



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

RECURSOS ESTRATÉGICOS E EFICIÊNCIA: UMA ANÁLISE EM UNIDADES PRISIONAIS

ROBSON FERREIRA POLITO, DANIEL PIRES VIEIRA,

GRUPO TEMÁTICO: 02 Análise de Políticas Públicas

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Recursos Estratégicos e Eficiência: uma análise em unidades prisionais

Resumo

A pesquisa objetiva analisar a relação entre recursos e eficiência em unidades prisionais de regime fechado. Tendo a Visão Baseada em Recursos (VBR) como referencial teórico, o trabalho utilizou dados secundários para proposição de indicadores validados por juizes especialistas para mensuração dos recursos disponíveis e dos produtos gerados pelas unidades prisionais. A análise envoltória de dados (DEA) foi utilizada para avaliação da eficiência das unidades e a análise de regressão foi empregada para verificar a relação entre os recursos disponíveis e a eficiência das unidades. Os resultados evidenciaram que o recurso Humano é estratégico para eficiência, mas recursos normalmente descritos como essenciais para as políticas públicas prisionais, como Capacidade, Saúde, Educação e Laboral não se mostraram estratégicos para a eficiência. A pesquisa corrobora o uso da VBR no setor público, contudo destaca a necessidade de reinterpretação dos conceitos e de adaptação do modelo analítico para aplicação a um contexto não-competitivo.

Palavras-chave: Visão Baseada em Recursos (VBR). Eficiência. políticas públicas. unidade prisional

Introdução

Os órgãos do setor público são criados para o cumprimento de responsabilidades do governo, desenvolvimento de políticas públicas e prestações de serviços para a população em geral (MATTHEWS; SHULMAN, 2005), o que torna interessante o emprego de teorias de gestão estratégica com o intuito de melhoria na eficiência da gestão destes serviços (SZYMANIEC-MLICKA, 2014) sendo uma das soluções propostas o uso da Visão Baseada em Recursos (VBR) que visa explicar o desempenho das firmas a partir de recursos e capacidades disponíveis (HOOPES et al., 2003).

A VBR sugere que o desempenho das empresas é uma função dos tipos de recursos e capacidades que elas controlam ou acessam (BARNEY, 1991). Os recursos são os ativos tangíveis e intangíveis que uma empresa utiliza para criar e implementar suas estratégias e as capacidades são um subgrupo de recursos que permitem que uma empresa tire vantagem de seus outros recursos (BARNEY; HESTERLY, 2007).

Em que pese a VBR ser descrita como uma perspectiva promissora para orientar a busca pela eficiência em órgãos públicos (MATTHEWS; SHULMAN, 2005), poucos estudos empíricos efetivamente empregaram a VBR no setor público (SZYMANIEC-MLICKA, 2014). Diante o exposto, o presente trabalho tem por objetivo analisar a relação entre recursos e eficiência em organizações públicas e, de forma específica, em unidades prisionais, por ser um campo de produção do setor público que tem atraído pouca atenção analítica no que diz respeito à mensuração de sua eficiência e produtividade (CESARONI; LAMBERTI, 2014).

As unidades prisionais de regime fechado proporcionam um locus adequado para pesquisa em pela comparabilidade, sistematização e acessibilidade dos dados em razão de características mais uniformes, do maior nível de informações no Sistema de Informações Estatísticas do Sistema Penitenciário Brasileiro (SISDEPEN), pela manutenção da maior parte da população carcerária brasileira (48,47%) e pela a percepção de que nesse regime há o agravamento das consequências quanto à superlotação prisional (KUCHNIR et al., 2022).

Referencial teórico

A Visão Baseada em Recursos (VBR) é considerada uma das perspectivas mais conhecidas e aceitas em estudos sobre gestão estratégica (PRZYCZYNSKI; BITENCOURT, 2011) e possui origem em estudo teóricos e empíricos de teorias e abordagens de áreas como a economia e sociologia (BARNEY; ARIKAN, 2001). Seu surgimento e evolução foram fundamentados, principalmente, nos estudos da Economia Ricardiana e na Economia Penrosiana (MASSUKADO; TEIXEIRA, 2008).

A partir das reflexões de Penrose (1959), diversos pesquisadores como Barney (1991) e Grant (1991) passaram a incorporar em suas pesquisas os conceitos baseados em recursos com o propósito de descobrir como esses elementos podem gerar vantagem competitiva e explicar o desempenho superior das empresas e, assim, com um olhar voltado para dentro da organização, o conjunto de ideias que se convencionou chamar de teoria dos recursos aparece durante os anos 80 como uma alternativa à posição dominante do olhar para o exterior, típico da Organização Industrial (VASCONCELOS; CYRINO, 2000).

Esse novo olhar fomentou abordagens teóricas como a Visão Baseada em Recursos (VBR) que se desenvolveu com a finalidade de explicar a performance das organizações, reconhecendo os seus recursos internos e como eles são alocados em suas estratégias (BARNEY, 1991; GRANT, 1991; BARNEY; ARIKAN, 2001). Barney (1991) definiu recursos como todos os ativos, capacidades, processos organizacionais, atributos da empresa, informações e conhecimentos controlados pela organização e que permitem a elaboração e implantação de estratégias que melhorem seu desempenho. Após, surgiram novos conceitos como as competências distintivas dos recursos com Mahoney e Pandian (1992) e Capacidades dinâmicas com Teece, Pisano e Shuen (1997).

A perspectiva da VBR adota pressupostos que são consistentes com outras teorias de desempenho superior persistente da empresa como as suposições de que as empresas maximizam os lucros e que os gerentes são extremamente racionais (BARNEY; ARIKAN, 2001), mas possui dois pressupostos adicionais que a distinguem e que, considerados juntos, permitem explicar por que algumas empresas superam outras: a heterogeneidade e a imobilidade de recursos (BARNEY; ARIKAN, 2001; BARNEY; HESTERLY, 2007).

A heterogeneidade de recursos apresenta que empresas diferentes podem possuir conjuntos diferentes de recursos e capacidades, mesmo que estejam competindo no mesmo setor (PETERAF, 1993; BARNEY; HESTERLY, 2007), e que, para determinado ramo de atividade, algumas empresas podem ser mais competentes em realizar essa atividade do que outras (BARNEY; HESTERLY, 2007).

