

## Aplicação da *Resource-Based View* no Setor Público: Oportunidades de Pesquisa com Base em um Fragmento da Literatura no Contexto Internacional

### Application of Resource-Based View in the Public Sector: Research Opportunities Based on a Fragment of Literature in the International Context

*Cristiano Sausen Soares*(1); *Fabrcia Silva da Rosa*(2)

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

E-mail: cristianocontador@hotmail.com | ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6427-8699>

2 Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC, Brasil.

E-mail: fabriciasrosa@hotmail.com | ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4212-1065>

**Revista de Administração IMED**, Passo Fundo, vol. 12, n. 1, p. 77-104, janeiro-junho, 2022 - ISSN 2237-7956

[Recebido: novembro 19, 2020; Aprovado: dezembro 22, 2020; Publicado: agosto 23, 2022]

DOI: <https://doi.org/10.18256/2237-7956.2022.v12i1.4382>

Sistema de Avaliação: *Double Blind Review*

Editora-chefe: Giana de Vargas Mores

Editor Técnico: Wanduir R. Sausen

Como citar este artigo / How to cite item: [clique aqui/click here!](#)

## Resumo

Tomando por base a indicação de Matthews e Shulman (2005) para uso da *Resource-Based View* (RBV) nas organizações públicas, desenvolveu-se o presente estudo com o objetivo de analisar a aplicação da RBV no contexto das entidades do setor público, com base em um fragmento da literatura internacional, identificando oportunidades de pesquisa. Para tanto, seguindo a pesquisa qualitativa, descritiva e bibliográfica, foi constituído um Portfólio Bibliográfico (PB) a partir da busca em sete bases de dados internacionais por estudos anteriores que utilizaram essa teoria no contexto do setor público. Os resultados da busca identificaram 15 artigos para análise sistêmica a partir dos autores, ano de publicação, periódicos, objetivos e metodologia utilizada, além das oportunidades de pesquisa evidenciadas. Os resultados do estudo ressaltam como oportunidades de pesquisa a falta de atenção à interação entre os recursos tangíveis e intangíveis e o desempenho das organizações governamentais. Espera-se que os resultados encontrados possam contribuir com os pesquisadores interessados no tema e os gestores públicos na identificação de recursos estratégicos e geradores de vantagens competitivas sustentáveis.

*Palavras-chave:* Desempenho, Recursos estratégicos, Visão baseada em recursos.

## Abstract

Based on the indication of Matthews and Shulman (2005) for the use of Resource-Based View (RBV) in public organizations, this study was developed with the objective of analyzing the application of RBV in the context of public sector entities, with based on a fragment of international literature, identifying research opportunities. For this purpose, following qualitative, descriptive and bibliographic research, a Bibliographic Portfolio (BP) was created based on the search in seven international databases for previous studies that used this theory in the context of the public sector. The search results identified 15 articles for systemic analysis from the authors, year of publication, journals, objectives and methodology used, in addition to the research opportunities evidenced. The results of the study highlight as research opportunities the lack of attention to the interaction between tangible and intangible resources and the performance of government organizations. It is hoped that the results found can contribute to researchers interested in the topic and to public managers in the identification of strategic resources and generators of sustainable competitive advantages.

*Keywords:* Performance, Strategic resources, Resource-based view.

## 1 Introdução

O setor público desempenha importantes funções na sociedade, oferecendo bens e serviços com a finalidade de oportunizar bem-estar social aos seus cidadãos (Giambiagi & Alem, 2008). Para executar essa função, as entidades públicas devem realizar o controle dos recursos necessários em conformidade com os aspectos legais e considerando os objetivos traçados no seu planejamento (Alencar & Fonseca, 2016; Sowa & Lu, 2017). Nessa linha, os recursos financeiros, geralmente arrecadados na forma de tributos, são apontados como fundamentais à execução dos serviços públicos e considerados fatores determinantes para o bom desempenho (Ridder, Bruns, & Spier 2005). Contudo, além dos recursos financeiros, as organizações utilizam outros tipos de recursos (Barney & Hesterly, 2007).

Os recursos podem ser classificados como tangíveis ou intangíveis (Wernerfelt, 1984) e categorizados como recursos humanos, físicos, organizacionais, tecnológicos e reputacionais (Barney, 1991; Grant, 1991). De forma complementar aos recursos, as capacidades e competências internas da organização também executam finalidades essenciais (Prahalad & Hamel, 1990). Com isso, recursos, capacidades e competências são elementos organizacionais que devem ser considerados no planejamento de ações e fixação de objetivos, sendo reconhecidos como recursos estratégicos (Barney, 1991).

Os recursos estratégicos são aqueles capazes de desenvolver vantagens competitivas (Barney, 1991) e sua análise pode explicar o desempenho da organização (Vargas-Hernández & Garcia, 2018). Tal análise pode ser abordada sob diversas perspectivas teóricas, tendo como base o ambiente interno ou externo. De forma mais específica, enfatiza-se na perspectiva interna a Visão Baseada em Recursos – VBR (*Resource-Based View* – RBV), também conhecida como Teoria Baseada em Recursos, a qual contribui como suporte teórico para análise e identificação de recursos estratégicos nas organizações (Barney, 1991).

A RBV se desenvolveu a partir dos estudos econômicos de Penrose (1959), visando explicar por que algumas empresas apresentavam desempenho superior, em comparação às demais no mesmo segmento. Nessa linha, Wernerfelt (1984) infere que os recursos internos de uma organização são os responsáveis pelo desenvolvimento de vantagens competitivas e explicam o seu desempenho. À luz das considerações de Penrose (1959) e Wernerfelt (1984), Barney (1991) fundamenta a RBV sob a premissa de que os recursos são os principais determinantes do desempenho de uma organização e, com isto, define seus pressupostos, sendo por esta razão considerado um dos principais expoentes da teoria.

Como exposto, depreende-se que a RBV se desenvolveu a partir da perspectiva econômica, cuja aplicação se volta para o campo da gestão estratégica, sendo largamente utilizada no contexto privado (Barney, 1991; Peteraf, 1993; Teece, Pisano,

& Shuen, 1997; Barney & Hesterly, 2007). No entanto, seu uso também é indicado às organizações públicas, servindo como mecanismo de análise dos recursos internos (Matthews & Shulman, 2005).

Para apoiar estudos nesse tema, Szymaniec-Mlicka (2014) realizou uma pesquisa em três bases de dados (*Ebsco*, *Emerald Management Plus* e *Science Direct*), visando apresentar um aporte teórico e empírico de estudos que utilizaram a RBV na gestão das organizações públicas, porém sem explorar as oportunidades de pesquisas ressaltadas nos estudos identificados. Ao realizar uma busca de estudos em uma base de dados no Brasil (SPELL – *Scientific Periodicals Eletronic Library*), não foram identificados estudos aplicados no setor público com o uso da RBV, sendo levantada como oportunidade de pesquisa a ampliação dos estudos anteriores, no contexto internacional, para destacar as lacunas evidenciadas.

Diante do exposto, verifica-se a questão: como os estudos internacionais utilizam a *Resource-Based View* no contexto do setor público? Para responder a questão, o presente estudo tem por objetivo analisar a aplicação da *Resource-Based View* nas entidades do setor público, com base em estudos internacionais, identificando oportunidades de pesquisa.

A identificação e o desenvolvimento de recursos, capacidades e competências voltados à produção de maior valor público e ao atendimento das necessidades dos usuários dos serviços prestados, constituem-se como importantes desafios da gestão de entidades públicas (Ridder, Bruns, & Spier, 2005). Como resultados dessa identificação, podem surgir novos indicadores de desempenho, além de diferentes arranjos organizacionais e novos recursos (Bryson, Ackermann, & Eden, 2007).

Entender o comportamento dos recursos, capacidades e competências em organizações complexas (Carmeli & Tishler, 2004), como é o caso das entidades do setor público, bem como suas interações com elementos internos da gestão, contribui para o desenvolvimento da teoria. Da mesma forma, podem ser identificadas novas oportunidades de pesquisas ao ser observado um fragmento da literatura acerca do tema. Assim, o presente estudo se diferencia dos demais ao evidenciar o uso da RBV no setor público e suas contribuições práticas, além de levantar as lacunas teóricas e oportunidades de pesquisa salientadas nos estudos anteriores.

Nesse cenário, o presente estudo visa contribuir para a identificação de recursos que viabilizem a elaboração de estratégias voltadas à exploração dos recursos estratégicos, bem como ao desenvolvimento de ações para promover melhorias de desempenho. Como reflexo, o estudo contribui para o desenvolvimento da teoria e aplicação no setor público e no estudo das vantagens competitivas, auxiliando no processo de gestão.

