencial de FGTS e BEm. Desta feita, houve um incremento na quantidade de beneficiários e, por conseguinte, na quantidade de pessoas a utilizarem o aplicativo Caixa Tem. A liberação de novas funcionalidades, tais quais o saque com *token*, o cartão de débito virtual e o pagamento por *QR Code* foram liberadas em poucas semanas de operação, possibilitando que o aplicativo continuasse com bom percentual de utilização. Em que pese toda a evolução apresentada em pouco tempo, e todo o esforço do agente pagador para melhorar seu processo de atendimento, as agências registraram muitas filas, já que muitos beneficiários não tinham acesso a *smartphones* ou internet, ou ainda não sabiam como operar aplicativos.

O gráfico abaixo demonstra como os primeiros meses de operação apresentaram números expressivos, com crescentes quantidades de cadastros, de beneficiários aprovados e de downloads do aplicativo. Estes meses foram críticos e testaram toda a estrutura da Caixa Econômica, que teve que empregar os melhores esforços no atendimento presencial e no incremento tecnológico.

Gráfico 1: Quantidade de beneficiários x Cadastros Realizados x Downloads do App Caixa Tem.



Fonte: www.caixanoticias.caixa.gov.br, elaboração da autora.

O quadro 4 demonstra que, ao analisarmos as transações efetuadas via *QR Code* e cartão de débito virtual, o aplicativo Caixa Tem esteve em seu maior volume de utilização nos meses de julho, agosto e setembro. Nos meses seguintes houve uma involução no número dessas transações, tendo como causa provável o encerramento do

auxílio emergencial e início do pagamento do auxílio emergencial extensão, além de uma maior estabilidade e adaptação do público à plataforma. Cabe ressaltar que a conta social digital continuou permitindo depósitos de outras fontes de recursos, até o limite de créditos mensais de R\$ 5.000,00.

Quadro 4: Tabela demonstrativa da Quantidade de Transações por QR Code e por cartão de Débito Virtual no app Caixa Tem.

*Dados do mês de dezembro mensurados até o dia 10/12/20. ** Total desde o início da operação da funcionalidade no aplicativo – não reflete a soma das linhas apresentadas na tabela.

Compras	Julho/20	Agosto/20	Setembro/20	Outubro/20	Novembro/20	Dezembro/20	Total**
QR CODE	2,7 Bi	2,3 Bi	2,7 Bi	1,9 Bi	1,9 Bi	0,5 Bi	12,1 Bi
Débito Virtual	10,8 Bi	6,7 Bi	6,8 Bi	3,6 Bi	3,5 Bi	0,9 Bi	35,5 Bi
Total	13,6 Bi	9,0 Bi	9,5 Bi	5,5 Bi	5,4 Bi	1,4 Bi	47,6 Bi

Fonte: https://caixanoticias.caixa.gov.br/wpcontent/uploads/2020/12/Auxilio_Emergencial_10_DEZ_Part_e-1.pdf, com adaptação da autora.

É importante notar como cai drasticamente a quantidade de beneficiários entre os anos de 2020 e 2021, demonstrando que a operação inicial ocorreu de forma muito mais acentuada. Há ainda uma descontinuidade do pagamento de FGTS Emergencial, de modo que o ano de 2021 tem grande relevância – já que há continuidade da pandemia, crises sanitária e financeira instaladas, permanecendo a necessidade de pagamento do auxílio emergencial – mas o ano de 2020 tem uma representatividade maior para o estudo da implementação da política pública.

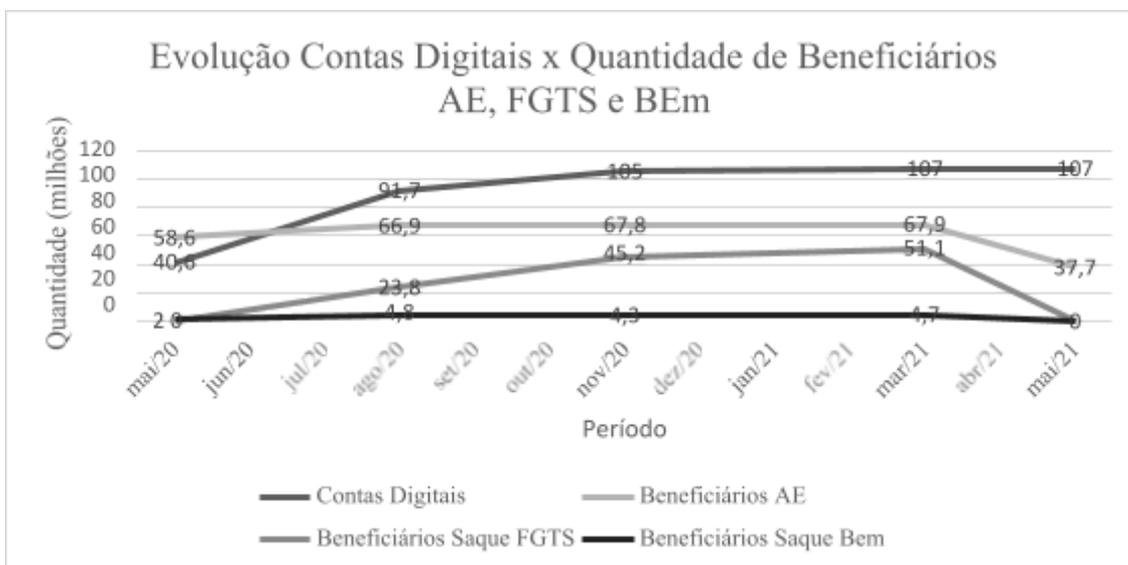
Pode-se notar, complementarmente, que há considerável incremento entre os meses de maio e setembro na abertura de contas sociais digitais, o que explica a intensa atividade do aplicativo nesse período, com recordes de transações realizadas.

