

Cristiano Sausen Soares

Universidade Federal de Santa Maria
(Santa Maria, RS, Brasil).

cristianocontador@hotmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6427-8699>

Fabricia Silva da Rosa

Universidade Federal de Santa Catarina
(Florianópolis, SC, Brasil)

fabriciasrosa@hotmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4212-1065>

Recursos Estratégicos e Vantagens Competitivas na Gestão Pública Municipal: Um Estudo a partir da Percepção de Agentes Públicos com base na *Resource Based-View*

Strategic Resources and Competitive Advantages in Municipal Public Management: A Study from the Perception of Public Agents based on the Resource-based View

RESUMO

Com objetivo de analisar os recursos estratégicos e as fontes geradoras de vantagens competitivas utilizadas na gestão pública municipal, com base na Resource-based View (RBV), foi realizada uma pesquisa qualitativa, exploratória e descritiva, por meio de estudo de caso no município de Santa Maria/RS. A coleta de dados utilizou documentos, observações e entrevistas com agentes públicos. O uso da teoria RBV no setor público auxilia no desenvolvimento de indicadores de desempenho, cujos resultados ressaltam a escassez dos recursos financeiros e o reconhecimento dos recursos humanos e organizacionais como estratégicos, emergindo o recurso político como contribuição à teoria. O estudo conclui que os critérios que compõem o modelo VRIO (valor, raridade, inimitabilidade e organização) carecem de adaptações na esfera governamental, devido às particularidades do setor público, como por exemplo a concepção do conceito de vantagem competitiva, diferente do setor privado.

Palavras-Chave: Gestão Pública Municipal; Recursos Estratégicos; Vantagens Competitivas.

ABSTRACT

In order to analyse the strategic resources and the sources that generate competitive advantages used in municipal public management, based on the Resource-based View (RBV), a qualitative, exploratory and descriptive research was carried out through a case study in the municipality of Santa Maria/RS. Data collection used documents, observations, and interviews with public agents. The use of RBV theory in the public sector helps in the development of performance indicators, whose results highlight the scarcity of financial resources and the recognition of human and organizational resource as strategic, with political resources emerging as a contribution to theory. The study concludes that the criteria that make up the VRIO model (value, rarity, inimitability and organization) need to be adapted in the governmental sphere, due to their particularities, such as the conception of the concept of competitive advantage, different from the private sector.

Keywords: Municipal public management; Strategic resources; Competitive advantage.

Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

Endereço

Av. Fernando Ferrari, 514, Goiabeiras
29.075-910, Vitória-ES
gestaoeconexoes@gmail.com
gestaoeconexoes@ccje.ufes.br
<http://www.periodicos.ufes.br/ppgadm>

Coordenação

Programa de Pós-Graduação em
Administração (PPGADM/CCJE/UFES)

Artigo

Recebido em: 03/02/2021
Aceito em: 06/07/2021
Publicado em: 06/08/2021

Introdução

O setor público desempenha importantes funções na sociedade, oferecendo bens e serviços com a finalidade de oportunizar bem-estar social (Giambiagi & Além, 2011). Neste contexto, a Administração Pública, especialmente na esfera municipal, executa serviços essenciais para atender as demandas dos cidadãos, sendo necessários para tais fins diferentes tipos de recursos (Carmeli, 2002; Ridder, Bruns & Spier, 2005; 2006).

Ao abordar o tema recursos no setor público, imediatamente se pensa nos recursos financeiros empregados na realização de obras e serviços, geralmente arrecadados na forma de tributos nas diferentes esferas de governo (Soares, Flores & Coronel, 2014). Porém, o processo de descentralização de recursos vivenciado no Brasil a partir da década de 1980 estabelece competências tributárias aos entes federados (estados e municípios), bem como responsabilidades referentes à prestação de bens e serviços, cujos benefícios se limitam no ambiente geográfico local, a cargo das esferas de governos subnacionais (Giambiagi & Além, 2011). No entanto, para o alcance dos objetivos e metas da gestão pública, além dos recursos financeiros, outros recursos são necessários e podem ser considerados estratégicos.

Os recursos estratégicos são aqueles capazes de possibilitar vantagens competitivas e sua análise pode explicar as razões pelas quais o desempenho de uma organização é superior às demais no mesmo setor ou em comparação com ela mesma ao longo do tempo (Barney & Hesterly, 2007). Para análise dos recursos estratégicos podem ser utilizadas diferentes perspectivas teóricas, tanto no ambiente interno, quanto externo. Na perspectiva interna, enfatiza-se a aplicação da Teoria *Resource-based View* – RBV (Barney, 1991).

A RBV se desenvolveu a partir de estudos econômicos, voltando sua aplicação ao campo da gestão estratégica, largamente utilizada no contexto das organizações privadas (Barney, 1991; Teece, Pisano & Shuen, 1997). Entretanto, seu uso é indicado às organizações governamentais como mecanismo de análise dos recursos internos utilizados para viabilizar o alcance dos objetivos da gestão pública (Matthews & Shulman, 2005).

Carmeli e Tishler (2004) entendem que as organizações governamentais competem entre si por recursos que elevam sua capacidade de atendimento às demandas da sociedade e que tais recursos são diferentes em cada localidade. Essa afirmação está alinhada com os argumentos de Penrose (1959) e sustenta a RBV, considerando-se a heterogeneidade dos serviços prestados e as características singulares de cada entidade. Neste sentido, para análise dos recursos estratégicos da gestão pública municipal, deve-se observar os aspectos gerenciais, sendo ressaltado o papel dos agentes públicos (Frederickson, Petrides, & Simmonds, 2012).

A utilização da RBV como lente de análise das organizações do setor público, apesar de sugerida na literatura, enfrenta algumas fragilidades, principalmente no que se refere à competitividade (Kretzer & Menezes, 2006). Tal aspecto se destaca tendo em vista que a competitividade no setor público se apresenta de forma diferente do que no setor privado. No entanto, essas críticas são rebatidas com resultados e contribuições contundentes da RBV, principalmente com a identificação de recursos intangíveis (Ridder et al., 2005; 2006), geração e gestão do

conhecimento (Pee & Kankanhalli, 2016) e desenvolvimento do capital humano (Greer, Lusch, & Hitt, 2016).

Barrutia e Echebarría (2015) argumentam que os municípios apresentam recursos essenciais e capacidades distintivas que os tornam particularmente adequados para definição e implementação de práticas que melhorem seu desempenho. Este conceito é explorado por pesquisadores da área de sustentabilidade, entretanto, a vantagem competitiva não é observada nos estudos com uma abordagem gerencial, como asseveram Matthews e Shulman (2005). A identificação e o desenvolvimento de recursos, capacidades e competências necessárias ao atendimento das necessidades dos usuários de serviços públicos, caracterizam-se como desafios à gestão pública municipal (Matthews & Shulman, 2005). Como resultados dessa identificação, novos indicadores de desempenho podem surgir, além de diferentes arranjos organizacionais e recursos estratégicos geradores de vantagens competitivas sustentáveis.

Diante do exposto, apresenta-se a seguinte questão: como os agentes públicos identificam os recursos estratégicos e as fontes geradoras de vantagens competitivas para definir objetivos e metas na gestão pública municipal? Para tanto, o presente estudo tem por objetivo analisar como os gestores públicos municipais identificam os recursos estratégicos e as fontes geradoras de vantagens competitivas para definição de objetivos e metas na gestão pública, com base na RBV.

O estudo se justifica pela necessidade de investigar os recursos estratégicos no contexto do setor público, considerando a lacuna de pesquisa identificada na literatura, contribuindo à teoria (RBV). Da mesma forma, justifica-se pela contribuição prática ao campo de atuação, pois busca a percepção de agentes públicos, no que tange ao reconhecimento dos recursos estratégicos e sua relevância na definição de objetivos e metas da gestão pública municipal. Assim, espera-se que os resultados do estudo possam contribuir à teoria, com sua aplicação no setor público, e à prática, possibilitando aos agentes públicos um *framework* para análise dos procedimentos de gestão e mapeamento das rotinas de trabalho, bem como ao desenvolvimento de ações para promoção de melhorias no desempenho da gestão pública.

Fundamentação teórica

Resource-based View

A *Resource-based View* (RBV), apesar de ser reconhecida como uma teoria relacionada à estratégia, possui suas origens em estudos da área econômica. Penrose (1959) foi uma das pioneiras na pesquisa dos aspectos internos da organização, especialmente em relação às capacidades de gestão, ao relacionar o crescimento da empresa com a diversificação dos recursos herdados. Em seu estudo, Penrose (1959) argumenta que as organizações são um conjunto de recursos produtivos e heterogêneos, que proporcionam características singulares, cuja utilização ao longo do tempo é determinada por decisões administrativas. Seus resultados foram complementados por Chandler (1962) ao conceituar estratégia como sendo a definição dos objetivos de longo prazo e a alocação dos recursos necessários para alcançá-los.

