

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

UM NOVO CONCEITO DE SERVIÇOS PARA UNIVERSIDADES PÚBLICAS: RESSIGNIFICANDO A INDISSOCIABILIDADE ENTRE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO

Giuliano Magno De Oliveira Condé, Maria de Fátima Bruno-Faria

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16202>

Submetido em: 2026-05-19

Postado em: 2026-05-20 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)



Dossiê “Abordagens epistêmicas e metodológicas para integrar extensão e pesquisa ao ensino de Graduação e Pós-graduação em Administração – REAd 2025

UM NOVO CONCEITO DE SERVIÇOS PARA UNIVERSIDADES PÚBLICAS: RESSIGNIFICANDO A INDISSOCIABILIDADE ENTRE ENSINO PESQUISA E EXTENSÃO

Giuliano Magno de Oliveira Condé

Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET/RJ), Coordenação do Curso de Graduação em Administração (CCADM-VA), Valença, Rio de Janeiro, Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2676-4108>, giuliano.conde@cefet-rj.br

Maria de Fátima Bruno-Faria

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Departamento de Administração, Campus Praia Vermelha, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4438-4857>, fatimabruno@facc.ufrj.br

RESUMO

Este estudo buscou identificar a concepção de serviços em universidades públicas. Para isso, realizou-se uma pesquisa exploratória junto a uma universidade pública federal no país e empregou-se o método qualitativo a partir de entrevistas semiestruturadas com gestores que ocupavam funções estratégicas na Instituição, bem como análise da carta de serviços aos cidadãos publicada pela Universidade. A análise de conteúdo dos dados obtidos mediante entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental suscitou cinco categorias de análise: múltiplos níveis de

participação do usuário; intercâmbio de tecnologias entre atividades finalísticas; lógica heterogênea de gestão de serviços; atividades de apoio como serviços integrados; tecnologias para geração de valor público e privado; promoção de vantagem competitiva em empresas. Assim, a coleta dos dados coletados permitiu a compreensão daqueles elementos que constituem a atuação da universidade pública, seja na forma de seus macroprocessos finalísticos de ensino, pesquisa e extensão ou seja na forma de serviços de apoio, e suscitou um conceito inédito sobre o que pode ser considerado, enfim, serviços em uma universidade pública federal. Os serviços prestados pelas universidades públicas federais vão além da atuação mediante ensino, pesquisa e extensão, uma vez que as Instituições Federais de Ensino Superior também, por força de suas interfaces com atores vinculados ao setor acadêmico ou produtivo, proporcionam acesso a uma base de conhecimento que vai além das capacidades técnicas e humanas dentro de suas fronteiras organizacionais. Isso ocorre tanto no que tange à incorporação de novas metodologias mediante prestação de serviços a empresas, quanto em situações em que existe interação com a sociedade.

Palavras-chave: Serviços, Administração Pública, Universidade.

A NEW SERVICE CONCEPT FOR PUBLIC UNIVERSITIES: REDEFINING THE INDISSOCIABILITY OF TEACHING, RESEARCH AND EXTENSION

ABSTRACT

This study aimed to identify the concept of services in public universities. To achieve this, an exploratory research was conducted at a federal public university in the country, using a qualitative method based on semi-structured interviews with managers in strategic positions within the institution, as well as an analysis of the citizen service charter published by the university. The content analysis of the data obtained through semi-structured interviews and documentary research led to the identification of five categories of analysis: multiple levels of user participation; technology exchange between core activities; heterogeneous logic of service management; support activities as integrated services; technologies for generating public and private value; promotion of competitive advantage in companies. The data collection enabled the understanding of the elements that constitute the role of the public university, whether in the form of its core macro-processes of

teaching, research, and extension, or in the form of support services, and it brought forth a novel concept of what can be considered, in essence, as services in a Federal Higher Education Institution. The services provided by federal public universities go beyond the activities of teaching, research, and extension, as they also offer access to a knowledge base that extends beyond the technical and human capacities within their organizational boundaries, due to their interfaces with actors from the academic or productive sectors. This occurs both in terms of incorporating new methodologies through the provision of services to companies and in situations where there is interaction with society.

Keywords: Services, Public Administration, University.

UN NUEVO CONCEPTO DE SERVICIOS PARA LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: RESIGNIFICANDO LA INDISOCIABILIDAD ENTRE ENSEÑANZA, INVESTIGACIÓN Y EXTENSIÓN

RESUMEN

Este estudio buscó identificar la concepción de servicios en universidades públicas. Para ello, se realizó una investigación exploratoria en una universidad pública federal del país, utilizando el método cualitativo a partir de entrevistas semiestructuradas con gestores que ocupaban funciones estratégicas en la institución, así como un análisis de la carta de servicios al ciudadano publicada por la universidad. El análisis de contenido de los datos obtenidos mediante entrevistas semiestructuradas e investigación documental suscitó cinco categorías de análisis: múltiples niveles de participación del usuario; intercambio de tecnologías entre actividades finalistas; lógica heterogénea de gestión de servicios; actividades de apoyo como servicios integrados; tecnologías para la generación de valor público y privado; promoción de ventaja competitiva en empresas. La recopilación de datos permitió comprender aquellos elementos que constituyen la actuación de la universidad pública, ya sea en la forma de sus macroprocesos finalistas de enseñanza, investigación y extensión, o en la forma de servicios de apoyo, y suscitó un concepto inédito sobre lo que puede considerarse, en fin, servicios en una universidad pública federal. Los servicios prestados por las universidades públicas federales van más allá de la enseñanza, la investigación y la extensión, ya que las Instituciones Federales de Educación Superior, por sus interfaces con actores vinculados al sector académico o productivo, también proporcionan acceso a una

base de conocimiento que va más allá de las capacidades técnicas y humanas dentro de sus fronteras organizacionales. Esto ocurre tanto en lo que respecta a la incorporación de nuevas metodologías mediante la prestación de servicios a empresas, como en situaciones en las que existe interacción con la sociedad.

Palabras clave: Servicios, Administración Pública, Universidad.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a Lei Federal n. 13.460, de 26 de junho de 2017, buscou conceituar o que deve ser considerado serviço público e estabelecer parâmetros para a explicitação de serviços que estejam atribuídos a cada um dos órgãos públicos. De acordo com a lei mencionada, serviço público deve ser entendido como sendo “atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública” (Brasil, 2017).

Entretanto, apesar de expor a tempestividade do debate, a definição suscitada pela nova legislação não se mostra suficiente para contemplar especificidades contextuais que permeiam a atuação de organizações públicas complexas como é o caso das universidades públicas federais brasileiras. Para ilustrar as especificidades desse contexto, incluiu-se uma pesquisa empírica em uma grande universidade pública brasileira.