Em 2021, foi anunciado pela Caixa que o aplicativo seria incrementado com a oferta de produtos de seguros e micro finanças¹⁴ (oferta de crédito), carregando a plataforma para uma visão mais comercial. Além disso, também foi agregada a

¹⁴ Conforme notícia veiculada em 27/01/2021, através do endereço: <https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/24511/caixa-tem-disponibiliza-servicos-em-conta-gratuita-para-mais-de-105-milhoes-de-brasileiros>, acessada em 31/01/2022.

possibilidade de recarga de valores para o pagamento de transporte público e recebimento de indenizações do DPVAT¹⁵ ao aplicativo.

Gráfico 2: Evolução da abertura de contas digitais x quantitativo de beneficiários do AE, FGTS e BEm.



Fonte: Elaboração da autora, com dados do site <https://caixanoticias.caixa.gov.br/>

Em março de 2021, diante da possibilidade de aprovação de nova série de pagamentos do auxílio emergencial, a Caixa lançou campanha para atualização cadastral dos usuários via app; tal atualização também se fazia necessária para o lançamento da oferta de *upgrade* da conta social digital para a “Poupança Digital +”, lançada alguns meses mais tarde. Durante o primeiro trimestre de 2021 foram realizadas 607 milhões de transações eletrônicas e financeiras via Caixa Tem.

Já no final do mês de abril/21, a Caixa estendeu o desbloqueio e ativação do Caixa Tem às unidades lotéricas – serviço antes prestado apenas na rede de agências. Esse era um dos serviços de maior impacto nas unidades da Caixa, além do serviço de geração de código para saque.

Foram contabilizadas, até o último balanço oficial da Caixa (fechamento do 3º Trimestre/21), 109 milhões de contas sociais digitais abertas entre os anos de 2020 e 2021. Apresenta-se para o ano de 2021 um acumulado de R\$ 49 bilhões pagos a 39,2 milhões de beneficiários do auxílio emergencial; trata-se de número consideravelmente menor que o ano de 2020. Deve-se ressaltar, no entanto, que o valor empregado no ano de 2021 é substancialmente mais expressivo que o maior programa de transferência de renda

¹⁵ DPVAT: Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre.

vigente no Brasil até então - o Programa Bolsa Família - que no ano de 2019 empregou R\$ 32,5 bilhões pagos a aproximadamente 41 milhões de pessoas beneficiárias.¹⁶

Seguindo uma linha de atuação voltada para o comercial, no segundo semestre de 2021 a Caixa lançou o microcrédito via Caixa Tem, onde, à exceção dos beneficiários do Bolsa Família, todos os titulares de contas digitais poderiam solicitar análise de crédito; em novembro daquele ano, seguindo a mesma linha de evolução da plataforma, abriu-se a opção de abertura de contas poupança digitais para novos clientes. Nesse sentido, o Caixa Tem passou de uma plataforma de pagamentos de benefícios sociais emergenciais para um banco digital, dotado de serviços financeiros e comerciais, voltado para o público de renda básica e beneficiários de programas sociais.

Caracteriza-se, sob esse aspecto, a inovação em marketing referenciada nas tipologias de inovação apresentadas pela OCDE (2005); poucos meses antes do fim do processo de pagamento de benefícios emergenciais, o banco canalizou os esforços para o aproveitamento de toda a plataforma criada no intuito de lançar novos produtos e serviços, como o Microcrédito, buscando fortalecer a marca da Caixa como banco fortemente empenhado em conceitos ESG¹⁷. A Caixa promoveu ações no intuito de atrelar suas práticas à dimensão “Social” da sigla, destacando as práticas relativas à inclusão social e bancarização promovidas durante o período de pandemia; buscou ampliar seu alcance na mídia, vinculando essa dimensão a sua missão enquanto banco público, além de pautar suas estratégias com a finalidade de associar sua imagem também às causas ambientais.

Na próxima seção, será apresentada uma análise mais aprofundada correlacionando os teóricos referentes à inovação aos achados relativos ao levantamento documental, corroborado pelo posicionamento dos empregados entrevistados.

¹⁶ Fonte: Nota do CMAP datada de 19/08/2021, acessado em 13/02/2022, disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/gastos-diretos/nota-imprensa-pbf>

¹⁷ ESG: Em inglês, corresponde a Environmental, Social and Governance. A sigla em português – ASG - Ambiental, Social e Governança, reflete uma tendência mundial de utilização dessas três dimensões em empresas e organizações da iniciativa pública e privadas em todos os seus negócios e em suas relações

internas e externas.

5. RESULTADOS

Na seção anterior foi traçada uma linha de evolução do aplicativo Caixa Tem, de modo que se possa perceber em detalhes todo o caminho percorrido até a total implementação da plataforma. É de extrema importância efetuar o desenho da política pública implementada para que se possa obter um panorama fidedigno do que conduziu a empresa nessa direção.

O contexto que envolveu a presente pesquisa revelou alguns fatores que levaram à decisão de que o Caixa Tem seria a melhor alternativa para efetuar os pagamentos emergenciais. Conforme definição apresentada por Figueiredo (1989), após a fase de geração das ideias, a percepção de potencial ou necessidade de mercado sustentam as ideias geradas; nesse sentido, foi detectado um grande potencial em uma ferramenta de pagamento digital, dado o contexto de isolamento social, além da crescente utilização de meios digitais e aplicativos para comunicação e realização de serviços financeiros.

Adicionalmente, havia uma necessidade de mercado – principalmente para a Caixa, que ainda não contava com um banco digital como alguns concorrentes bancários, detectando que o banco seria capaz de absorver muitas demandas reprimidas deste público, decorrentes da falta de acesso e oportunidades dentro do sistema financeiro brasileiro. A ideia gerou valor devido à junção destes pré-requisitos, acrescentando a viabilidade tecnológica de produzir o aplicativo, ou reformulá-lo de modo que ficasse apto à utilização.