A partir das reflexões de Penrose (1959) e Chandler (1962), outros pesquisadores passaram a incorporar em seus estudos os conceitos baseados em recursos, com o propósito de descobrir como esses elementos podem explicar o desempenho superior das organizações e gerar vantagens competitivas. Com ênfase nos recursos específicos, as pesquisas passaram a integrar questões ambientais da Economia de Organização Industrial (EOI) e os aspectos internos da Gestão Estratégica (Grimm & Smith, 1997).

Nesse sentido, Porter (1981) defende que a diferenciação frente aos concorrentes é uma estratégia adotada pelas organizações para desenvolver e sustentar uma vantagem competitiva. Para o autor, a organização deve mapear o ambiente ao definir uma estratégia de ação e considerar as oportunidades e ameaças, sobretudo com relação aos principais competidores. Por outro lado, Wernerfelt (1984) sugere que a avaliação dos recursos de uma empresa pode apresentar percepções divergentes da perspectiva econômica tradicional, definindo recursos como ativos tangíveis ou intangíveis que estão ligados de maneira semipermanente à organização.

Ao aproximar as considerações econômicas de Penrose (1959) às bases conceituais estratégicas de Porter (1981), Wernerfelt (1984) examinou o relacionamento entre recursos internos e lucratividade, considerando as barreiras de posição de recursos mesmo que de forma abstrata, sustentando o desenvolvimento da RBV. No estudo intitulado *Resource-based View of the Firm*, Wernerfelt (1984) argumenta que os recursos internos são responsáveis pelo desenvolvimento de vantagens competitivas e explicam o desempenho da organização.

Nessa perspectiva, Rumelt (1984) destaca que as organizações podem iniciar suas atividades de forma homogênea, mas os mecanismos internos de funcionamento podem diferenciá-las de tal maneira que seus recursos não sejam perfeitamente imitados pelas demais. Complementarmente, Dierickx e Cool (1989) sugerem que os recursos internos podem ser diferenciados como estoque de ativos, sendo considerados fatores explicativos à sustentabilidade do lucro econômico, cuja capacidade de substituição por ativos equivalentes pode ser limitada ou quando há elevação de gastos ao tentar imitá-los.

A partir disso, Barney (1991) foi o primeiro autor a apresentar um modelo de análise dos recursos internos de uma organização. Esse modelo é considerado concreto e abrangente (Hoskisson et al., 1999), cuja finalidade é identificar as características de recursos, capacidades e competências com potencialidades para gerar vantagens competitivas sustentáveis. De acordo com Barney (1991), recursos são todos os ativos, capacidades, processos organizacionais, atributos da empresa, informações e conhecimentos, por ela controlados, que permitem a elaboração e implantação de estratégias para melhorar seu desempenho.

Para Barney e Hesterly (2011), os recursos, capacidades e competências, considerados estratégicos, estão distribuídos entre recursos humanos, financeiros, físicos e organizacionais. No entanto, para que um recurso seja identificado como estratégico, o modelo de Barney (1991) está pautado em critérios, à saber: (i) ter valor à organização; (ii) ser raro; (iii) ser difícil de imitar; e, (iv) não ser facilmente substituído. No entanto, o modelo evoluiu, sendo esse último critério alterado para a capacidade da organização de explorar determinado recurso (Barney & Hesterly, 2007). A partir desses critérios, volta-se a análise ao ambiente interno das organizações para diagnosticar suas forças e fraquezas, por meio dos seguintes atributos: valor (V); raridade (R); inimitabilidade (I); e, organização (O). Com base

nesses critérios, Barney e Hesterly (2007), propõem o modelo teórico conhecido como VRIO, constituído a partir do estudo dos recursos controlados por uma organização que permitem a geração de vantagens competitivas sustentáveis.

O critério valor refere-se aos recursos considerados valiosos à organização e que possibilitam a adoção de estratégias que melhorem sua eficiência na exploração de oportunidades e neutralização de ameaças (Barney & Hesterly, 2007). Assim, é possível inferir que mesmo um recurso possuindo valor à organização, não será fonte de vantagem competitiva se outras entidades também o possuírem. Quanto à raridade, Barney e Hesterly (2007) explicam que este critério está ligado ao anterior, visto que se um determinado recurso de valor está presente nos concorrentes, eles também podem desenvolver a capacidade de alocação em suas estratégias. Assim, um recurso controlado por diversos concorrentes, dificilmente será gerador de vantagem competitiva, pois são comuns. Nesse sentido, entende-se que um recurso valioso será fonte de vantagem competitiva se também for raro e quando os concorrentes não puderem imitá-lo. O critério da inimitabilidade diz respeito aos recursos que não podem ser imitados. Barney e Hesterly (2007) argumentam que um recurso valioso e raro será também fonte de vantagem competitiva sustentável se os concorrentes enfrentarem desvantagens de custos para desenvolvê-los. Assim, um recurso é fonte de vantagem competitiva sustentável se as demais organizações tiverem dificuldades para copiá-lo ou se tal processo for muito oneroso.

Por fim, os autores discutem as questões internas da organização, ressaltando que uma vantagem competitiva sustentável é resultado de um recurso valioso, raro e difíceis de imitar, cuja organização está devidamente estruturada para explorá-lo. Os elementos voltados à maximização da exploração dos recursos se referem à estrutura organizacional, composição hierárquica e sistemas formais e informais de controles gerenciais, considerando-se que tais elementos viabilizam a exploração dos recursos.

Com isto, depreende-se dos estudos que desenvolveram a RBV que os recursos internos podem explicar o desempenho da organização (Barney, 1991). No entanto, a geração de vantagens competitivas é oriunda das formas como esses recursos são agrupados, explorados e interagem com os demais, sendo salientado que cada organização apresenta formas distintas de combinação entre eles (Rosário & Barbosa, 2002).

A RBV no setor público

O setor público existe para cumprir as responsabilidades de governo, além de elaborar e implementar políticas públicas que beneficiem à população, cujos resultados visam o bem-estar social, diferentemente da lógica do setor privado de maximização do lucro (Matthews & Schulman, 2005). Com isso, os resultados no setor público não são retidos pela organização, mas são distribuídos entre os cidadãos, em decorrência das capacidades e competências organizacionais na utilização dos diferentes tipos de recursos (Matthews & Schulman, 2005).

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, os municípios foram elevados à categoria de entes federativos autônomos, cabendo a colaboração política e financeira das demais esferas de governo (Costa, Cunha, & Araújo, 2010). Assim, o setor público brasileiro se caracteriza por um federalismo descentralizado que permite a implementação e formulação de políticas públicas pelos seus entes

subnacionais, sendo os municípios beneficiados com maior espaço para gestão da arrecadação e alocação dos seus recursos financeiros (Souza, 2005). Nessa linha, Melo, Souza e Bonfim (2015) observam que os municípios também recebem recursos financeiros transferidos da união e dos estados para compor suas receitas, porém existem diferenças relevantes em relação à capacidade da gestão municipal para alocação de tais recursos e implementação de políticas públicas, sendo essa gestão afetada por fatores alheios à questão tributária.

Dessa forma, o setor público necessita de recursos distintos em termos de uma compreensão abrangente, cuja proximidade do cidadão com os governantes locais facilita a implementação de soluções participativas e o planejamento estratégico nas ações do governo (Barrutia & Echebarria, 2015). No entanto, esta característica não é observada nos níveis governamentais mais elevados, visto que é no município que reside o cidadão e dele demanda maior quantidade de serviços públicos (Paula, 2005).

Nesse contexto, estudos realizados acerca dos recursos internos utilizados na prestação de serviços públicos salientam a importância dos recursos financeiros e enfatizam sua escassez (Carmeli, 2002; Ridder et al., 2005). A importância das ações estratégicas na gestão governamental tem aproximado a RBV do setor público, tendo em vista que os recursos estratégicos são diferentes recursos, capacidades e competências essenciais para o alcance dos objetivos da gestão, como abordado por Bryson, Ackermann e Eden (2007) e Pee e Kankanhalli (2016).

A partir das contribuições da RBV nas organizações privadas, sua aplicação passou a ser sugerida para análise do setor público, considerando a importância das ações estratégicas na gestão governamental, orientada pela busca por maior eficiência e melhores resultados (Matthews & Shulman, 2005). Para tanto, deve-se considerar a estrutura interna, seus recursos, capacidades e competências para o enfrentamento das dificuldades que emergem em ambientes complexos, como é o caso do setor público (Szymaniec-Mlicka, 2014).