O pressuposto da imobilidade de recursos define que algumas dessas diferenças de recursos e capacidades entre empresas podem ser duradouras e persistirem no tempo em decorrência do alto custo para empresas, sem esses recursos e capacidades, desenvolvê-los ou adquiri-los (BARNEY; ARIKAN, 2001; BARNEY; HESTERLY, 2007).

Esses pressupostos não sugerem que todas as empresas sempre serão únicas de maneiras estrategicamente relevantes, mas que algumas empresas, algumas vezes, podem possuir recursos que lhes permitem desenvolver e implementar estratégias com mais eficácia do que outras empresas e que essas diferenças podem persistir, o que induz vantagem competitiva (BARNEY; ARIKAN, 2001).

A firma possui vantagem competitiva ao implementar uma estratégia de criação de valor que não está sendo implementada simultaneamente por nenhum concorrente atual ou potencial. A vantagem competitiva sustentada, por sua vez, ocorre quando está implementando uma estratégia de criação de valor que não está sendo implantada simultaneamente por nenhum concorrente atual ou em potencial e quando essas outras empresas não conseguem duplicar os benefícios dessa estratégia por um considerável lapso temporal (BARNEY, 1991).

Partindo dessa perspectiva, Barney e Hesterly (2007) apresentam o modelo (VRIO) que propõe a análise dos recursos da empresa e seu potencial competitivo no qual um recurso para ser capaz de gerar vantagens competitivas deve possuir quatro características: ser raro (no sentido de escassos entre os concorrentes atuais e potenciais), valioso (capazes de prover à firma condições de explorar oportunidades e/ou reduzir ou neutralizar ameaças), imperfeitamente imitável ou ter alto custo de imitação e ser insubstituível ou não possuir substitutos estratégicos equivalentes.

Esse modelo permite identificar o conjunto dos recursos e capacidades que uma empresa possui e o potencial de cada um deles para gerar vantagens competitivas; identificar as forças e as fraquezas internas de uma empresa; demonstrar as implicações competitivas entre desvantagem, paridade, vantagem competitiva temporária ou vantagem competitiva sustentável e definir a melhor forma e estratégia a ser adotada para continuidade e sucesso da firma (BARNEY; HESTERLY, 2007).

As tipologias aplicadas à VBR, segundo Barney e Hesterly (2007), classificam os recursos em Financeiros (incluem todo o dinheiro, de qualquer fonte, que as empresas utilizam para criar e implementar estratégias), Físicos (tecnologia física utilizada em uma empresa), Humanos (treinamento, experiência, julgamento, inteligência, relacionamentos e a visão individual dos gerentes e dos funcionários em uma empresa) e Organizacionais (estrutura formal de reporte da empresa; seus sistemas formais e informais de planejamento, controle e coordenação; sua cultura e reputação; relações informais entre grupos dentro da empresa e entre a empresa e aqueles em seu ambiente).

Assim, percebe-se que as organizações possuem recursos diversificados e alguns comuns, mas a questão principal para a VBR é identificar os recursos estratégicos e não estratégicos. Um recurso estratégico (know-how, capital humano, etc.) contribui significativamente para a criação de vantagem competitiva sustentável e sucesso organizacional, ao contrário de um recurso não estratégico (mobiliário de escritório, etc.) cuja contribuição é insignificante (CARMELI; COHEN, 2001).

A VBR na Administração Pública – Revisão da literatura.

A VBR é sugerida para o setor público por diferentes autores como Matthews e Shulman (2005), Bryson, Ackermann e Eden (2007), Pablo et al. (2007), De Azevedo e Machado (2013), Szymaniec-Mlicka (2014) e Pee e Kankanhalli (2016) por se concentrar na estrutura interior da organização, bem como seus recursos e capacidades (SZYMANIEC-MLICKA, 2014).

No intuito de se realizar uma revisão da literatura do uso da VBR no setor público foi pesquisada a produção recente em busca por artigos publicados em periódicos científicos com as palavras-chave “visão baseada em recursos”, “setor”, “público”, “Resource-based View” e “Public Sector” onde se constatou a pequena quantidade de artigos.

Os resultados revelaram que os principais locus de pesquisa abrangeram unidades geográficas como países, cidades ou municípios (CARMELI; TISHLER, 2004; RIDDER; BRUNS; SPIER, 2005; MASSUKADO; TEIXEIRA, 2008; KRISHNAN; TEO, 2012; BARRUTIA; ECHEBARRÍA, 2015), órgãos governamentais de diversos níveis (MATTHEWS; SHULMAN, 2005; LEE; WHITFORD, 2013; DE AZEVEDO BARBOSA; MACHADO, 2013; ANDREWS; BEYNON; McDERMOTT, 2016; PEE; KANKANHALLI, 2016; GODDARD; SIMM, 2017; PEREIRA et al., 2018), serviços públicos de saúde (PABLO et al., 2007; BRYSON; ACKERMANN; EDEN, 2007; CARNASCIALI; BULGACOV, 2014), educação (MELIÁN-GONZÁLEZ; BATISTA-CANINO; SÁNCHEZ-MEDINA, 2010), turismo (VIEIRA; HOFFMANN; ALBERTON, 2018), no entanto não se encontrou estudo que realizasse considerações sobre a aplicação da VBR em sistemas prisionais. O Quadro 1 lista as tipologias adotadas pelos autores.

Quadro 1 – Recursos nos estudos sobre a VBR no setor público.