Os depoimentos abaixo demonstram que, para a Caixa, diante das opções existentes, a alternativa se mostrou a mais razoável, apesar de também apresentar desvantagens. Uma alternativa levantada por um dos entrevistados foi a de um sistema híbrido de pagamentos, onde só se pagaria por meio de conta social digital os beneficiários que não tivessem qualquer tipo de conta ativa na Caixa – o que demandaria ajuste nos calendários de pagamento – mas poderia ser uma alternativa viável.

Seria ainda mais difícil administrar de forma diferente. Por que? Porque não tínhamos saída melhor. Se a gente tentasse pagar como pagava o Bolsa Família, o que aconteceria? Milhões de pessoas na fila, sem cartão do cidadão, ou para cadastrar a senha do cartão que muitos esquecem, ou para pedir o cartão, custo e tempo para a produção do plástico... enfim, um cenário bem complicado. Se a gente fizesse por crédito em conta para todos os que possuísem conta na Caixa, a movimentação não seria adequada ao calendário...e muitos nem conta na Caixa tinham. Além da falta de cédulas, como faríamos se todos decidissem sacar em espécie com cartão do cidadão ou da conta? Não haveria numerário suficiente, nem terminais suficientes para

todos os saques! Mas utilizar os aparelhos de celular - dos que possuíam - era viável. (Entrevistado 4)

É uma reflexão. Olhando hoje, talvez a gente tivesse trabalhado um ambiente híbrido, não é? Utilizando, por exemplo, para aquelas pessoas que já tinham a conta na Caixa, um crédito na conta. E aquelas pessoas que não tivessem o Caixa Tem, talvez a gente tivesse tido uma condição melhor naquele início de processo. Mas acredito que a complexidade do processo fez a Caixa escolher um modelo único. E, apesar de tudo, a gente vê que foi uma decisão acertada, tanto é que é a Caixa teve êxito. (Entrevistado1)

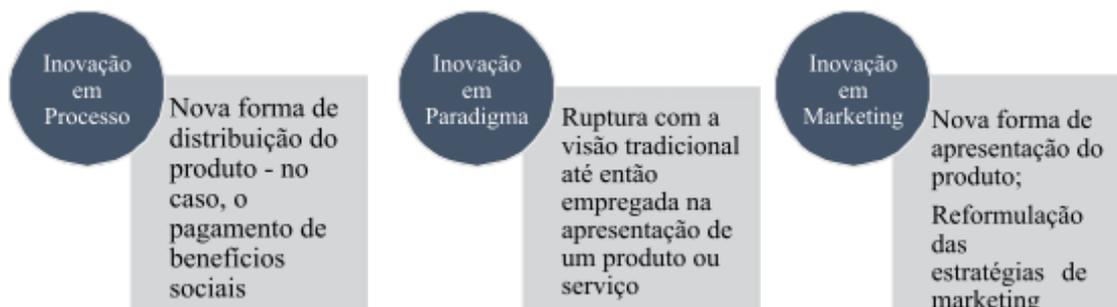
Dado que o desenvolvimento da inovação se deu em prazo curto (após uma semana da promulgação da lei) e começou a ser testada em poucos dias, é importante ressaltar que algumas fases da inovação foram mescladas, tornando a sua identificação complexa. Segundo a classificação de fases da inovação apresentadas por Hartley (2013)

- invenção, implementação e difusão – no caso em comento, estas fases ocorreram em um intervalo relativamente pequeno. Assim, a implementação foi iniciada com exposição do sistema a elevados níveis de sobrecarga, sem uma fase consistente de estudos e testes prévios. No entanto, foi a expressiva incursão sob a plataforma que proporcionou uma rápida evolução, garantindo uma difusão crescente da inovação entre o público alvo, o que assegurou ao agente pagador a continuidade de suas operações presenciais – vez que não seria possível realizar o atendimento presencial a todos os beneficiários sem que boa parte estivesse sendo atendida digitalmente.

A maior dificuldade era o tempo para aperfeiçoar o app e fazê-lo rodar, colocar em produção. Nós sabíamos, no planejamento inicial, que algumas fases necessárias ao processo ficariam de fora. Então teríamos que saber como colocar no ar uma plataforma que fosse viável em termos de tempo e que entregasse o previsto. (Entrevistado 6).

Diante das considerações feitas, utilizando como base o levantamento documental e as entrevistas, considera-se como inovação na prestação do serviço público a implementação do Caixa Tem, caracterizadas como inovação em processo, inovação em paradigma e em última análise, inovação em marketing. A inovação tem papel relevante para o incremento do valor público da empresa. Na percepção da Caixa, o papel social exercido durante a pandemia teve imensa relevância e aumentou o valor da organização enquanto banco público perante a sociedade. Assim, mesmo diante de todas as dificuldades enfrentadas durante a implementação, para a Caixa Econômica houve um saldo positivo que culminou na continuidade do Caixa Tem como plataforma digital de pagamentos de benefícios sociais e de oferta de serviços financeiros, destinado principalmente à população de baixa renda.

Figura 7: Apresentação dos achados em Inovação na implementação do Caixa Tem segundo os conceitos apresentados pela OCDE (2005) – Inovação em Processo e Inovação em Marketing; e definição proposta por Tidd *et al* (2008) – Inovação em Paradigma.



Fonte: Elaboração da Autora.

Quanto aos elementos determinantes à produção da inovação, o quadro 5 abaixo demonstra alguns elementos-chave apontados pelos entrevistados. Alguns fatores foram, na percepção destes, determinantes para a escolha da Caixa como agente pagador dos benefícios sociais emergenciais, principalmente a reconhecida expertise na prestação desse tipo de serviço público.

