



RBGP
Revista Brasileira de Gestão Pública
V. 3, n. 1, 2024

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rbgp>

ISSN 2965-5706



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

Hivna Drielly da Silva Nunes^{a,b,1} Pedro Luiz Costa Cavalcante^{a,c}

^a Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP),

^b Caixa Econômica Federal (CEF),

^c Controladoria Geral da União (CGU).

INFORMAÇÕES

Palavras-chave:

Inovação; Auxílio Emergencial; Caixa Tem; Banco Digital; Caixa Econômica Federal.

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. No mês subsequente 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. A necessidade de isolamento social levou a Instituição a criar uma plataforma de movimentação de contas sociais digitais, administrada dentro do aplicativo Caixa Tem, no qual os beneficiários poderiam realizar uma série de transações financeiras. Diante deste contexto, este artigo tem como objetivo avaliar a implementação do Caixa Tem sob a perspectiva da inovação na prestação do serviço público. A pesquisa se deu através de um levantamento documental e de entrevistas, demonstrando que o aplicativo possibilitou que o atendimento aos beneficiários fosse realizado de forma digital, viabilizando também o atendimento presencial necessário aos que não tinham acesso à tecnologia. 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.

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. In April of the same year, Emergency Aid was created along with 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 bank responsible to deliver the emergency aid to its beneficiaries. The need for social isolation led the bank to create a payment model through digital social accounts, 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 article was to evaluate how the implementation of Caixa Tem took place from the perspective of innovation in the provision of the public

Keywords:

Innovation; Emergency Aid; Caixa Tem; Digital Bank; Caixa Economica Federal.

¹ hivnadrielly@gmail.com

service. The data collection, constituted of a documentary survey and some interviews, 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. 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.

1. Introdução

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. 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. 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; o benefício se estendeu para o ano de 2021 com alterações e reduções do número dos beneficiários.

A coordenação do Programa envolveu uma vasta rede colaborativa de entes públicos, tais quais os Ministérios da Cidadania e Economia, Dataprev, 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 o papel de operacionalizar os pagamentos aos beneficiários.

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. Para os pagamentos, a realização se deu de forma inédita: utilizando-se uma conta social digital, aberta pela instituição de forma automática em nome de cada beneficiário, onde a movimentação se deu por meio do aplicativo para *smartphones* denominado Caixa Tem.

A esse respeito, depreende-se que, apesar de o conceito de conta digital não ser novo no país, senão uma prática em franca ascensão, o pagamento de benefícios sociais por meio de conta social digital 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 podem ter sido determinantes para a geração da ideia.

Este estudo pretende aprofundar a compreensão dos elementos que fundamentaram esse novo conceito de prestação do serviço público. Portanto, pretende-se contribuir com a literatura acadêmica examinando esta grande operação de pagamento de benefícios sociais, que representou um movimento sem precedentes na história bancária do país. Além disso, a crescente relevância do tema “Inovação no Setor Público” ou “Inovação em governo” nos debates atuais explicita a acentuada importância da implementação dessa política pública, que ocorreu de forma inédita tanto pelo contexto quanto pela forma.

O propósito da pesquisa é responder às seguintes questões:

- Quais os principais elementos que diferenciam o pagamento dos benefícios emergenciais dos pagamentos efetuados antes da pandemia?
- Pode-se caracterizar o pagamento de benefícios emergenciais de forma digital como inovação na entrega de um serviço público?

Para resposta a essas perguntas, será efetuado um estudo do aplicativo Caixa Tem, mapeando o processo de implementação da fase de pagamento dos benefícios, bem como serão identificados os elementos indutores, barreiras e resultados inerentes ao processo sob o ponto de vista da Caixa Econômica Federal.

Além dessa introdução, o artigo está organizado da seguinte forma: na seção 1, será apresentada revisão de literatura acerca do tema inovação. Na seção 2, será apresentada a metodologia de pesquisa utilizada neste trabalho. Na seção 3, os resultados serão apresentados e debatidos; em seguida, na última seção, serão tecidas as considerações finais e sugestões de estudos futuros.

2. Referencial Teórico

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).

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).

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*². 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.

Diante das complexidades do mundo contemporâneo, agravado por um ambiente de crise financeira e sanitária em grande escala, 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 no setor privado: enquanto a primeira 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).

2.1 Tipos De Inovação

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.

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.

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 em 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 restritas àquela instituição. Já uma inovação radical representa uma grande novidade também para o mercado, causando impacto significativo.

Adicionalmente, apresenta-se a definição da OCDE (2005) na divulgação do Manual de Oslo, que aponta uma divisão da inovação em quatro tipos, conforme quadro abaixo.