Os serviços públicos abarcam uma ampla gama de setores específicos que contemplam atividades como saúde, segurança, educação, justiça, dentre outros que possam atender aos anseios dos cidadãos a depender do país, região ou contexto específico em que elas se inserem. Dentre esses serviços, alguns deles apresentam uma maior complexidade dadas suas características como, por exemplo, aqueles serviços prestados por universidades, hospitais e escolas públicas. Esses serviços são constituídos por uma cadeia de outros serviços que se entrelaçam de forma interdependente e confluem para a consecução das atividades finalísticas (Djellal & Gallouj, 2008) das organizações públicas.

Por um lado, a Lei federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, também conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), define que as universidades públicas devem tomar suas decisões a partir de um processo deliberativo democrático com a participação de diversos segmentos da

comunidade acadêmica e sociedade na forma de órgãos colegiados (Brasil, 1996). Por outro, leis como a Lei Federal nº 12.343, de 11 de janeiro de 2016, conhecida como Lei da Inovação, posicionam as universidades, muitas vezes, como organizações prestadoras de serviços técnicos especializados com desdobramentos econômicos e tecnológicos (Brasil, 2016). Soma-se a isso a designação das universidades como entidades responsáveis pela execução de políticas públicas de inclusão social e racial tais como as políticas afirmativas (Brasil, 2012). A complexidade advinda dessas combinações de aspectos legais e normativos é aprofundada pelo fato de as universidades públicas caracterizarem-se por autonomia administrativo-financeira, mas também pelo seu planejamento anual condicionado à aprovação de dotações orçamentárias que dependem, por sua vez, do consenso que se dá em torno dos processos legislativos a partir dos quais se cristaliza a Lei Orçamentária Anual (LOA). As avaliações institucionais e de cursos de graduação que são realizadas junto às Instituições de Ensino Superior (IES) são aplicáveis tanto àquelas públicas e privadas, compelindo essas organizações rumo à busca pela convergência com os parâmetros estabelecidos pelo Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES) em termos de organização didático-pedagógica, corpo docente e infraestrutura (Brasil, 2004).

A geração de novas expectativas em torno da ampliação do papel das universidades nos contextos socioeconômicos nos quais elas se inserem tem alavancado o surgimento de diversos modelos e conceitos que, ao longo dos anos, buscam dar conta de traduzir a complexidade advinda da sedimentação de novas atribuições conferidas a essas instituições acadêmicas (Sabato & Botana, 1968; Etzkowitz & Leydesdorf, 2000; Freeman, 1995; Lundvall, 2007; Malerba, 2002; Cooke, 2001).

É nesse contexto que se vê emergir os conceitos de terceira missão (Laredo, 2007), sistemas nacionais de inovação (Freeman, 1995), hélice-tríplice (Etzkowitz e Leydesdorf, 2000), engajamento (Fitzgerald, Bruns, Sonka, Furco & Swanson, 2012) extensão (Terra, 2001), entre outros que buscam explicar como as competências congregadas dentro do rol de recursos das universidades podem extrapolar suas fronteiras na forma de serviços que impulsionem avanços tecnológicos, econômicos, sociais ou de qualidade de vida. Apesar de reconhecerem sua natureza diferenciada em relação a atores governamentais e ao setor produtivo (Etzkowitz & Leydesdorf, 2000), essas perspectivas não são conclusivas acerca do que se entende como sendo os serviços prestados pelas universidades. É

interessante perceber como diversos modelos econômicos complexos baseiam-se em conceitos pouco delineados sobre serviços, que, por sua vez, podem significar a principal classificação de outputs da economia mundial (Gadrey, 2000).

Isso também ocorre no segmento de serviços prestados por universidades públicas em que aspectos relacionais e interação se mostram centrais e ao alcance de esforços de pesquisa comprometidos com um aprofundamento (Denzin & Lincoln, 2006) diante de atores-chave envolvidos no estabelecimento de estratégias de serviços, orientados por uma abordagem teórica que reconheça que o paradigma orientado para produtos é incapaz de captar a complexidade inerente a esse tipo de serviços (Winks, Green & Dyer, 2020; Tate, Campbell-Meier & Sudfelt, 2018).

Assim, o presente estudo buscou identificar a concepção de serviços na perspectiva de diferentes gestores estratégicos da universidade pública federal brasileira com maior número de alunos, para propiciar um debate sobre o conceito de serviços nesse contexto. Para isso, coletou-se dados em documentos e mediante entrevistas semiestruturadas junto a gestores estratégicos de diferentes áreas de uma universidade. A análise dos dados mediante análise de conteúdo permitiu a inferência de categorias de análise e, posteriormente, a proposição de um conceito de serviços compatível com a realidade das universidades públicas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Os serviços e a administração pública no Brasil

Dentre suas previsões em torno da crescente centralidade das atividades de serviços, Daniel Bell (1973) destacou também a ascensão do papel da Administração Pública na sociedade pós-industrial como sendo uma tendência nas atividades de serviços.

Alford (2016) ressalta que os serviços públicos podem manifestar seus efeitos de duas formas diferentes: produção de valor público e produção de valor privado para o cidadão e para o usuário. Isso amplia o espectro dos tipos de valores produzidos pelo setor público em comparação com o setor privado, que, por sua vez, tem seu foco direcionado ao valor privado que se vincula ao atendimento à

satisfação individual de seus clientes, cujo somatório atomizado não é viável e nem pode ser considerado como sendo valor público (Alford, 2016).

Alford (2016, p. 680) alerta que “valor público não é público por conta de quem o produz, mas por causa de quem o consome: a coletividade cidadã, mediada pelo processo político”. Ao ratificar a relevância da lógica dominante de serviços de Vargo e Lusch (2004) para se evidenciar a dualidade dos resultados da coprodução nas formas de valor público e privado mediante serviços públicos, Alford (2016, p. 681) exemplifica mencionando que “a educação é valiosa para a sociedade em termos sociais, econômicos e culturais, mas o mesmo processo também é benéfico para estudantes, aumentando sua renda vitalícia e opções de trabalho”. O exemplo deixa nítido outro aspecto que o autor enfatiza ao longo de seu texto: o fato de que, além de serem diferentes, os valores público e privado também são consumidos por atores distintos: cidadãos e usuários.

Os serviços no contexto das universidades públicas

O prenúncio de uma sociedade de serviços apontada por Daniel Bell (1973) — na qual serviços como a saúde, educação e pesquisa, por exemplo, assumiriam um papel crucial — foram seguidas de discussões disruptivas sobre o conceito de serviços que cunharam conceitos amplamente utilizados pela literatura.

De acordo com Hill (1977), um serviço pode ser definido como “uma mudança na condição de uma pessoa ou de um bem pertencendo a alguma unidade econômica, que por sua vez é provocada como um resultado da atividade de uma outra unidade econômica, com a concordância anterior da primeira unidade econômica ou pessoa” (Hill, 1977, p. 336).