## 2 Referencial Teórico

Diferentes pesquisadores no campo da gestão estratégica investigam as razões que justificam o desempenho superior de algumas organizações em comparação às demais, utilizando a RBV para análise dos recursos estratégicos e vantagens competitivas como elementos diferenciais (Borges, Alves, de Paula, & da Costa, 2020; Faria Oliveira Junior, 2018; Vargas-Hernández & Garcia, 2018). Contudo, mesmo sendo indicada a aplicação da RBV para análise das organizações públicas (Matthews & Shulman, 2005; Szymaniec-Mlicka, 2014), são escassos estudos no contexto brasileiro, cabendo investigar as oportunidades de pesquisas destacadas em estudos internacionais para contribuir com sua aplicação no setor público.

### 2.1 *Resource-Based View - RBV*

A RBV tem no estudo de Penrose (1959) seu trabalho seminal. Com uma abordagem econômica, a partir de um olhar voltado para o interior das organizações, Penrose (1959) realizou seu estudo com o objetivo de explicar as diferentes performances entre empresas do setor industrial. Para a autora, uma empresa é formada por um conjunto de recursos interligados em uma estrutura administrativa, cuja disposição e diferentes combinações de usos são definidas por decisões de seus gestores (Penrose, 1959). Os estudos que seguiram (Wernerfelt, 1984; Dierichx & Cool, 1989; Prahalad & Hamel, 1990; Barney, 1991; Grant, 1991; Peteraf, 1993; Teece, Pisano, & Shuen, 1997) contribuíram com o desenvolvimento da teoria e sua aproximação à gestão estratégica.

Ao publicar o estudo *Resource-Based View of the Firm*, Wernerfelt (1984) nomina a teoria e aproxima as considerações econômicas de Penrose (1959) às bases estratégicas de Porter (1980). Nesse estudo, Wernerfelt (1984) conceitua recurso como qualquer ativo que pode ser visto como um ponto forte ou elemento de fraqueza dentro da empresa. Ao considerar a perspectiva dos recursos internos na área estratégica, Dierichx e Cool (1989) afirmam que a dimensão chave da formulação de uma estratégia pode ser entendida como a tarefa de fazer apropriadas escolhas a respeito da estratégia de gastos, com o intuito de acumular recursos e capacidades. Porém, Prahalad e Hamel (1990) introduziram na discussão as competências essenciais como um conjunto de capacidades únicas que se apresentam à organização como diferentes formas de possibilitar a criação de novos produtos ou serviços.

Nesse sentido, Barney (1991) define que recursos são todos os bens, capacidades, processos organizacionais, atributos, informações e conhecimentos da organização que permitem a concepção e implementação de estratégias que possam melhorar seu desempenho. Com esse conceito, Barney (1991) admite que recursos estratégicos são todos os recursos, capacidades e competências internas da organização que podem

desenvolver vantagens competitivas sustentáveis e são empregadas para melhorar o desempenho. Para o autor, a criação de vantagens competitivas sustentáveis depende de recursos únicos e capacidades internas para competir em determinado ambiente (Barney, 1991).

A partir desse conceito, Barney (1991) complementa a teoria e define seus pressupostos sob a premissa de que os recursos são os principais determinantes do desempenho da organização e pode explicá-lo com base na sua forma de utilização e gestão. Além disso, admite que os recursos não são perfeitamente móveis entre as firmas, argumentando que as organizações de um determinado setor são heterogêneas em relação aos recursos estratégicos por elas controlados (Barney, 1991). No entanto, para identificar vantagem competitiva, a RBV examina as características organizacionais internas em relação ao seu desempenho, diferenciando-se das demais teorias que se dedicam a analisar as oportunidades e ameaças no ambiente externo (Toigo, 2019).

Os diferentes recursos, capacidades e competências de uma organização, seus arranjos e configurações, são apontados como fatores explicativos para o desempenho organizacional (Barney, 1991). Tal afirmação sustenta-se nos resultados de Penrose (1959) e Wernerfelt (1984), considerados os precursores da RBV. Ademais, a RBV se desenvolveu com a finalidade de explicar o desempenho das organizações, reconhecendo seus recursos internos e como eles são alocados em suas estratégias (Wernerfelt, 1984; Barney, 1991; Grant, 1991).

Os recursos foram classificados por Wernerfelt (1984), como tangíveis ou intangíveis. Os recursos tangíveis são aqueles ativos corpóreos, passíveis de contabilização e que podem ser vistos, mensurados e quantificados, tendo como exemplos o capital da empresa, as máquinas e instalações, enquanto os recursos intangíveis são ativos imateriais, não visíveis e raramente são contabilizados (Wernerfelt, 1984). Conforme Hitt, Ireland e Hoskisson (2008), os recursos intangíveis são difíceis de serem adquiridos no mercado, imitados ou substituídos, citando-se como exemplo a cultura organizacional.

Assim como a cultura organizacional, a experiência, a marca e a aprendizagem organizacional podem ser citados como recursos intangíveis e heterogêneos entre as organizações, pois não podem ser facilmente implantados e imitados por outras empresas, além de serem fontes de vantagens competitivas (Hitt, Ireland, & Hoskisson, 2008). Essa perspectiva inclui no conceito de recursos as capacidades organizacionais, tendo em vista que representam um conjunto de bens intangíveis, cujas características de heterogeneidade e imobilidade, além da dificuldade de imitação e substituição, podem ser identificadas (Barney, 1991). Esses recursos são usados na execução das atividades organizacionais, considerando seus processos internos e as alterações provocadas na estrutura da organização.

As capacidades são recursos que se relacionam com processos específicos, desde o desenvolvimento de produtos ou serviços até a tomada de decisões, passando pelas

rotinas internas (Nelson & Winter, 1982). Ademais, as capacidades organizacionais podem ser definidas como o resultado da interação dos recursos e competências internas da organização (Prahalad & Hamel, 1990). Com isso, as capacidades organizacionais surgem da alocação diferenciada e estratégica de determinados recursos, resultando em interações sociais dinâmicas que são estabelecidas na organização como uma forma coletiva de enfrentamento dos problemas (Schreyögg & Kliesch-Ebertl, 2007).

Em contraponto, as competências representam um tipo de capacidade que determina a utilização dos demais recursos da organização, buscando os melhores resultados e o desenvolvimento de vantagens competitivas (Teece, Pisano, & Shuen, 1997). Essas competências representam elementos geradores de vantagens competitivas, enquanto as capacidades dinâmicas são descritas como as habilidades de reconfigurar e recombinar os demais recursos com o propósito de responder às mudanças no ambiente (Teece, Pisano, & Shuen, 1997). Assim, é notória a importância das capacidades e competências no desenvolvimento dos estudos com base na RBV, resultando na ramificação de subcorrentes teóricas com direções distintas (Toigo, 2019), incluindo o conceito de competência central (Prahalad & Hamel, 1990), capacidades dinâmicas (Teece, Pisano, & Shuen, 1997), liderança estratégica (Rowe, 2002) e visão baseada em conhecimento (Foss, 1996).

Além da classificação dos recursos apresentada por Wernerfelt (1984), há outros recursos, capacidades e competências identificados na literatura. Barney (1991) classifica os recursos entre físicos, humanos e organizacionais, enquanto Grant (1991) classifica-os entre estruturais, financeiros e reputacionais. Ainda, outros pesquisadores corroboram às classificações apresentadas e contribuem ao destacar os seus conceitos e aplicações em estudos que utilizam a RBV, identificando os recursos: físicos (Barney, 1991; Grant; 1991); financeiros (Grant; 1991); humanos (Barney, 1991; Grant; 1991); organizacionais (Barney, 1991; Grant; 1991); reputacionais e tecnológicos (Grant; 1991).

Ao considerar os estudos realizados com base na RBV, Hesterly e Barney (2011) concentraram as definições, resumindo a classificação em categorias de recursos, sendo eles: financeiros; físicos; humanos; organizacionais. Para os autores, os recursos financeiros são todos os ativos monetários empregados na criação e implantação de uma estratégia na organização, incluindo-se os valores de acionistas, credores, bancos e aplicações financeiras; enquanto os recursos físicos compreendem a tecnologia física, incluindo-se as máquinas, instalações e sua localização. Os recursos humanos são formados pelo conjunto de ações relativas às pessoas dentro da organização, incluindo treinamento, experiências, relacionamentos e demais aspectos individuais, ao passo que os recursos organizacionais se caracterizam enquanto atributos de grupo, incluindo a estrutura organizacional, seus sistemas formais e informais de controles e coordenação (Barney & Hesterly, 2007).