Autor(es)	Tipologia de Recurso
Carmeli e Tishler (2004);	Organizacionais
Matthews e Shulman (2005);	Financeiros, Físicos, Humanos e Organizacionais
Ridder, Bruns e Spier (2005);	Financeiros, Humanos, Organizacionais e Tecnológicos
Pablo <i>et al.</i> (2007)	Organizacionais
Ackermann e Eden (2007)	Organizacionais
Massukado e Teixeira (2008);	Financeiros, Físicos, Humanos e Organizacionais
Melián-González; Batista-Canino e Sánchez-Medina (2010);	Físicos e Humanos
Krishnan e Teo (2012);	Físicos e Tecnológicos
Lee e Whitford (2013);	Financeiros, Físicos, Humanos e Organizacionais
De Azevedo Barbosa e Machado (2013);	Físicos, Humanos e Tecnológicos
Santana (2014);	Financeiros, Físicos, Humanos e Organizacionais
Carnasciali e Bulgacov (2014);	Financeiros, Físicos e Humanos
Barrutia e Echebarría (2015);	Organizacionais e Reputacionais
Andrews; Beynon e McDermott (2016);	Organizacionais
Pee e Kankanhalli (2016);	Humanos e Organizacionais
Goddard e Simm (2017);	Humanos e Organizacionais
Pereira et al. (2018);	Físicos, Organizacionais e Reputacionais
Vieira, Hoffmann e Alberton (2018);	Financeiros

Fonte: Elaborado pelos autores.

O protagonismo nas pesquisas da revisão da literatura tem por base metodológica a verificação sobre capacidades (BRYSON; ACKERMANN; EDEN, 2007), a ótica de tipos específicos de recurso ou

que a VBR se aplica em ambientes competitivos do setor público (MATTHEWS; SHULMAN, 2005; DE AZEVEDO BARBOSA; MACHADO, 2013), enquanto o presente estudo propõe uma visão com fundamento em recursos de forma abrangente e aplicação em ambiente não competitivo tendo como parâmetro de comparabilidade a variável eficiência que possibilita determinar o nível adequado de desempenho das políticas públicas, a correta administração da coisa pública e a priorização de critérios de tomada de decisão fundamentados em evidências empíricas, em detrimento de aferições menos formais ou experiências (HOWLETT, 2013).

Das referências pesquisadas percebe-se que o presente trabalho inova ao adotar a VBR para aplicação na área prisional e os dados da literatura autorizam de forma consistente a adoção da tipologia de recursos proposta por Barney e Hesterly (2007) tendo em vista o uso preponderante dos recursos financeiro, físicos, humanos e organizacionais para análises no setor público.

Método

Trata-se de um estudo de natureza aplicada, abordagem quantitativa e desenho transversal (SAMPIERI et al., 2013), acrescida de perspectiva qualitativa com base em dados de fontes primárias incorporadas por meio de entrevistas e questionários semiestruturados aplicados à juízes especialistas e secundárias coletadas de fontes governamentais abertas.

O escopo da pesquisa é focado nos recursos empregados e os resultados obtidos para determinar a eficiência e verificar a influência desses recursos na eficiência da unidade. Conforme Butler e Johnson (1997), os requisitos para análise de eficiência nas penitenciárias aumentam à medida que os níveis de segurança aumentam, desse modo, para realização de comparações adequadas foi necessário recortar o universo de 1.444 estabelecimentos penais brasileiros adotando-se para a análise 373 unidades classificadas como “Estabelecimento destinado ao cumprimento de pena em regime fechado” no banco de dados do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN), ano de 2019, excluídos os 5 (cinco) presídios federais em razão da baixa população prisional e de sua finalidade específica de microssistema especial, criado para custódia de presos de alto risco e de combate às facções criminosas (NUNES, 2020; TORQUATO; BARBOSA, 2020).

Para a verificação da eficiência foram elaborados indicadores de recursos (*inputs*) fundamentados na tipologia de Barney e Hesterly (2007) e quantificados com base nas informações do SISDEPEN e do Diagnóstico das Escolas Estaduais de Serviços Penais (BRASIL, 2021) e indicadores de resultados (*outputs*) que retratassem os produtos dos processos de trabalhos e da prestação de serviço penal. Os dados foram coletados em maio de 2021 e referem-se ao ano de 2019 (informação mais atualizada disponível à época). Todos os indicadores foram ponderados pela variável população prisional para permitir a comparabilidade entre as unidades prisionais.

Em razão da ausência de literatura que consagrasse indicadores para as organizações prisionais, agregou-se ao estudo uma abordagem qualitativa por meio de entrevistas e questionários

semiestruturados submetendo os indicadores propostos a Juízes Especialistas para validação de sua aplicabilidade para os fins da pesquisa. A validação foi realizada com 4 juízes, todos profissionais da área de segurança pública, sendo 2 doutores e 2 mestres, com experiência prévia em cargos de direção na área de segurança pública e administração prisional.

A partir da avaliação dos Juízes os indicadores foram adaptados e considerados válidos para os fins propostos na pesquisa e as opiniões aplicadas, em conjunto à literatura de referência, para avaliar os critérios de valor, raridade e imitabilidades dos recursos. O Quadro 2 apresenta os indicadores, suas tipologias, fórmulas de cálculo e objeto que busca mensurar.

Quadro 2 – Indicadores de recurso e resultado.

Indicador (Tipologia)	Indicador = (a/b) (a) variável (b) população prisional	Objeto
Capacidade (Físico)	$\frac{\text{capacidade do estabelecimento}}{\text{população prisional}}$	Recurso: vagas no sistema prisional.
Saúde (Físico)	$\frac{\sum \text{n}^\circ \text{ de módulos de saúde}}{\text{população prisional}}$	Recurso: estrutura de saúde.
Educação (Físico)	$\frac{\sum \text{quantidade de vagas disponibilizadas}}{\text{população prisional}}$	Recurso: vagas para políticas públicas de educação.
Laboral (Físico)	$\frac{\sum \text{quantidade de vagas disponibilizadas}}{\text{população prisional}}$	Recurso: vagas para políticas públicas de capacitação laboral.
Humano (Humano)	$\frac{\sum \text{de servidores que atuam no sistema prisional}}{\text{população prisional}}$	Recurso: recursos humanos.
Capacitados	$\frac{\sum \text{presos em programas de laborterapia}}{\text{população prisional}}$	Resultado: capacitação laboral.
Instruídos	$\frac{\sum \text{de presos em atividade educacional}}{\text{população prisional}}$	Resultado: educação.
Consultados	$\frac{\sum \text{de informações da área de saúde}}{\text{população prisional}}$	Resultado: saúde.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Dos indicadores inicialmente propostos, o indicador Financeiro não foi utilizado em razão da dificuldade e complexidade de se obter os gastos efetivos no sistema prisional de cada estado, bem como sobre o valor transferido da União para os Estados e o que esses, de fato, empregaram (RUDNICKI; COSTA; BITENCOURT, 2020) e o indicador baseado na tipologia organizacional não foi aproveitado em razão da impossibilidade de se precisar o quanto foi destinado a cada unidade prisional e da falta de informação quanto à efetiva utilização do recurso.

Para análise dos dados foram empregadas a Análise Envoltória de Dados (DEA) e a análise de regressão múltipla. A DEA possibilita a utilização de diversos fatores e variáveis para mensurar eficiência e tem sido aplicada com sucesso no estudo da eficiência em diversas áreas (BUTLER; JOHNSON, 1997; PEÑA, 2008; COOPER; SEIFORD; ZHU, 2011). Os cálculos de eficiência foram realizados por meio do software OSDEA-GUI.

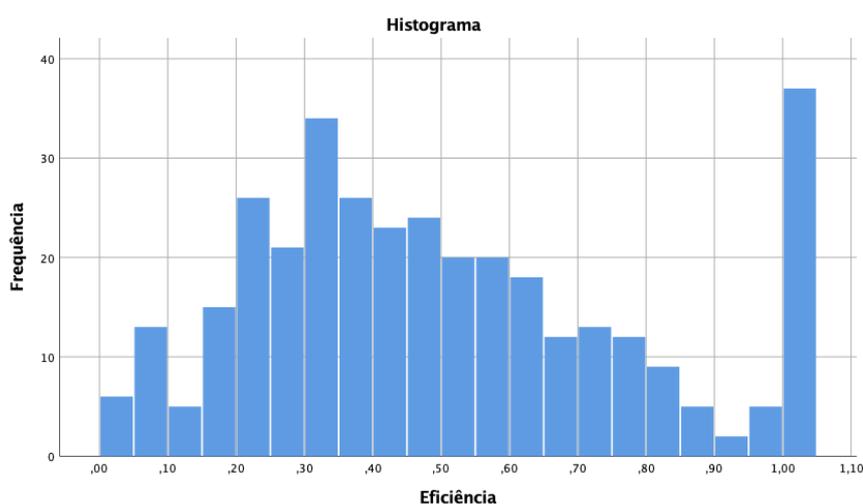
Optou-se pela análise DEA com o modelo CCR orientada ao output, pois estuda a eficiência sob a perspectiva da capacidade que a DMU tem de maximizar seus produtos, mantendo o volume de recursos, considerando que é função do gestor público alocar recursos disponíveis, visando a ampliar a oferta de serviços públicos (SILVA; CRISÓSTOMO, 2019).

A partir da eficiência, a análise de regressão foi empregada para verificar a associação entre os recursos disponíveis (variáveis preditoras) e a eficiência das unidades prisionais (variável critério). As análises foram realizadas com o *software* SPSS *Statistics*, após serem eliminadas 27 observações por terem valores discrepantes (*outliers*), de forma que a análise final foi de 346 unidades prisionais.

Resultados

Os resultados da análise DEA pelo modelo CCR orientado ao *output* com retornos constantes, originou o *ranking* das unidades prisionais no qual se verifica que 37 (trinta e sete) unidades foram consideradas eficientes (valor = 1) e 309 (trezentas e nove) foram consideradas ineficientes (valor < 1), ou seja, uma relação de 10,69% eficientes para 89,31% ineficientes. A Figura 1 apresenta o histograma com a contagem das unidades por nível de eficiência.

Figura 2 – Histograma.



Fonte: Elaborado pelos autores.

A Eficiência da Unidade Prisional identificada na análise DEA foi utilizada como variável dependente e os recursos Capacidade, Saúde, Educação, Laboral, Humanos e Capacitação como variáveis independentes. O modelo mostrou-se significativo, com coeficiente R^2 15,6%. Observa-se, no entanto, que algumas variáveis (Educação e Laboral) apresentaram resultados não-significativos ($p > 0,05$). Não foram observados problemas de multicolinearidade entre as variáveis independentes no Modelo. A Tabela 1 apresenta os resultados do modelo de regressão.

Tabela 1 – Estatísticas.

Variável	Coeficientes		t	Sig.	Estatísticas de colinearidade		
	Não padronizado B	Padronizado Beta			Tolerância	VIF	
(Constante)	0,654	0,031	-	20,275	0,000	-	-
Capacidade	-0,314	0,044	-0,397	-4,404	0,000	0,784	1,275
Saúde	-1,540	0,885	-0,106	-2,198	0,083	0,659	1,517
Educação	0,193	0,101	0,113	0,988	0,057	0,700	1,428
Laboral	0,177	0,105	0,088	1,114	0,092	0,905	1,105
Humano	1,044	0,324	0,188	4,465	0,001	0,718	1,392
R^2				0,168			
ANOVA				0,000			

Fonte: Elaborado pelos autores.

Considerando os argumentos de Barney (1991) e Barney e Hersterly (2007) sobre a relação entre recursos e desempenho superior e os resultados da análise de regressão, o Quadro 3 sumariza os

resultados encontrados, a classificação proposta para o recurso e sua resultante para a organização (desvantagem, paridade ou vantagem competitiva).

Quadro 3 – Síntese recursos estratégicos para a eficiência da unidade prisional

Recurso indicador	Tipologia	Beta	Significativo	Caráter	Estratégico para eficiência
Capacidade	Físico	Negativo	Sim	Desvantagem	Não
Saúde	Físico	Negativo	Não	Paridade	Não
Educação	Físico	Negativo	Não	Paridade	Não
Laboral	Físico	Negativo	Não	Paridade	Não
Humano	Humano	Positivo	Sim	Vantagem	Sim

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Barney e Hesterly (2007).

Observa-se a partir do Quadro 3 que os recursos Saúde, Educação e Laboral não apresentaram resultados significativos, indicando sua não associação com a Eficiência das Unidades Prisionais analisadas.

De acordo com os Juízes Especialistas, os recursos de Educação e Laboral são relevantes para as políticas públicas penais pela alocação produtiva do tempo e atenção dos presos, evitando o ócio e tornando a unidade mais tranquila e menos conflituosa. No entanto, ainda que considerados valiosos, não se associam a um desempenho superior das Unidades Prisionais e não podem ser compreendidos como recursos estratégicos, uma vez que recursos estratégicos afetam e aprimoram o desempenho das organizações públicas (SZYMANIEC-MLICKA, 2014), o que, seguindo os argumentos de Barney e Hersterly (2007), são recursos que induzem a situação de paridade com as demais.

A ausência de associação entre os recursos Educação e Laboral e a Eficiência pode ser explicada pelas dificuldades na obtenção de resultados das políticas educacionais no ambiente prisional em razão de problemas com evasão; a alta rotatividade dos apenados em razão das constantes transferências de presídios por razões diversas; conflitos de horários com outras atividades como banho de sol ou cultos religiosos (JOSÉ; LEITE, 2020); falta de infraestrutura adequada, falta de material didático específico, diversidade de perfis dos estudantes (idade e formação) e sistema disciplinar rígido (DA SILVA, 2020) e a dificuldade de aceitação do próprio preso em utilizar o serviço penal ofertado, especialmente em face de demandas concorrentes das famílias, instituições religiosas e das próprias facções criminosas (NUNES, 2020).

O recurso Saúde não apresentou uma associação significativa evidenciando um recurso que gera paridade competitiva. A implantação e manutenção dos recursos de Saúde demandam volumes vultosos de recursos que são alocados para o atendimento exclusivo de uma população extremamente restrita. Essa desproporção entre insumos alocados e possibilidade de atendimento pode explicar a relação negativa do recurso Saúde e a Eficiência encontrada.

O recurso Capacidade, que reflete a disponibilidade de espaço físico à disposição da unidade prisional, apresentou resultado significativo, porém com o coeficiente Beta negativo, indicando uma relação inversamente proporcional com a Eficiência, portanto, teria uma influência negativa, impactando no desempenho da organização e sendo fonte de desvantagem competitiva ao colocar a

organização em uma situação inferior às demais organizações de seu ambiente (BARNEY, 199; BARNEY; HERSTERLY, 2007).

Uma possível explicação para o caráter de ineficiência seja a superlotação carcerária registrada no sistema prisional brasileiro (FBSP, 2021), que impede que qualquer política pública seja efetivada devido às péssimas condições de encarceramento que acabam conferindo à pena função unicamente retribucionista, e não ressocializadora (FONSECA; BONFIM FILHO, 2019). Resultados similares foram encontrados por Cesaroni e Lamberti (2014) que verificaram uma associação negativa entre superlotação e eficiência técnica no sistema prisional italiano.

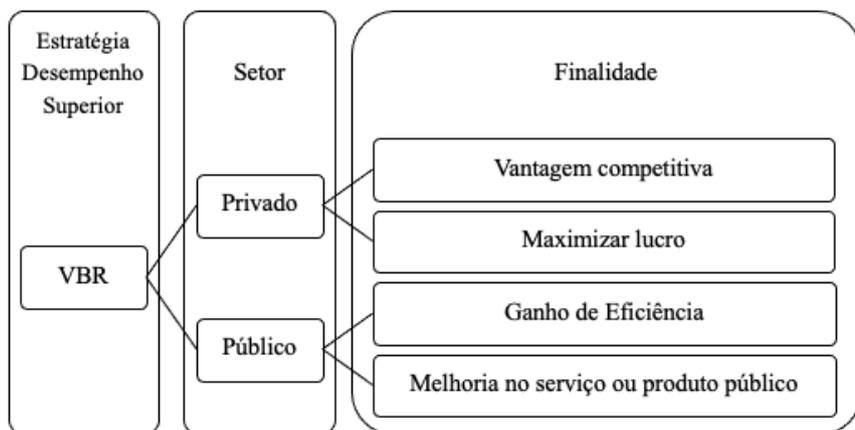
O indicador Humano representa os recursos humanos à disposição da unidade. No complexo contexto do sistema prisional brasileiro, esse recurso ganha destaque no enfrentamento da conjuntura crítica existente e é encarado como um dos fatores essenciais para o desenvolvimento de práticas e rotinas adequadas nos espaços de privação e restrição de liberdade (DE ARAÚJO, 2020). Entende-se que os recursos humanos são valiosos, pois permitem que a organização explore oportunidades como oferecer um melhor serviço penal e neutralize ameaças do ambiente com fugas ou rebeliões; é raro, ao passo que, geralmente, só são realizados concursos para a área penitenciária em momentos de crise instalada ou que já aconteceram (TORQUATO; BARBOSA, 2020). Esses recursos são custosos de imitar, tendo em vista que a contratação de servidores públicos depende de inúmeros fatores de cunho econômico e políticos que não estão sobre a governança da unidade prisional e as unidades enfrentam uma desvantagem para obtê-lo, assim, as organizações públicas devem prestar atenção especial à retenção de pessoal e os líderes organizacionais devem procurar garantir que os funcionários se sintam valorizados e não queiram sair (ANDREWS; BEYNON; MCDERMOTT, 2016).

A análise de regressão indica que o recurso Humano se associa de forma significativa e positiva à Eficiência, o que permite identificar o referido recurso como estratégico para as unidades prisionais. Esses resultados corroboram os argumentos de Lee e Whitford (2013) de que recursos de pessoal têm impactos positivos na eficácia de organizações públicas. Para Pee e Kankanhalli (2016) recursos humanos são aspectos centrais para a gestão de conhecimento e para o desenvolvimento de capacidades no setor público. Organizações públicas capazes de manter um desempenho superior ao longo do tempo normalmente empregam competências distintivas baseadas nos conhecimentos e capacidades de seus recursos humanos (Bryson; Ackerman; Eden, 2007). Para Szymaniec-Mlicka (2014), recursos humanos são relevantes para organizações públicas inseridas em ambientes dinâmicos. Os resultados ora encontrados parecem indicar que os recursos humanos também se mostram relevantes para ambientes relativamente instáveis como organizações do sistema prisional. Torquato e Barbosa (2020) descrevem a falta de recursos humanos capacitados como um aspecto de ineficiência na prestação de serviços penitenciários que compromete os resultados das unidades prisionais. Os mesmos autores destacam que tal gargalo mostra-se ainda mais relevante pela

incapacidade de as unidades prisionais desenvolverem os recursos humanos necessários (Torquato; Barbosa, 2020), corroborando a perspectiva de que os recursos humanos são raros e de difícil imitação, quando não dependentes de trajetória (Barney, 1991), podendo ser considerados estratégicos.