Quando Hill (1977, p. 336) afirma que “a mudança na condição de uma pessoa ou de um bem pertencente a outra unidade econômica” caracteriza a prestação de serviços, pode-se observar que ambas as situações ocorrem com frequência nas universidades públicas, ainda que de forma indireta ou não mercantilizada. Em universidades, pode-se encontrar, em geral, uma estrutura complexa de geração e disseminação de conhecimento mediante ensino, pesquisa e extensão que compreende tanto os conhecimentos basilares para a produção de bens em cadeias produtivas quanto para a prestação de serviços voltados à mudança das condições das pessoas, como a saúde, por exemplo.

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

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

a compra junto à organização A do direito de usar, geralmente por um determinado período, uma capacidade técnica e humana de propriedade ou controlada por A, a fim de produzir efeitos úteis no agente B ou nos bens C de propriedade do agente B ou pelo qual é responsável (Gadrey, 2000, pp. 382-383).

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

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

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

Essa complexidade verificada na atuação de universidades como um conjunto de serviços é abordada por Djellal e Gallouj (2008, p. 286) quando esses autores propõem que “serviços agregados podem ser definidos como a provisão de um conjunto de serviços, que variam em tipo e número e são relacionados ou integrados com cada outro serviço de diversas formas”. Assim, torna-se necessária uma discussão mais profunda em torno desse conjunto de serviços, uma vez que os autores apontam que “critérios para qualificação como um serviço (intangibilidade, interatividade, simultaneidade) não podem ser usados para definir esses serviços ‘agregados’, uma vez que cada serviço constituinte pode ser caracterizado de forma diferente com base nesses aspectos” (Djellal & Gallouj, 2008, p. 287)

Dessa maneira, considerando essa complexidade, no decorrer dos tópicos subsequentes, promove-se um amplo debate teórico-empírico voltado ao contexto público-acadêmico brasileiro.

O ensino, a pesquisa e a extensão como serviços

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

Ao buscar uma abordagem mais abrangente e unificada do conceito de serviços, Sampson (2010) defende que “serviços são processos de produção nos quais cada cliente fornece um ou mais elementos constituintes dos recursos para

a produção daquele serviço” (p. 135). Buscando diferenciar os serviços das demais atividades, o autor ressalta que

Em processos que não podem ser considerados serviços, grupos limitados de consumidores podem contribuir com ideias para o design do produto, mas a participação dos consumidores individuais restringe-se somente à seleção, pagamento e consumo do produto resultante (Sampson, 2010, p. 135).

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

No que diz respeito à heterogeneidade proposta pela IHSA, de acordo com Sampson (2010), ela pode ocorrer tanto na produção de produtos quanto na prestação de serviços, apesar de a primeira empregar uma série de técnicas de produção e gestão com o objetivo de reduzir a variabilidade. Dessa forma, o autor defende que não se trata de um aspecto decisivo para a diferenciação entre serviços e demais atividades.

Apesar de a intangibilidade mostrar-se presente em atividades de geração e acesso aos conhecimentos dispersas entre ensino pesquisa e extensão, Sampson (2010) alerta que esse não é uma característica confiável para distinguir serviços das demais atividades uma vez que o autor aponta exemplos tais como os pacotes de software fechados, que, por não envolverem os usuários para fins de coprodução, não podem ser considerados serviços. Em tempos em que a geração e disseminação de conhecimento enfrenta uma série de transformações na sua forma de difusão e armazenagem, pode ser arriscado afirmar sobre o caráter intangível do ensino, da pesquisa e da extensão.

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

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

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

entidades intangíveis originalmente produzidas como produtos por pessoas, ou empresas, envolvidas em atividades criativas ou inovadoras de natureza literária, científica, de engenharia, artística ou de entretenimento. Em termos gerais, os intangíveis originais consistem em acréscimos ao conhecimento e novas informações de todos os tipos e também em novas criações de natureza artística ou literária (Hill, 1999, p. 438).

Ao se considerar a pesquisa como uma esfera de atuação das universidades que se dedica à produção de conhecimento a partir da utilização de elementos teórico-empíricos advindos da comunidade científica — via literatura existente — e/ou na forma da obtenção de dados primários ou secundários junto a determinado universo empírico, pode-se depreender que, sob a ótica da UST, a pesquisa deve ser considerada um serviço em situações em que lança mão da produção científica e de informações empíricas (e.g. ciência aberta com recursos dos usuários do setor produtivo) para reconstruir a realidade de acordo com uma perspectiva diferente que será disponibilizada em forma de um novo conhecimento para a sociedade.

Essa articulação torna-se ainda mais robusta quando se observa que a Lei nº 10.973/2004, com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.243/2016, amplia o escopo de atuação das Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs), ao reconhecer formalmente a prestação de serviços técnicos especializados como parte legítima de sua missão institucional (Brasil, 2004; 2016), superando entraves burocráticos (Vieira e Vieira, 2003) que limitavam o emprego de capital humano e tecnológico nessas situações. Tais serviços, quando vinculados à geração, aplicação e transferência de conhecimento científico e tecnológico, passam a ser compreendidos como processos de cocriação de valor, nos quais os insumos trazidos pelos usuários — sejam eles demandas do setor produtivo, de órgãos públicos ou da sociedade civil — são integrados aos recursos acadêmicos para a entrega de soluções concretas, analíticas e transformadoras.

Essa lógica dialoga diretamente com a Unified Services Theory (UST), proposta por Sampson (2010), ao reconhecer que o serviço prestado pela universidade não se limita a uma transmissão unidirecional de saber, mas corresponde à cocriação do serviço a partir da contribuição ativa do usuário, cujos dados, demandas e recursos são elementos constitutivos do processo. Assim, ao ampliar a possibilidade de que pesquisas, testes, análises e consultorias sejam institucionalmente enquadradas como serviços, a Lei da Inovação contribui para a consolidação de um novo paradigma de prestação de serviços públicos intensivos em conhecimento pelas universidades federais, fundamentado na aquisição de capacidades técnicas e humanas por atores externos à universidade (Gadrey, 2000) a partir da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Por outro lado, quando se trata de pesquisa básica de natureza puramente teórica, sem aplicação prática ou interação direta com usuários externos, tende a

se distanciar do enquadramento como serviço na perspectiva da UST (Sampson, 2010).

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

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

Em outra abordagem, ao criticarem a perspectiva de que os bens têm papel dominante na economia, Vargo e Lusch (2004) definem serviços como “a aplicação de técnicas especializadas ou competências (conhecimentos e habilidades) por meio de ações, processos e desempenhos para o benefício de outra entidade ou a própria entidade (p. 2).