² Termo atribuído à Rittel & Webber (1973).

Quadro 1: Tipos de Inovação segundo a OCDE.

Inovação em produto
• Bem ou serviço melhorado ou significativamente reformulado, mantendo-se a finalidade ou respeitando-se suas características.
Inovação em processo
• Nova forma de produção ou de distribuição (ou ambos), ou um processo não necessariamente novo, mas amplamente reformulado.
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.
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.

Fonte: Manual de Oslo, OCDE (2005).

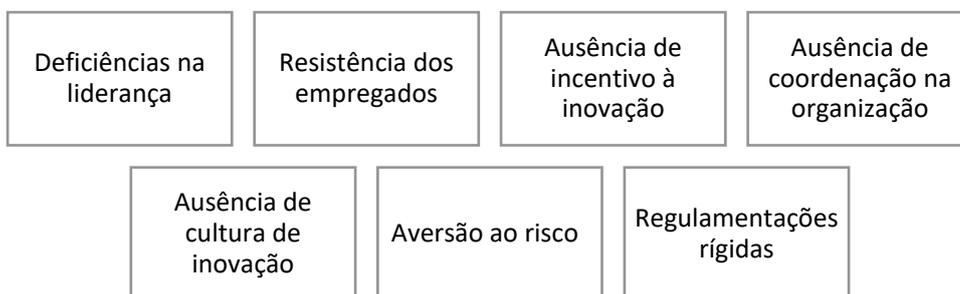
2.2 Elementos Indutores E Barreiras À Inovação

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).

Figura 1: Elementos que podem caracterizar barreiras à inovação



Fonte: Elaboração própria.

Outro aspecto importante a ser considerado é a mensuração dos resultados. Mensurar os resultados das 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.

Para Bloch (2011), é esperado que uma das principais entregas do setor público quando adere à inovação seja 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.

3. Metodologia

Para responder às perguntas da presente pesquisa, este artigo pretende 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, através de uma pesquisa exploratória. Desta forma, apresenta-se como um estudo de caso único que, por representar uma solução inédita, justifica seu estudo individual.

As etapas desta pesquisa compreenderam diferentes técnicas de coletas de dados: revisão bibliográfica sobre o tema inovação no setor público, seus determinantes, facilitadores e barreiras; levantamento documental sobre o aplicativo Caixa Tem, seu desenvolvimento, aperfeiçoamento e utilização; e pesquisa de campo compreendida por entrevistas, com coleta de dados subjetivos acerca do processo de implementação do novo método de pagamentos.

Foi efetuado um levantamento documental no portal www.caixanoticias.caixa.gov.br, sítio de acesso público onde ficam registrados os posicionamentos, notas e informações relevantes do banco público. Foi possível identificar pelo site 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.

As entrevistas semiestruturadas ocorreram com um roteiro previamente estipulado, 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 e uma Superintendência Nacional da Caixa. 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.

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.

Foram entrevistados 6 empregados da Caixa e as entrevistas ocorreram entre os dias 07 de abril e 10 de maio de 2022. Todos os entrevistados exerciam funções de nível gerencial médio/ alto, compreendendo as funções de confiança de Coordenador de Projetos, Gerente Executivo, Gerente Nacional e Superintendentes de Rede.

4. Resultados e discussões

4.1 Resultados

O aplicativo Caixa Tem foi lançado quatro dias após a divulgação da Lei 13.982 de 2020, que deu origem ao Auxílio Emergencial. Assim, um aspecto a ser observado em relação à ideiação e implementação do Caixa Tem é o tempo para o desenvolvimento e lançamento, o que pode ser caracterizado como uma das barreiras ao estabelecimento de uma nova forma de pagamento. A Caixa optou por correr um risco ao implementar o aplicativo, no entanto as condições sanitárias instaladas à época impactaram nessa decisão.

A Caixa imediatamente apresentou à mídia seu plano de atuação, que incluiu a disponibilização de um site para inscrições e informações, uma central telefônica exclusiva e o aplicativo Caixa Tem, onde se efetuará a movimentação dos recursos. O aplicativo 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 foco principal foi alcançar os segmentos de renda básica, social e de microempreendedores individuais.

Uma semana após a promulgação da lei, os primeiros pagamentos começaram a ser efetuados e três milhões de contas digitais foram abertas para os primeiros cidadãos aptos ao recebimento. Cabe ressaltar que a abertura de contas digitais estava amparada por regulamentações do Banco Central³, ou seja, não incorria em atividade inédita dentro do mercado financeiro brasileiro; no entanto, o ineditismo residia no fato de serem efetuados pagamentos de benefícios sociais por meio de uma conta social digital.