Quadro 5: Determinantes/facilitadores para a escolha da Caixa como agente pagador e para a criação/ implementação do Caixa Tem.

Facilitadores

Conhecimento prévio da Caixa (Pagamento de diversos benefícios sociais); Capilaridade da Rede de Atendimento;
 Familiaridade com o público - alvo de benefícios sociais;
 Atendimento de uma demanda ávida da população; entendimento de que um banco público atenderia de forma indiscutível.

Quantidade Expressiva de Beneficiários impossibilitaria o pagamento nos moldes anteriores, em guichê de caixa e terminais de autoatendimento;
 Necessidade de minimizar o contato e o deslocamento de beneficiários;

Tecnologia já existente;
 Organização política pró-benefício; articulação e organização de uma rede colaborativa;
 Necessidade de um posicionamento da Caixa no mercado financeiro digital.

Fonte: Elaboração da autora.

Além disso, alguns fatores foram cruciais para a implementação do pagamento de forma digital, como a própria necessidade de distanciamento social e a quantidade

expressiva de beneficiários, que inviabilizaria qualquer operação inicial de pagamentos em guichês de caixa e terminais de autoatendimento. Segundo o trabalho de Sousa (2006), alguns elementos catalisadores à inovação que podem ser elencados no presente caso são:

- Liderança, visão de futuro
- Dirigentes dispostos a assumir riscos
- Poder político e econômico em favor da inovação.

Complementarmente, utilizando-se a categorização proposta pela EC - European Commission (2013)¹⁸, depreende-se que existem tanto fatores determinantes internos à organização (cultura e liderança organizacionais no pagamento de benefícios sociais) quanto fatores externos (expectativas do poder público e da população, decisões políticas com influência direta na atuação da Caixa e o surgimento contínuo de novas tecnologias).

A Caixa contava com toda a expertise. Além disso, com a ideia conjunta de fazer pagamentos de forma digital, a Caixa já tinha o Caixa Tem em versão inicial. Muitos acreditam que ele foi criado em decorrência da pandemia, mas o Caixa Tem já existia dentro da Caixa, era um aplicativo que tinha uma ideia de atender e tirar dúvidas do público em geral acerca dos benefícios sociais. Então aproveitou-se a base e a Caixa fez adaptações para fazer rodar o pagamento dos benefícios sociais que surgiram na pandemia. (Entrevistado 3).

Em referência às possíveis barreiras à inovação, foram citados elementos importantes, tais quais a falta de uma cultura do “fazer digital” dentro da organização, com processos prévios mais rígidos, lentos e relativamente burocráticos. Essa falta de cultura poderia criar uma barreira por parte dos empregados, dificultando a criação e adoção de uma cultura digital na empresa. A própria situação de pandemia acelerou, de um modo geral, a implementação de uma cultura de atendimento digital, com a devida normatização de atendimentos via e-mail, *WhatsApp* e demais redes sociais.

Outra grande dificuldade enfrentada pela Caixa foi a expressiva quantidade de beneficiários. Em que pese essa quantidade já ser vultosa desde as previsões iniciais, a inscrição maciça e posterior aprovação de milhões de beneficiários “não previstos” inicialmente influenciou sobremaneira a prestação do serviço. Cabe ressaltar, no entanto, que foi justamente a previsão inicial de grandes quantidades de beneficiários que influenciou e culminou na criação de um atendimento digital não existente até então no banco.

Quando chegou o auxílio emergencial, o número era muito expressivo, muito grande. A Caixa tinha que inovar de alguma forma pra poder evitar que as

peças viessem à agência, que todo o mundo viesse receber. Pelo menos aqueles clientes mais esclarecidos, que tinham acesso à tecnologia, que tinham

¹⁸ Referência à publicação Analytical report – Innovation in Public Administration, Brussels (2011), apud Cavalcante e Camões (2017).

acesso à informação, pudessem sacar de casa, pudessem fazer compras, fazer transferências para outras contas de sua normal movimentação, isso evitaria aquela aglomeração de pessoas dentro da Caixa. Foi a forma que a Caixa encontrou de pagar e evitar muito tumulto dentro das unidades. (Entrevistado 2)

Quadro 6: Barreiras à implementação de tecnologia de pagamento digital de benefícios.

Barreira	
	Falta de cultura do "digital" na Caixa (que foi acelerada e implementada durante a pandemia); Risco operacional e de imagem; Curto espaço de tempo para a criação e aperfeiçoamento da ferramenta.
	Parcela significativa do público-alvo com dificuldades de acesso aos smartphones, internet, aplicativos e tecnologias relacionadas;
	Quantidade de inscritos representam uma barreira à medida que impactam sobremaneira o acesso à ferramenta;

Fonte: Elaboração da autora.

O risco foi considerado um aspecto importante à medida que a empresa ficou consideravelmente exposta durante a operação de pagamento de benefícios sociais. Marcos importantes como excesso de filas e dificuldades de acesso de beneficiários ao aplicativo foram bastante explorados pela mídia em jornais e redes sociais, o que poderia representar um elevado risco de imagem à empresa. Os depoimentos abaixo corroboram a elevada exposição de imagem do banco público:

Acho que a nossa condição de empresa pública foi fundamental para que a Caixa abraçasse essa implementação dessa política pública. Porque nenhum outro banco faria o que a Caixa fez, nenhum banco teria a condição de fazer e submeter ao nível de exposição que de fato a questão trouxe. (Entrevistado 1)

Claro que expõe. Expôs muito a Caixa, houve um período muito crítico. Os empregados da ponta fazendo o que podiam, trabalhando e pagando muito auxílio. Os empregados da matriz também trabalhando dia e noite para que as entregas acontecessem. Quem não trabalhava em um processo vinculado ao auxílio [emergencial], saiu do seu processo e foi reforçar o atendimento das agências. A Caixa usou toda a estrutura que podia usar, estivemos em um nível de stress muito alto. Entregamos. No início foi realmente muito complicado ver tanta gente, tanta fila, notícias na televisão, jornais. Foi até assustador. Mas do Presidente ao técnico bancário, todos ajudaram a pagar esse auxílio emergencial, e foi essa força que nos fez sair do outro lado. Acredito que a sociedade percebeu o quão difícil era para um único banco realizar o que a Caixa realizou. (Entrevistado 4)

A Caixa não tinha outra alternativa, não é? A Caixa tinha que ser inovadora, ela tinha que buscar uma solução para atender a demanda, que era muito alta.