Considerando a necessidade de uma abordagem abrangente para discussão e enfrentamento de problemas por meio de políticas públicas, faz-se necessária a reflexão sobre os conceitos de vantagem competitiva, maximização do lucro e o papel da raridade e da impossibilidade de imitação quando da aplicação da VBR para um contexto não-competitivo, como o das organizações estudadas. Assim, o conceito de desempenho superior por meio de vantagem competitiva e aumento da lucratividade do âmbito privado comportaria reinterpretação para se adotar uma ótica próxima à de ganho de eficiência para melhoria no serviço ou produto público, conforme ilustrado na Figura 3:

Figura 3 - Proposta de reinterpretação da VBR para a Administração Pública



Fonte: Elaborado pelos autores.

Sob uma ótica empresarial, uma estratégia bem-sucedida, que resulte em desempenho superior, deve ser preservada para que a concorrência não emule os recursos e, assim, elimine a vantagem alcançada (BARNEY, 1991; BARNEY; ARIKAN, 2001). Esse mecanismo de isolamento (PETERAF, 1993), necessário para a vantagem competitiva em um mercado competitivo, dificulta ou impossibilita o desenvolvimento de um recurso para sua ampla aplicação em uma política pública.

Na seara pública, a possibilidade de se repetir o benefício de uma estratégia que aumente desempenho é o que se busca para se aumentar a eficiência na prestação de serviços públicos. Nesse sentido, embora recursos diferenciais devam ser empregados para geração de benefícios públicos, face à impossibilidade de se proporcionar à aplicação em outras organizações, entende-se que esses recursos não podem servir como balizador para a construção de políticas públicas. Dessa forma, o Quadro 3 propõe uma reinterpretação do modelo VRIO de Barney e Hersterly (2007) com foco na aplicação da VBR em contextos não competitivos.

Quadro 3 – Proposta de Modelo VRIO orientado às políticas públicas

Valioso?	Raro	Possível Imitação?	Implicação
Não	-	-	Desvantagem competitiva.
Sim	Não	-	Paridade competitiva.

Valioso?	Raro	Possível Imitação?	Implicação
Sim	Sim	Não	Recurso idiossincrático. Estratégico para a organização, mas impróprio para orientação de política pública.
Sim	Sim	Sim	Recurso estratégico passível de orientar políticas públicas.

Fonte: elaborado pelos autores adaptado de Barney e Hesterly (2007).

Dessa forma, a exemplo do proposto por Barney e Hersterly (2007), recursos não valiosos seriam fonte de desvantagem competitiva para a organização. Recursos somente valiosos posicionariam as organizações em uma situação de paridade competitiva com as demais. Recursos Estratégicos seriam valiosos e raros, contudo, caso não sejam passíveis de imitação ou substituição, seriam idiossincráticos para as organizações que os possuem e impróprios para orientar o desenvolvimento de políticas públicas de espectro amplo. A possibilidade de imitação, em um contexto não competitivo, seria um aspecto desejável que possibilitaria um benchmark para orientação de políticas públicas.

Conclusão

A pesquisa teve por objetivo analisar a relação entre recursos e eficiência em organizações públicas. De forma específica foram analisadas unidades prisionais de regime fechado. Foram coletadas informações de fonte secundária e propostos indicadores de recursos e produtos das políticas penitenciárias. Os indicadores foram validados por juízes especialistas com formação acadêmica e experiência na gestão de políticas de segurança e prisional. Considerando a escassez de estudos sobre a gestão de unidades prisionais, entende-se que os indicadores propostos e validados constituem uma contribuição prática do presente trabalho.

A análise DEA foi utilizada para mensuração da eficiência das unidades prisionais. Como resultado, foram identificadas 37 unidades eficientes e foi estabelecido um ranking entre as unidades com as respectivas métricas de eficiência relativa às unidades eficientes. O resultado do estudo confirma os argumentos de Butler e Jonhson (1997) e de Cesaroni e Lamberti (2014) pela aplicabilidade da análise DEA em instituições prisionais e corrobora sua aplicabilidade a outros órgãos e entidades da Administração Pública.

A partir da identificação da Eficiência alocativa das unidades prisionais, foi realizada análise de regressão múltipla. Os resultados encontrados corroboram a perspectiva de que a VBR possui aplicabilidade no contexto de organizações públicas (MATTHEWS; SHULMAN, 2005; BRYSON; ACKERMANN; EDEN, 2007; PABLO et al.; 2007; DE AZEVEDO BARBOSA; MACHADO, 2013; SZYMANIEC-MLICKA, 2014; PEE; KANKANHALLI, 2016), mesmo na ausência de concorrência. Tal apropriação de uma perspectiva gerencial, contudo, não deve ser feita sem uma análise crítica. Os resultados evidenciaram que os recursos Saúde, Educação e Laboral não apresentaram relação com a Eficiência das unidades prisionais, sendo caracterizados como recursos que geram paridade competitiva. O recurso Capacidade, por sua vez, mostrou-se significativo, porém

com uma associação negativa à Eficiência das unidades prisionais, caracterizando-se como recurso que levam à desvantagem competitiva.

Sob uma perspectiva exclusivamente gerencial das unidades prisionais, os resultados poderiam sugerir a redução ou mesmo a eliminação dos gastos com os recursos Saúde, Educação e Laboral. Essa perspectiva, no entanto, não se mostra factível a partir de um objetivo mais amplo das políticas de ressocialização e reinserção social tendo em vista que significativa parte dos objetivos das políticas se concentra na ampliação de ocupação do privado de liberdade (trabalho e educação) e na melhoria na assistência médica e psicológica (saúde) utilizadas, também, como instrumentos de prevenção à rebeldia dos presos (KUCHNIR, 2022).

Em que pese a aproximação das técnicas gerenciais e a importação de modelos da iniciativa privada, deve-se observar que os problemas enfrentados pelas organizações públicas não raramente são complexos. Perspectivas focadas tão somente na eficiência, na melhoria de processos ou no aumento da produtividade podem se mostrar reducionistas e gerar medidas que podem não contribuir para solução dos problemas enfrentados.

A aplicação da VBR para o estudo dos recursos das unidades prisionais possibilitou a identificação do recurso Humano como estratégico para a Eficiência. Esse resultado encontra-se alinhado aos achados de estudos anteriores que também aplicaram a VBR a organizações públicas (BRYSON; ACKERMANN; EDEN, 2007; LEE; WHITFORD, 2013; SZYMANIEC-MLICKA, 2014; PEE; KANKANHALLI, 2016) e reforça a necessidade de competências em servidores públicos para enfrentar os diferentes problemas públicos.

Embora um olhar tomando como base os recursos e capacidades disponíveis para explicar o desempenho superior seja válido também para a administração pública, as demais características afetas a um comportamento estratégico em um ambiente efetivamente competitivo não seriam adequadamente apropriadas ao setor público não-competitivo. Nesse sentido, considerando o interesse na identificação e difusão de recursos estratégicos para o aprimoramento das políticas públicas, propôs-se uma reinterpretação de conceitos da VBR e adaptação do modelo VRIO (Barney; Hersterly, 2007) para aplicação em organizações públicas não-competitivas.

A reinterpretação propõe o uso da eficiência como parâmetro de comparabilidade entre organizações, a melhoria do serviço ou produto público como objetivo e o papel da replicabilidade dos recursos para a orientação das intervenções públicas. A capacidade de reconhecer, imitar e substituir recursos é uma condição necessária para boa gestão e desenvolvimento de políticas públicas abrangentes. Dessa forma, embora recursos não imitáveis possam ser estratégicos, sua não replicabilidade impede que sejam uma referência para elaboração de políticas públicas. Recursos valiosos e raros, mas factíveis de serem imitados possibilitam uma orientação mais adequada das intervenções públicas.

Essa reinterpretação do modelo VRIO possibilita a ampliar a aplicação da VBR às organizações públicas não-competitivas e constitui uma contribuição teórica do presente trabalho.

O presente trabalho possui suas limitações. Ainda que a pesquisa tenha abarcado um conjunto significativo das unidades prisionais fechadas, a amostra utilizada não é representativa, o que impede a generalização dos resultados para as unidades em outros regimes. Pesquisas futuras podem replicar o método proposto e verificar se os resultados ora encontrados são típicos das demais unidades penitenciárias. Sugere-se ainda a aplicação do método de pesquisa a outros setores da administração pública para identificação de seus recursos estratégicos.

Uma segunda limitação é relativa aos recursos identificados que se restringiram aos dados secundários disponíveis e não representam a totalidade dos tipos de recursos empregados em unidades prisionais. Pesquisas futuras poderiam se dedicar a mapear outros recursos disponíveis nas unidades (p.ex. financeiros, organizacionais) e complementar as análises realizadas.

Referências

- ANDREWS, Rhys; BEYNON, Malcolm J.; MCDERMOTT, Aoife M. **Organizational capability in the public sector: A configurational approach.** *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 26, n. 2, p. 239-258, 2016.
- BARNEY, Jay. **Firm Resources and Sustained Competitive Advantage.** *Journal of Management*, Vol. 17, nº 1, 99-120. 1991
- BARNEY, Jay B.; ARIKAN, Asli M. **The resource-based view: Origins and implications.** *The Blackwell handbook of strategic management*, p. 124-188, 2001.
- BARNEY, Jay B. HESTERLY, William S. **Administração estratégica e vantagem competitiva / Jay B. Barney, William S. Hesterly; tradução Monica Rosemberg; revisão técnica Pedro Zanni.** — São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007
- BARRUTIA, Jose M.; ECHEBARRIA, Carmen. **Resource-based view of sustainability engagement.** *Global Environmental Change*, v. 34, p. 70-82, 2015.
- BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). **Diagnóstico das Escolas Estaduais de Serviços Penais** – Brasília: DEPEN, 2020. 45p. Disponível em: <https://ead.espen.mj.gov.br/mod/data/view.php?id=11222>. Acesso em: 21 de mar. 2021.
- BRYSON, John M.; ACKERMANN, Fran; EDEN, Colin. **Putting the resource-based view of strategy and distinctive competencies to work in public organizations.** *Public administration review*, v. 67, n. 4, p. 702-717, 2007.
- BUTLER, Timothy W.; JOHNSON, W. Wesley. **Efficiency evaluation of Michigan prisons using data envelopment analysis.** *Criminal Justice Review*, v. 22, n. 1, p. 1-15, 1997.
- CARMELI, Abraham; COHEN, Aaron. **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*, v. 6, n. 4, p. 122-165, 2001.
- CARMELI, Abraham; TISHLER, Ashler. **The relationships between intangible organizational elements and organizational performance.** *Strategic management journal*, v. 25, n. 13, p. 1257-1278, 2004.
- CARNASCIALI, Ana Maria dos Santos; BULGACOV, Sergio. **Recursos e competências organizacionais distribuídos na saúde pública.** *Revista de Administração Contemporânea*, v. 18,

n. 6, p. 832-853, 2014.

CESARONI, Giovanni; LAMBERTI, Aldo. **Technical efficiency and productivity analysis of the Italian prison system: a methodological comparison**. International Journal of Business Performance Management, v. 15, n. 4, p. 329-350, 2014

COOPER, William W.; SEIFORD, Lawrence M.; ZHU, Joe (Ed.). **Handbook on data envelopment analysis**. Springer Science & Business Media, 2011.

DA SILVA, Roberto. **Fundamentos epistemológicos para uma EJA Prisional no Brasil**. REVISTA BRASILEIRA DE EXECUÇÃO PENAL-RBEP, v. 1, n. 1, p. 59-76, 2020.

DE AZEVEDO BARBOSA, Raissa; MACHADO, André Gustavo Carvalho. **Estratégias de inovação sob a perspectiva da visão baseada em recursos: um estudo na Embrapa**. Gestão & Regionalidade, v. 29, n. 87, 2013.

FONSECA, Vicente; BONFIM FILHO, Ernany. **Políticas Públicas: conceito, ciclo, processo de formação e sua ineficácia no âmbito do sistema penitenciário brasileiro**. Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil, v. 8, n. 1, 2019.

GODDARD, Andrew; SIMM, Alexa. **Management accounting, performance measurement and strategy in English local authorities**. Public Money & Management, v. 37, n. 4, p. 261-268, 2017.

HAIR, Joseph F. et al. **Análise multivariada de dados** [recurso eletrônico] / Joseph F Hair Jr ... [et al.]; tradução Adonai Schlup Sant'Anna. – 6. ed. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre : Bookman, 2009.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto. **Metodologia de pesquisa** / Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado, Maria del Pilar Baptista Lucio ; tradução: Daisy Vaz de Moraes ; revisão técnica: Ana Gracinda Queluz Garcia, Dirceu da Silva, Marcos Júlio. – 5^a ed. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre : Penso, 2013.

HOOPES, David G.; MADSEN, Tammy L.; WALKER, Gordon. **Guest editors' introduction to the special issue: why is there a resource-based view? Toward a theory of competitive heterogeneity**. Strategic management journal, v. 24, n. 10, p. 889-902, 2003.

HOWLETT, Michael. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora** / Michael Howlett, M. Ramesh, Anthony Perl; tradução técnica Francisco G. Heidemann. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JOSÉ, Gesilane de Oliveira Maciel; LEITE, Yoshie Ussami Ferrari. **Educação Básica em Prisões no Brasil: entre avanços e desafios**. REVISTA BRASILEIRA DE EXECUÇÃO PENAL-RBEP, v. 1, n. 1, p. 33-58, 2020

KRISHNAN, Satish; TEO, Thompson SH. **Moderating effects of governance on information infrastructure and e-government development**. Journal of the American Society for Information Science and Technology, v. 63, n. 10, p. 1929-1946, 2012.

KUCHNIR, Taís et al. **A disponibilidade de ações de saúde, educação e trabalho para pessoas presas impactam na diminuição de situações de rebeliões nos presídios? Uma análise técnica**. REVISTA BRASILEIRA DE EXECUÇÃO PENAL-RBEP, v. 3, n. 1, p. 43-57, 2022.

LEE, Soo-Young; WHITFORD, Andrew B. **Assessing the effects of organizational resources on public agency performance: Evidence from the US federal government**. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 23, n. 3, p. 687-712, 2013.

MASSUKADO, Márcia Shizue; TEIXEIRA, Rivanda Meira. **A visão baseada em recursos na gestão pública do turismo: O caso de Curitiba-PR**. Revista Turismo em Análise, v. 19, n. 2, p. 255-271, 2008.

MATTHEWS, J.H. SHULMAN A.D. **Competitive advantage in Public sector organizations:**

Explaining the public good/sustainable competitive advantage paradox. Journal of Business Research, 58(2): 232-240. 2005.

NUNES, Walter. **Sistema Penitenciário Federal: o regime prisional de líderes de organizações criminosas.** REVISTA BRASILEIRA DE EXECUÇÃO PENAL-RBEP, v. 1, n. 2, p. 101-134, 2020.

PABLO, Amy L. et al. **Identifying, enabling and managing dynamic capabilities in the public sector.** Journal of management studies, v. 44, n. 5, p. 687-708, 2007.

PEE, Loo Geok; KANKANHALLI, Atreyi. **Interactions among factors influencing knowledge management in public-sector organizations: A resource-based view.** Government Information Quarterly, v. 33, n. 1, p. 188-199, 2016.

PEREIRA, Cristina Horst et al. **Análise SWOT e visão baseada em recursos como suporte à formulação do planejamento estratégico: um estudo no mercado municipal de Naviraí-MS.** Revista Eletrônica Gestão e Serviços, v. 9, n. 1, p. 2232-2249, 2018.

PETERAF, Margaret A. **The cornerstones of competitive advantage: a resource-based view.** Strategic management journal, v. 14, n. 3, p. 179-191, 1993.

PRZYCZYNSKI, Renato; BITENCOURT, Cláudia Cristina. **Resource-Based View (RBV): Perspectiva empírica, tendências e abrangência em duas décadas.** Anais do Encontro Anual da Associação dos Programas de Pós-Graduação em Administração—ENANPAD XXXV, Rio de Janeiro-RJ, 2011.

RIDDER, Hans-Gerd; BRUNS, Hans-Jürgen; SPIER, Fabian. **Analysis of public management change processes: the case of local government accounting reforms in Germany.** Public administration, v. 83, n. 2, p. 443-471, 2005.

RUDNICKI, Dani; COSTA, Ana Paula Motta; BITENCOURT, Daniella F. **A (in) eficiência da alocação orçamentária no sistema prisional: consequências materiais e humanas.** Revista Direito, Estado e Sociedade, 2020.

SANTANA, Leonardo Souza. **Visão Baseada em Recursos e as contribuições estratégicas para a gestão de esportes e lazer em equipamentos públicos do município de São Paulo.** Anais do III SINGEP e II S2IS – São Paulo – SP – Brasil – 09, 10 e 11/11/2014.

SILVA, Clayton Robson Moreira da; CRISÓSTOMO, Vicente Lima. **Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses.** Revista de Administração Pública, v. 53, n. 4, p. 791-801, 2019.

SZYMANIEC-MLICKA, Karolina. **Resource-based view in strategic management of public organizations—a review of the literature.** Management, v. 18, n. 2, p. 19-30, 2014.

VASCONCELOS, Flávio C.; CYRINO, Álvaro B. **Vantagem competitiva: os modelos teóricos atuais e a convergência entre estratégia e teoria organizacional.** Revista de Administração de Empresas. ERA, v. 40, n. 4, Out./Dez. 2000.

TORQUATO, Cristiano Tavares; BARBOSA, Liliane Vieira Castro. **O sistema penitenciário brasileiro e o quantitativo de servidores em atividade nos serviços penais: avanços e desafios.** REVISTA BRASILEIRA DE EXECUÇÃO PENAL-RBEP, v. 1, n. 2, p. 251-272, 2020

VIEIRA, Daniel Pires; HOFFMANN, Valmir Emil; ALBERTON, Anete. **Investimentos públicos, competitividade e desenvolvimento: um estudo em destinos turísticos brasileiros.** Revista de Administração Pública, v. 52, n. 5, p. 899-917, 2018.

WERNERFELT, Birger. **A resource-based view of the firm.** Strategic management journal, v. 5, n. 2, p. 171-180, 1984.