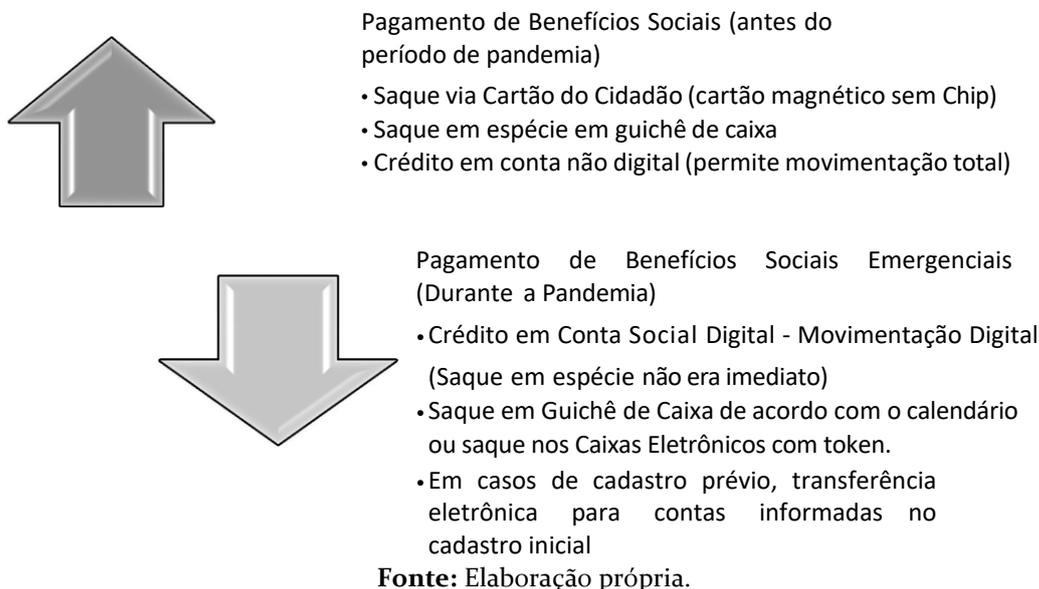
Sob esse aspecto, pode-se retratar o Caixa Tem como uma proposta inovadora com grande aderência ao conceito de inovação apresentado por Bloch (2011), onde o pagamento digital de benefícios sociais representa uma mudança significativa na entrega do serviço público.

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 em virtude do contexto apresentado, conforme figura 2 abaixo.

³ Conforme Resolução BACEN nº 4.753, de 26/09/2019, Resolução BACEN 4.480 de 25/04/2016 e Resoluções BACEN 4.656 e 4.657 de 2018.

Os acessos ao site e aplicativo foram extremamente significativos no início das operações, a ponto de comprometer o funcionamento e a estabilidade das plataformas. A Caixa estendeu o horário de funcionamento de diversas agências, garantiu 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.

Figura 2: Diferenças entre as modalidades de pagamento de benefícios sociais (antes x durante a pandemia)



Ainda em abril de 2020, 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, sem via física. Essa evolução se mostrou bastante importante, no entanto não minimizou o fato de que grande parcela da população buscou assistência presencial, dada a alta complexidade do escalonamento de pagamentos. Outro dificultador importante do processo eram os bloqueios recorrentes de parcelas pelo próprio calendário de pagamentos.

No início do mês de maio/2020 foi anunciada uma nova versão do aplicativo, que trouxe 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). Ainda no mês de maio, apresentou-se a funcionalidade de leitura por QR Code. A Caixa adotou diversas parcerias com empresas do segmento varejista e adquirentes (empresas que processam os pagamentos nas lojas físicas e virtuais por meio das máquinas de cartão de crédito), o que permitiu o crescimento da aceitação do cartão virtual e da utilização do QR Code no comércio em geral.

Além disso, outra frente com crescente atuação foi a parceria com as prefeituras, decorrentes principalmente das enormes filas registradas. Até o final do mês de maio/2020 foram firmadas parcerias com aproximadamente 1170 prefeituras para auxílio na operação de pagamentos. Essas parcerias foram importantes à medida que a organização das filas de espera nas vias públicas e organização do trânsito propiciaram menor incômodo à população e acesso mais digno aos benefícios sociais.

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. Noticiou-se ainda 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 aplicativo⁴. Esses dados se revelam importantes à medida que demonstram que o aplicativo vinha se consolidando, até então, como principal fonte de acesso aos benefícios.