Se você, do dia para a noite [tiver que] pagar sessenta milhões de benefícios...

é muito complexo pagar isso de um dia para o outro. Então você tem que levar o risco em conta. Claro que aumentou [o risco]. Acho que o risco veio em função da necessidade da Caixa de fazer esse pagamento, as pessoas precisavam receber o benefício. Tinha urgência. Não podia esperar muito tempo. Eu acho que ela arriscou um pouquinho mais, mas foi um risco calculado. É um risco medido que no final se provou que valeu a pena. (Entrevistado 2)

Acrescente-se à visão relativa ao risco que, com a utilização do pagamento digital, o risco de fraudes de ordem tecnológica pode ter aumentado consideravelmente, expondo as dificuldades da empresa na operação de pagamentos. Sob a ótica da arquitetura do sistema, o tempo exíguo foi determinante para as entregas rápidas, porém sem o alcance de níveis de excelência em termos de segurança, conforme pode-se notar através do depoimento abaixo:

O aplicativo intensificou a exposição da Caixa por dois motivos principais: a esteira de produção e as fraudes. Na esteira de produção, digo que pulamos várias etapas. Entregamos, inicialmente, o mínimo produto viável. O aplicativo foi sendo aperfeiçoado, foi evoluindo, no entanto, há medidas que são mais difíceis de implementar até hoje, como por exemplo incrementar as camadas de proteção para prevenção de fraudes. (Entrevistado 3)

Em consideração aos possíveis resultados já percebidos com a implementação do Caixa Tem, não se pretendeu exaurir esse aspecto, visto que a pesquisa se restringiu à ótica do agente pagador. Entretanto, é notório que o banco concentra muita energia na consolidação da plataforma Caixa Tem, com investimento contínuo em ofertas de novos produtos e serviços. Após a publicação da Lei 14.075/2020, diversos benefícios sociais e previdenciários passaram a ser pagos legalmente pela conta social digital, o que representou a continuidade de utilização da plataforma.

[A Caixa] ganhou uma ferramenta que vale muito, porque hoje o Caixa Tem é um banco que vale muito. Atualmente o aplicativo vem sendo muito bem utilizado, temos muitos pedidos de abertura de contas digitais e uma evolução muito satisfatória no *upgrade* de contas. Então isso é um sinal que ele agrega valor para uma grande parcela de pessoas. Temos um legado importante para administrar, para fazer evoluir, para chegar a um patamar de excelência. Para esse público (de baixa renda), nós somos únicos, e vamos continuar crescendo (Entrevistado 5).

Na visão dos entrevistados, alguns resultados são visíveis, como a percepção de aumento do valor público da empresa. Para alguns deles, a Caixa passou a ser mais reconhecida pelos brasileiros como uma empresa aliada aos cidadãos, pronta a entregar respostas aos desafios interpostos, mesmo com dificuldades. As entregas relativas ao pagamento de benefícios emergenciais se mostraram motivo de orgulho para os empregados entrevistados. A empresa sofreu significativas mudanças em suas estruturas organizacionais, com elevado empenho na entrega rápida de novos produtos e serviços

de forma digital; entretanto, credita-se tal avanço às circunstâncias da pandemia em si e à necessidade de evolução para serviços mais ágeis e tecnológicos, e não apenas ao pagamento de benefícios emergenciais.

Quadro 7: Resultados da Implementação do Caixa Tem.

Resultados

Caixa migrou sua base de pagamentos de benefícios sociais para uma plataforma digital

Transações via aplicativo reduzem o custo operacional da empresa;
Significativas mudanças nos arranjos organizacionais da empresa, com um olhar voltado para a experiência digital.

Caixa utiliza a plataforma digital para a oferta de produtos comerciais, conciliando a oferta de bens e serviços;

Olhar voltado para atrair cada vez mais operações do público de baixa renda, microempreendedores individuais e beneficiários de benefícios sociais.

Aumento do valor público da empresa

Fonte: Elaboração da autora.

Em referência aos resultados de inovação propostos por Vieira (2016), expostos na página 24, e em referência aos achados do presente estudo de caso, os resultados mais visíveis no funcionamento atual do banco são:

- A melhoria da qualidade na prestação do serviço público: com o aplicativo que foi aperfeiçoado ao longo do tempo, os relatos comuns dos empregados entrevistados são de que a operacionalização atual é fácil e o público encontra-se bem mais familiarizado;
- A melhoria da imagem do banco perante a sociedade: outro relato comum entre os entrevistados.

Para os demais indicadores constantes na proposta do autor (Melhora da Gestão Organizacional e Melhora do Clima Organizacional) seriam necessários estudos mais aprofundados para sua detecção.

Por fim, acrescentamos os trechos abaixo, nos quais depreende-se que, além do legado da própria ferramenta, o aprendizado inerente ao processo gerou um crescimento para a empresa, como gestores mais conscientes, com um olhar focado no digital e na experiência do cliente, além de citarem a importância do investimento em inovação para qualquer banco, público ou não.