Em síntese, os recursos estratégicos que proporcionam vantagens competitivas devem ser escassos, únicos e apresentar eficiência superior, além de possuir mobilidade imperfeita e dificuldades de imitação ou substituição, uma vez adquiridos ou acumulados (Peteraf, 1993). Dessa forma, sob a perspectiva da RBV, a gestão estratégica entende que os recursos estratégicos geram vantagens competitivas sustentáveis. Para Barney (1991), ao identificar as características dos recursos e os aspectos relativos à geração de vantagens competitivas sustentáveis, a organização estará desenvolvendo recursos estratégicos.

No estudo publicado no *Journal of Management*, Barney (1991) define os critérios para avaliar as potencialidades de um recurso com o objetivo de caracterizá-los como geradores de vantagens competitivas sustentáveis, sendo apontados: o valor (V); a raridade (R), a inimitabilidade (I) e a substituibilidade (S). A partir dos critérios definidos por Barney (1991), foi constituído um modelo de análise como formador de indicadores que sustentam a RBV.

Barnett e Burgelman (1996) realizaram um estudo com a aplicação do modelo proposto por Barney (1991) para examinar os critérios definidos como identificadores dos recursos considerados estratégicos e que geram desempenhos superiores à organização, concluindo que tais critérios são consistentes. No entanto, o desenvolvimento de estudos teóricos e empíricos que utilizaram essa temática provocaram algumas alterações nas definições iniciais, contribuindo com a sua evolução. Nesse sentido, verifica-se que os três primeiros critérios permaneceram praticamente inalterados, enquanto o critério substituibilidade foi modificado para o critério organização. Para Barney e Hesterly (2007), a empresa possui um recurso estratégico quando desenvolve uma vantagem competitiva sustentável, sendo assim reconhecido ao ser adotado em uma estratégia de criação de valor que não possa ser imitada. Para tanto, a organização deve ter a capacidade de explorar tal recurso.

Com este entendimento, para que um recurso seja identificado como estratégico e que seja fonte de vantagem competitiva sustentável, descrevem-se os critérios que embasam os pressupostos da RBV: (i) ter valor à organização; (ii) ser raro; (iii) ser difícil de imitar; (iv) a organização deve ter capacidade de explorar tal recurso (Barney & Hesterly, 2007). Assim, embasado nos critérios valor (V), raridade (R), inimitabilidade (I) e organização (O), o modelo ficou conhecido como VRIO, contribuindo com as organizações que, embora possuidoras de recursos valiosos, raros e difíceis de imitar, não conseguem transformá-los em melhores resultados e desempenhos superiores (Vargas-Hernández & Garcia, 2018).

O critério valor refere-se aos recursos e capacidades considerados valiosos à organização, possibilitando a adoção de estratégias que melhorem sua eficiência e permitem a exploração de oportunidades e neutralização de possíveis ameaças externas (Hitt, Ireland, & Hoskisson, 2008). Ao comparar o foco de abordagem de Barney

(1991), verifica-se que inicialmente enfatizava a estratégia baseada em um recurso de valor, alterando o foco para o recurso e a capacidade em si, permitindo sua exploração estrategicamente (Barney & Hesterly, 2007). Neste sentido, é possível inferir que mesmo possuindo um recurso ou capacidade de valor para a organização, esse não será fonte de vantagem competitiva se os concorrentes também o possuírem, sendo necessário que tais elementos sejam raros.

Em se tratando da raridade, Barney e Hesterly (2007) explicam que este critério está ligado ao anterior, visto que se um determinado recurso é considerado de valor e está presente nos seus concorrentes, esses também podem desenvolver a capacidade de alocá-los em suas estratégias. Neste sentido, os autores reafirmam que se um recurso é controlado por diversos concorrentes, dificilmente gera vantagem competitiva para seus detentores, pois são comuns. Assim, entende-se que um recurso valioso será fonte de vantagem competitiva se também for raro. Desta forma, um recurso de valor e raro somente será fonte de vantagem competitiva sustentável para uma organização quando os seus concorrentes não puderem imitá-lo (Silva, Gohr, & Leite, 2018).

O critério inimitabilidade diz respeito aos recursos que não podem ser imitados ou copiados pelos concorrentes. Barney e Hesterly (2007) dizem que um recurso valioso e raro será fonte de vantagem competitiva sustentável se seus concorrentes não o possuírem ou enfrentarem desvantagens de custos para desenvolvê-los. Deste modo, verifica-se a flexibilização em relação à questão da inimitabilidade, que introduz a possibilidade de um concorrente conseguir reproduzir tal recurso a custo superior, tornando a imitação limitada e a possibilidade de exploração desse recurso (Hitt, Ireland, & Hoskisson, 2008).

Por fim, Barney (1991) apresentou a substituíbilidade como critério para identificação de recursos que geram vantagens competitivas. Para o autor, quando um recurso puder ser substituído por outro recurso equivalente e que possibilite a mesma estratégia ou capacidade, tal recurso deixa de ser fonte de vantagem competitiva sustentável. No entanto, Barney e Hesterly (2007) inseriram na discussão as questões da organização, ressaltando que uma empresa poderá aproveitar uma vantagem competitiva sustentável se possuir recursos valiosos, raros e difíceis de imitar, além de estar estruturada para explorá-los. Deste modo, os elementos de uma organização voltados à maximização de exploração dos recursos referem-se à estrutura organizacional, composição hierárquica e sistemas formais e informais de controles gerenciais. Tais elementos da organização viabilizam a exploração dos recursos na geração de vantagens competitivas sustentáveis (Vargas-Hernández & Garcia, 2018).

Diante do exposto, entende-se que o modelo VRIO é uma ferramenta teórica de análise, constituída a partir do estudo dos recursos controlados por uma organização e a sua utilização permite a geração de vantagens competitivas sustentáveis. Contudo, Barney e Hesterly (2007) conceituam recurso como todo ativo tangível ou intangível

que pode ser utilizado para criar e implementar estratégias. Com esse conceito, destaca-se que a RBV não está preocupada apenas com a vantagem competitiva ou competitividade, dirigindo-se também ao planejamento e controle de metas estabelecidas, além de indicadores de desempenho.

No aspecto conceitual dos recursos estratégicos, Barney e Hesterly (2007) afirmam que as capacidades são subconjuntos de recursos organizacionais que permitem a exploração de outros recursos. No entanto, uma capacidade isolada não é suficiente para permitir a criação e implementação de uma estratégia, porém um conjunto de recursos e capacidades possibilita tais ações (Barney & Hesterly, 2007). Assim, tanto a capacidade de gestão quanto a competência de aprendizagem integram a RBV e são considerados recursos essenciais para o alcance dos resultados desejados pela organização. Conforme a RBV, cada organização presente em determinado setor, seja ele público ou privado, pode ser considerada um conjunto de recursos produtivos e sua forma de utilização depende das percepções e habilidades de seus gestores e colaboradores, além das diferentes visões estratégicas adotadas.

Nessa perspectiva, outra abordagem teórica que merece destaque é a visão baseada em conhecimento. Desenvolvida a partir da RBV, a visão baseada no conhecimento é uma abordagem que considera a empresa como portadora de conhecimento organizacional, tácito e social (Foss, 1996). Nonaka (1994) afirma que as organizações apresentam desempenhos superiores às outras do mesmo mercado devido ao conhecimento organizacional interno, sugerindo uma ênfase comportamental. No entanto, a pesquisa baseada em conhecimento, seja individual ou coletivo, tende a voltar-se aos processos e rotinas internos, como verificado no estudo de Cohen e Levinthal (1990). Os referidos autores analisaram a aprendizagem e a inovação de acordo com a capacidade de absorção dessas competências pela empresa, referindo-se à identificação do valor do conhecimento, assimilação e aplicação voltado ao resultado. Também destacam que a facilidade de aprendizagem está relacionada aos conhecimentos pré-existentes na organização (Cohen & Levinthal, 1990). Em contribuição, Teece, Pisano e Shuen (1997) ressaltam que não existe uma forma única ou melhor de aprender, mas que diferentes abordagens podem ser exercidas em diferentes ambientes de conhecimento.

As pesquisas realizadas sob a perspectiva da liderança estratégica concentram-se nos indivíduos (gestores), grupos de indivíduos (equipe de gestores) ou órgãos de governança (diretoria), sendo tais elementos considerados importantes fontes de vantagem competitiva (Hitt, Ireland, & Hoskinsson, 2008). Nessa vertente, os estudos analisam as funções desempenhadas pelos gestores e seus impactos na estrutura e no resultado da organização.