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.

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

⁴ Fonte: www.caixanoticias.caixa.gov.br

críticos e testaram toda a estrutura da Caixa, que teve que empregar os melhores esforços no atendimento presencial e no incremento tecnológico.

Gráfico 1: Demonstração dos 3 primeiros meses de pagamento de Auxílio Emergencial



Fonte: Elaboração própria com dados do site www.caixanoticias.caixa.gov.br.

Em outubro de 2020 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. Ainda no mesmo mês, foi aprovada a Medida Provisória 982/2020, convertida para a Lei 14.075/2020, que representou potencial impacto no pagamento de benefícios sociais: a lei dispôs 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 aptos ao pagamento por meio da conta social digital.

Em novembro do mesmo ano foram alcançadas mais de 100 milhões de contas sociais digitais abertas, muito além das previstas inicialmente. Além disso, a Caixa anunciou, no mesmo mês, que passaria a pagar os benefícios relativos ao Programa Bolsa Família via poupança social, conforme embasamento legal. O aplicativo foi ainda incrementado com a operação do Pix⁵, ferramenta relevante lançada pelo Banco Central naquele ano.

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 operá-lo via Caixa Tem, dessa vez com a execução de um orçamento significativamente menor.

O quadro abaixo 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.

Quadro 2: Tabela demonstrativa da Quantidade de Transações por QR Code e por cartão de Débito Virtual no app Caixa Tem⁶.

⁵ Meio de pagamento criado pelo Banco Central do Brasil em que os recursos são transferidos entre contas em um curto período de tempo.

⁶ *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** (R\$)
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_Parte-1.pdf, com adaptação.

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. Além disso, também foi acrescentada a possibilidade de recarga de valores para o pagamento de transporte público e recebimento de indenizações do DPVAT⁷.

Foram contabilizadas, até fechamento do 3º Trimestre/2021, 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 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.

No segundo semestre de 2021 o Caixa Tem alçou uma evolução de plataforma de pagamentos de benefícios sociais emergenciais para um banco digital, dotado de serviços financeiros e comerciais como microcrédito, cartão de crédito e abertura de contas digitais para novos clientes, voltado para o público de renda básica, microempreendedores e beneficiários de programas sociais.

4.2 Discussão

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. Foi detectado elevado 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 – e possivelmente seria capaz de absorver muitas demandas reprimidas deste público, decorrentes da falta de acesso e oportunidades dentro do Sistema Financeiro Brasileiro. Outro fator que contribuiu foi a viabilidade tecnológica de se produzir um aplicativo, ou reformulá-lo de modo que ficasse apto à utilização.

O depoimento abaixo demonstra que, diante das opções existentes, a alternativa se mostrou a mais razoável, apesar de também apresentar desvantagens:

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

⁷ DPVAT: Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre.

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

Como a remodelação do aplicativo se deu em prazo curto, algumas fases da inovação foram mescladas, tornando a sua identificação complexa. Assim, a implementação foi iniciada com uma 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, uma vez que não seria possível realizar o atendimento presencial a todos os beneficiários.

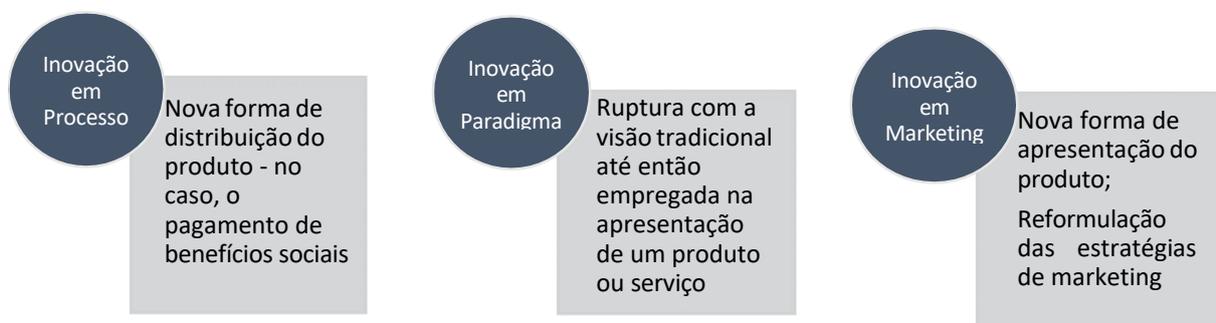
Além dos recordes de acesso às plataformas do banco, as dúvidas acerca da elegibilidade ao benefício elevaram a responsabilidade da Caixa enquanto agente pagador e enquanto membro da rede colaborativa do Governo Federal responsável pela implementação do auxílio, mesmo não sendo o banco o responsável 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. É importante observar que houve uma “bancarização da política pública”, ou seja, o banco se tornou imprescindivelmente atuante ao articular, entregar e publicizar a política pública, havendo uma supremacia na atuação da Caixa frente a entes importantes como os Ministérios da Economia e da Cidadania.