A gente percebe que para alcançar um patamar de excelência, é preciso investir [em tecnologia]. Nós entregamos uma plataforma viável com uma tecnologia nova para a Caixa, o que foi muito importante para avanços dentro

da empresa. Hoje muitos gestores de diversas áreas da Caixa pensam e buscam criar

serviços inovadores para seus públicos-alvo, pedem implementações tanto no Caixa Tem quanto em outros aplicativos, buscando atrair os clientes pela facilidade que a tecnologia pode oferecer. É um movimento muito importante para Caixa, para a evolução da empresa como um todo (Entrevistado 3).

Aprendemos muito na dor. A jornada não foi fácil, mas era a missão. Sofremos muitas críticas para hoje termos um aplicativo muito mais redondo e bem mais funcional, tirando realmente milhares de pessoas das agências. O que vai ficar é a lição de que temos que continuar nos reinventando; o mercado financeiro é muito concorrido e esse público já estava dentro da nossa casa, só precisávamos dar mais atenção e mais oportunidades de se relacionarem com o banco. Não adianta, nós não vamos ser um Banco do Brasil. Não vamos ser um Bradesco. Nosso gap tecnológico ainda é grande, precisaremos de um tempo para alcançar o maior patamar. Mas vimos que temos sim condições de trazer novidades para o mercado e que somos muito importantes para a sociedade. (Entrevistado 5).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo pretendeu entender como ocorreu a operação de pagamentos do Auxílio Emergencial e demais benefícios emergenciais pela Caixa Econômica Federal, já que houve a implementação de uma nova forma de pagamento digital por parte da empresa. Os benefícios emergenciais implementados em decorrência da pandemia que assolou o mundo foi um dos temas mais relevantes do ano de 2020, e apresenta dimensões políticas e históricas extremamente relevantes para o Brasil, para todas as esferas governamentais e também para a Caixa, como único agente pagador. É importante frisar que o estudo da implementação aqui descrita atende tanto à gestão pública, lugar de enquadramento da Caixa enquanto instituição financeira totalmente pública, quanto ao setor bancário e financeiro de um modo geral, lugar em que o banco ocupa papel relevante, atuando muitas vezes de forma anticíclica frente a cenários de crise. A pesquisa apresentou uma metodologia qualitativa, compreendida de duas fases: um levantamento documental acerca da operação de pagamentos, utilizando-se o portal de notícias Caixa Notícias; e em um segundo momento, foram feitas entrevistas com empregados da Caixa que participaram ativamente da criação e implementação do aplicativo Caixa Tem.

O objetivo da pesquisa foi de compreender e avaliar como ocorreu a implementação do Caixa Tem, sob a perspectiva da inovação na prestação de um serviço público. Para isso, foram definidos alguns objetivos específicos: descrever o desenho do Caixa Tem; mapear as mudanças e adaptações no aplicativo ocorridas no processo de implementação; analisar a tipologia da inovação, bem como identificar os fatores indutores e as barreiras inerentes ao processo inovativo; e examinar os resultados da implementação da inovação que podem ser percebidos.

Os objetivos definidos possibilitaram chegar a importantes conclusões, respondendo de fato às perguntas elencadas nessa pesquisa. Foi possível traçar um panorama do que levou a Caixa a implantar um aplicativo de pagamentos de benefícios sociais, de modo que se chegasse a uma nova forma de prestação do serviço público. Por um lado, a implementação da política revelou um desafio consideravelmente maior que o pagamento de benefícios sociais até então praticado e, mesmo com experiências anteriores de entregas bem sucedidas, a necessidade de distanciamento social e a amplitude da operação conduziram à exploração de novas opções. A criação de um aplicativo para *smartphone* possibilitou que o atendimento aos beneficiários fosse, em

boa parte, realizado de forma digital, o que viabilizou o atendimento presencial necessário

aos que não tinham acesso à tecnologia. Por meio das entrevistas levantou-se que o Caixa Tem já existia antes da pandemia (com um desenho diferente) e um exaustivo trabalho transformou-o na plataforma de pagamentos do auxílio emergencial. A implementação não foi tão simples, e um longo trabalho de ajustes na ferramenta, aculturação dos beneficiários e milhões de atendimentos presenciais foram necessários para que o aplicativo se adequasse de fato às necessidades dos usuários.

Não obstante as barreiras encontradas ao longo da implementação do aplicativo, o principal achado dessa pesquisa sugere que houve inovação na prestação do serviço público por parte da Caixa Econômica. Em resposta à pergunta da presente pesquisa, segundo a classificação da OCDE, houve principalmente uma inovação em processo, já que o pagamento de benefícios sociais migrou para uma plataforma digital, ampliando o leque de atuação do banco, que, no momento, busca fidelizar os clientes desse nicho.

Na pesquisa empírica realizada nesse trabalho, a visão da Caixa é o ponto de partida para as análises e achados, tanto por intermédio de seu principal portal de notícias, quanto pelos empregados da empresa que foram entrevistados. Cabe ressaltar que o banco confere uma importância titânica ao pagamento dos benefícios emergenciais, demonstrando a importância do feito para sua história. De todo modo, este é um posicionamento do agente pagador, o que caracteriza uma limitação do estudo. Assim, sugere-se que para outros estudos, sejam feitas pesquisas de campo acerca da percepção dos usuários da plataforma, bem como da participação efetiva da rede colaborativa que propiciou a implementação do auxílio emergencial. Ainda nesse sentido, também é importante que sejam validadas as percepções de incremento de valor público da empresa, ou seja, o quanto as respostas às demandas coletivas foram eficientes.