A utilização da RBV no setor público tem apresentado contundentes contribuições para desenvolvimento do capital humano (Carmeli, 2006; Bryson et al., 2007; Pee & Kankanhalli, 2016). No entanto, não alcança resultados significativos em relação aos recursos e seu desempenho, por não considerar a questão estratégica (Lee & Whitford, 2012). Tal aspecto pode representar uma oportunidade de utilizar preceitos da RBV como meio para alinhar as demandas no planejamento estratégico, visando a obtenção de desempenho superior nas organizações públicas.

Ridder et al. (2005) investigaram a adoção da contabilidade por competência e do orçamento baseado em resultados em seis municípios alemães que enfrentavam dificuldades devido à falta de eficiência, aumento de responsabilidade e pressões financeiras. Com o auxílio da RBV e dos conceitos aplicados às capacidades dinâmicas, vários processos organizacionais foram revisados, surgindo uma diversidade de recursos intangíveis durante o processo de implantação. Os achados do estudo mostram que a adaptação idiosincrática dos novos padrões de contabilidade possibilitou o alcance dos objetivos estratégicos e melhor desempenho nos municípios analisados.

Sob a ótica da RBV, Bryson et al., (2007) apontam que as competências distintas identificadas no setor privado também influenciam a gestão estratégica no setor público e estão diretamente relacionados ao cumprimento dos objetivos organizacionais. Para os autores, enquanto a análise nas organizações do setor privado se concentra nas capacidades e pontos fortes para ressaltar oportunidades,

a ênfase no setor público deve ser a exploração das potencialidades para o alcance dos objetivos da gestão pública. O estudo evidencia como lacuna de pesquisa a falta de habilidade do setor público de identificar recursos, capacidades e competências necessários à gestão (Bryson et al., 2007).

Por sua vez, Pee e Kankanhalli (2016) examinaram como os investimentos específicos em gestão do conhecimento interagem com recursos organizacionais e influenciam o desenvolvimento dessa capacidade no setor público, cujos resultados apontam que a capacidade de gestão do conhecimento é o agregado, aditivo e formativo das habilidades de uma organização na captura, compartilhamento, aplicação e criação do conhecimento.

Metodologia

A pesquisa se caracteriza como qualitativa (Creswell, 2010), cujos objetivos seguem aspectos exploratórios e descritivos (Gray, 2012). Seu desenvolvimento ocorreu por meio de um estudo de caso (Yin, 2015), sendo utilizada a entrevista semiestruturada e a pesquisa documental como técnicas para coleta de dados. Para seleção do caso, definiu-se como critérios: (i) adoção do planejamento estratégico, e (ii) uso de sistema de controle gerencial na gestão pública. Desta forma, identifica-se o município de Santa Maria/RS com condições para viabilizar a pesquisa, sendo tais critérios plenamente satisfeitos, além da conveniência e acessibilidade aos dados, cuja autorização para realização da pesquisa foi concedida pelo chefe do poder executivo municipal, contando com a contribuição dos agentes públicos, gestores de nível estratégico e demais servidores.

De acordo com a Lei Municipal nº 6.109/2016, foi instituído em Santa Maria/RS o Gabinete de Governança, chamado de Núcleo de Gestão Estratégica (NGE), cuja finalidade é prestar assessoria ao Prefeito na análise e formulação de estratégias, tomada de decisões e avaliação de planos, programas e projetos de governo, incluindo a promoção de medidas para evitar a dispersão de tarefas e recursos, favorecendo o fluxo de informações e a comunicação entre o chefe do executivo e os órgãos da administração direta, cabendo: formular política de governança institucional; analisar e decidir sobre ações estratégicas; e, formular objetivos e metas da administração direta municipal.

O NGE é composto pelo Prefeito e secretários responsáveis pela Casa Civil, Controladoria e Auditoria Geral do Município (CAGEM), Procuradoria Geral do Município (PGM), Secretaria Municipal de Finanças (SMF) e Secretaria Municipal de Gestão e Modernização Administrativa (SMGMA). Além desses membros, quando necessário, de acordo com designação formal do Prefeito, o governo local pode solicitar a participação de servidores municipais, técnicos e outras pessoas com conhecimento necessário para contribuir com o grupo e suas demandas.

Nestes termos, foram selecionados como sujeitos da pesquisa os membros do NGE no período da coleta de dados (outubro a dezembro/2018), devido ao fato destes fazerem parte das definições estratégicas da cidade, bem como auxiliarem o gestor no processo decisório. Além dos membros do NGE, fez-se necessário compreender as ações da gestão, no aspecto tático, cabendo à investigação junto aos superintendentes, em razão das atividades executadas, cuja coleta de dados se deu por meio de entrevistas.

As entrevistas foram realizadas com os participantes da pesquisa nos seus locais de trabalho, mediante agendamento, sendo esclarecido aos mesmos as características do estudo (título, problema e objetivos), obtendo-se a concordância para gravação em áudio. Após a entrevista, o conteúdo gravado foi transcrito integralmente, impresso e apresentado aos participantes da pesquisa para validação. Com base no conteúdo transcrito e aprovado pelos participantes, não foi identificada a necessidade de novas entrevistas, tendo em vista a conformidade e a repetição das informações, admitindo-se a saturação dos dados.

Dessa forma, foram realizadas 12 entrevistas, sendo seis com os agentes públicos que atuam no nível estratégico, componentes do NGE, e outras seis com servidores públicos que exercem cargos de gestão, na função de Superintendentes. Em relação ao perfil dos entrevistados, em geral, observa-se que a média de idade é de 44 anos e o tempo médio de experiência no setor público é superior a 16 anos. Ainda, verifica-se o elevado grau de escolaridade dos entrevistados, destacando-se sua formação nas áreas de Administração e Direito. Apresenta-se na Tabela 1 o perfil dos participantes da pesquisa.

Tabela 1
Perfil dos participantes da pesquisa

| Participantes | Idade (anos) | Gênero* | Formação | Escolaridade | Tempo |
|---------------|--------------|---------|------------------------|----------------|---------|
| Gestor-01 | 44 | F | Administração | Especialização | 10 anos |
| Gestor-02 | 53 | M | Administração | Doutorado inc. | 34 anos |
| Gestor-03 | 46 | M | Administração | Especialização | 5 anos |
| Gestor-04 | 33 | F | Direito | Especialização | 8 anos |
| Gestor-05 | 26 | M | Direito | Graduação | 8 anos |
| Gestor-06 | 48 | M | Direito | Especialização | 18 anos |
| Gestor-07 | 46 | F | Administração | Mestrado | 25 anos |
| Gestor-08 | 38 | F | Matemática | Especialização | 16 anos |
| Gestor-09 | 46 | F | Contabilidade | Especialização | 18 anos |
| Gestor-10 | 42 | M | Sistemas de Informação | Graduação | 8 anos |
| Gestor-11 | 48 | M | Gestão Pública | Especialização | 24 anos |
| Gestor-12 | 57 | F | Direito | Especialização | 18 anos |

Nota. * Legenda: F (Feminino); M (Masculino)

Fonte: Dados da pesquisa.

Complementarmente à coleta de dados por meio das entrevistas, foram realizadas observações durante a realização da pesquisa, visando a triangulação dos dados com a análise de documentos. Conforme Yin (2015), os documentos são fontes de dados válidos para o estudo de caso, cuja finalidade é corroborar e elevar a confiabilidade das evidências coletadas em outras fontes. Nesse sentido, foram utilizados documentos com o propósito de corroborar às informações obtidas por meio das entrevistas e observações. Os documentos pesquisados referem-se à estruturação e definição dos objetivos da gestão: Plano de Governo e Plano Plurianual (PPA).

Para análise dos dados, foi utilizada a análise de conteúdo, cujo conceito refere-se ao conjunto de técnicas e procedimentos sistêmicos com o objetivo de descrever o conteúdo dos dados coletados, possibilitando a inferência de conhecimentos acerca das variáveis investigadas (Bardin, 2011). Sua adoção pressupõe três fases: pré-análise; exploração do material coletado; e, tratamento dos resultados para interpretação (Bardin, 2011; Câmara, 2013).

A pré-análise se refere ao planejamento da ação, sendo definida a organização do trabalho, enquanto a fase da exploração do material diz respeito à escolha das

unidades de codificação. Por fim, a fase do tratamento e interpretação dos resultados requer do pesquisador a identificação de significados válidos para os dados, devendo ultrapassar a simples manifestação textual, visto que interessa o conteúdo oculto, sendo necessário retornar ao embasamento teórico constituído para investigação (Bardin, 2011; Câmara, 2013).