Dessa forma, Vargo e Lusch (2004) defendem que essa lógica dominante de serviços (LDS) — ou Service Dominant Logic — pode representar uma “filosofia que é aplicável a todas as ofertas de marketing, incluindo aquelas que envolvem produção tangível (bens) empregados no processo de prestação de serviços” (p. 2). Por perceber os serviços como centro dinâmico das transações econômicas, a LDS entende que as “empresas não existem para produzir e vender unidades de produtos, mas para proporcionar serviços personalizados” (Vargo & Lusch, 2004, p. 13). Se, em face de perspectivas mais estritas quanto ao que se pode entender como serviços, pode-se verificar uma série de atividades nas universidades que podem ser consideradas como tal, em se tratando de LDS, todas as atividades, em princípio, poderiam ser enquadradas com esse status, antes mesmo de uma análise mais aprofundada. Entretanto, essa conceituação suscita questões relevantes para além das características das atividades. Isso ocorre tanto quando aponta que uma filosofia dominante pode permear a organização como um todo, quanto quando ela destaca que o serviço pode ser prestado em benefício de outra entidade ou mesmo da própria entidade. Enquanto o primeiro ponto é criticado

por Baunsgaard e Clegg (2015), a segunda situação pode ser entendida como o que ocorre no caso das atividades de apoio acadêmico e administrativo.

3 METODOLOGIA

Optou-se por uma abordagem qualitativa, uma vez que, segundo Denzin e Lincoln (2006), trata-se de “uma atividade situada que localiza o observador no mundo” por meio de “um conjunto de práticas materiais e interpretativas” (p. 17).

A Instituição Federal de Ensino (IFES) foi selecionada como caso empírico da pesquisa por reunir dois fatores relevantes: (i) é a universidade federal brasileira com maior proporção de colaboração científica com atores externos (Cross, Thomsom, & Sinclair, 2017), o que pode indicar maior predisposição à prestação de serviços com base no uso de recursos dos usuários (Sampson, 2010); e (ii) possui o maior número de estudantes matriculados entre as IFES brasileiras, segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP (Brasil, 2020), reforçando sua proeminência na oferta de serviços de ensino (Barcet, 2010).

O percurso metodológico baseou-se em duas etapas complementares, ambas analisadas sob uma perspectiva qualitativa: (i) análise documental da Carta de Serviços da IFES e (ii) realização de entrevistas semiestruturadas com seis gestores estratégicos da universidade (Gaskell, 2002; Godoy, 1995). Embora as entrevistas tenham assumido protagonismo na geração dos dados, a análise da Carta de Serviços foi fundamental como ponto de partida, pois sua elaboração, em conformidade com o Decreto nº 9.094/2017, exigiu que diferentes setores da universidade — responsáveis pelos macroprocessos finalísticos e de apoio — explicitem suas atividades em linguagem de serviço público (Brasil, 2017). Essa sistematização permitiu identificar como a instituição compreende e descreve seus serviços, além de subsidiar a elaboração do roteiro de entrevistas.

As entrevistas semiestruturadas, realizadas entre abril e agosto de 2021, buscaram aprofundar a análise das concepções institucionais sobre o conceito de serviço no contexto da universidade pública, revelando significados, ambiguidades e potenciais. Foram entrevistados seis gestores com atuação sistêmica: cinco pró-reitores e um gestor do parque tecnológico, indicado por um dos pró-reitores por sua visão estratégica sobre inovação. Dentre os seis entrevistados, quatro eram

docentes e um técnico-administrativo, o que permitiu captar percepções oriundas de distintos segmentos institucionais.

A escolha dos entrevistados demonstrou-se metodologicamente apropriada por sua diversidade funcional e alinhamento com literatura nacional sobre governança universitária. Por exemplo, Falqueto, Hoffmann, Gomes, e Mori (2020), ao analisarem a influência de stakeholders no planejamento estratégico da Universidade de Brasília, identificaram gestores de alto escalão, como atores com elevado poder de influência nesse contexto empírico, o que reforça a relevância de se ouvir tais perfis no presente estudo.

Com o objetivo de garantir o sigilo dos dados, os segmentos organizacionais foram codificados como Setor Estratégico 1 (S1), Setor Estratégico 2 (S2), e assim por diante. Os entrevistados foram nomeados de E1 a E6, conforme a ordem das entrevistas.

O projeto de pesquisa foi submetido à Plataforma Brasil e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do CFCH/UFRJ (CEP-CFCH), conforme parecer consubstanciado nº 4.613.174, emitido em 25 de março de 2021.

4 RESULTADOS

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

Na primeira parte, correspondente à pesquisa documental, empreendeu-se uma análise com foco na carta de serviços ao cidadão publicada pela IFES em seu *site*. Os mapas de processos descritos na carta de serviços e a estrutura de agrupamento de setores e atividades contida no documento foram objeto de análise e possibilitaram inferências.

Quanto à segunda parte do tópico que se relaciona à análise das entrevistas junto aos gestores estratégicos, a combinação das visões advindas tanto daqueles interlocutores atuantes junto aos macroprocessos finalísticos da IFES, quanto de

outros provenientes dos gestores de atividades de apoio, levaram à proposta de construção de um conceito de “serviços” em universidades públicas.

Análise documental

Em 26 de junho de 2017, foi promulgada a Lei federal n. 13.460 (2017) que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública. Além de estabelecer diretrizes sobre a prestação de serviços públicos no Brasil, essa lei estabelece em seu Capítulo I que “com periodicidade mínima anual, cada Poder e esfera de Governo publicará quadro geral dos serviços públicos prestados, que especificará os órgãos ou entidades responsáveis por sua realização e a autoridade administrativa a quem estão subordinados” (Brasil, 2017).

Ainda nesse seu capítulo, a lei estabelece princípios a serem observados na prestação de serviços públicos e lança as bases para a elaboração da carta de serviços ao cidadão, tornando-a documento de divulgação obrigatória pelas organizações públicas.

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

A análise documental da carta de serviços denota que o formato escolhido para a elaboração do documento pela IFES se baseia em uma visão processual de serviços (Sampson, 2010) a partir da interpretação do §2º do art. 11 do Decreto Federal n. 9.094 de 2017 (Brasil, 2017).

A definição de serviço público presente na Lei Federal n. 13.460 de 2017 (Brasil, 2017) parece influenciar a descrição dos serviços prestados pela IFES na carta de serviços, uma vez que, de um lado, a lei versa que serviço público deve ser considerado como sendo uma “atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública”, e, de outro lado, diversos serviços de apoio, que não são caracterizados pelo contato direto com o usuário final, também são enumerados no documento mencionado (Brasil, 2017). A partir dessa característica do documento, pode-se identificar a convergência entre as atividades ali descritas

com a perspectiva de Sampson (2010), já que o autor reconhece que tanto as atividades de contato direto com usuário quanto aquelas sem contato, tais como atividades de apoio, podem ser consideradas serviços.

No documento, atividades como a expedição de diploma são descritas como serviços. No entanto, observa-se que, embora haja necessidade de entrega de documentos por parte do solicitante, a participação deste não influencia diretamente as características do serviço ou sua forma de entrega. "Ao disporem de características diferentes, outros serviços apresentam-se com intensa participação do usuário no fornecimento de *inputs* indispensáveis ao resultado. Nesse caso, pode-se destacar, por exemplo, ainda dentro da seção da carta de serviços dedicada à pró-reitoria de pesquisa e pós-graduação, o serviço de atendimento consultivo acerca do desenho das trajetórias acadêmicas e profissionais nas perspectivas da inovação e do empreendedorismo.

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

A análise da carta de serviços ao cidadão também permitiu inferir que, de acordo com a noção processual do conceito de serviço colocado por Sampson (2010), o documento elenca tanto atividades de serviços como aquelas que podem ser entendidas como não serviço, refletindo profundas variações no grau de coprodução exigido dos usuários nos processos de prestação dos serviços. Isso ocorre porque o autor considera que "aqueles processos que não necessitam do emprego de recursos dos usuários são muito diferentes daqueles que envolvem a participação de recursos desses usuários" (Sampson, 2010, p. 114).

Ademais, a perspectiva abrangente — quase homogeneizante — da LDS sobre serviços permite que todos os serviços da carta sejam classificados como tal, mesmo aqueles que estejam empenhados na produção de bens advindos principalmente das atividades de pesquisa junto ao setor produtivo e à sociedade (Vargo & Lusch, 2004).

Por fim, a análise do conteúdo documental extraídos da carta de serviços ao cidadão da IFES permitiu a inferência da categoria de análise múltiplos níveis de participação do usuário. Conceituou-se esta categoria de análise como sendo

atividades realizadas a partir da incorporação de distintos graus de contribuição com inputs por parte de usuários nos processos de interação.

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

Somaram-se à categoria de análise depreendida da análise documental outras cinco categorias *a posteriori* (Bardin, 2011) que retratassem as diferentes concepções de serviços nas perspectivas de gestores institucionais, quais sejam: intercâmbio de tecnologias entre atividades finalísticas; lógica heterogênea de gestão dos serviços; atividades de apoio como serviços integrados; tecnologias para geração de valor público e privado; e, finalmente, promoção de vantagem competitiva em empresas.

No Quadro 1, constam as definições das categorias de análise depreendidas das entrevistas semiestruturadas, suas respectivas evidências empíricas na forma de trechos de falas de entrevistados que ilustram a constituição da categoria, além da análise dos dados coletados à luz do arcabouço teórico sobre serviços.

Quadro 1. Categorias de análise depreendidas do conteúdo das falas dos entrevistados, suas respectivas definições, evidências empíricas, além da análise à luz da literatura.

Categoria	Definição	Trechos ilustrativos do conteúdo das falas dos entrevistados	Análise dos dados à luz da teoria
Intercâmbio de tecnologias entre atividades finalísticas	Fluxo de capacidades técnicas e humanas entre as dimensões de ensino, pesquisa e extensão geradas a partir das interfaces com os usuários externos.	<i>Se eu pegar o tripé da universidade que é o ensino, a pesquisa e a extensão a gente pode dizer que a formação é um serviço, a pesquisa — que eu entendo que é um serviço também — e a extensão. (E2)</i> <i>Isso eu não estou nem falando da questão do ensino, pesquisa e extensão que são serviços definidos</i>	A prestação de serviços técnicos especializados pela Universidade sob demanda do setor produtivo, aos moldes do que pode ser considerado um serviço por Sampson (2010) a partir da aquisição de capacidades técnicas e humanas (Gadrey,2000), influencia tanto a agenda de pesquisa da Universidade quanto a formação de profissionais pela Universidade, uma vez que as tecnologias utilizadas em atividades tais como análises laboratoriais, ao serem aplicadas por docentes e discentes da

		<p><i>pela própria constituição federal, né!? (E4)</i></p> <p><i>Então a gente tem pelos serviços finais claramente a gente tem a questão da educação do ensino, da pesquisa, da graduação e pós-graduação, da extensão... (E5)</i></p> <p><i>Por exemplo, dosagem de combustível ou dosagem de diesel de petróleo é uma coisa muito simples e qualquer empresa faz. Mas, a IFES faz formando gente e criando metodologias [...] (E1).</i></p> <p><i>O acesso ao conhecimento é um grande serviço [...]. Se tivesse um guarda-chuva mais amplo ainda para dizer qual é o maior serviço que a universidade presta à sociedade é o acesso ao conhecimento (E2).</i></p>	<p>IFES, suscitam novas metodologias que passam a integrar, mais adiante, os processos de ensino-aprendizagem junto aos discentes matriculados</p>
--	--	---	--

<p>Lógica heterogênea de gestão dos serviços</p>	<p>Serviços geridos sob uma dinâmica distinta no que tange às suas temporalidades e proximidade do usuário final.</p>	<p><i>[...] Porque, se a gente estiver pensando na própria segmentação de mercado, a universidade tem atuação em quase todas as áreas de conhecimento. (E3)</i></p> <p><i>[...] É como se a gente estivesse falando de uma organização que tem vários tipos de serviços que ela oferta. E esses tipos de serviços que ela oferta têm lógicas diferentes, tem modelos diferentes de entrega. Então, você tem coisas que são de curtíssimo prazo, que são de volume, que são de contato direto com o usuário e tem coisas que são aparentemente distantes do usuário (E5)</i></p> <p><i>A extensão que tem inclusive essa ideia de você ter ações que respondam a demandas até imediatas da sociedade (E2)</i></p> <p><i>Tem uma visão de mais longo prazo como pesquisas" (E5)</i></p> <p><i>As pessoas acham que serviço é mercantilar, serviço é reduzir, serviço é monetizar, serviço</i></p>	<p>Pode-se identificar que a diversidade de perspectivas sobre serviços existentes na IFES mitiga a ideia de que haja uma única concepção de serviços vigente, ou seja, não há uma lógica dominante que permeia todos os segmentos de atuação da IFES, conforme questionado por Baunsgaard e Clegg (2015) que, por sua vez, nesse sentido, criticam a ideia da LDS proposta por Vargo & Lusch (2004). Essa multiplicidade de entendimentos e formas de entrega gera uma lógica heterogênea de gestão, dificultando o alinhamento estratégico das ações de prestação de serviços.</p>
---	---	---	--

		<p><i>é rebaixar, serviço é privatizar... Se não qualificar, aí vira problema. (E2)</i></p>	
<p>Atividades de apoio como serviços integrados</p>	<p>Múltiplas atividades administrativas e acadêmicas de apoio desenvolvidas de forma articulada e complementar diante das ações de ensino, pesquisa e extensão.</p>	<p><i>[...]Mesmo pensando assim em serviços finais que vão diretamente aos usuários quanto pensando em serviços que viabilizam esses serviços finais, serviços mais internos. (E5)</i></p> <p><i>Vai envolver o estudante, vai envolver o professor, vai envolver o técnico-administrativo(E2)</i></p> <p><i>Por exemplo, o S2 é um setor que serve de sustentáculo para nossas atividades fins de ensino, pesquisa e extensão. (E4)</i></p> <p><i>Sozinha o S7 não consegue fazer. Aí vem a mobilidade internacional, vem a inclusão digital do S1, vêm os programas de iniciação científica do S6, vêm as creditações do S3 das atividades de extensão. Então, há uma</i></p>	<p>O que pode ser observado na IFES converge com a definição de “serviços agregados” preconizada por Djellal e Gallouj (2008, p. 286) que, por sua vez, explicitam que os “serviços agregados podem ser definidos como a provisão de um conjunto de serviços, que variam em tipo e número e são relacionados ou integrados com cada outro serviço de diversas formas” (Djellal & Gallouj, 2008, p. 286).</p>