O fruto da implementação do Caixa Tem, qual seja, o fato de atualmente a Caixa contar com um banco digital destinado aos beneficiários de auxílios sociais diversos, pessoas de baixa renda e microempreendedores individuais é outro destaque levantado pela pesquisa. A Caixa atuou sob duas dimensões: a de banco público, como principal promotor da política pública de pagamentos de auxílio emergencial; e sob a visão de banco comercial, buscando de forma análoga marcar posição e conquistar mais espaço no mercado financeiro, promovendo bancarização de milhares de pessoas em tempo recorde e estabelecendo acesso a esse público. Assim, sugere-se como opção de estudo complementar, circunscrito à temática de prestação de serviços financeiros, o estudo da perenidade do Caixa Tem, de como o serviço atende os usuários atualmente, bem como

da evolução da carteira de clientes com fidelização ao banco em decorrência da inovação trazida pela implantação e utilização da plataforma digital. Com relação aos demais achados desse estudo – aspectos relativos às tipologias de inovação, barreiras, elementos indutores, bem como os resultados – entende-se que estes podem ser diferentes caso a análise seja feita por um público diferente do que foi elencado nas entrevistas, o que também se constitui como delimitação do presente estudo. A aplicação de outros métodos de levantamento de dados, tais quais os questionários, e a entrevista direcionada aos dirigentes envolvidos no processo (tanto da Caixa como da rede colaborativa) podem auxiliar a entender os elementos estratégicos sob uma perspectiva mais global, o que pode contribuir para o entendimento da inovação na administração pública.

Por se tratar de inovação de grande relevância para uma empresa pública, sugere-se com essa pesquisa que a Caixa Econômica realize investimentos contínuos e consistentes tanto em pesquisa e tecnologia, quanto em estruturas físicas que suportem a vocação e a missão da empresa. Resta evidente que houve um grande risco ao assumir a posição de único agente pagador, no epicentro de uma complexa operação de pagamentos de benefícios emergenciais; faz-se necessário analisar e administrar o legado desta operação, incrementando a plataforma e tornando-a rentável, ampliando consistentemente a experiência para outros nichos de mercado e atuando em prol do crescimento da empresa para os próximos anos.

É de suma importância, além disso, que a empresa continue atuando em seu papel social, que se demonstrou extremamente relevante – principalmente na bancarização de grande parte da sociedade que estava às margens do sistema financeiro – atuando consistentemente na promoção da conscientização da utilização de recursos e na educação financeira dos destinatários de benefícios assistenciais.

REFERÊNCIAS

ANGGADWITA, G.; DHEWANTO, W. Service Innovation in Public Sector: A Case Study on PT. Kereta Api Indonesia. **Journal of Social and Development Sciences**, v. 4, p. 308-315, Julho 2013. ISSN 7.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. O que é Pix. Disponível no site <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/pix>. Acesso em 15/01/2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução nº 4.753, de 26 de setembro de 2019. Disponível em https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50847/Res_4753_v1_O.pdf. Acesso em 15/01/2022.

BLOCH, C. **Measuring Public Innovation in the Nordic Countries** - Final Report, Fevereiro de 2011.

BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. D. F. Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção de dirigentes. In: **IPEA INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: teorias, tendências e casos no Brasil**. Brasília: [s.n.], 2017. Cap. 7, p. 145-164.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Portal Caixa Notícias**, 2021 e 2022; Disponível em: www.caixanoticias.caixa.gov.br. Acesso em diversas datas entre os meses de outubro/21 a maio/2022.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Portal Caixa Notícias**. Caixa efetiva mais de 33,7 milhões de cadastros do Programa Auxílio Emergencial. Notícia publicada em 13/04/2020, acessada em 30/12/2021, disponível em: <https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/20826/caixa-efetiva-mais-de-337-milhoes-de-cadastros-do-programa-auxilio-emergencial>

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Portal Caixa Notícias**. Auxílio Emergencial: material de apoio à imprensa. Disponível em <https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/22209/auxilio-emergencial-material-de-apoio-a-imprensa>, publicada em 26/06/20 e acessada em 06/02/2022.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Portal Caixa Notícias**. CAIXA já pagou mais de R\$ 200 bi do Auxílio Emergencial para 67,2 milhões de brasileiros. Notícia publicada em 18/09/2020, disponível em <https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/23179/caixa-ja-pagou-mais-de-r-200-bi-do-auxilio-emergencial-para-672-milhoes-de-brasileiros>, acesso em 06/02/2022.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Portal Caixa Notícias**. CAIXA atinge marca histórica de 300 milhões de transações financeiras no CAIXA Tem. Notícia de 02/10/22, disponível em <https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/23369/caixa-atinge-marca-historica-de-300-milhoes-de-transacoes-financeiras-no-caixa-tem>, acesso em 06/02/22.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Portal Caixa Notícias**. CAIXA Tem disponibiliza serviços em conta gratuita para mais de 105 milhões de brasileiros. Notícia veiculada em 27/01/2021, através do endereço: <https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/24511/caixa-tem-disponibiliza-servicos-em-conta-gratuita-para-mais-de-105-milhoes-de-brasileiros>, acessada em 31/01/2022.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Portal Caixa Notícias**. Auxílio Emergencial: CAIXA Tem registra recorde de pagamento de boletos. Reportagem de 27/05/2020, disponível em <https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/21714/auxilio-emergencial-caixa-tem-registra-record-e-de-pagamento-de-boletos>. Acesso em 31/01/2022.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Inovação Pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. In: CAVALCANTE, P., et al. **INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: ENAP: IPEA, 2017. Cap. 6, p. 119-143.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. Q. É preciso inovar no governo, mas por quê? In: CAVALCANTE, P., et al. **INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: ENAP: IPEA, 2017. Cap. 1, p. 15-32.

CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A.; BARBOSA, S. A coordenação de programas prioritários sob a perspectiva do núcleo de Governo Federal (2007-2014). In: CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. **O Presidente e seu Núcleo de Governo - A coordenação do Poder Executivo**. ISBN: 978-85- 7811-344-5. ed. Brasília: [s.n.], 2018. Cap. 6, p. 171-194.

CAVALCANTE, P.; MENDONÇA, L.; BRANDALISE, I. Políticas Públicas e Design Thinking: Interações para enfrentar desafios contemporâneos. In: CAVALCANTE, P. **INOVAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: SUPERANDO O MITO DA IDEIA**. 1. ed. Brasília: IPEA, 2019. Cap. 1, p. 29-52.

CLEMENTE, A. J. Leonardo Secchi. Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções. **Revista Brasileira de Ciência Política [online]**. 2018, n. 26, pp. 313-322, São Paulo: Cengage Learning, 2016, p. 313-322, 2018. ISSN 2178-4884. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-335220182608>>. Acesso em: 21 Novembro 2021.

CMAP - CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Nota técnica datada de 19/08/2021. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/gastos-diretos/nota-imprensa-pbf>. Acesso em 13/02/2022.

CUNHA, B. Q. Uma análise da construção da agenda de inovação no setor público a partir de experiências internacionais precursoras. In: CAVALCANTE, P., et al. **INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: teorias, tendências e casos no Brasil**. Brasília: [s.n.], 2017. Cap. 3, p. 43- 57.

DE VRIES, H. A.; BEKKERS, V. J. J. M.; TUMMERS, L. G. **Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda**, Janeiro 2015.

DJELLAL, F.; GALLOUJ, F.; MILES, I. Duas décadas de Pesquisa sobre inovações em serviços: qual o lugar dos serviços públicos? In: IPEA **INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: [s.n.], 2017. Cap. 4, p. 59-94.

FIGUEIREDO, N. Inovação, produtividade e sistemas de informação. **Ciência da Informação**, [S. l.], v. 18, n. 1, 1989. Disponível em: <http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/326>. Acesso em: 27 nov. 2021.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HADJIMANOLIS, A. The Barriers Approach to Innovation. In: SHAVININA, L. V. **The**

International Handbook on Innovation. ISBN: 0-08-044198-X. ed. Quebec: [s.n.], 2003. Cap. 1- Parte VIII, p. 559-573.

HARTLEY, J. **Innovation in Governance and Public Services: Past and Present**, Warwick. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=650417>, p. 27-34, Janeiro 2005.

JUNIOR, P. C. R.; GUIMARÃES, T. A.; BILHIM, J. A. F. ESCALA DE ORIENTAÇÃO PARA INOVAÇÃO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: ESTUDO EXPLORATÓRIO E CONFIRMATÓRIO NO BRASIL E EM PORTUGAL. **Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 257-277, Jan/Mar 2013. ISSN 1809-2039.

KATTEL, R. et al. Can we measure public sector innovation? A literature review. **LIPSE Working papers**, Rotterdam: Erasmus University Rotterdam, v. 2.

MULGAN, G. Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously. **www.nesta.org.uk**, 2007. Disponível em: <https://www.nesta.org.uk/report/ready-or-not-taking-innovation-in-the-public-sector-seriously/>. Acesso em: 20 novembro 2021.

MULGAN, G.; ALBURY, D. **INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR**. Londres: [s.n.], v. 1.9, 2003.

NESTA. The Innovation Index - Measuring the UK's investment in innovation and its effects. **media.nesta.org.uk**, Novembro 2009. Disponível em: https://media.nesta.org.uk/documents/innovation_index_2009.pdf. Acesso em: 20 Novembro 2021.

OECD. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Fostering Innovation in the Public Sector**. OECD Publishing, Paris. 2017. (<http://dx.doi.org/10.177/9789264270879-en>. ISBN 978-92-64-27087-9).

OLIVEIRA, F.; SANTOS JUNIOR, C. D. Inovações no Setor Público: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção. In: CAVALCANTE, P., et al. **INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: [s.n.], 2017. Cap. 2, p. 33-41.

OPSI - OBSERVATÓRIO DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO. **O SISTEMA DE INOVAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DO BRASIL: conclusões preliminares**. OCDE. 2019. 2018.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. **planalto.gov.br**. Brasília. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm Acesso em: 19 novembro 2021.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. LEI Nº 13.999, DE 18 DE MAIO DE 2020. **planalto.gov.br**, 2020. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm Acesso em: 19 de novembro 2021.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. LEI Nº 14.020, DE 6 DE JULHO DE 2020. **planalto.gov.br**, Brasília, 06 novembro 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14020.htm. Acesso em: 19 novembro 2021.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. LEI Nº 14.043, DE 19 DE AGOSTO DE 2020.

planalto.gov.br, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14043.htm>. Acesso em: 19 novembro 2021.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 927, DE 22 DE MARÇO DE 2020. **planalto.gov.br**, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv927.htm>. Acesso em: 19 novembro 2021.

RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a General Theory of Planning. **Policy Sciences**, v. 4, n. 2, p. 155-169, Junho 1973.

SOUSA, J. C. **Inovação no Contexto Organizacional: fatores facilitadores e fatores dificultadores**. UnB - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade. Brasília. 2006. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Gestão Social e Trabalho da Universidade de Brasília.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias [online]**, n.16, p. 20-45, 2006. ISSN 1807-0337 Acessado 21 Novembro 2021. Disponível em:<. Epub 07 Jan 2008. > Acesso em: 21 Novembro 2021.

VIEIRA, L. V. **INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: Indutores, Capacidades, Tipos e Resultados da Inovação**. Universidade de Brasília. Brasília. 2016. (Dissertação de Mestrado do Curso de Mestrado Acadêmico em Administração da Universidade de Brasília).