Diante das considerações feitas, utilizando como base o levantamento documental e as entrevistas, e fazendo referência à literatura, fica evidenciado que houve inovação na implementação do Caixa Tem em relação à prestação do serviço público, classificadas aqui como inovação em processo, inovação em paradigma e em última análise, inovação em marketing.

Com relação à inovação em paradigma abordada por Tidd et al (2008), onde rompe-se a visão tradicional de apresentação do serviço, percebe-se 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.

A caracterização da inovação em Marketing (OCDE, 2005) se deu poucos meses antes do fim do processo de pagamento de benefícios emergenciais, quando o banco canalizou os esforços para o aproveitamento de toda a plataforma criada no intuito de lançar novos produtos e serviços, como o microcrédito. Também buscou robustecer o aplicativo para a inserção no mercado, tentando fortalecer a marca da Caixa como banco fortemente empenhado em conceitos ESG⁸. 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 que foram absolutamente relevantes, em uma estratégia de marketing mais incisiva.

Figura 3: 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.

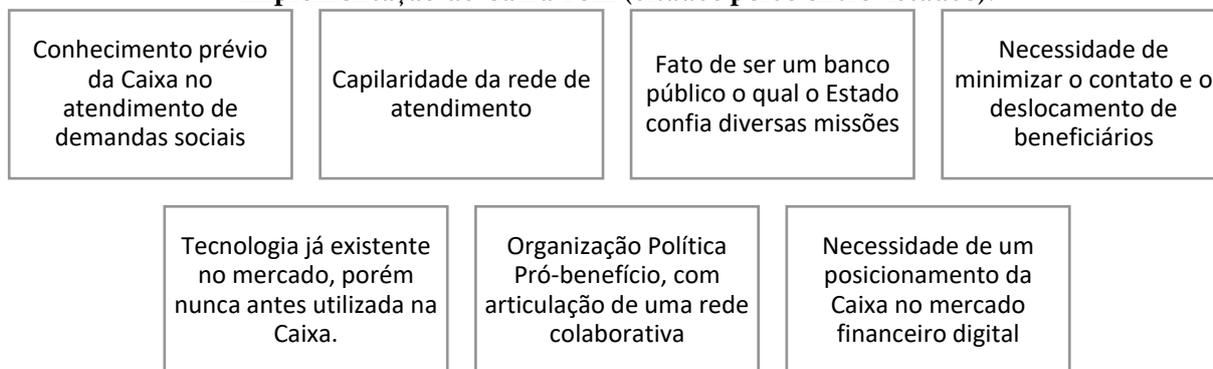


Fonte: Elaboração própria.

⁸ ESG: Da sigla em inglês Environment, Social and Governance. Em português utiliza-se o ASG, Ambiental, Social e Governança.

Quanto aos elementos determinantes à produção da inovação, a figura 4 abaixo demonstra alguns elementos-chave apontados pelos entrevistados. Alguns fatores foram, de acordo com a percepção dos empregados, determinantes para a escolha da Caixa como agente pagador dos benefícios sociais emergenciais, principalmente a reconhecida expertise na prestação desse tipo de serviço público. Além disso, alguns pontos 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 de pagamento em guichês de caixa e terminais de autoatendimento.

Figura 4: Determinantes/facilitadores para a escolha da Caixa como agente pagador e para a criação/implementação do Caixa Tem (citados pelos entrevistados).



Fonte: Elaboração própria.

Utilizando-se a categorização proposta pela EC - European Commission (2013), 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).

Em referência a 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. 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.