Análise e discussão

Ações estratégicas na gestão pública e s recursos necessários

No caso estudado, o município registrou o Plano de Governo no Cartório eleitoral como “Projeto de governo 2017-2020 – Para renovar, para crescer”, cuja elaboração partiu de um diagnóstico dos principais problemas da cidade. O documento está disponível na página da justiça eleitoral e apresenta como premissas básicas: (i) conhecer os problemas e desafios da cidade; (ii) propor ações, com recursos e tempo de execução possíveis durante o mandato de quatro anos; e, (iii) saber governar e implementar ações com transparência, celeridade e austeridade.

A partir dessas premissas, o Plano de Governo identifica as prioridades do gestor, sendo elas: 1) Gestão; 2) Saúde; 3) Infraestrutura, segurança e qualidade urbana; 4) Educação, cultura e inclusão social; 5) Desenvolvimento e ambiente empreendedor. Para cada uma dessas áreas são apresentadas propostas de ações e mencionados os recursos necessários para sua implementação.

O Plano de Governo define que o planejamento estratégico será elaborado para cada área prioritária, conforme às metas definidas no PPA, com ciclos constantes de monitoramento e revisão. Além disso, tais elementos devem pautar o orçamento do município, sendo o PPA peça fundamental para uma administração responsável, mas que, ao mesmo tempo, cumpra com seus objetivos e melhore a qualidade do gasto público. Nesse ponto, ao mencionar recurso financeiro, destacam-se no Plano de Governo os termos “equilíbrio fiscal e financeiro”, “responsabilidade fiscal e financeira” e “austeridade fiscal”.

A prioridade no Plano de Governo corresponde ao desenvolvimento da gestão pública mais eficiente, enfatizando a necessidade de convergência das ações nas Leis Orçamentárias. Ressalta-se que o Plano de Governo menciona que “o sucesso das ações depende do melhor uso dos recursos do município”, fazendo referência direta aos recursos humanos, físicos e organizacionais. Com relação aos recursos humanos, defende-se o “incentivo à qualificação dos servidores municipais”.

A área da saúde é definida como prioritária e carente de ações urgentes, ressaltando-se os recursos necessários para implementação, tais como: recursos organizacionais (“elaboração do planejamento estratégico da saúde”); recursos físicos (“integração dos serviços na rede de atenção básica, composta por hospitais, postos de saúde e unidades especializadas”); e, recursos humanos (“qualificação das pessoas da linha de frente do atendimento aos usuários da saúde”).

A terceira frente diz respeito à infraestrutura, segurança pública e qualidade urbana, sendo enfatizado os recursos físicos e a importância do patrimônio público como gerador de valor à sociedade. Nesse contexto, o Plano de Governo faz menção à precariedade do asfaltamento das ruas, propondo a recuperação da

infraestrutura viária, com um programa gradual de revitalização das vias urbanas. Ainda, consta o projeto de iluminação pública e manutenção das áreas de lazer (praças e parques), bem como melhorias no sistema de coleta e reciclagem de resíduos sólidos. Em relação à segurança pública, o plano propõe a ampliação das ações da guarda municipal, criando a central de monitoramento, com câmeras em pontos estratégicos da cidade, financiada a partir da criação do fundo municipal de segurança pública. As ações propostas, em sua maioria, estão relacionadas aos recursos físicos e os recursos humanos são necessários para seu desenvolvimento, contando ainda com os recursos financeiros para custear as ações propostas.

O quarto conjunto de ações é direcionada à Educação, cultura e integração social. O documento destaca a necessidade do engajamento de todos para criação de um ambiente escolar inovador, seguro e motivador. Destacam-se ações como disponibilização de materiais didáticos, ampliação das escolas de ensino infantil e recuperação física das escolas de ensino fundamental, referindo-se aos recursos físicos. Por outro lado, é ressaltado o recurso humano por meio de ações que visam a valorização do professor, como a política salarial que visa “assegurar o pagamento do piso nacional dos professores”. Com relação à cultura e integração social, observam-se promoções de eventos por meio de parcerias, destacando a capacidade organizacional como um recurso, além da necessidade de revitalização dos espaços culturais da cidade (museus, casa de cultura, biblioteca pública e arquivo histórico).

As últimas ações propostas no Plano de Governo mencionam o desenvolvimento econômico e o ambiente empreendedor. Neste ponto, identificam-se ações que visam atrair novos empreendimentos, propondo a restauração da confiança do empresário local, qualificação do atendimento e agilidade na concessão de alvarás, com a designação de novos recursos humanos para esse fim. Ainda, propõe-se a criação de mais oportunidades e exploração das potencialidades turísticas para promover o desenvolvimento da região. Essas propostas evidenciam os recursos humanos, organizacionais e físicos como recursos necessários ao cumprimento das ações da gestão pública. Contudo, tais recursos são estratégicos e geradores de vantagens competitivas da cidade, pois são diferenciais que contribuem para captação de novos investimentos e atraem novos cidadãos. Este resultado contribui com os achados de Matthews e Shulman (2005) e Barrutia e Echebarría (2015), enfatizando as características locais e não apenas os aspectos da gestão pública.

De modo geral, as ações propostas no Plano de Governo são anteriores ao exercício do cargo público, sendo um indicativo à sociedade das possíveis ações que o candidato pode tomar ao assumir o cargo. No entanto, ao obter a aprovação nas urnas, o efetivo planejamento das ações é apresentado em outro documento, no Plano Plurianual (PPA). O PPA evidencia os programas que visam combater os problemas locais de forma estratégica. Assim, confrontar as ações propostas durante a campanha eleitoral, no Plano de Governo, com os objetivos norteadores do PPA, se apresenta como importante forma de análise.

O PPA vigente foi instituído por meio da Lei Municipal nº 6.146/2017, elaborado no primeiro ano da atual gestão, cuja definição de metas e objetivos é apresentada para os quatro anos seguintes (2018-2021). Reconhecido como instrumento de planejamento na administração pública, o PPA orienta a elaboração do orçamento (Kohama, 2016). Suas diretrizes apresentadas são: (i) valorização do cidadão/usuário; (ii) participação da sociedade na seleção de prioridades,

monitorando e avaliando os resultados; (iii) ênfase no desenvolvimento humano; (iv) excelência na gestão. O PPA reflete as políticas públicas e organiza a atuação governamental por meio de programas, caracterizados em dois tipos: programas temáticos (representam a entrega de bens e serviços à sociedade); e, programas de gestão, manutenção e serviços do estado (representam as ações destinadas à gestão e manutenção da atuação governamental).

Os programas temáticos apresentam: os objetivos (o que se pretende realizar, indicando o responsável, metas e ações); o indicador (instrumento que permite acompanhar e avaliar um programa); e o valor (estimativa de recursos financeiros necessários para o alcance dos objetivos). Com base nos programas apresentados no PPA, observam-se cinco programas temáticos: (i) Saúde para quem mais precisa; (ii) Segurança pública eficiente; (iii) Desenvolvimento econômico com geração de emprego e renda; (iv) Educação, cultura, desenvolvimento e inclusão social; (v) Infraestrutura e qualidade urbana.

O primeiro programa tem como responsável a Secretaria de Saúde, sendo estabelecidos três objetivos, com ações, iniciativas e metas. Cada objetivo pode envolver mais de um órgão, como aqueles voltados à inspeção sanitária que além da Secretaria de Saúde, envolvem as Secretarias de Desenvolvimento Rural, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico. Em relação à saúde especificamente, os objetivos são: fortalecer, ampliar e qualificar a rede de atenção primária, cumprindo sua função de entrada e coordenação do cuidado; ampliar a rede de atenção secundária, incluindo serviços médicos especializados, apoio diagnóstico e terapêutico, além do atendimento de urgência e emergência. Para atingir os objetivos são listadas iniciativas, estimando os respectivos valores a serem aplicados nos orçamentos anuais.

O segundo programa é direcionado à segurança pública, cujos objetivos defendem ações voltadas para adequações na rede de iluminação pública, reestruturação do espaço físico da guarda municipal, criação da central de monitoramento de câmeras e veículos; bem como a aquisição de equipamentos para o pleno atendimento das atividades, cujos responsáveis são a Secretaria de Infraestrutura, Mobilidade Urbana e Casa Civil.

O desenvolvimento econômico prevê ações conjuntas entre as Secretarias de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Inovação, Desenvolvimento Rural e Desenvolvimento Urbano, tendo a menor previsão de aplicação de recursos financeiros nos quatro anos, cujos objetivos são: fortalecer a cidade como capital regional do turismo e criar o plano municipal de desenvolvimento econômico; promover melhorias na infraestrutura do distrito industrial; consolidar o Parque tecnológico da cidade (Tecnoparque); e, ampliar o espaço físico do aeroporto.