		<i>interrelação direta. (E6)</i>	
Tecnologias para geração de valor público e privado	Atividades com desdobramentos tanto para satisfação individual dos usuários quanto para a coletividade cidadã.	<p><i>A partir dessa prestação de serviço, hoje, muitos crimes têm sido desvendados no Estado do Rio de Janeiro. Então, efetivamente é um serviço o que a gente fornece... A polícia civil está fazendo a aplicação e conseguindo trazer benefícios para a sociedade, uma vez que você que elucida crimes que ocorreram e tem todo o acompanhamento o pela IFES. (E3)</i></p> <p><i>O laboratório ele está fazendo álcool para os hospitais. Aí você fala assim que é uma mera prestação de serviços para a sociedade... É. (E1)</i></p> <p><i>Um processo que me parece importante que a IFES tem encabeçado é esse processo nesse campo do impacto da nossa produção de ciência e</i></p>	<p>A partir dos trechos apresentados nesse tópico, observou-se que, por vezes, os serviços se desdobraram tanto na geração de valor público quanto na geração de valor privado (Alford, 2016), pois as mudanças de condições em diferentes atores a partir das capacidades técnicas e humanas geradas pelo serviço atenderam a um público específico interessado, resultando em valor privado, e repercutiram em benefícios para a sociedade como um todo, gerando valor público. Alford (2016, p. 680) defende que "valor público não é público por conta de quem o produz, mas por causa de quem o consome: a coletividade cidadã, mediada pelo processo político". Enquanto isso, o autor associa o valor privado à satisfação individual.</p>

		<p><i>conhecimento nas políticas públicas. [...]Porque tira a universidade daquele lugar de uma ciência de longo prazo ou para os pares. (E2)</i></p> <p><i>Por exemplo, outro dia a secretaria de educação estava pedindo especialistas na área de educação para ajudá-la a formar novos educadores. Então, isso é uma prestação de serviços especializados. (E1)</i></p> <p><i>“Uma outra situação do ponto de vista que eu lembro é imaginar a própria retirada do pré-sal na última década”. (E3)</i></p> <p><i>Não são serviços banais para serem vendidos. São serviços voltados para o bem comum, para a produção de Commons, para a cidadania [...] no pós-pandemia, ficou muito claro que a universidade contribui, por exemplo, com o serviço de saúde. É um serviço que ganhou uma relevância gigantesca e ficou muito patente, né!? De novo, aí tem o complexo hospitalar (E2)</i></p>	
--	--	--	--

<p>Promoção de vantagem competitiva em empresas</p>	<p>Serviços como atividades de suporte tecnológico para fins de geração de vantagem competitiva junto a empreendimentos privados parceiros.</p>	<p><i>O pessoal chama de prestação de serviços enquanto eu chamo de primeira entrada na universidade para você iniciar uma parceria grande com empresas. (E1)</i></p> <p><i>São os serviços que o capital intelectual da universidade traz para a universidade e traz também para a valoração e para o aumento da competitividade das empresas. (E3)</i></p> <p><i>“Ele queria, por exemplo, que eu fizesse. Não pode. Você vai ter que pagar pelo meu conhecimento. E isso não é feio, não é ruim e é inovação. Nós temos que usar essa nossa parte”. (E1)</i></p> <p><i>Até porque a lei de inovação, no âmbito das instituições públicas, das universidades especificamente, a autorização para elas prestarem serviços. (E3)</i></p> <p><i>Mas há resultados que são difíceis de mensurar, por exemplo, quanto a IFES contribui com as empresas com a mão de obra qualificada que ela forma, como a</i></p>	<p>Os conhecimentos acumulados ao longo de anos de pesquisa — ou as capacidades técnicas e humanas segundo Gadrey (2000) — se mostram um elo importante entre universidade e o setor produtivo, já que muitas vezes esse último apresenta um problema que não encontra solução ao seu alcance dentro de suas fronteiras organizacionais internas. Além disso, as falas remetem à definição de serviços de Hill (1977), particularmente quando o autor destaca que “uma mudança na condição de uma pessoa ou de um bem pertencendo a alguma unidade econômica” (p. 336).</p>
--	---	---	---

		<p><i>IFES contribui na empregabilidade dos seus alunos, como a IFES contribui na evolução econômica do Estado, do país... (E5)</i></p>	
--	--	---	--

Fonte: Elaborado pelos autores.

Síntese dos resultados

Cada um dos macroprocessos identificados ao longo da discussão dos resultados apresenta características distintas, porém apresentam alto grau de integração que não é refletido na carta de serviços, que, por sua vez, pelas próprias demandas legais que regulamentam a existência do documento, não refletem essa integração. Esses aspectos são ilustrados na Figura 1.

Figura 1. Características dos diferentes macroprocessos finalísticos e de apoio da IFES