Porter (1980) defende que uma estratégia adotada pelas organizações para desenvolver e sustentar uma vantagem competitiva é a diferenciação frente aos seus concorrentes. Nesta concepção, uma organização ao definir uma estratégia de ação

deve mapear o ambiente e considerar as oportunidades e ameaças, sobretudo com relação aos seus principais competidores (Porter, 1980). A partir dessa análise, volta-se ao ambiente interno para diagnosticar suas forças e necessidades de neutralização das ameaças, apresentando-as por meio dos atributos valor, raridade, dificuldade de imitação e capacidade organizacional de explorá-lo como recursos estratégicos, visando identificá-los como geradores de vantagens competitivas sustentáveis para o alcance dos objetivos da gestão.

Os estudos realizados sob a perspectiva da RBV baseiam-se na premissa de que os recursos internos da organização podem explicar seu desempenho (Barney, 1991), sendo a geração de vantagens competitivas oriunda das formas como esses recursos são agrupados, explorados e interagem com os demais, salientando que cada organização apresenta formas distintas de combinar tais recursos (Serra, Ferreira, Pereira, & Lissoni, 2008).

Considerando os conceitos apresentados, verifica-se que a RBV contribui com as organizações no contexto do setor privado, tanto em termos de competitividade quanto em relação aos aspectos estratégicos, sendo sugerido seu emprego nas organizações do setor público (Matthews & Shulman, 2005). De acordo com esses aspectos, podem ser identificados estudos com base na RBV realizados no contexto das organizações públicas. Porém, uma discussão pertinente refere-se ao conceito de vantagem competitiva nessas entidades, pois representa um dos elementos centrais da RBV.

## 2.2 Setor público

Ao longo da história, são referenciadas três formas científicas que identificam as diretrizes e fases da administração das entidades do setor público: a administração patrimonialista; a administração burocrática; a administração gerencial (Mizael, Boas, Pereira, & Santos, 2013). No entanto, para melhor entendimento dessas fases é necessário acompanhar o contexto histórico, iniciando no período monárquico até os dias atuais.

O primeiro período da administração pública refere-se à administração patrimonialista, em que o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do governante e os servidores eram propriedades do monarca (Bresser-Pereira, 2009). Essa fase da administração pública é caracterizada pela ineficiência, corrupção e nepotismo. Com o capitalismo e a democracia dominando o mercado e a sociedade civil, a ênfase da administração pública foi direcionada aos aspectos burocráticos, sendo caracterizada pela profissionalização, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo (Bresser-Pereira, 2009). Assim, a administração burocrática se desenvolveu como alternativa ao combate à corrupção, característica da administração patrimonialista, porém, voltando-se para si com controles inflexíveis e ineficientes. No entanto, tais aspectos persistiram no setor público devido aos conceitos patrimonialistas arraigados na sua cultura organizacional (Paes de Paula, 2005).

A expansão das funções econômicas e sociais do Estado e o desenvolvimento tecnológico, além da globalização da economia mundial ocorrida na segunda metade do século XX, trouxeram outra profunda reforma à administração pública, agora com uma abordagem gerencial, mais flexível e eficiente (Bresser-Pereira, 2009). Conforme o autor, baseada nos conceitos de qualidade e eficiência, a partir de uma visão gerencialista, desenvolveu-se na Europa uma abordagem teórica denominada *New Public Management* (NPM). Nessa fase gerencialista, o setor público se volta aos anseios do cidadão, ressaltando a necessidade de reduzir custos e elevar a qualidade dos serviços, mediante a gestão de processos que visam ao bem comum e ao desenvolvimento econômico (Bresser-Pereira, 2009).

A melhoria da gestão pública é um aspecto representado no conceito da NPM, que tem como objetivo tornar o serviço público mais eficiente, utilizando técnicas de gestão de negócios privados com foco na medição de desempenho e satisfação dos usuários (Milan, Eberle, Corso, & De Toni, 2015; Soares & Rosa, 2019). Para Denhardt e Denhardt (2000), a NPM introduz no conceito a prestação de contas, promovendo maior transparência e responsabilização dos gestores públicos com a aplicação dos recursos públicos, em especial os financeiros, advindos da arrecadação tributária.

Nesse sentido, a administração pública gerencial representa um importante avanço, mas que não chega a romper com os estilos anteriores (patrimonialista e burocrático), enraizados na cultura organizacional do setor público, mas muda o foco dos controles para os resultados, abrindo espaço para a formulação de estratégias direcionadas aos valores da eficiência, com o desenvolvimento de uma cultura gerencial no setor público (Andrade, 2012).

De maneira geral, a prestação de serviços públicos refere-se ao atendimento das demandas da sociedade, visando ao seu bem-estar, razão apontada como justificativa para a existência do Estado (Giambiagi & Alem, 2008). Assim, em conformidade à legislação e às normas de finanças públicas, os governantes passaram a sentir a necessidade de realizar o planejamento das ações no curto e longo prazos, estabelecendo metas e objetivos a serem alcançados no decorrer dos seus mandatos (Kohama, 2016).

No Brasil, em se tratando da administração pública direta, as prioridades e possíveis ações para o atendimento das demandas dos cidadãos são primeiramente registradas no plano de governo, entregue à justiça eleitoral durante a campanha para eleição ao cargo público (Andrade, 2012). Após eleito, ao tomar posse, o agora gestor público e sua equipe de governo devem formalizar o planejamento das ações e objetivos a serem alcançados na sua gestão, transcrevendo as prioridades elencadas no plano de governo para as peças orçamentárias obrigatórias: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Kohama, 2016).

Em obediência às normas, os recursos financeiros e outros ativos necessitam ser controlados de forma orçamentária e patrimonial. O controle orçamentário se dá

por meio das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), com a evidenciação da previsão e realização das receitas e a fixação e execução das despesas (Andrade, 2012). Por outro lado, Kohama (2016) esclarece que o controle patrimonial ocorre por meio do registro e evidenciação dos fatos contábeis que provocam variações patrimoniais, sejam elas aumentativas (ingresso de receita no patrimônio) ou diminutivas (diminuição do patrimônio por despesa).

O PPA é considerado um instrumento de planejamento estratégico na gestão pública, pois representa o horizonte temporal futuro de quatro anos, cujas ações e objetivos do governo são definidos para tal período. Por outro lado, a LOA refere-se ao exercício orçamentário de um ano, sendo considerada um instrumento operacional que apresenta a previsão de receitas e fixação de despesas para o exercício, com a finalidade de registrar e acompanhar a gestão orçamentária e financeira da entidade. A LDO é o elo entre os aspectos operacionais e os estratégicos, orientando as ações da gestão em direção às metas do período (Kohama, 2016). Para o autor, os dados orçamentários e financeiros contidos nas peças orçamentárias podem ser utilizados como indicadores para mensurar e avaliar o desempenho da administração pública.

O uso de práticas contábeis adotadas no setor privado tem sido fundamental ao desenvolvimento de reformas na gestão pública, incluindo-se novos sistemas de informação financeira, introdução de orçamentos descentralizados, alterações nas auditorias públicas internas e externas, medição de desempenho e informações de custos (Berry, Coad, Harris, Otley, & Stringer, 2009).

Lapsley e Wright (2004) investigaram a adoção de práticas de contabilidade gerencial no setor público, que incluem ferramentas de medição de custos, orçamento e desempenho. Os resultados indicam que a adoção dessas práticas contábeis nas organizações do setor público são afetadas pela influência do governo. Seu uso nas entidades locais é acionado principalmente pela legislação e em resposta às demandas externas. Para as autoras, em geral, a adoção bem-sucedida de técnicas contábeis parece ser mais provável quando se tem o apoio do governo ou quando as organizações são obrigadas a produzir eficiências.

Neste sentido, estudos realizados acerca dos recursos internos utilizados na prestação de serviços públicos salientam a importância dos recursos financeiros e enfatizam sua escassez (Ridder, Bruns, & Spier, 2005; Luque, Cruz, Amaral, Bender, & dos Santos, 2008). Essa ênfase nos recursos financeiros e seus aspectos gerenciais podem ser percebidos por meio de ações que visam atenuar as dificuldades econômicas, auxiliando os governos no atendimento às demandas da sociedade, sendo citada a definição de regras gerais para transferências de recursos financeiros entre as diferentes esferas governamentais (Soares, Flores, & Coronel, 2014).

A importância das ações estratégicas na gestão governamental tem aproximado a RBV dos estudos no contexto do setor público, orientando a busca por eficiência e

melhores resultados (Soares & Rosa, 2019). Para tanto, considera-se a estrutura interna e seus recursos, capacidades e competências para o enfrentamento das dificuldades que emergem em ambientes incertos (Szymaniec-Mlicka, 2014). Ao considerar que recursos estratégicos no setor público são diferentes recursos, capacidades e competências essenciais para o alcance dos objetivos da gestão, como realizado nos estudos de Bryson, Ackermann e Eden (2007) e Pee e Kankanhalli (2016), novas oportunidades de pesquisas podem ser reveladas com base nos estudos anteriores.