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

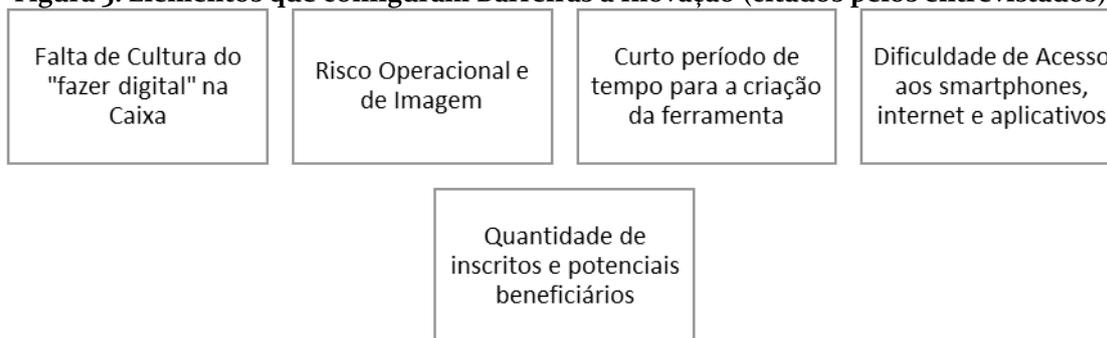
O risco foi considerado como um aspecto importante à medida que a empresa ficou consideravelmente exposta durante a operação de pagamento de benefícios sociais. Marcos importantes como excesso de filas e dificuldades de acesso de beneficiários ao aplicativo foram bastante explorados pela mídia em jornais e redes sociais, o que poderia representar um elevado risco de imagem à empresa. Acrescente-se a essa visão que, com a utilização do pagamento digital, o risco de fraudes de ordem tecnológica cresceu, 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 segurança.

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).

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)

Figura 5: Elementos que configuram Barreiras à Inovação (citados pelos entrevistados).

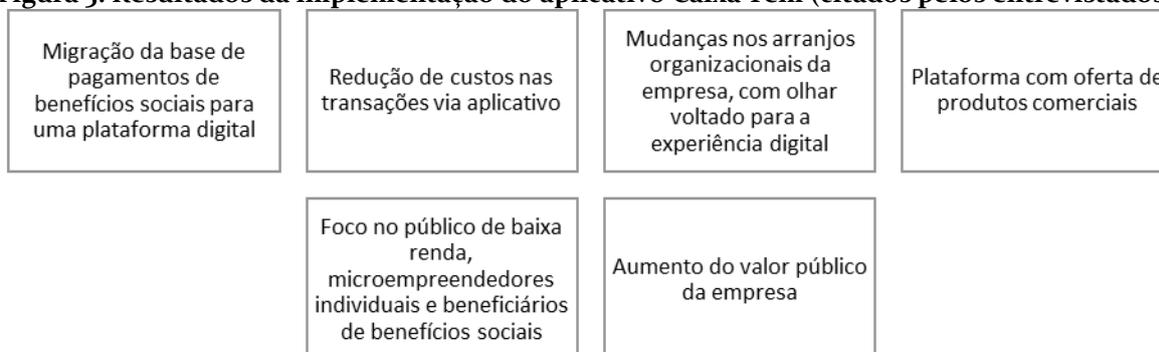


Fonte: Elaboração própria.

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, o banco concentrou 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).

Figura 5: Resultados da implementação do aplicativo Caixa Tem (citados pelos entrevistados).



Fonte: Elaboração própria.

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. A empresa sofreu significativas

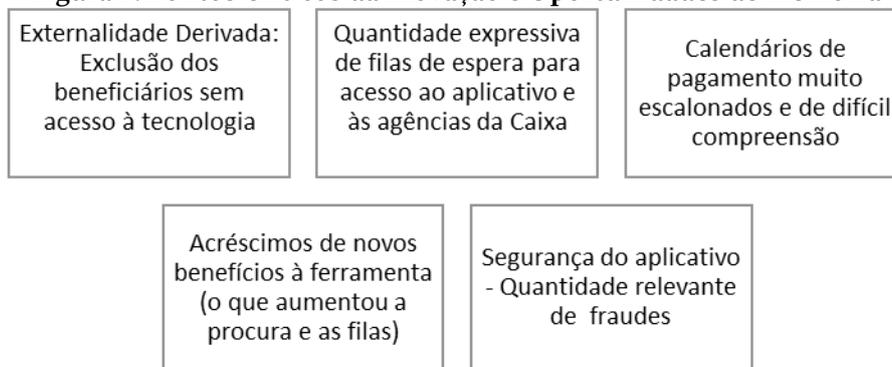
mudanças em suas estruturas organizacionais, com elevado empenho na entrega rápida de novos produtos e serviços em formato digital; entretanto, credita-se tal avanço às circunstâncias da pandemia em si e à necessidade de evolução para processos e serviços mais ágeis e tecnológicos, e não apenas ao pagamento de benefícios emergenciais.

Além do legado da própria ferramenta, o aprendizado inerente ao processo gerou um crescimento organizacional para a empresa, como gestores focados na experiência digital e na experiência do cliente.

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).