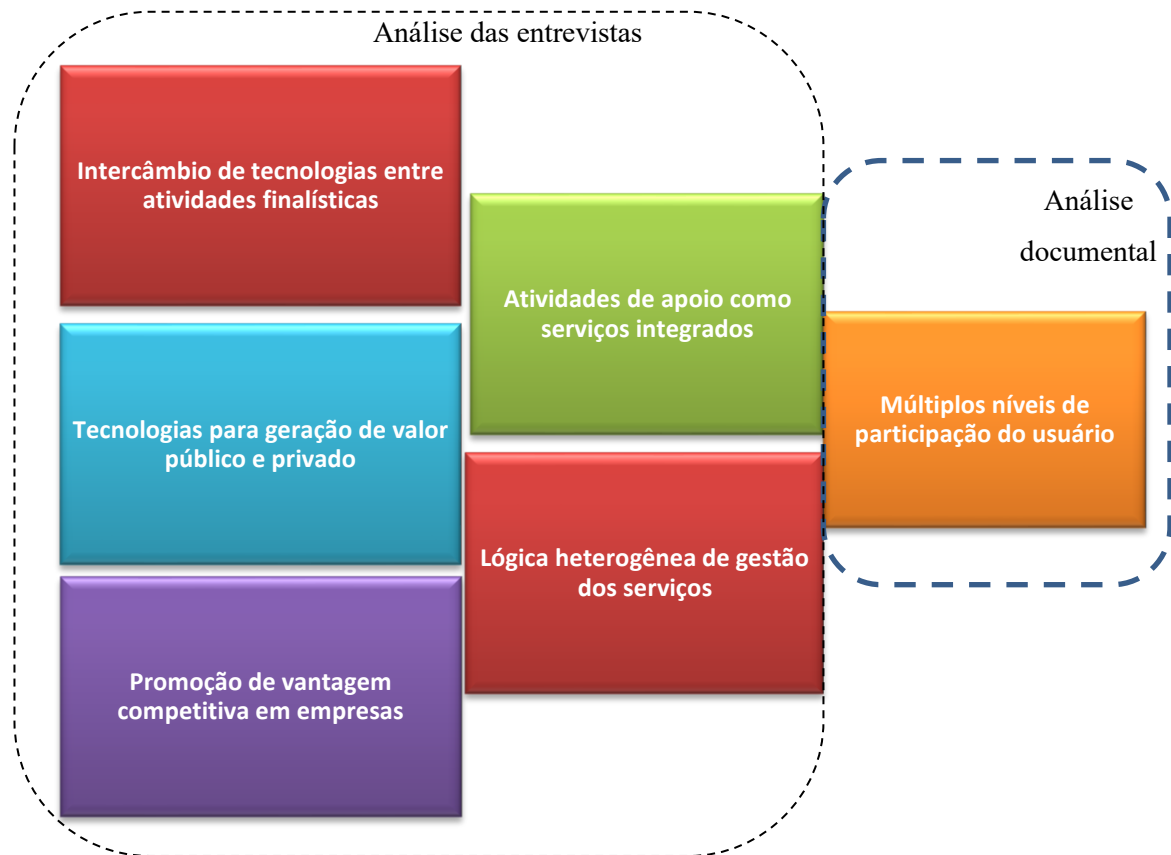


Fonte: Elaborada pelos autores.

A articulação verificada entre os macroprocessos da IFES é ilustrada pelas setas, enquanto as características que se manifestam pelas diferenças de ciclos temporais, atores, distância do usuário e efeitos dos serviços inseridos nesses macroprocessos são situados dentro dos quadrantes da Figura 1.

A análise de conteúdo dos dados obtidos mediante entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental suscitou seis categorias de análise: múltiplos níveis de participação do usuário; intercâmbio de tecnologias entre atividades finalísticas; lógica heterogênea de gestão dos serviços; atividades de apoio como serviços integrados; tecnologias para geração de valor público e privado; promoção de vantagem competitiva em empresas. As categorias são ilustradas a partir da Figura 2.

Figura 2. As diferentes concepções de serviços em uma universidade pública federal.



Fonte: Elaborada pelos autores.

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

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

Os serviços prestados pelas universidades públicas vão além da atuação mediante ensino, pesquisa e extensão, uma vez que as IFES também, por força de suas interfaces com atores vinculados ao setor acadêmico ou privado-empresarial,

proporcionam acesso a uma base de conhecimento que vai além das capacidades técnicas e humanas dentro de suas fronteiras organizacionais. Isso ocorre tanto no que tange à incorporação de novas metodologias mediante prestação de serviços a empresas, quanto em situações em que existe aprendizagem institucional a partir da interação com a sociedade.

A proposição de um conceito direcionado à realidade das universidades públicas a partir do caso de uma universidade pública federal pode contribuir para um melhor delineamento das políticas públicas mediante uma articulação entre a literatura e as percepções de atores internos em um momento oportuno quando a clareza conceitual pode ampliar o alcance das novas legislações voltadas à melhoria e explicitação dos serviços públicos junto aos cidadãos. Ademais, a adoção de um conceito de serviços por determinada IFES pode reduzir as fricções internas à universidade que se dão em torno do viés econômico ou social que se atribui ao termo.

No que diz respeito às implicações teóricas, se mostra relevante que os serviços públicos prestados em instituições de ensino superior façam parte da contribuição empírica para a literatura sobre serviços que, muitas vezes, se detém sobre elementos incompatíveis com a nova dinâmica da atuação das universidades no mundo, em detrimento de uma base teórica que permita uma melhor compreensão da atuação dessas organizações em termos de geração de valor público e participação nos sistemas de inovação.

Por fim, pode-se antever um cenário profícuo para novos estudos que busquem compreender a lógica das universidades sob uma ótica de articulação de suas diferentes bases de conhecimentos representadas por seus segmentos organizacionais acadêmicos e administrativos. Sob a ótica da literatura sobre Administração Pública, cabe aqui ressaltar a importância de se privilegiar abordagens como a Nova Governança Pública — ou *New Public Governance* — em detrimento de outras estritamente voltadas à eficiência, como a Nova Gestão Pública — ou *New Public Management*. Quanto à literatura sobre serviços, o estudo de serviços agregados (Djellal & Gallouj, 2008) acompanhado de um modelo propositivo sobre como articular as competências técnicas e humanas dos diversos serviços constituintes, para fins de inovação em serviços públicos, assume uma grande importância.

Agradecimentos

Os autores agradecem a todos os entrevistados, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e ao Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET/RJ).

Artigo submetido em 25 de agosto de 2024, aprovado em 23 de abril de 2025.

Editores de seção organizadores do Dossiê: Armindo Teodósio dos Santos de Souza, Fabio Bittencourt Meira, Nayara Silva de Noronha

Editora responsável pela decisão editorial final: Nayara Silva de Noronha

Editora da Revista e responsável pela diagramação: Christine da Silva Schröder

Editora de texto: Isadora de Faveri Froemming

Os autores assinaram declaração concordando expressamente com a publicação deste artigo como preprint, atendendo ao especificado em <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/about/submissions>.

Declaração de contribuição dos autores

Giuliano Magno de Oliveira Condé: Conceptualization/ Conceituação; Data curation / Curadoria de dados; ;Formal analysis/ Análise formal; Investigation / Investigação; Methodology / Metodologia; Resources / Recursos; Software / Programas de computador; Supervision / Supervisão; Validation / Validação; Visualization / Visualização; Writing – original draft / Escrita Writing – review & editing / Escrita – revisão e edição.

Maria de Fátima Bruno-Faria: Supervision / Supervisão; Validation; / Investigação; Methodology / Metodologia; Resources.

Declaração de conflito de interesse

Os autores declaram que não há conflito de interesse.

Declaração de disponibilidade de dados da pesquisa

Os conteúdos subjacentes ao texto da pesquisa já estão contidos no manuscrito e disponíveis sem restrições. Tanto a organização quanto os entrevistados não foram identificados no artigo em sua versão final revisada. O projeto de pesquisa foi submetido à Plataforma Brasil e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do

CFCH/UFRJ (CEP-CFCH), conforme parecer consubstanciado nº 4.613.174, emitido em 25 de março de 2021.

Declaração de uso de Inteligência Artificial (IA)

Não houve utilização de ferramentas de Inteligência Artificial.

REFERÊNCIAS

Alford, J. (2016). Co-Production, Interdependence and Publicness: Extending public service-dominant logic. *Public Management Review*, 18(5), 673-691. doi: 10.1080/14719037.2015.1111659

Barcet, A. (2010) Innovation in services: a new paradigm and innovation model. In: Gallouj, Faïz, Djellal, Faridah (Orgs.). *The Handbook of Innovation and Services. A Multi-disciplinary perspective*. 49-67. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Baunsgaard, V. V. & Clegg S. R. (2015). Innovation: A Critical Assessment of the Concept and Scope of Literature. In: Agarwal, R. Selen, W. Roos. G. Green, Roy (Orgs.). *The Handbook of Service Innovation*. 5-25. Londres: Springer. doi: 10.1007/978-14471-6590-3_1

Bell, D. (1973). *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, New York: Basic Books.

Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Brasil. (2004). Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm

Brasil. (2004). Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm

Brasil. (2012). Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm

Brasil. (2016). Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm

Brasil. (2017). Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, e dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm

Brasil. (2017). Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm

Brasil. (2020). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Sinopse estatística da educação superior 2019. INEP.

<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>

Castells, M. A. (2011). *Sociedade em rede: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra.

Cooke, P. (2001). New economy innovation systems: biotechnology in Europe and the USA. *Industry and Innovation*, 8(3), 267-289. doi: 10.1080/13662710120104583

Cross, D., Thomsom, S. & Sinclair, A. (2017). *Research in Brazil. A report for CAPES by Clarivate Analytics. Executive Summary*. Clarivate Analytics. Recuperado de:

<https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/17012018-capes-incitesreport-final-pdf>.

Denzin, N.K. & Lincoln, Y.S. (2006). Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: Denzin, N.K.; Lincoln, Y.S. (Orgs.). *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens...* (2a ed.), cap.1. Porto Alegre, RS: Artmed.

Djellal, F., & Gallouj, F. (2008). A model for analysing the innovation dynamic in services: The case of 'assembled' services. *International Journal of Services Technology and Management*, 9(3/4), 285-304.

<https://doi.org/10.1504/IJSTM.2008.019702>

Etzkowitz, H. & Leydesdorff, L. (2000). The dynamics of innovation: from National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of university-industry-government relations. *Research Policy*, 29(2), 109-123. doi: 0.1016/S0048-7333(99)00055-4

Falqueto, J. M. Z., Hoffmann, V. E., Gomes, R. C., & Onoyama Mori, S. S. (2020). Strategic planning in higher education institutions: What are the stakeholders' roles in the process? *Higher Education*, 79(6), 1039-1056.

<https://doi.org/10.1007/s10734-019-00463-w>

Fitzgerald, H. E, Bruns, K., Sonka, S.T., Furco, A. & Swanson, L. (2012). The centrality of engagement in higher education. *Journal of Higher Education Outreach and Engagement*, 16(3), 7-28. Recuperado de:

<https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1097192.pdf?msclkid=c18ea2b1b79b11ec80ff9e9592e1cfa8>

Freeman, C. (1995). The National System of Innovation in historical perspective. *Journal of economics*, 19(1), 5-24. Recuperado de:

<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.cje.a035309>

Gadrey, J. (2000). The characterization of goods and services: an alternative approach. *Review of income and wealth*, 46(3), 369-387. Recuperado de: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1475-4991.2000.tb00848.x>

Gallouj, F. & Weinstein, O. (1997). Innovation in Services. *Research Policy*, 26, 537-556. doi: 10.1016/S0048-7333(97)00030-9

Gaskell, G. (2002) Entrevistas individuais e grupais. In: Bauer, M.W. & Gaskell, G. (Eds.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. cap.3. Petrópolis, RJ: Vozes.

Godoy, A. S. (1995). Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de empresas*, 35(3), 20-29. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901995000300004>

Hartley, J. (2004). Case study research. In: Cassell, C. & Symon, G. (Orgs.), cap. 26. *Essential guide to qualitative methods in organizational research*. London: Sage.

Hill, P. (1977). On Goods and Services. *The Review of Income and Wealth*, 23(4), 315-338. doi:10.1111/j.1475-4991.1977.tb00021.x

Hill, P. (1999). Tangibles, Intangibles and Services: a New Taxonomy for the Classification of Output. *Canadian Journal of Economics*, 32(2), 426-444. Recuperado de: http://www.csls.ca/journals/sisspp/v32n2_09.pdf

Laredo, P. (2007). Revisiting the third mission of universities: Toward a renewed categorization of university activities? *Higher education policy*, 20(4), 441-456. Recuperado de: <https://link.springer.com/article/10.1057/palgrave.hep.8300169?msclkid=e59f52a4b81c11eca90dfda2b8ed96da>.

Lundvall, B. (2007). National innovation systems—analytical concept and development tool. *Industry and Innovation*, 14(1), 95-119. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/24081600_National_Innovation_System_S-Analytical_Concept_and_Development_Tool?msclkid=0eff5cf6b7a411ecae6408fe74766ee3

Malerba, F. (2002). Sectoral systems of innovation and production. *Research Policy*, 31(2), 247-264. doi: 10.1016/S0048-7333(01)00139-1

Miles, I. (2013). Public service innovation: what messages from the collision of innovation studies and services research? In: Osborne, S. P. & Brown, L. (Orgs.), *Handbook of innovation in public services*, cap. 5. United Kingdom: Edward Elgar Publishing.

Randhawa, K. & Scerri, M. (2015). Service Innovation: A Review of the Literature. doi: 10.1007/978-1-4471-6590-3_2.

Sabato, J. & Botana, N. (1968). La Ciencia y la Tecnología em el Desarrollo Futuro de América Latina. *Revista de la Integración*, 1(3), 15-36. Recuperado de: http://docs.politicasci.net/documents/Teoricos/Sabato_Botana.pdf

Sampson, S. E. (2010). The unified service theory: A paradigm for service science. In P. P. Maglio, C. A. Kieliszewski, & J. C. Spohrer (Eds.), *Handbook of service science* (pp. 107–131). Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4419-1628-0_5

Tate, M., Campbell-Meier, J., & Sudfelt, R. (2018). Organizational routines and teaching innovations: A case study. *Teaching in Higher Education*, 23(7), 885–901. <https://doi.org/10.1080/13562517.2018.1437132>

Terra, B. (2001). *A Transferência de tecnologia em universidades empreendedoras: um caminho para a inovação tecnológica*. Rio de Janeiro: Qualitymark.

Tigre, P. B. (2019). Apresentação. In: Tigre, P. B. & Pinheiro, A. (Coords.). *Inovação em serviços na economia do compartilhamento*. São Paulo, SP: Saraiva Educação.

Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2004). Evolving to a New Dominant Logic for Marketing. *Journal of Marketing*, 68, 1-17. Recuperado de: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3384135/mod_resource/content/1/Evolving%20to%20a%20New%20Dominant%20Logic%20for%20Marketing.pdf

Vieira, E. F., & Vieira, M. M. F. (2003). Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras. *Revista de Administração Pública*, 37(4), 899–920.

Winks, L., Green, N., & Dyer, S. (2020). Nurturing innovation and creativity in educational practice: Principles for supporting faculty peer learning through campus design. *Higher Education*, 80(1), 119–135. <https://doi.org/10.1007/s10734-019-00480-2>

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.