### 3 Método

A pesquisa é classificada como qualitativa, conforme o problema, e descritiva de acordo com o objetivo. Em relação aos procedimentos para coleta de dados, o estudo se vale da pesquisa bibliográfica e do levantamento. Para identificar estudos com o emprego da RBV no contexto das organizações públicas, procedeu-se uma busca em bases de dados internacionais, com a utilização da ferramenta *ProKnow-C* (Soares, Rosa, & Ensslin, 2017), como instrumento de seleção de um Portfólio Bibliográfico (PB), constituindo um fragmento da literatura para embasar a pesquisa. A seleção dos estudos foi realizada a partir da identificação das palavras-chave e seus correlatos em dois eixos (*Resource-Based View* e *Public Sector*).

Para tanto, a busca por estudos anteriores foi realizada nas bases de dados selecionadas no Portal de Periódicos da Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES), sendo elas: *Scopus*, *Web of Science*, *Ebsco*, *ProQuest*, *Science Direct*, *Emerald Management Plus* e *Gale*. A busca de artigos estruturou-se por meio dos títulos, resumos e palavras-chave, sendo identificadas inicialmente 67 publicações que atenderam aos requisitos da pesquisa, porém, ao serem realizadas filtragens, para exclusão dos estudos duplicados, títulos e resumos desalinhados e publicação que não foram localizadas gratuitamente, o PB foi finalizado com 15 estudos no contexto do setor público com a utilização da RBV. Salienta-se que a busca foi realizada no período de outubro a novembro de 2018.

Com um fragmento da literatura internacional do uso da RBV no setor público, foram analisadas as características da pesquisa na área, evidenciando-se as oportunidades de estudos futuros e lacunas identificadas pelos autores e que podem contribuir com a evolução da teoria e com a gestão das organizações públicas. Os artigos do PB passaram por uma análise sistêmica, onde foram identificados autores, ano de publicação, periódicos, objetivos e metodologia utilizada, com foco na identificação de oportunidades de pesquisa. Assim, com base na pesquisa de estudos anteriores para constituir um fragmento da literatura internacional acerca do uso da RBV no setor público, é possível evidenciar as suas características e desenvolver uma agenda de pesquisa para futuros estudos, em que a teoria possa auxiliar a gestão das entidades do setor público.

## 4 Análise dos resultados

A partir da constituição de um fragmento da literatura composto de estudos que utilizam a RBV no contexto do setor público, evidencia-se no Quadro 1 os artigos selecionados.

**Quadro 1.** Estudos anteriores com a RBV no setor público

PB	Autores (ano)	Periódico	Objetivo	Metodologia
1	Carmeli e Tishler (2004)	Public Administration	Identificar os efeitos de seis elementos intangíveis sobre o desempenho da organização	Levantamento com 99 administrações locais de Israel.
2	Matthews e Shulman (2005)	Journal of Business Research	Compreender as diferenças na vantagem competitiva das empresas do setor privado e do setor público.	Estudo de Caso em organização governamental australiana.
3	Ridder; Bruns e Spier (2005)	Public Administration	Utilizar a visão baseada em recursos e as capacidades dinâmicas na aplicação de novas normas contábeis.	Estudo de Caso com 6 municípios alemães.
4	Ridder; Bruns e Spier (2006)	Public Management Review	Avaliar o papel dos gestores na dinâmica de processos de implementação de novas normas contábeis.	Estudo de Caso com 6 municípios alemães.
5	Pablo; Reay; Dewald e Casebeer. (2007)	Journal of Management Studies	Desenvolver uma nova abordagem estratégica baseada na identificação e utilização de uma capacidade dinâmica interna.	Estudo de Caso em órgão de saúde pública do Canadá.
6	Bryson; Ackermann e Eden (2007)	Public Administration Review	Criar um modelo para identificação de competências distintivas e desenvolvimento de um esquema de subsistência.	Estudo de Caso no serviço nacional de saúde do Reino Unido.
7	Melián-González; Batista-Canino e Sánchez-Medina (2010)	International Review of Administrative Sciences	Aplicar as premissas da RBV nas organizações públicas de apoio à formulação da estratégia.	Estudo de Caso em Universidade da Espanha.
8	Bianchi (2010)	Public Management Review	Analisar os benefícios que justificam uma abordagem adaptada à modelagem de dinâmica no setor público, para melhorar o desempenho e promover a responsabilidade dos decisores.	Dois estudos de caso em serviços públicos de água.

PB	Autores (ano)	Periódico	Objetivo	Metodologia
9	Krishnan e Teo (2012)	Journal of the American Society for Information Science and Technology	Examinar o papel complementar de dimensões de governança sobre a relação entre infraestrutura de informações dos países e seu desenvolvimento do <i>e-government</i> .	Levantamento em 178 países.
10	Lee e Whitford (2012)	Journal of Public Administration Research	Examinar os impactos diferenciais de uma variedade de recursos organizacionais na eficácia de agências federais.	Pesquisa documental em órgãos governamentais americanos.
11	Mlicka (2014)	Management	Apresentar uma revisão da pesquisa atualizada relacionada ao uso da visão baseada em recursos na gestão de organizações públicas.	Selecionados 10 estudos.
12	Andrews; Beynon e McDermott (2015)	Journal of Public Administration Research	Analisar a capacidade organizacional no setor público a partir da teoria da visão baseada em recursos e teoria da contingência.	Estudo de Caso nos departamentos centrais do governo do Reino Unido.
13	Barrutia; Echebarría (2015)	Global Environmental Change	Examina os processos de planejamento de sustentabilidade local na Itália, sob o rótulo da Agenda 21, a partir da RBV.	Percepção de 108 gestores públicos que coordenam 21 projetos em diferentes cidades italianas.
14	Pee e Kankanhalli (2016)	Government Information Quarterly	Identificar os fatores que influenciam a Gestão do Conhecimento e seus efeitos de interação com base na visão baseada em recursos e avaliar seu impacto na eficácia da organização pública.	101 organizações públicas da Europa.
15	Goddard e Simm (2017)	Public Money & Management	Explorar a relação entre estratégia, práticas contábeis de gestão (MAPs) e técnicas de medição de desempenho.	Analisa os resultados de uma pesquisa do governo local do Reino Unido.

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

Os resultados da busca apresentados no Quadro 1 revelam 15 pesquisas publicadas no período de 2004 a 2017 em periódicos internacionais considerados importantes para a área do conhecimento. Quanto a esses periódicos, observam-se 13 diferentes revistas com interesse no tema, destacando-se os periódicos *Public Administration* e *Journal of Public Administration Research*, com dois artigos cada.

No tocante aos pesquisadores que se dedicam ao tema, observa-se ao todo 32 autores. São identificados 2 estudos com um autor, 7 estudos com dois autores, 5 estudos com três autores e 1 estudo com quatro autores. Destaca-se que os artigos

identificados como PB3 e PB4 foram elaborados pelos mesmos autores (Ridder, Bruns, & Spier). Mesmo assim, não é possível destacar um dos pesquisadores que compõem o PB como mais prolíferos no tema, visto que foram identificados diversos pesquisadores e de diferentes países. É possível destacar dentre os estudos do PB que a maioria das pesquisas foi realizada no contexto dos órgãos governamentais da administração local (municípios) e voltadas aos serviços específicos (saúde e educação). Quanto à metodologia, observa-se que o estudo de caso é uma das formas de abordagem mais adotada pelos pesquisadores.

Os estudos identificados no PB apresentam elementos importantes para a identificação dos recursos, capacidades e competências considerados essenciais para o desempenho das organizações. Verifica-se que as pesquisas com o emprego da RBV destacam sua aplicação tanto em órgãos públicos específicos, quanto na análise dos aspectos da sua gestão, bem como relacionadas às competências e capacidades dos seus gestores.

Ao analisar os estudos relacionados no Quadro 1, identificam-se os diferentes termos e categorizações atribuídas aos recursos. A identificação dos recursos estratégicos, pautada nos estudos realizados no setor público sob a ótica da RBV, serve de *framework* para a classificação, interpretação e análise dos elementos a serem estudados. Desta forma, são apresentados no Quadro 2 os recursos estratégicos investigados nos estudos empíricos relacionados.