Por fim, o quadro abaixo sintetiza os pontos mais críticos da inovação, que devem refletir oportunidades de melhorias na implementação de inovações para a Caixa, de modo que a entrega de serviços públicos seja constantemente aprimorada.

Figura 6: Pontos Críticos da Inovação e Oportunidades de melhoria



Fonte: Elaboração própria.

5. Considerações Finais

O estudo pretendeu entender como ocorreu a operação de pagamentos do Auxílio Emergencial e demais benefícios emergenciais pela Caixa Econômica Federal, um dos temas mais relevantes do ano de 2020, e apresenta dimensões políticas e históricas extremamente relevantes para o Brasil. 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 em cenários de crise. A pesquisa apresentou uma metodologia qualitativa, compreendida de duas fases: um levantamento documental e entrevistas com empregados da Caixa que participaram ativamente da criação e implementação do aplicativo Caixa Tem.

Foram definidos alguns objetivos específicos para o alcance do objetivo de pesquisa, como mapear o processo de implementação da política pública no que concerne à fase de pagamento dos benefícios, bem como identificar os elementos indutores, barreiras e resultados inerentes ao processo.

A Caixa buscou equilibrar sua atuação sob duas dimensões: a de banco público, como principal promotor da política pública de pagamentos de benefícios emergenciais; e sob a visão de banco comercial, buscando de forma análoga marcar posição e conquistar mais espaço no mercado financeiro, promovendo a bancarização de milhares de pessoas em tempo recorde e estabelecendo acesso a esse público.

Nota-se que 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 uma grande mudança na entrega de benefícios sociais dos mais diversos tipos. Os pagamentos passaram a ser realizados via aplicativo com inúmeras possibilidades de movimentação digital. Essa é a principal mudança entre o novo modelo e o modelo anterior, que efetuava os pagamentos por meio do cartão do cidadão ou guia de pagamento em guichê de caixa. Essa 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. Em resposta à pergunta de pesquisa, segundo a classificação da OCDE, houve principalmente uma inovação em processo, já que o pagamento de benefícios sociais migrou para uma plataforma digital, que teve como consequência um dos maiores movimentos de bancarização já assistidos no país.

Ressalte-se que o levantamento trazido neste trabalho parte do 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. É importante ainda que sejam validadas as percepções de incremento de valor público da empresa, ou seja, o quanto as respostas às demandas coletivas foram eficientes.

É de suma importância que o banco empregue esforços no exercício de 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. (2013). Service innovation in public sector: A case study on PT. Kereta Api Indonesia. *Journal of Social and Development Sciences*, 4, 308-315.

Banco Central do Brasil. (2022). O que é Pix. Recuperado de <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/pix>

Banco Central do Brasil. (2019). Resolução nº 4.753, de 26 de setembro de 2019. Recuperado de https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50847/Res_4753_v1_O.pdf

Bloch, C. (2011). *Measuring public innovation in the Nordic countries - Final report*.

Brandão, S. M., & Bruno-Faria, M. D. F. (2017). 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* (Cap. 7, pp. 145-164). Brasília: [s.n.].

Caixa Econômica Federal. (2021-2022). Portal Caixa Notícias. Recuperado de www.caixanoticias.caixa.gov.br

Caixa Econômica Federal. (2020). Caixa efetiva mais de 33,7 milhões de cadastros do Programa Auxílio Emergencial. Portal Caixa Notícias. Recuperado de <https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/20826/caixa-efetiva-mais-de-337-milhoes-de-cadastros-do-programa-auxilio-emergencial>

Caixa Econômica Federal. (2020). CAIXA já pagou mais de R\$ 200 bi do Auxílio Emergencial para 67,2 milhões de brasileiros. Portal Caixa Notícias. Recuperado de <https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/23179/caixa-ja-pagou-mais-de-r-200-bi-do-auxilio-emergencial-para-672-milhoes-de-brasileiros>

Caixa Econômica Federal. (2021). CAIXA Tem disponibiliza serviços em conta gratuita para mais de 105 milhões de brasileiros. Portal Caixa Notícias. Recuperado de <https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/24511/caixa-tem-disponibiliza-servicos-em-conta-gratuita-para-mais-de-105-milhoes-de-brasileiros>

Cavalcante, P., & Camões, M. (2017). Inovação pública no Brasil: Uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. In P. Cavalcante et al. (Eds.), *Inovação no setor público: Teoria, tendências e casos no Brasil* (Cap. 6, pp. 119-143). Brasília: ENAP: IPEA.