O programa Educação, cultura e inclusão social, é o mais representativo em termos de valores, envolvendo as Secretarias de Educação, Cultura, esporte e Lazer e Desenvolvimento social. Dentre seus objetivos, destaca-se: ampliar a oferta de vagas de atendimento em tempo integral nas escolas municipais, com foco na qualidade da educação, promovendo melhorias na infraestrutura das escolas; desenvolver o empreendedorismo, o cooperativismo e a criatividade, qualificando permanentemente o quadro docente, além de proporcionar um ambiente de trabalho integrador, valorizando o aspecto humano.

A infraestrutura e qualidade urbana é a quinta prioridade, mesmo representando o terceiro maior investimento de recursos financeiros. Os objetivos são: recuperar vias urbanas e rurais; levantar as necessidades de manutenção da

iluminação pública; melhorar as condições do trânsito, locomoção de pessoas e transporte coletivo; promover acesso à moradia digna e dar manutenção aos prédios públicos. Tais objetivos envolvem as Secretarias de infraestrutura, obras e serviços; Mobilidade urbana; Estruturação e regulação urbana e Meio Ambiente.

Em relação aos programas de gestão e manutenção, observam-se 21 programas que visam garantir o funcionamento da máquina pública, sendo previstos recursos financeiros para gestão e manutenção das secretarias de governo, poder legislativo e autarquias (Instituto de Previdência e Assistência do Servidor Público de Santa Maria – IPASSP; Instituto de Planejamento de Santa Maria – IPLAN). A partir das diretrizes do PPA, observa-se alinhamento com as propostas apresentadas no Plano de Governo, enfatizando-se os recursos humanos e financeiros em todas as ações propostas. Estes achados estão alinhados com os resultados de Bryson et al., (2007) em relação à valorização dos recursos humanos no planejamento dos governos locais, enquanto Ridder et al. (2005) salientam a importância dos recursos financeiros para execução das ações planejadas.

Recursos estratégicas na percepção dos agentes públicos

Para compreender o entendimento dos agentes públicos acerca dos recursos estratégico, o estudo questionou sua percepção e conceitos atribuídos. Nesse ponto, os participantes da pesquisa apresentam conceitos semelhantes, sendo mencionados elementos internos da gestão pública e seu emprego no desenvolvimento das atividades voltadas às demandas da sociedade. Neste sentido, a maioria dos agentes públicos considera recurso estratégico como todo e qualquer recurso utilizado pela administração pública para o cumprimento de suas finalidades, conforme suas prioridades. Destaca-se o conceito apresentado pelo Gestor-07 que define recurso estratégico como “todo recurso que é fundamental e que vai contribuir de forma definitiva para que determinada atividade seja realizada com efetividade, eficiência e qualidade”.

Complementarmente, ao conceituar recurso estratégico, os respondentes elencam tipos de recursos em conformidade com a classificação utilizada por Barney e Hesterly (2011), apresentando exemplos. Neste ponto, observa-se a ênfase no recurso financeiro, sendo salientada a característica da escassez, corroborando com Ridder et al. (2005, 2006). Apresenta-se na Tabela 2 trechos das entrevistas que permitem essa identificação.

Tabela 2
Ênfase no recurso financeiro

| Agente público | Trechos das entrevistas transcritas |
|----------------|--|
| Gestor-02 | O recurso financeiro é o insumo para que todas as outras coisas funcionem. |
| Gestor-04 | Nós precisamos pensar estrategicamente onde vamos aplicar nossos recursos financeiros, porque ele é escasso. |
| Gestor-05 | A primeira diretriz era a gente buscar o equilíbrio financeiro. |
| Gestor-06 | O dinheiro público pode se perder por falta de planejamento. |

Nota. Fonte: Dados da pesquisa.

Mesmo enfatizando o recurso financeiro, outros recursos são mencionados ao se conceituar recurso estratégico, tais como os recursos organizacionais e humanos. Dentre os recursos organizacionais, conforme Barney e Hesterly (2011), destacam-

se: tecnologia (“os sistemas desenvolvidos aqui dentro”, Gestor-10); processos (“a gente só conseguiu avançar quando parou, mapeou os processos e regrou com um decreto”, Gestor-08); cultura e clima organizacional (“a gente interage com vários setores no município”, Gestor-12); política (“a estratégia depende das decisões políticas do governo, onde eles querem chegar para se definir os recursos necessários”, Gestor-11). Entretanto, como observado, o recurso humano é o mais referenciado pelos participantes da pesquisa, sendo apresentado na Tabela 3 trechos de falas que permitem identificar sua relevância, corroborando com os estudos anteriores de Lee e Whitford (2012) e Pee e Kankanhalli (2016).

Tabela 3
Importância do recurso humano

| Agente público | Trechos das entrevistas transcritas |
|-----------------------|---|
| Gestor-01 | Estratégico pode ser todo tipo de recurso, desde os servidores qualificados e as capacidades dos recursos humanos, até sistemas e indicadores de desempenho. |
| Gestor-03 | Eu vejo principalmente os recursos humanos como recursos estratégicos, para que tanto no setor público quanto no setor privado, nós atinjamos os nossos objetivos, alinhados a nossa estratégia. Eu não tenho dúvida que é o recurso humano que move tudo isso. |
| Gestor-05 | O recurso mais estratégico que nós temos é o servidor. [...] Até pela natureza da atividade pública, forma de ingresso, estabilidade e tudo mais, acho que o recurso estratégico mais importante para a gente atingir qualquer resultado é o servidor, em todas as esferas. |
| Gestor-10 | Recurso estratégico é tudo aquilo que eu disponho para atingir os objetivos. Ou seja, é tudo aquilo que eu tenho e uso para desenvolver as atividades, como por exemplo, o pessoal envolvido no processo e o conhecimento dessas pessoas. |

Nota. Fonte: Dados da pesquisa.

Conhecido o conceito atribuído ao recurso estratégico pelos agentes públicos, foi questionado quais recursos são essenciais para o alcance dos objetivos da gestão. De forma geral, os respondentes foram unânimes ao apontar os recursos humanos, corroborando as afirmações de Prahalad e Hamel (1990) que destacam o recurso humano e a gestão do conhecimento como recursos estratégicos nas organizações. Junto ao aspecto humano é identificada a gestão do conhecimento e a aplicação do conhecimento específico da área de atuação, incluindo-se as capacidades motivacionais, confirmando os achados de Teece e Pissano (1994).

Outro tipo de recurso essencial citado pelos agentes públicos é o recurso organizacional, sobretudo relacionado ao planejamento e aos sistemas de informação, corroborando com Chuang e Lin (2017). Além destes, também pode ser observado o recurso físico, ao ser citada a estrutura e os bens públicos materiais. No entanto, chama a atenção o fato de que apenas dois participantes da pesquisa mencionam o recurso financeiro como essencial para o alcance dos objetivos estratégicos da gestão pública municipal (Gestor-02; 09).

Aplicação do Modelo VRIO no setor público

Hesterly e Barney (2007) apontam os critérios que devem ser considerados para identificar os recursos estratégicos, propondo o modelo VRIO, baseado nos atributos valor, raridade, inimitabilidade e na capacidade da organização de explorar os recursos como elementos geradores de vantagens competitivas. Diante disso, foi questionado aos agentes públicos participantes da pesquisa quais recursos,

capacidades e competências da gestão pública municipal podem apresentar tais características.

Em relação ao valor, observa-se que no entendimento da maioria dos agentes públicos os recursos humanos e as capacidades técnicas e gestão do conhecimento são elementos agregadores e valiosos para a gestão pública. De forma complementar, os participantes da pesquisa citam recursos organizacionais, tais como sistemas de informação, capacidade de planejamento e comunicação, além de competências organizacionais, como aprendizagem organizacional, estrutura hierárquica e capacidades dos gestores. Além dos recursos humanos e organizacionais, um fator mencionado por três gestores se refere à falta de continuidade das práticas de gestão, sendo as trocas constantes, o ambiente incerto e a instabilidade política apontados como fatores que podem comprometer os resultados.

A questão da raridade também foi abordada ao se questionar quais recursos, capacidades e competências poderiam ser apontados como únicos na gestão pública municipal. Neste ponto, observa-se que os respondentes apresentam dificuldades para apontar elementos, tendo em vista os aspectos legais e as particularidades do setor, destacando-se novamente os recursos humanos e as capacidades e competências relacionadas à gestão do conhecimento, além dos recursos organizacionais.

Com base na percepção dos agentes públicos participantes da pesquisa, o critério raridade utilizado para identificar recursos estratégicos é questão controversa no setor público, visto que cinco respondentes não identificam recursos raros na gestão municipal, destacando-se o aspecto legal, uniformização de normas e padronizações no âmbito público. Neste ponto, dentre aqueles que referiram um recurso raro, percebe-se que a cidade possui uma reputação junto aos demais municípios, sendo referência em diversos assuntos (Gestor-04; Gestor-07). Ainda, os recursos humanos são mencionados como únicos em cada instituição (Gestores 03, 05, 07, 11 e 12), destacando-se o conhecimento e as competências técnicas (experiências, formações e satisfação pessoal) como diferentes entre indivíduos e organizações. A estrutura organizacional também é mencionada como um recurso único, diferenciando-se dos demais órgãos públicos. Estes achados corroboram com Lee e Whitford (2012), que colocam a gestão do conhecimento como competência interna que precisa ser desenvolvida para se obter melhor desempenho no setor público.

Ao tratar do critério inimitabilidade, observa-se novamente a relevância dos recursos humanos e do conhecimento técnico, além dos recursos organizacionais, tais como clima, cultura e aprendizagem organizacional, planejamento orçamentário e desenvolvimento de sistemas como elementos diferenciados. Como recurso interno difícil de ser imitado é mencionada a estrutura das receitas, por mais que a legislação se estenda aos municípios de forma única, os recursos arrecadados são diferentes em termos monetários e de representatividade, destacando-se a capacidade de arrecadação e as ações de fiscalização realizadas em prol da elevação das receitas. No entanto, salienta-se que alguns gestores não encontraram respostas à questão, manifestando não haver recursos com tal característica (Gestor-04; Gestor-09). Por outro lado, outros respondentes destacam aspectos naturais da cidade como impossíveis de serem reproduzidas em diferentes localidades, tais como aspectos geográficos, turísticos, sociais, econômicos e oportunidades de negócios (Gestor-03; Gestor-10). Ainda, revelou-se, conforme a

percepção do Gestor-06, que a tecnologia e o aspecto humano também são difíceis de imitar e onerosos, porém fundamentais à gestão.

Por fim, foi observado o critério da capacidade organizacional de explorar um recurso para que ele seja identificado como estratégico. Os resultados obtidos para essa questão permitem verificar que os agentes públicos questionam essa capacidade, destacando-se alguns recursos e competências que deveriam ser melhor explorados. De maneira geral, consolida-se o recurso humano como um recurso estratégico, sendo apontado pela maioria dos participantes da pesquisa como aquele que a organização dispõe de mecanismos para transpor às dificuldades e explorar, sendo ressaltado o conhecimento e qualificação técnica, porém, cabem melhorias, sendo indicada a adoção de práticas para gestão do conhecimento e mecanismos que permitam sua institucionalização. Esses resultados corroboram com os achados Pee e Kankanhalli (2016) ao defenderem a adoção de práticas de gestão do conhecimento na administração pública para melhorar a gestão e promover maior agilidade no desenvolvimento de políticas públicas e prestação de serviços de qualidade.

Outro recurso apontado pela capacidade de exploração da entidade são os recursos organizacionais. As relações de trabalho, a formação de equipes multidisciplinares, as capacidades analíticas e gerenciais na condução de grupos de trabalho, o mapeamento de processos e o desenvolvimento de tecnologias e sistemas de controle utilizados na produção de informações que auxiliam a decisão são referenciados como recursos, capacidades e competências estratégicas que podem trazer benefícios à gestão. Na mesma linha, Lee e Whitford (2012) ressaltam que o nível de profissionalização dos recursos humanos e a interação com os recursos organizacionais tem impacto positivo na eficácia do setor público.

Barney e Hesterly (2007) propõem o modelo VRIO para análise dos recursos internos nas organizações, com o objetivo de identificar os recursos estratégicos geradores de vantagens competitivas sustentáveis. No entanto, os resultados da pesquisa enfatizam que sua utilização no contexto das entidades públicas municipais necessita de ajustes quanto aos critérios raridade e inimitabilidade, tendo em vista que não se trata apenas do ambiente interno da gestão, estendendo-se aos recursos locais da cidade, tais como geográficos, sociais, culturais e econômicos.

Estes resultados coadunam com os argumentos de Barrutia e Echebarría (2015) quando discutem as vantagens competitivas no setor público. Deste modo, ao considerar que os municípios competem entre si por mais recursos financeiros, investidores e pessoas, os recursos físicos locais podem ser considerados geradores de vantagens competitivas, auxiliando na explicação do seu desempenho. Nesse contexto, os recursos físicos locais são identificados como estratégicos, diferentemente dos ativos móveis e imóveis utilizados na prestação de serviços públicos, cujas características não permitem classificá-los da mesma forma como estratégicos.

Dentre os recursos estratégicos destacados por Barney e Hersterly (2007), os achados da pesquisa evidenciam que os recursos humanos e os recursos organizacionais são considerados geradores de vantagens competitivas no setor público, corroborando com os resultados de Lee e Whitford (2012) e Pee e Kankanhalli (2016). No entanto, ressalta-se que a interação desses recursos com as competências e capacidades técnicas dos servidores públicos, nos níveis estratégico e tático, viabiliza a gestão do conhecimento, sendo apontada como uma capacidade que promove melhorias à gestão pública. Porém, os servidores públicos do nível

operacional ainda apresentam defasagens e necessitam de maior atenção dos altos gestores, tendo em vista que estão em contato direto com os usuários dos serviços públicos e representam a organização frente ao cidadão.

Em se tratando dos recursos financeiros (receitas próprias e de transferência), destacados como escassos e necessários para o financiamento das ações e políticas públicas, são evidenciadas características de dualidade, permitindo a sua identificação como recurso estratégico em determinados momentos. Os gestores não financeiros salientam características relacionadas ao seu aspecto tático, em razão da sua dependência orçamentária, enquanto os gestores financeiros o percebem como estratégico. Os achados estão em linha com os resultados apontados por Lee e Whitford (2012) quando salientam que as leis e orçamentos limitam a aplicação dos recursos financeiros.

No entendimento de Matthews e Shulman (2005), ao considerar que todos os entes públicos dispõem de fontes de receitas amparadas nas normas legais, cuja distribuição segue critérios padronizados, destacam-se outros elementos como fatores que podem contribuir com o repasse de maior ou menor parcela de recursos financeiros. Neste contexto, os resultados da pesquisa evidenciam que tais elementos estão relacionados com os aspectos locais, desempenho gerencial elevado, população e o porte do município (como no caso dos repasses da saúde e educação), sendo utilizados como fatores explicativos para o maior recebimento de receitas.

Os resultados ainda revelam outro recurso estratégico que merece ser considerado na gestão pública, relativo ao recurso político, contribuindo com o desenvolvimento da RBV e sua aplicação no contexto do setor público. Este resultado resgata a discussão de Lee e Whitford (2012) que inclui o recurso político no conjunto de recursos organizacionais, porém, de modo diferente, sendo evidenciado o recurso político como um novo recurso, tendo em vista seus elementos constitutivos. Os resultados permitem evidenciar que as relações políticas entre os diferentes gestores são observadas pelos agentes públicos como geradoras de vantagens competitivas, tanto no âmbito local (equipe de gestão e apoio legislativo), quanto nas relações que envolvem outros entes públicos (demais municípios, estado e união). Além das relações políticas no aspecto interno e externo da gestão pública, a vontade política, aliada à capacidade dos gestores e liderança também são elementos que contribuem para que o recurso político seja considerado um recurso estratégico.

Vantagem competitiva no setor público

Retornando à questão central da RBV, evidencia-se que a geração de vantagens competitivas é resultado dos recursos estratégicos e podem auxiliar no desempenho das organizações, dependendo dos seus arranjos internos (Barney, 1991). Nesse sentido, Carmeli e Cohen (2001) destacam que existem diferentes abordagens entre as organizações do setor privado e do setor público, considerando que a competitividade entre as empresas exige diferenciações de posicionamento (Porter, 1980), pois seu objetivo é o lucro, enquanto nas entidades públicas a competitividade se dá em termos de recursos, pois o melhor resultado deve ser o bem-estar social.

Matthews e Shulman (2005) mencionam que as organizações públicas sofrem pressões por resultados e eficiência, principalmente por parte dos usuários dos

serviços públicos. Por sua vez, a eficiência é a razão apontada como justificativa para algumas ações, como as terceirizações (Bresser-Pereira, 2018). Tais argumentos são corroborados neste estudo pelos Gestores 01, 07, 08 e 10, ao mencionarem a terceirização de determinados serviços como forma de elevar a qualidade e reduzir a necessidade de recursos financeiros para alocação nos gastos públicos.

No entanto, para compreender o entendimento dos agentes públicos quanto ao tema, foi questionado aos participantes da pesquisa quais recursos estratégicos são geradores de vantagens competitivas na gestão municipal. No primeiro momento, observa-se que os respondentes enfatizam características locais, ressaltando potencialidades de exploração econômica e atrativos turísticos, sociais, culturais, mercadológicos e educacionais, como diferenciadores das demais cidades, tanto na captação de pessoas, quanto de novos empreendimentos, corroborando os achados de Barrutia e Echebarria (2015).

Com relação aos recursos internos citados pelos participantes da pesquisa, identifica-se a importância do recurso humano, da competência técnica e da gestão do conhecimento, associados aos recursos organizacionais, sendo referenciados os sistemas de controle e a capacidade de planejamento dos gestores públicos. Esses achados vão ao encontro dos resultados apontados por Abreu e Antonialli (2017) que ressaltam a importância dos recursos organizacionais e humanos, com destaque para a gestão do conhecimento e o uso estratégico de ativos intangíveis. Outros autores como Lee e Whitford (2012) e Pee e Kankanhalli (2016) também apontam os recursos humanos e organizacionais como geradores de vantagens competitivas no setor público. Para ilustrar as evidências mencionadas, apresentam-se na Tabela 4 as falas dos participantes da pesquisa que permitem tal identificação.

Tabela 4

Recursos geradores de vantagens competitivas

| Agente público | Trechos das entrevistas transcritas |
|-----------------------|--|
| Gestor-02 | Dentro do aspecto interno, eu acredito que essa capacitação, esse aperfeiçoamento dos recursos humanos e o entendimento das diversas atividades que fazem, vai resultar num bom atendimento do cidadão. |
| Gestor-05 | O uso dos sistemas para isso é fundamental, para essa competitividade. Ao mesmo tempo em que de nada adianta um excelente sistema se a gente não tiver o recurso humano aliado a ele. |
| Gestor-06 | Aprimorar a tecnologia, simplificar os processos, mas precisamos de pessoas qualificadas para fazer isso. |
| Gestor-07 | Eu acho que são dois: recursos humanos, a gente tem recursos humanos bem qualificados, bem comprometidos com fazer a coisa certa [...] e a questão dos recursos organizacionais também. Essa questão dos métodos que se trabalham e essa interface que possibilita isso. |

Nota. Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se, conforme as falas apresentadas na Tabela 4, que na percepção dos agentes públicos os recursos humanos e os organizacionais evidenciam-se como geradores de vantagens competitivas na gestão pública, sendo destacadas as capacidades internas para competir em determinados ambientes. Como exemplo, cita-se o fato do município decidir captar novas empresas e empreendimento, e para tanto apresenta seus atrativos locais para obter vantagens em relação aos concorrentes. No exemplo, a decisão do investidor de instalar sua empresa na cidade pode considerar diferentes informações locais, considerando o aspecto econômico (concorrentes diretos, economia local, logística, malha viária, incentivos

tributários, dentre outros), social (mercado de trabalho, indicadores de qualidade de vida, educação e renda média da população) e humano (qualidade e disponibilidade de mão de obra).

Outro exemplo referido diz respeito à decisão do ente público de ampliar seu quadro de servidores através da realização de um concurso público. Os possíveis profissionais com condições de ocupar as vagas ofertadas podem considerar diversos fatores para tomar a decisão de se candidatar ao cargo, tais como salário, plano de carreira, custo de vida na cidade, oportunidade de continuidade de estudos e o mercado imobiliário. Neste contexto, segundo os participantes da pesquisa, observam-se tais atributos positivamente na cidade.

Assim, os aspectos mencionados representam recursos interno que podem ser geradores de vantagens competitivas e são considerados tanto por empresas quanto por cidadãos no momento de decidir em que município irão se instalar. Deste modo, pode se evidenciar que os aspectos locais e geográficos são potencialmente geradores de vantagens competitivas. No entanto, verifica-se que os recursos necessários à gestão pública merecem maior atenção para análise da geração de vantagens competitivas, podendo tal aspecto ser decisivo para o alcance dos objetivos do setor público.

Considerações finais

Com o objetivo de analisar os recursos estratégicos e as fontes geradoras de vantagens competitivas utilizadas na gestão pública municipal, desenvolveu-se o presente estudo, com uma abordagem qualitativa, por meio de um estudo de caso no município de Santa Maria/RS, sendo coletados dados por meio de entrevistas e documentos.

No tocante aos recursos estratégicos considerados para elaboração de objetivos e metas na gestão pública municipal, identifica-se a ênfase na escassez dos recursos financeiros. Conforme mencionado nos instrumentos do planejamento governamental, verifica-se que os recursos financeiros são apontados como necessários para o alcance dos objetivos, mas destinam-se à aquisição e formação de outros tipos de recursos. Ao estabelecer as fontes de ingresso dos recursos financeiros e alocar sua aplicação conforme o orçamento, os gestores públicos direcionam os gastos para aquisição de serviços e despesas de custeio da máquina pública ou para a aquisição de bens, constituindo um patrimônio público (recursos físicos internos e externos), sendo empregados na prestação de serviços à sociedade. Desta forma, estes recursos são observados como importantes elementos para o alcance dos objetivos da gestão. Porém, contrariando a literatura, não há consenso quanto à identificação dos recursos financeiros como estratégicos, podendo ser assim observado quando em conjunto com outros recursos, capacidades e competências ou características locais.

Além dos recursos financeiros, outros tipos de recursos são mencionados, destacando-se o papel fundamental dos recursos humanos na utilização dos demais tipos de recursos e no desenvolvimento dos recursos organizacionais, dentre eles os sistemas de informação e os recursos tecnológicos, a cultura organizacional e a gestão do conhecimento. Na mesma linha, ao investigar a percepção dos gestores quanto aos recursos, capacidades e competências geradoras de vantagens competitivas, considerando os critérios valor, raridade, inimitabilidade e a

capacidade da organização de explorar um recurso, conforme o modelo VRIO (Barney & Hesterly, 2007), percebe-se que os recursos humanos apresentam tais características, sendo reconhecidos como estratégicos. Além dos recursos humanos, referencia-se como recursos estratégicos também a qualificação do pessoal, o aprendizado e a capacidade técnica dentre as competências dinâmicas.

O servidor público qualificado, detentor de capacidades relacionadas à função e com foco em servir, é o recurso estratégico que move os demais. Os achados corroboram com os estudos anteriores que destacam o recurso humano e o conhecimento como recursos estratégicos no setor público (Andrews, Beynon, & Mcdermont, 2016; Goddard & Simm, 2017; Lee & Whitford, 2012; Matthews & Shulman, 2005; Pee & Kankanhalli, 2016). Por sua vez, os recursos organizacionais desenvolvidos internamente também são identificados como recursos estratégicos pelos gestores, que ressaltam a cultura organizacional e o conhecimento multidisciplinar de suas equipes de trabalho, além das capacidades analíticas, o mapeamento de processos e o desenvolvimento de tecnologias e sistemas de controle. Um ponto ressaltado pelos gestores diz respeito à necessidade de se estabelecer mecanismos de comunicação para divulgação dos objetivos e metas da gestão, sendo reconhecida a presença de um elemento chamado pelos participantes da pesquisa de vontade política dos gestores. Esse elemento pode ser considerado como recurso político, conforme observado por Lee e Whitford (2012), porém como um tipo de recurso organizacional.

Assim, considerando sua relevância frente aos resultados evidenciados, é pertinente reconhecer os recursos políticos e as capacidades de gestão como geradoras de vantagens competitivas no setor público. Nesse ponto, os resultados destacam que as vantagens competitivas devem considerar os aspectos internos da gestão e os elementos locais, tendo em vista que a competição existente entre municípios se dá por mais recursos, sejam eles financeiros, humanos ou organizacionais (Barrutia & Echebarría, 2015).

Como contribuição ao modelo VRIO, ao ser utilizado nas organizações públicas, verifica-se que as variáveis raridade e inimitabilidade exigem um esforço dos sujeitos de análise, cabendo adaptações, voltando-se para as características que diferenciam o ente público, enquanto localidade, tendo em vista que alguns recursos da gestão pública, como os financeiros, sofrem influência de fatores legais.

Conforme exposto, os resultados da pesquisa podem contribuir aos municípios na identificação dos recursos estratégicos geradores de vantagens competitivas e podem ser fonte de explicação para o melhor desempenho. Contudo, algumas limitações da pesquisa devem ser observadas, como a sua impossibilidade de generalização, tendo em vista a realização de um estudo de caso. Assim, sugere-se a continuidade de pesquisas com o uso da RBV no setor público, testando as variáveis e elementos aqui evidenciados, estendendo-se a pesquisa com uma amostra de municípios para contribuir com a validade dos achados, utilizando-se desses elementos para avaliação e mensuração do desempenho da gestão pública municipal.

Referências

- Abreu, A. A., & Antonialli, L. M. (2017). Aplicação da teoria RBV ao setor de serviços de saúde: uma revisão sistemática de literatura. *Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios*, 10(1), 140-168. <http://dx.doi.org/10.19177/reen.v10e12017140-168>
- Andrews, R., Beynon, M. J., & McDermott, A. M. (2016). Organizational capability in the public sector: A configurational approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2), 239-258. <https://doi.org/10.1093/jopart/muv005>
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Portugal: Edições 70.
- Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of management*, 17(1), 99-120. <https://doi.org/10.1177/014920639101700108>
- Barney, J. B., & Hesterly, W. S. (2007). *Administração estratégica e vantagem competitiva*. Reino Unido: Pearson.
- Barney, J. B. & Hesterly, W. S. (2011). *Administração Estratégica e Vantagem Competitiva. Conceitos e Casos*. (3ª ed.) Reino Unido: Pearson.
- Barrutia, J. M., & Echebarria, C. (2015). Resource-based view of sustainability engagement. *Global Environmental Change*, 34, 70-82. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2015.06.009>
- Bresser-Pereira, L. C. (2018). *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio De Janeiro: Editora FGV.
- Bryson, J. M., Ackermann, F., & Eden, C. (2007). Putting the resource-based view of strategy and distinctive competencies to work in public organizations. *Public Administration Review*, 67(4), 702-717. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00754.x>
- Câmara, R. H. (2013). Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. *Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia*, 6(2), 179-191.
- Carmeli, A. (2002). A conceptual and practical framework of measuring performance of local authorities in financial terms: analyzing the case of Israel. *Local Government Studies*, 28(1), 21-36. <https://doi.org/10.1080/714004135>
- Carmeli, A. (2006). The managerial skills of the top management team and the performance of municipal organizations. *Local Government Studies*, 32(02), 153-176. <https://doi.org/10.1080/03003930600586159>
- Carmeli, A., & Cohen, A. (2001). Organizational reputation as a source of sustainable competitive advantage and above-normal performance: an empirical test among local authorities in Israel. *Public Administration & Management: An Interactive Journal*, 6(4), 121-165.
- Carmeli, A., & Tishler, A. (2004). The relationships between intangible organizational elements and organizational performance. *Strategic Management Journal*, 25(13), 1257-1278. <https://doi.org/10.1002/smj.428>

- Chandler, A. D. (1962). Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Enterprise. *Massachusetts Institute of Technology Cambridge*, 4(2), 125-137.
- Chuang, S. H., & Lin, H. N. (2017). Performance implications of information-value offering in e-service systems: Examining the resource-based perspective and innovation strategy. *The Journal of Strategic Information Systems*, 26(1), 22-38. <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2016.09.001>
- Costa, J. M. A., Cunha, M. C., & de Araújo, R. B. M. (2010). Federalismo Cooperativo Brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. *Perspectivas em Políticas Públicas*, 3(5), 43-62.
- Creswell, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. (3ª ed.) Porto Alegre: Editora Armed.
- Dierickx, I., & Cool, K. (1989). Asset stock accumulation and the sustainability of competitive advantage: reply. *Management Science*, 35(12), 1504-1511. <https://doi.org/10.1287/mnsc.35.12.1514>
- Frederickson, N., Petrides, K. V., & Simmonds, E. (2012). Trait emotional intelligence as a predictor of socioemotional outcomes in early adolescence. *Personality and individual differences*, 52(3), 323-328. <https://doi.org/10.1016/j.paid.2011.10.034>
- Giambiagi, F. & Além, A. C. (2011). *Finanças públicas: Teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Goddard, A., & Simm, A. (2017). Management accounting, performance measurement and strategy in English local authorities. *Public Money & Management*, 37(4), 261-268. <https://doi.org/10.1080/09540962.2017.1295726>
- Gray, D. E. (2012). *Pesquisa no mundo real*. (2ª ed.) Porto Alegre: Editora Penso.
- Greer, C. R., Lusch, R. F., & Hitt, M. A. (2017). A service perspective for human capital resources: A critical base for strategy implementation. *Academy of Management Perspectives*, 31(2), 137-158.
- Grimm, C. M., & Smith, K. G. (1997). *Strategy as action: Industry rivalry and coordination*. Cincinnati, Ohio: South-Western College Pub.
- Hoskisson, R. E., Wan, W. P., Yiu, D., & Hitt, M. A. (1999). Theory and research in strategic management: Swings of a pendulum. *Journal of management*, 25(3), 417-456. [https://doi.org/10.1016/S0149-2063\(99\)00008-2](https://doi.org/10.1016/S0149-2063(99)00008-2)
- Kretzer, J., & Menezes, E. A. (2006). A Importância da Visão Baseada em Recursos na Explicação da Vantagem Competitiva. *Revista de Economia Mackenzie*, 4(4).
- Kohama, H. (2016). *Contabilidade Pública: Teoria e prática*. (15ª ed.) São Paulo: Editora Saraiva.
- Lee, S. Y., & Whitford, A. B. (2012). Assessing the effects of organizational resources on public agency performance: Evidence from the US federal government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(3), 687-712. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus050>
- Matthews, J., & Shulman, A. D. (2005). Competitive advantage in public-sector organizations: explaining the public good/sustainable competitive advantage

- paradox. *Journal of Business Research*, 58(2), 232-240.
[https://doi.org/10.1016/S0148-2963\(02\)00498-8](https://doi.org/10.1016/S0148-2963(02)00498-8)
- Melo, C. A. V. , Souza, S. S., & Bonfim, W. L. S. (2015). Federalismo e bons governos: uma análise política da gestão fiscal dos municípios. *Opinião Pública*, 21(3), 673-692. <https://doi.org/10.1590/1807-01912015213673>
- Paula, A. P. P. (2005). Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, 45(1), 36-49. <https://doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>
- Pee, L. G., & Kankanhalli, A. (2016). Interactions among factors influencing knowledge management in public-sector organizations: A resource-based view. *Government Information Quarterly*, 33(1), 188-199. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.06.002>
- Penrose, E. G. (1959). *The theory of the growth of the firm*. New York: Wiley.
- Porter, M. E. (1980). *Competitive Strategy: techniques for analyzing industries and competitors*. New York: Free.
- Porter, M. E. (1981). The contributions of industrial organization to strategic management. *Academy of Management Review*, 6(4), 609-620. <https://doi.org/10.5465/amr.1981.4285706>
- Prahalad, C. K., & Hamel, G. (1990). Core competency concept. *Harvard Business Review*, 64, 1-15.
- Ridder, H. G., Bruns, H. J., & Spier, F. (2005). Analysis of public management change processes: the case of local government accounting reforms in Germany. *Public administration*, 83(2), 443-471. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2005.00457.x>
- Ridder, H. G., Bruns, H. J., & Spier, F. (2006). Managing implementation processes: The role of public managers in the implementation of accrual accounting—evidence from six case studies in Germany. *Public Management Review*, 8(1), 87-118.
- Rosário, F. J. P., & Barbosa, J. D. (2002). Recursos e posicionamento competitivo nas PME'S. *Anais do Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Salvador, BA, Brasil, 23.
- Rumelt, R. P. (1984). Towards a strategic theory of the firm. *Competitive strategic management*, 26(3), 556-570.
- Soares, C. S., Flores, S. A. M., & Coronel, D. A. (2014). O comportamento da receita pública municipal: um estudo de caso no Município de Santa Maria (RS). *Desenvolvimento em questão*, 12(25), 312-338. <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2014.25.312-338>
- Souza, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, (24), 105-121. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>
- Szymaniec-Mlicka, K. (2014). Resource-based view in strategic management of public organizations—a review of the literature. *Management*, 18(2), 19-30.

- Teece, D. J., & Pisano, G. (1994). The dynamics capabilities of firms: an introduction. *Industrial and Corporate Change*, 3(3), 537-556. <https://doi.org/10.1093/icc/3.3.537-a>
- Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic management journal*, 18(7), 509-533. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0266\(199708\)18:7<509::AID-SMJ882>3.0.CO;2-Z](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0266(199708)18:7<509::AID-SMJ882>3.0.CO;2-Z)
- Wernerfelt, B. (1984). A resource-based view of the firm. *Strategic Management Journal*, 5(2), 171-180. <https://doi.org/10.1002/smj.4250050207>
- Yin, R. K. (2015). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. (5ª ed.) Porto Alegre: Editora Bookman.