**Quadro 2.** Recursos estratégicos nos estudos do setor público

Recursos estratégicos	Fonte
Financeiros	Matthews e Shulman (2005); Ridder, Bruns e Spier (2005); Lee e Whitford (2012); Goddard e Simm (2017).
Humanos	Matthews e Shulman (2005); Bryson; Ackermann e Eden (2007); Lee e Whitford (2012); Pee e Kankanhalli (2016); Goddard e Simm (2017).
Organizacionais	Carmeli e Tishler (2004); Matthews e Shulman (2005); Ridder; Bruns e Spier (2005; 2006); Bryson; Ackermann e Eden (2007); Lee e Whitford (2012); Andrews; Beynon e McDermott (2015); Barrutia e Echebarría (2015); Pee e Kankanhalli (2016); Goddard e Simm (2017).
Físicos e estruturais	Matthews e Shulman (2005); Krishnan e Teo (2012); Lee e Whitford (2012)
Tecnológicos	Ridder; Bruns e Spier (2006); Krishnan e Teo (2012)
Reputacionais	Barrutia e Echebarría (2015); Goddard e Simm (2017)

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

Com base nas informações do Quadro 2, verificam-se os diferentes recursos, capacidades e competências analisadas no contexto do setor público. Em relação aos recursos estratégicos, apresentam-se aqueles analisados com maior frequência: os recursos organizacionais e humanos. Quando analisados de forma segregada, em

relação às competências, distinguem-se dois tipos: as distintivas, como exploração de novos conhecimentos, produtos e serviços (Bryson, Ackermann, & Eden, 2007) e as organizacionais, como inovação, reputação e aprendizagem organizacional (Matthews & Shulman, 2005). Quanto à capacidade dinâmica, observa-se o foco na aprendizagem organizacional (Pablo, Reay, Dewald, & Casebeer, 2007), conhecimento (Pee & Kankanhalli, 2016) e nas mudanças estratégicas e novos processos de gestão (Ridder, Bruns, & Spier, 2005; 2006).

Ao analisar os recursos estratégicos no setor público, os aspectos financeiros se destacam, tendo em vista que sua alocação deve ser direcionada à produção de bens e prestação de serviços aos cidadãos (Matthews & Shulman, 2005). Contudo, a abordagem de recursos aqui utilizada não considera apenas os recursos financeiros, sendo incluídos outros recursos, capacidades e competências essenciais para o alcance dos objetivos e que potencialmente podem ser reconhecidos como estratégicos pelos gestores públicos.

Carmeli e Tishler (2004) entendem que as organizações públicas competem entre si por recursos que possam aumentar a sua capacidade de atendimento às demandas da sociedade e que esses recursos são diferentes em cada localidade. Essa afirmação está em linha com os argumentos de Penrose (1959), quanto à heterogeneidade dos serviços produzidos ou potencialmente disponibilizados, dando a cada organização características singulares, sendo esta a base que sustenta a RBV. Os autores enfatizam a escassez de recursos financeiros frente às demandas da sociedade e sugerem novas pesquisas para buscar alternativas de solução.

Ao admitir que recursos, capacidades e competências evidenciam a necessidade de considerar diferentes elementos constitutivos como geradores de vantagens competitivas, Matthews e Shulman (2015) identificam que a criação de conhecimento organizacional, o estabelecimento de uma ética cooperativa e a implementação de rotinas organizacionais são úteis para o enfrentamento das pressões no setor público. Os autores sugerem o uso da RBV no contexto das entidades públicas como lente de análise da eficiência.

Ridder, Bruns e Spier (2005) investigaram seis municípios alemães que enfrentavam dificuldades devido à falta de eficiência e pressões financeiras. Com o auxílio da RBV, vários processos organizacionais foram revisados e as modificações advindas da implantação da contabilidade por competência e do orçamento baseado em resultados foram realizadas nos sistemas contábeis. Os resultados evidenciaram que a adaptação idiossincrática dos novos padrões contábeis possibilitou o alcance de uma diversidade de resultados e melhores desempenhos nos municípios analisados.

Em continuidade ao estudo, Ridder, Bruns e Spier (2006) pesquisaram as mudanças das regras e procedimentos estabelecidos para aplicação da contabilidade por competência e do orçamento baseado em resultados, especialmente como

os gestores públicos lidam com os novos sistemas de gestão financeira em seis municípios alemães. O estudo fez uso dos conceitos da visão baseada em recursos e das capacidades dinâmicas, cujos achados demonstram a identificação de uma diversidade de recursos intangíveis durante o processo de implementação.

No estudo de Pablo et al., (2007) foi examinado como uma organização do setor público desenvolve uma nova abordagem estratégica, baseada na identificação e uso da aprendizagem organizacional, como capacidade dinâmica interna, por meio de um experimento. Mesmo com recursos financeiros reduzidos, em resposta à necessidade de melhoria no desempenho, a organização passou por três fases, sendo na primeira com os gerentes identificando as capacidades dinâmicas; na segunda, eles utilizaram suas habilidades de liderança para estabelecer níveis de confiança com a equipe; e, por fim, administraram as tensões entre o desenvolvimento de iniciativas locais e as necessidades organizacionais de controle.

Sob a lente da RBV, Bryson, Ackermann e Eden (2007) apontam que as competências distintivas identificadas no setor privado também influenciam a gestão estratégica no setor público, estando diretamente relacionadas ao cumprimento dos objetivos organizacionais. Assim, enquanto as análises realizadas nas organizações do setor privado se concentram nas capacidades e pontos fortes para ressaltar oportunidades e neutralizar ameaças, no setor público sua ênfase deve ser a exploração das potencialidades para o alcance dos objetivos da gestão. Desta forma, os autores evidenciam como lacuna de pesquisa a investigação da falta de habilidade das organizações públicas em identificar recursos e competências no desenvolvimento de instrumentos de análise dos recursos internos, voltados às necessidades da gestão (Bryson, Ackermann, & Eden, 2007).

Melián-González, Batista-Canino e Sánchez-Medina (2010) admitem que, apesar da RBV ser uma abordagem teórica relevante na gestão estratégica, seu uso é pouco difundido na pesquisa em gestão pública. Assim, os autores aplicam as premissas da RBV em organizações públicas para apoiar a formulação de estratégias. Para tanto, projetaram um conjunto de procedimentos dedutivos para identificar os recursos valiosos da organização e suas capacidades. Seus resultados reforçam a coerência entre o diagnóstico interno da organização e os pressupostos da teoria.

Sob a perspectiva da RBV, Bianchi (2010) menciona os resultados produzidos nas entidades governamentais a partir da identificação de recursos estratégicos. A pesquisa é contextualizada a partir da análise dos benefícios gerados e que justificam uma abordagem adaptada à modelagem dinâmica para melhorar o desempenho organizacional e promover a responsabilização dos agentes públicos, sendo evidenciada como oportunidade de pesquisa a necessidade de adoção de uma visão orientada aos resultados e de sistemas de avaliação do desempenho nessas organizações (Bianchi, 2010).

O estudo de Krishnan e Teo (2012) examina o papel complementar das dimensões de governança (voz, responsabilidade, estabilidade política, eficácia do governo, qualidade regulatória, estado de direito e controle de corrupção) sobre a relação entre a infraestrutura de informação em um país e o desenvolvimento do governo eletrônico, com base em dados de 178 países. Os resultados do estudo contribuem para o desenvolvimento do governo eletrônico, destacando o papel da governança, fornecendo sugestões à prática do desenvolvimento do governo eletrônico para alavancar o efeito da infraestrutura de informação, além de definir um modelo com base na estabilidade política, eficácia do governo e estado de direito.

No estudo de Lee e Whitford (2012), admite-se a classificação de recursos adotada por Hesterly e Barney (2011): financeiros; físicos; humanos; e organizacionais. Entretanto, os resultados apontam, dentre os recursos no setor público, a existência de um recurso diferente, chamado de recurso político, porém, acrescentado como recurso organizacional, sendo considerado como possível recurso estratégico, tendo em vista que não há uma conceituação contundente que possa admitir o seu enquadramento dentre as categorias definidas anteriormente. Assim, entende-se que novos recursos, capacidades e competências podem surgir nas diferentes interações e usos, fato que merece ser investigado.

Para apoiar a adoção da RBV no setor público, Szymaniec-Mlika (2014) desenvolveu uma pesquisa bibliográfica a partir da busca de artigos publicados em três bases de dados (*Ebsco*, *Emerald Management Plus* e *Science Direct*). Os resultados revelam que a teoria é empregada timidamente no contexto do setor público, porém são destacados alguns recursos estratégicos específicos: flexibilidade, gestão do conhecimento e recursos humanos. Como instrumento de análise dos recursos e capacidades internas, a RBV pode identificar pontos fracos e possibilitar aos gestores o desenvolvimento de alternativas para explorar aqueles recursos considerados fortes. Nesse sentido, uma abordagem estratégica deve compor a análise e sua conexão com o objeto de estudos deve inserir os recursos internos como elementos que influenciam o desempenho (Szymaniec-Mlicka, 2014). As oportunidades de pesquisa observadas no estudo ressaltam a falta de atenção à interação entre os recursos tangíveis e intangíveis e o desempenho das organizações governamentais.

No estudo de Andrews, Beynon e McDermolt (2105), analisou-se a capacidade organizacional no setor público, reunindo a teoria baseada em recursos e a teoria da contingência. Para identificar atributos organizacionais (tamanho, complexidade, agência, instabilidade de pessoal, funcionários temporários) associados à capacidade organizacional nos departamentos do governo central do Reino Unido, foi utilizada uma análise qualitativa difusa. Os achados identificam associação de apenas um dos atributos investigados com a alta capacidade (estabilidade de pessoal), ao passo que os demais atributos são associados à baixa capacidade organizacional.

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 frente aos demais, sendo necessário reconhecê-los e geri-los em busca da eficiência. Assim, a atração de investimentos e a busca por novos recursos financeiros (como fontes de financiamentos) e humanos (como servidores qualificados) podem ser resultado das vantagens competitivas do ente público. Este entendimento é defendido por pesquisadores da área de sustentabilidade, com base na RBV (Barrutia & Echebarria, 2015), entretanto, a noção de vantagem competitiva não é observada nos estudos com uma abordagem gerencial, como sugerido por Matthews e Shulman (2005), sendo necessárias novas pesquisas para avançar na compreensão das maneiras pelas quais os gestores buscam alcançar os objetivos associados ao bem público, assim como as vantagens competitivas sustentáveis são discutidas.

Pee e Kankanhalli (2016) examinaram como os investimentos específicos em gestão do conhecimento interagem com os recursos organizacionais e influenciam o desenvolvimento dessa capacidade no setor público. Para os autores, a capacidade de gestão do conhecimento é o agregado, aditivo e formativo das habilidades de uma organização na captura, compartilhamento, aplicação e criação de conhecimento. Os autores tomaram por base o entendimento de Barney (1991), que considera como recursos organizacionais o planejamento formal e informal, os sistemas de controle, a coordenação de sistemas e o relacionamento de diferentes grupos com a organização, e dela com o ambiente. Assim, o conhecimento foi o recurso avaliado por Pee e Kankanhalli (2016) ao analisar especificamente a RBV no setor público. Os autores buscaram identificar os fatores influenciadores da gestão deste ativo, especialmente por meio do investimento em recursos físicos que levam a este fim e geram capacidades neste quesito. Os resultados do estudo apontam que a gestão do conhecimento é adequada para enfrentar a perda de capital humano, ocorrida pela rotatividade, aumento do estoque de conhecimento e avanços tecnológicos, sugerindo que novas pesquisas sobre o tema são necessárias para desenvolver a aprendizagem organizacional no setor público.

Por fim, o estudo de Goddard e Simm (2017) analisa os resultados de uma pesquisa do governo local do Reino Unido que explorou a relação entre estratégia, práticas de contabilidade gerencial e medição de desempenho, a partir de uma visão baseada em recursos. Os resultados mostram que a medição de desempenho e as ferramentas de contabilidade gerencial estão associadas a capacidades estratégicas, evidenciando-se uma fraca associação com as tipologias estratégicas. A partir dos resultados, os autores sugerem que novos estudos sejam realizados em outros governos locais para testar essa associação.

Os estudos referenciados que utilizam a RBV na área pública permitem constatar uma limitação quanto às relações entre recursos e o desenvolvimento de competências

(Pee & Kankanhalli, 2016) ou investimentos em capacidades específicas e seu respectivo desempenho (Bryson, Ackermann, & Eden, 2007). Neste contexto, apresentam-se como lacuna de investigação as interações entre recursos, capacidades e competências e seus reflexos na gestão pública. A partir desses elementos evidenciados, observa-se que o fragmento da literatura selecionado acerca do tema fornece perspectivas distintas de como a RBV pode auxiliar a gestão pública, sendo observadas oportunidades de pesquisas no Quadro 3.

**Quadro 3.** Oportunidades de pesquisa identificadas acerca da RBV no setor público

Artigo do PB	Tema
PB1	Escassez de recursos financeiros.
PB2	Avaliação de desempenho.
PB5	Habilidades e capacidades de lideranças dos gestores.
PB6	Habilidade das organizações para identificar recursos e competências na análise dos recursos internos, voltados às necessidades da gestão.
PB8	Adoção de uma visão orientada aos resultados para desenvolvimento de sistemas de avaliação do desempenho.
PB9	Análise da governança como recurso estratégico.
PB10	Surgimento de novos recursos, capacidades e competências e diferentes interações entre eles.
PB11	Falta de atenção à interação entre os recursos tangíveis e intangíveis e o desempenho das organizações governamentais.
PB12	Capacidades organizacionais.
PB13	Compreensão das maneiras pelas quais os gestores buscam alcançar os objetivos associados ao bem público e geração de vantagens competitivas sustentáveis.
PB14	Aprendizagem organizacional.
PB15	Relação entre estratégia, práticas de contabilidade gerencial e medição de desempenho.

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

As oportunidades de pesquisa evidenciadas no Quadro 3, com base nos estudos do PB, reforçam o emprego da RBV como lente de análise do setor público. No entanto, essa utilização, apesar de sugerida nos estudos identificados (Matthews & Shulman, 2005; Bryson, Ackermann, & Eden, 2007; Pee & Kankanhalli, 2016), pode apresentar algumas fragilidades, principalmente no que se refere à competitividade (Barrutia & Echebarria, 2015). Tal aspecto constitui-se no setor público de forma diferente daquela apresentada no setor privado (Carmeli & Tishler, 2004). No entanto, essas críticas são rebatidas com os resultados e contribuições da RBV às organizações públicas.

Quando analisada no setor público, a RBV contribui principalmente para:  
 (i) a identificação de novos recursos intangíveis (Ridder, Bruns, & Spier, 2005);  
 (ii) na geração e na gestão do conhecimento (Pee & Kankanhalli, 2016); (iii) no

desenvolvimento do capital humano (Lee & Whitford, 2012; Pee & Kankanhalli, 2016; Goddard & Simm, 2017).

## 5 Considerações finais

Com o objetivo de analisar a aplicação da *Resource-Based View* em entidades do setor público, com base em estudos internacionais, identificando oportunidades de pesquisa, desenvolveu-se o presente estudo a partir de um fragmento da literatura, sendo constituído um PB relacionado ao tema. Os resultados demonstram que as pesquisas que utilizam a RBV como teoria de base no contexto do setor público destacam a administração local, visto que é no município que reside o usuário dos serviços públicos e, portanto, nesses locais, há maior demanda por atendimento as suas necessidades, estando o cidadão mais próximo dos gestores. Tal fato requer uma abordagem estratégica para o enfrentamento dos desafios e o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à coletividade. Além disso, os gestores públicos presenciam o aumento das demandas e a escassez dos recursos financeiros, o que reforça a necessidade de conhecer os recursos disponíveis e explorar ao máximo suas potencialidades para o alcance dos objetivos da gestão.

A importância das ações estratégicas na gestão governamental tem aproximado a RBV dos estudos no setor público, orientando a busca por eficiência e melhores resultados. Para tanto, considera-se a estrutura interna e seus recursos e capacidades para o enfrentamento das dificuldades que emergem em ambientes incertos (Szymaniec-Mlicka, 2014). No entanto, para que essa utilização seja possível, faz-se necessária uma abordagem estratégica em relação à composição do cenário de análise, além de considerar os recursos internos como elementos que afetam o desempenho das entidades públicas (Szymaniec-Mlicka, 2014).

A utilização da RBV como lente de análise das organizações do setor público, apesar de sugerida por diferentes autores e utilizada em alguns estudos (Matthews & Shulman, 2005; Bryson, Ackermann, & Eden, 2007; Pee & Kankanhalli, 2016), pode apresentar algumas fragilidades, principalmente no que se refere à competitividade (Kretzer & Menezes, 2006). Tal aspecto constitui-se no setor público de forma diferente daquela apresentada no setor privado. No entanto, essas críticas são rebatidas com os resultados contundentes e contribuições da RBV às organizações públicas.

Como instrumento de análise dos recursos e capacidades internas, a RBV pode atender ao desenvolvimento de pontos fracos e possibilitar aos gestores o desenvolvimento de alternativas para exploração daqueles recursos identificados como pontos fortes. Nesse sentido, uma abordagem estratégica deve compor a análise e sua conexão com o objeto de estudos deve inserir os recursos internos como elementos que influenciam o desempenho (Szymaniec-Mlicka, 2014). Ademais, as oportunidades

de pesquisa observadas nos estudos que empregam a RBV no setor público ressaltam a falta de interação entre os recursos tangíveis e intangíveis e o desempenho das organizações governamentais. Nesse ponto, admite-se que não apenas os recursos financeiros são essenciais, incluindo-se principalmente os recursos humanos e organizacionais para o alcance dos objetivos da gestão pública.

O estudo apresenta como limitações o número de artigos disponíveis gratuitamente e a não observação dos estudos no contexto brasileiro. Assim, sugere-se para estudos futuros a inclusão de bases de dados nacionais para verificação das pesquisas acerca da temática no país. Espera-se que os resultados aqui encontrados possam contribuir aos pesquisadores interessados no tema e aos gestores públicos na identificação de recursos estratégicos e geradores de vantagens competitivas sustentáveis.

## Referências

- Alencar, C. O., & da Fonseca, A. C. P. D. (2016). Excelência na Gestão Pública: a contribuição do controle interno da Marinha do Brasil. *REGE-Revista de Gestão*, 23(2), 172-184.
- Andrade, N. D. A. (2012). *Contabilidade pública na gestão municipal: métodos com base nas normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público (NBCASP) e nos padrões internacionais*. Atlas.
- 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.
- Barnett, W. P., & Burgelman, R. A. (1996). Evolutionary perspectives on strategy. *Strategic Management Journal*, 17(S1), 5-19.
- Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99-120.
- Barney, J. B., & Arian, A. M. (2001). The resource-based view: Origins and implications. *The Blackwell Handbook of Strategic Management*, 124-188.
- Barney, J. B., Hesterly, W. S., & Rosemberg, M. (2007). *Administração estratégica e vantagem competitiva*. Pearson Educación.
- Barrutia, J. M., & Echebarria, C. (2015). Resource-based view of sustainability engagement. *Global Environmental Change*, 34, 70-82.
- Becker, H. (1987). *Métodos de pesquisa em ciências sociais*. Hucitec.
- Berry, A. J., Coad, A. F., Harris, E. P., Otley, D. T., & Stringer, C. (2009). Emerging themes in management control: A review of recent literature. *The British Accounting Review*, 41(1), 2-20.
- Bianchi, C. (2010). Improving performance and fostering accountability in the public sector through system dynamics modelling: from an 'external' to an 'internal' perspective. *Systems Research and Behavioral Science*, 27(4), 361-384.
- Borges, P. C. R., Alves, T. W., de Paula, A. C. B. O., & da Costa, A. R. (2020). Protótipo de um sistema especialista para classificar o nível de competitividade de uma microempresa de serviços. *Revista Inteligência Competitiva*, 10(1), 36-59.
- Bresser-Pereira, L. C. (2009). *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. 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.
- Carmeli, A., & Tishler, A. (2004). The relationships between intangible organizational elements and organizational performance. *Strategic Management Journal*, 25(13), 1257-1278.

- Cohen, W. M., & Levinthal, D. A. (1990). Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly*, 128-152.
- de Paula, A. P. P. (2005). Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, 45(1), 36-49.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Dierickx, I., & Cool, K. (1989). Asset stock accumulation and the sustainability of competitive advantage: reply. *Management Science*, 35(12).
- Faria, A. M., & Oliveira Junior, M. D. M. (2019). Visão baseada em recursos: um estudo no cluster de eletroeletrônicos de Santa Rita do Sapucaí. *Gestão & Regionalidade*, 35(106).
- Foss, N. J. (1996). Knowledge-based approaches to the theory of the firm: Some critical comments. *Organization Science*, 7(5), 470-476.
- Giambiagi, F., & Alem, A. (2008). *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Elsevier Brasil.
- Goddard, A., & Simm, A. (2017). Management accounting, performance measurement and strategy in English local authorities. *Public Money & Management*, 37(4), 261-268.
- Grant, R. M. (1991). The resource-based theory of competitive advantage: implications for strategy formulation. *California Management Review*, 33(3), 114-135.
- Hesterly, W. S., & Barney, J. B. (2011). *Administração Estratégica e vantagem competitiva: conceitos e casos*. Person Educacion.
- Hitt, M. A., Ireland, R. D., & Hoskinsson, R. E. (2008). *Administração estratégica: competitividade e globalização*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning.
- Kohama, H. (2016). *Contabilidade pública: Teoria e prática*. Saraiva.
- Krishnan, S., & Teo, T. S. (2012). Moderating effects of governance on information infrastructure and e-government development. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 63(10), 1929-1946.
- Lapsley, I., & Wright, E. (2004). The diffusion of management accounting innovations in the public sector: a research agenda. *Management Accounting Research*, 15(3), 355-374.
- Lee, S. Y., & Whitford, A. B. (2013). 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.
- Luque, C. A., Cruz, H. N., Amaral, C. M., Bender, S., & dos Santos, P. M. (2008). O processo orçamentário e a apuração de custos de produtos e serviços no setor público do Brasil. *Revista do Serviço Público*, 59(3), 309-331.
- 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.
- Melián-González, A., Batista-Canino, R. M., & Sánchez-Medina, A. (2010). Identifying and

- assessing valuable resources and core capabilities in public organizations. *International Review of Administrative Sciences*, 76(1), 97-114.
- Milan, G. S., Eberle, L., Corso, A., & De Toni, D. (2015). A qualidade em serviços e a satisfação de clientes: comparação entre a percepção de alunos de graduação e de pós-graduação de uma IES. *Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria*, 8(3), 415-437.
- Mizael, G. A., Boas, A. A. V., Pereira, J. R., & Santos, T. S. (2013). Análise do plano de desenvolvimento institucional das universidades federais do consórcio Sul-Sudeste de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, 47(5), 1145-1164.
- Nelson, R. R., & Winter, S. G. (1982). The Schumpeterian tradeoff revisited. *The American Economic Review*, 72(1), 114-132.
- Nonaka, I. (1994). A dynamic theory of organizational knowledge creation. *Organization Science*, 5(1), 14-37.
- Pablo, A. L., Reay, T., Dewald, J. R., & Casebeer, A. L. (2007). Identifying, enabling and managing dynamic capabilities in the public sector. *Journal of Management Studies*, 44(5), 687-708.
- 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.
- Penrose, E. G. (1959). *The theory of the growth of the firm*. New York: Wiley.
- Peteraf, M. A. (1993). The cornerstones of competitive advantage: a resource-based view. *Strategic Management Journal*, 14(3), 179-191.
- Porter, M. E., & Strategy, C. (1980). *Techniques for analyzing industries and competitors*. Competitive Strategy. New York: Free.
- Prahalad, C. K., & Hamel, G. (1990). Core competency concept. *Harvard Business Review*, 64(3), 70-92.
- 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.
- 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.
- Rowe, W. G. (2002). Liderança estratégica e criação de valor. *Revista de Administração de Empresas*, 42(1), 1-15.
- Schreyögg, G., & Kliesch-Eberl, M. (2007). How dynamic can organizational capabilities be? Towards a dual-process model of capability dynamization. *Strategic Management Journal*, 28(9), 913-933.
- Serraa, F. A. R., Ferreira, M. P., Pereira, M. F., & Lissoni, J. (2008). Evolução da pesquisa em RBV: um estudo dos últimos EnAnpads. *REBRAE*, 1(1), 39-56.

- Silva, P. H. M., Gohr, C. F., & Leite, M. S. A. (2018). Vantagens competitivas de um porto marítimo no Nordeste: Uma análise segundo a visão baseada em recursos. *Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios*, 11(01), 108-130.
- Soares, C. S., & Rosa, F. S. (2019). *Recursos estratégicos e vantagens competitivas na gestão pública municipal: um estudo a partir da percepção dos agentes públicos com base na resource-based view*. In 3 Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público.
- 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.
- Soares, C. S., Rosa, F. S., & Ensslin, S. R. (2017). La evaluación del desempeño de los costos municipales: análisis de un fragmento de la literatura para identificar oportunidades para la investigación futura. *Contabilidad y Negocios: Revista del Departamento Académico de Ciencias Administrativas*, 12(24), 84-106.
- Sowa, J. E., & Lu, J. (2017). Policy and management: Considering public management and its relationship to policy studies. *Policy Studies Journal*, 45(1), 74-100.
- 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., & Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509-533.
- Toigo, T. (2019). Revisão teórica sobre a visão relacional. *Revista de Administração IMED*, 9(1), 132-149.
- Vargas-Hernández, J. G., & Garcia, F. C. (2018). Articulação entre as características organizacionais internas e o desempenho da empresa: análise das dimensões do GPTW e do VRIO. *Revista de Administração IMED*, 8(2), 222-235.
- Wernerfelt, B. (1984). A resource-based view of the firm. *Strategic Management Journal*, 5(2), 171-180.