Cavalcante, P., & Cunha, B. Q. (2017). É preciso inovar no governo, mas por quê? In P. Cavalcante et al. (Eds.), *Inovação no setor público: Teoria, tendências e casos no Brasil* (Cap. 1, pp. 15-32). Brasília: ENAP: IPEA.

Cavalcante, P., Gomide, A., & Barbosa, S. (2018). A coordenação de programas prioritários sob a perspectiva do núcleo de Governo Federal (2007-2014). In P. Cavalcante & A. Gomide (Eds.), *O Presidente e seu Núcleo de Governo - A coordenação do Poder Executivo* (Cap. 6, pp. 171-194). Brasília: [s.n.].

Cavalcante, P., Mendonça, L., & Brandalise, I. (2019). Políticas públicas e design thinking: Interações para enfrentar desafios contemporâneos. In P. Cavalcante (Ed.), *Inovação e políticas públicas: Superando o mito da ideia* (Cap. 1, pp. 29-52). Brasília: IPEA.

Clemente, A. J. (2018). Leonardo Secchi. Análise de políticas públicas: Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 26, 313-322. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/0103-335220182608>

CMAP - Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. (2021). Nota técnica datada de 19/08/2021. Recuperado de <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/gastos-diretos/nota-imprensa-pbf>

Cunha, B. Q. (2017). Uma análise da construção da agenda de inovação no setor público a partir de experiências internacionais precursoras. In P. Cavalcante et al. (Eds.), *Inovação no setor público: Teorias, tendências e casos no Brasil* (Cap. 3, pp. 43-57). Brasília: [s.n.].

De Vries, H. A., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2015). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda.

Djellal, F., Gallouj, F., & Miles, I. (2017). Duas décadas de pesquisa sobre inovações em serviços: Qual o lugar dos serviços públicos? In P. Cavalcante et al. (Eds.), *Inovação no setor público: Teorias, tendências e casos no Brasil* (Cap. 4, pp. 59-94). Brasília: [s.n.].

Figueiredo, N. (1989). Inovação, produtividade e sistemas de informação. *Ciência da Informação*, 18(1). Recuperado de <http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/326>

Gil, A. C. (2017). *Como elaborar projetos de pesquisa* (6ª ed.). São Paulo: Atlas.

Hadjimanolis, A. (2003). The barriers approach to innovation. In L. V. Shavinina (Ed.), *The international handbook on innovation* (Cap. 1 - Parte VIII, pp. 559-573). Quebec: [s.n.].

Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. Warwick. Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=650417>

Junior, P. C. R., Guimarães, T. A., & Bilhim, J. A. F. (2013). Escala de orientação para inovação em organizações públicas: Estudo exploratório e confirmatório no Brasil e em Portugal. *Revista de Administração e Inovação*, 10(1), 257-277.

Kattel, R., et al. (n.d.). Can we measure public sector innovation? A literature review. LIPSE Working Papers, 2. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.

Mulgan, G. (2007). Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously. Recuperado de <https://www.nesta.org.uk/report/ready-or-not-taking-innovation-in-the-public-sector-seriously/>

Mulgan, G., & Albury, D. (2003). *Innovation in the public sector* (v. 1.9). Londres: [s.n.].

Nesta. (2009). The innovation index - Measuring the UK's investment in innovation and its effects. Recuperado de https://media.nesta.org.uk/documents/innovation_index_2009.pdf

OECD. (2017). *Fostering innovation in the public sector*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.177/9789264270879-en>

Oliveira, F., & Santos Junior, C. D. (2017). Inovações no setor público: Uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção. In P. Cavalcante et al. (Eds.), *Inovação no setor público: Teoria, tendências e casos no Brasil* (Cap. 2, pp. 33-41). Brasília: [s.n.].

OPSI - Observatório de Inovação no Setor Público. (2019). *O sistema de inovação do serviço público do Brasil: Conclusões preliminares*. OCDE.

Presidência da República. (2020). Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm

Presidência da República. (2020). Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm

Presidência da República. (2020). Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14020.htm

Presidência da República. (2020). Lei nº 14.043, de 19 de agosto de 2020. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14043.htm

Presidência da República. (2020). Medida provisória nº 927, de 22 de março de 2020. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv927.htm

Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.

Sousa, J. C. (2006). Inovação no contexto organizacional: Fatores facilitadores e fatores dificultadores (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Brasília.

Souza, C. (2006). Políticas públicas: Uma revisão da literatura. *Sociologias*, 16, 20-45. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/0103-335220182608>

Vieira, L. V. (2016). Inovação no setor público: Indutores, capacidades, tipos e resultados da inovação (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília.