

**DESEMPENHO DAS UNIDADES DE COMPRA DA POLÍCIA FEDERAL:
um estudo dos recursos estratégicos com emprego da técnica de Análise Qualitativa
Comparativa (QCA).**

Emmanoel Fernandes de Barros

Brasília, DF
2025

DESEMPENHO DAS UNIDADES DE COMPRA DA POLÍCIA FEDERAL:
um estudo dos recursos estratégicos com emprego da técnica de Análise Qualitativa
Comparativa (QCA).

Emmanoel Fernandes de Barros

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Cleidson Nogueira Dias

Brasília, DF

2025

Emmanoel Fernandes de Barros

**DESEMPENHO DAS UNIDADES DE COMPRA DA POLÍCIA FEDERAL:
um estudo dos recursos estratégicos com emprego da técnica de Análise Qualitativa
Comparativa (QCA).**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 27/06/2025

Comissão Examinadora:

Professor Doutor Cleidson Nogueira Dias - Orientador
MPA/UnB

Professora Doutora Patrícia Guarnieri - Examinadora Interna
MPA/UnB

Professor Doutor Flávio Manoel Coelho Borges Cardoso – Examinador Externo
Instituto Federal Goiano

Professor Doutor Carlos André de Melo Alves – Examinador Suplente
PPGA/UnB

A Deus, fonte e origem de toda a sabedoria.

A Rita, Gabriel e Mariana. Minha família, pela qual todo esforço vale a pena.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor Dr. Cleidson Nogueira Dias, por sua orientação competente, disponibilidade e confiança ao longo desta caminhada.

À Delegada de Polícia Federal Larissa Freitas Carlos Perdigão, pelo apoio e incentivo prestados na condição de Superintendente Regional da SR/PF/RN.

Ao Delegado de Polícia Federal Andersson Pereira Santos, pelo auxílio acadêmico e pela disponibilidade em compartilhar conhecimentos e experiências.

Ao Professor Dr. Daniel Pires Vieira, pela orientação e colaboração nos primeiros passos desta pesquisa.

Aos servidores da Polícia Federal que participaram da pesquisa e colaboraram nos grupos focais e nas respostas aos questionários, pela generosidade em compartilhar conhecimento.

À minha família, especialmente à minha esposa e filhos, pelo suporte emocional e incentivo constante, mesmo diante das ausências e sacrifícios necessários para a realização deste trabalho.

RESUMO

O desempenho organizacional tem sido objeto de interesse crescente no estudo da administração pública, especialmente diante da demanda por serviços mais eficientes e eficazes. No entanto, o conhecimento sobre os fatores que explicam o bom desempenho em áreas específicas, como a das compras públicas, ainda é limitado. Diante disso, este estudo teve como objetivo geral identificar os recursos organizacionais que explicam o desempenho superior de certas unidades de compra da Polícia Federal, com base na lente teórica da Visão Baseada em Recursos (VBR). A investigação seguiu uma abordagem qualitativa, com caráter descritivo, e foi estruturada em três etapas: uma fase exploratória, com a realização de grupo focal para identificação de recursos relevantes; aplicação de questionário junto aos servidores da área de compras; e construção de um índice de desempenho para posterior comparação entre as unidades com resultados distintos. Utilizou-se a Análise Qualitativa Comparativa (QCA) para identificar combinações causais de recursos associadas ao desempenho satisfatório. Os resultados da etapa exploratória evidenciaram quais são os recursos contidos no departamento de compras na administração pública, uma vez que o artigo seminal de Barney (1991) sobre VBR não explicita quais são os recursos contidos na tipologia dos recursos físicos, humanos, financeiros e organizacionais. E, ainda, revelaram que fatores como suporte jurídico, *networking*, institucional e sistemas informatizados com interface amigável são decisivos para o bom desempenho, enquanto outros recursos atuam como reforçadores em determinadas configurações. Como desdobramento prático da pesquisa, foi elaborado o Produto Técnico-Tecnológico intitulado “Guia Referencial de Procedimentos em Compras Públicas da Polícia Federal”, com vistas à aplicação do conhecimento produzido.

Palavras-chave: Desempenho organizacional; Visão Baseada em Recursos (VBR); Compras públicas; Análise Qualitativa Comparativa (QCA).

ABSTRACT

Organizational performance has become an increasingly relevant topic in public administration studies, especially in response to the growing demand for more efficient and effective public services. However, knowledge about the factors that explain high performance in specific areas, such as public procurement, remains limited. In this context, this study aimed to identify the organizational resources that explain the superior performance of certain procurement units of the Brazilian Federal Police, based on the theoretical framework of the Resource-Based View (RBV). The study followed a qualitative, descriptive approach and was structured in three stages: an exploratory phase with a focus group to identify relevant resources; a questionnaire applied to procurement professionals; and the construction of a performance index to enable comparison across units with different results. Qualitative Comparative Analysis (QCA) was used to identify causal combinations of resources associated with satisfactory performance. The findings from the exploratory phase highlighted the specific resources present within procurement departments in public administration, addressing a gap in Barney's (1991) seminal Resource-Based View (RBV) framework, which does not specify the concrete elements within the categories of physical, human, financial, and organizational resources. Moreover, the results revealed that factors such as legal support, institutional backing, networking, and user-friendly information systems are critical to performance, while other resources function as enhancers within certain configurations. As a practical outcome of the study, a Technical-Technological Product entitled *Reference Guide of Procurement Procedures of the Brazilian Federal Police* was developed, aiming to support the application of the knowledge produced.

Keywords: Organizational performance; Resource-Based View (RBV); Public procurement; Qualitative Comparative Analysis (QCA).

Lista de Figuras

Figura 1	31
Figura 2	47
Figura 3	48
Figura 4	54
Figura 5	64

Lista de Tabelas

Tabela 1	34
Tabela 2	35
Tabela 3	38
Tabela 4	43
Tabela 5	50
Tabela 6	51
Tabela 7	52
Tabela 8	53
Tabela 9	56
Tabela 10	57
Tabela 11	58
Tabela 12	59
Tabela 13	60
Tabela 14	61
Tabela 15	63
Tabela 16	67

SUMÁRIO

Resumo	6
Abstract	7
Lista de Figuras	8
Lista de Tabelas	9
Capítulo 1. Introdução	11
Capítulo 2. Desempenho das Unidades de Compras da Polícia Federal	13
Capítulo 3. Plano Estratégico da Atividade de Compras da Polícia Federal	77
Capítulo 4. Conclusões e Recomendações.....	108
Referências artigo empírico .../.....	71
Referências Produto Técnico-Tecnológico	106
Apêndice A	111
Apêndice B	112
Apêndice C	113
Anexo A	116

1. INTRODUÇÃO

A atividade de compras desempenha um papel estratégico na administração pública brasileira, sendo responsável por garantir a aquisição de bens e serviços necessários para o funcionamento do Estado e para a realização de políticas públicas. No caso específico da Polícia Federal (PF), essa função é de grande importância pois viabiliza ações de combate ao crime e defesa das fronteiras, além da gestão administrativa da organização. Apesar de sua relevância, observa-se que o desempenho das unidades de compra da PF é heterogêneo, mesmo diante de um marco legal comum e de diretrizes padronizadas.

A motivação científica deste trabalho decorre da escassez de estudos que explorem os determinantes do desempenho em compras públicas sob a perspectiva da Visão Baseada em Recursos (VBR), especialmente no contexto brasileiro. Do ponto de vista técnico e organizacional, a dissertação busca responder a uma demanda de ordem prática: apoiar a Polícia Federal na melhoria da gestão de sua atividade de compras ao identificar recursos críticos e propor a adoção de instrumentos e ações estratégicos orientados ao aumento de sua capacidade organizacional.

O problema de pesquisa que norteia esta dissertação é o seguinte: Quais recursos estratégicos estão associados ao melhor desempenho das unidades de compra da Polícia Federal? Para responder a essa questão, traçou-se o seguinte objetivo geral: analisar os recursos estratégicos que influenciam o desempenho das unidades de compra da PF.

A partir desse objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar os recursos estratégicos para a atividade de compras públicas da Polícia Federal em âmbito nacional;
- b) Avaliar os principais fatores que influenciam o desempenho superior de certas unidades de compras da Polícia Federal;

- c) Desenvolver, como Produto Técnico-Tecnológico, material didático consistente em um Plano Estratégico da Atividade de Compras e Contratações da Polícia Federal.

O artigo científico, apresentado no capítulo 2, trata da investigação empírica realizada junto às Superintendências Regionais, presentes nos 26 Estados da Federação e no Distrito Federal, por meio da realização de grupo focal, aplicação de questionário e pesquisa documental em fontes abertas. A análise baseia-se na teoria da Visão Baseada em Recursos (VBR) enquanto base teórica e na Análise Qualitativa Comparativa (QCA) como abordagem metodológica. O artigo contribui para o campo de estudo da administração pública ao demonstrar, com rigor analítico, como diferentes combinações de recursos estão associadas a desempenhos superiores em compras públicas. A força do artigo reside justamente na combinação entre teoria robusta e um método adequado à complexidade do fenômeno estudado.

O Produto Técnico-Tecnológico (PTT) desenvolvido a partir do artigo é apresentado no capítulo 3. Trata-se de um material didático, apresentado no formato de e-book, intitulado “Guia Prático para Melhoria da Atividade de Compras da Polícia Federal: como usar recursos estratégicos para fortalecer o desempenho das unidades de compras”, que consiste em um guia prático com recomendações de intervenções a serem adotadas com o intuito de fortalecer o desempenho a atividade da organização como um todo.

O potencial inovador da dissertação reside na aplicação da lógica configuracional da QCA ao campo das compras públicas, algo relativamente incomum, e na criação de um produto prático que traduz os achados da pesquisa em soluções aplicáveis. A proposta articula conhecimentos consolidados da teoria organizacional e da metodologia comparativa e introduz uma abordagem inédita na Polícia Federal para lidar com o desempenho com base nos recursos internos.

Em relação ao potencial de replicabilidade e impacto, o PTT foi concebido de modo a ser facilmente adaptado para as unidades da Polícia Federal e para outros órgãos públicos com estrutura e desafios similares. Sua aplicação pode contribuir para o aperfeiçoamento das

compras públicas no nível tático, com reflexos diretos em aspectos como economicidade, eficiência e entrega de serviços à sociedade. Além disso, a clareza do instrumento e sua base empírica favorecem sua difusão e adoção em outras organizações públicas.

2. DESEMPENHO DAS UNIDADES DE COMPRAS DA POLÍCIA FEDERAL: um estudo dos recursos estratégicos

2.1. Introdução

O estudo do desempenho organizacional tem crescido em relevância nas últimas três décadas, de tal modo que se desenvolveu a ponto de constituir um campo de pesquisa em si mesmo, com abordagens diversas tanto para o fenômeno do desempenho quanto para a sua mensuração. Por mensuração podemos entender o fluxo de informações críticas que possibilita aos administradores exercerem controle sobre aquilo que é mensurado (Rikhardsson et al., 2021). A literatura aponta que a aferição do desempenho é fator facilitador da implantação da estratégia organizacional e que organizações que empregam maior uso de aferição de desempenho experimentam maiores melhorias na implementação de ações como, por exemplo, mudanças operacionais (Abernethy et al., 2021).

Considerando essa relevância teórica e prática do desempenho organizacional e de sua mensuração, o presente trabalho tem o intuito de estudar esse construto aplicado às compras públicas. No Brasil as compras públicas, ressalvados os casos previstos na legislação, são realizadas por meio do procedimento chamado de licitação. Esse instituto tem por objetivo assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes que, por sua vez, devem observar as exigências de qualificação indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (Brasil, 1988).

Por meio das licitações o Estado exerce o seu poder de compra para realizar aquisições e contratar serviços necessários à disponibilização de serviços públicos aos cidadãos e ao seu próprio funcionamento, constituindo-se em um importante agente econômico em razão do grande volume de recursos financeiros movimentados quando da realização dessas compras e contratações.

Para se ter uma dimensão do impacto econômico das compras públicas no país, podemos tomar como fonte de informação os dados extraídos do Portal da Transparência do governo federal que mostram que no ano de 2024 foram realizados 6.402 processos de licitações com contratações, resultando em um valor total no montante de R\$ 27.635.092.432,02 (vinte e sete bilhões, seiscentos e trinta e cinco milhões, noventa e dois mil, quatrocentos e trinta e dois reais e dois centavos) (Controladoria Geral da União, n.d.).

No estado brasileiro esse número expressivo de licitações não é realizado de forma centralizada, pelo contrário: é concedida autonomia para que os diversos órgãos e entidades da Administração Pública realizem os seus respectivos processos licitatórios em observância das normas estabelecidas pela Constituição Federal (Brasil, 1988), pela Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021 (Brasil, 2021), além de outros normativos infralegais como decretos e instruções normativas.

Dentre os órgãos licitantes que integram a estrutura do Poder Executivo federal, o presente estudo adotou como *locus* de pesquisa a Polícia Federal que está subordinada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (Ministério da Justiça e Segurança Pública, n.d.). No ano de 2025 a Polícia Federal completou 81 anos de criação, tendo sido instituída em 28 de março de 1944 como Departamento Federal de Segurança Pública. Na década de 1960 sua estrutura foi transferida do Rio de Janeiro/RJ para a cidade de Brasília/DF e em 1964 ocorreu a alteração do nome da organização para “Departamento de Polícia Federal”. Em 1988 é promulgada a nova Constituição Federal e a Polícia Federal é designada como órgão de

segurança pública e tem atribuições previstas expressamente no texto constitucional (Polícia Federal, 2024).

Além de se tratar de uma organização com oito décadas de atuação e com atribuições constitucionais, outro fator que aponta para uma maturidade organizacional é a forma como está estruturada. A Polícia Federal conta com um desenho institucional complexo para viabilizar a sua atuação, que se dá em todo o território nacional. Essa estrutura é composta pela Direção Geral, Diretorias diversas e Superintendências Regionais: as Diretorias são unidades centrais enquanto as Superintendências são unidades descentralizadas, localizadas uma em cada Estado da Federação (Polícia Federal, n.d.).

Em termos de divisão de atribuições dessa estrutura acerca de compras e contratações, a Polícia Federal realiza licitações por meio de seus órgãos centrais e de suas unidades descentralizadas. O presente trabalho adotou o recorte das unidades descentralizadas, isto é, as Superintendências Regionais, em razão do fato de essas unidades de compras possuírem similaridade de atuação e pela possibilidade de conferirem maior variação de informações, tendo em vista que serão abrangidos todos os Estados do país. Dentro desse âmbito, no que diz respeito às modalidades licitatórias, foi feito o recorte de analisar os pregões realizados pelas Superintendências Regionais nos Estados em razão do fato de se tratar de modalidade para aquisição ou contratação de bens e serviços comuns sendo, por essa razão, a mais usual (Brasil, 2021).

Nas Superintendências Regionais as licitações são realizadas pelos agentes de compras lotados nas Comissões Permanentes de Licitações (CPL), unidade ligada ao Setor de Logística e Administração que, por sua vez, é subordinado hierarquicamente ao Superintendente Regional em âmbito local e à Diretoria de Administração e Logística (DLOG) enquanto órgão central. Para os fins deste trabalho, as Comissões Permanentes de Licitações são mencionadas como as unidades de compras da organização estudada.

Para explicar o desempenho dessas unidades, foi realizada a análise dos recursos estratégicos que podem influenciar o resultado da atuação da organização na atividade de compras, tendo como lente teórica da Visão Baseada em Recursos (VBR). A VBR sustenta que a performance superior pode ser explicada a partir de uma vantagem competitiva sustentável obtida a partir de recursos de que a organização dispõe e que reúnem as características de valor, raridade, imitação imperfeita e não substitutividade (Barney, 1991). Considerando que a VBR surgiu no ambiente da iniciativa privada, é necessário realizar as devidas adaptações para a sua aplicação ao contexto do setor público observando as diferenças inatas existentes entre este e o setor privado de modo a preservar os valores centrais do setor público que incluem a integridade, a justiça social e a *accountability* (Pettersen et al., 2020).

Considerando as características da Polícia Federal já mencionadas anteriormente, o perfil da organização conferiu à pesquisa a oportunidade de estudar uma maior diversidade de recursos e de níveis de desempenho passíveis de serem comparados a fim de definir quais unidades de compras apresentaram desempenho superior, mediano ou insuficiente. Essa hierarquia foi definida por meio da utilização de um índice de desempenho, elaborado com base em indicadores trazidos pela literatura e aplicado sobre os resultados de análise documental em fonte aberta, mais especificamente, o portal de compras do governo federal.

Diante do contexto apresentado, isto é, da análise do desempenho da atividade de compras de uma organização pública com atuação em âmbito nacional, a saber, a Polícia Federal, por meio do estudo de suas unidades de compras localizadas nas Superintendências em cada um dos Estados da federação, chegou-se ao seguinte problema de pesquisa: “quais os principais recursos estratégicos que influenciam o desempenho superior de certas unidades de compras da organização?”.

Para responder a esse questionamento, traçou-se o seguinte **objetivo geral**: avaliar quais os principais recursos estratégicos capazes de influenciar o desempenho superior nas unidades de compras. A fim de atingir tal objetivo, foram definidos como **objetivos específicos**:

1. Identificar os recursos estratégicos para a atividade de compras públicas da Polícia Federal em âmbito nacional;
2. Analisar os principais fatores que influenciam o desempenho superior de certas unidades de compras da Polícia Federal;
3. Desenvolver, como Produto Técnico-Tecnológico, material didático consistente em um Plano Estratégico da Atividade de Compras e Contratações da Polícia Federal.

Como método de pesquisa, foi realizada uma fase exploratória consistente na realização de um grupo focal com servidores escolhidos de forma aleatória com o objetivo de identificar quais recursos organizacionais são relevantes para o desempenho das unidades de compras da Polícia Federal. Com base nos resultados do grupo focal, procedeu-se à elaboração de um questionário que foi aplicado junto aos agentes de compras que atuam nas Superintendências com o objetivo de verificar quais recursos cada unidade de compra possui e são relevantes em sua atuação.

Em seguida foi feita pesquisa documental em fonte de dados aberta, mais precisamente, o Portal de Compras do Governo Federal (<https://www.gov.br/compras/pt-br>) a fim de estabelecer um ranqueamento das unidades de compra na condução dos processos de Pregão no ano de 2024, com base na elaboração de um índice de desempenho de compras públicas. Definido o ranking de desempenho das unidades de compra, foi feita a Análise Qualitativa Comparativa (QCA) dos dados coletados.

Como produto técnico tecnológico (PTT) da pesquisa foi elaborado um material didático, intitulado de “Plano Estratégico da Atividade de Compras e Contratações da Polícia Federal”, com a finalidade de conferir aplicação prática ao conhecimento produzido, cujo teor fornecerá subsídios para adoção de boas práticas em matéria de compras públicas com considerável potencial de replicação por outras organizações públicas.

Do ponto de vista teórico, o presente trabalho se justifica ao contribuir para avançar nas lacunas apontadas pela literatura. Nesse sentido, Elbanna e Abdel-Maksoud (2020) encorajam

a investigação da variação prática das relações entre recursos e capacidades das organizações e seu desempenho no setor público em países em desenvolvimento. Gammeltoft e Panibratov (2024), trazem como questionamento para estudos futuros quais as circunstâncias e em que extensão algumas organizações têm vantagem sobre outras.

Monson (2024), por sua vez incentiva a realização de pesquisas sobre a relação interdisciplinar entre a VBR e gerenciamento estratégico e acrescenta que estudos acerca de aplicações úteis da RBV para a estratégia e a governança são necessários e podem ter como foco esclarecer os processos pelos quais os recursos se tornam vantagens competitivas. Por fim, no campo das compras públicas Tátrai e colaboradores (2024) destacam como área de pesquisa importante os mercados de compras públicas em países em desenvolvimento.

Do ponto de vista metodológico, este estudo pretende contribuir com a construção de conhecimento ao utilizar de forma combinada a coleta de dados por meio de grupo focal, questionário e dados em fontes abertas para aplicar a técnica de QCA.

Quanto ao aspecto prático, o estudo constitui suporte teórico para a elaboração de Produto Técnico-Tecnológico, mais especificamente um material didático voltado a trazer melhorias nos processos da Polícia Federal, possuindo alta possibilidade de replicação para outras organizações públicas.

Além desta introdução, o presente trabalho é composto pelo capítulo 2, Quadro Teórico-Conceitual, onde será apresentado o estado da arte acerca dos construtos estudados; o capítulo 3, que descreve os Métodos e Técnicas utilizados na pesquisa; apresentação dos Resultados e sua discussão, no capítulo 4 e; finalmente, a Conclusão no capítulo 5.

2.2. Quadro Teórico-Conceitual

2.2.1. Visão Baseada em Recursos (VBR)

A VBR destaca-se como uma perspectiva teórica influente em estratégia que permite examinar fontes de vantagem competitiva sustentável (Barney, 1991). Penrose (1959) foi pioneira em demonstrar que as organizações são formadas por conjuntos únicos de recursos, sob o argumento de que combinações singulares de recursos produtivos e habilidades ao longo do tempo, guiadas por decisões gerenciais, podem melhorar o desempenho das organizações (Penrose, 1959).

Essa visão inovadora lançou as bases do que mais tarde foi chamado de Teoria da Firma Baseada em Recursos (Barney, 1991). A VBR é, portanto, uma abordagem teórica usada para explicar vantagens competitivas e desempenho superior em organizações, concentrando-se em recursos internos valiosos, raros, inimitáveis e insubstituíveis. (Barney, 1991; Collis, 1991; Peteraf, 1993).

Com base nas ideias seminais de Penrose (1959), diversos pesquisadores deram início a esse programa de pesquisa que ficou conhecido como Visão Baseada em Recursos (VBR). Barney (1991) e Grant (1991) foram expoentes dessa perspectiva teórica, buscando explicar como os recursos e capacidades internas das organizações podem gerar vantagem competitiva sustentável e desempenho superior. A VBR consolidou-se, assim, como uma abordagem teórica relevante para compreender diferenciais de trajetórias e resultados entre organizações, com base em seus ativos estratégicos, tanto tangíveis quanto intangíveis (Grant, 1991).

No contexto da VBR, recursos são definidos como todos os ativos, capacidades, processos organizacionais, atributos, informações, conhecimentos, etc., controlados por uma organização, que permitem formular e implementar estratégias de sucesso (Barney, 1991). Eles incluem tanto elementos tangíveis como instalações físicas e capital financeiro, quanto intangíveis como a reputação, conhecimento especializado e cultura organizacional (Barney, 1991; Wernerfelt, 1984).

A VBR foi apresentada inicialmente por Wernerfelt (1984) e popularmente conhecida pelo trabalho de Barney (1991), representando um marco fundamental na compreensão da vantagem competitiva das organizações (Mahoney & Rajendran Pandian, 1992). A VBR considera que as organizações são heterogêneas por natureza, ou seja, são compostas por unidades distintas e múltiplos tipos de recursos: humanos, físicos, tecnológicos, conhecimento, orçamentário, capacidades e outros (Barney, 1991; Wernerfelt, 1984). A combinação singular desses recursos influencia sua competitividade e *performance*.

A VBR oferece importantes contribuições para o setor da administração ao destacar o papel dos recursos e capacidades internas das organizações para a estratégia competitiva e desempenho (Szymaniec-Mlicka, 2014). Em essência, as organizações conseguem acumular recursos gerenciais essenciais ao longo do tempo que, quando aplicados de forma ampla e eficaz, permitem que os gestores ampliem sua capacidade operacional para alcançar os objetivos organizacionais (Barney, 1991; Grant, 1991; Penrose, 1959). Assim, a relevância da VBR para os estudos organizacionais é que ela fornece subsídios e percepções significativas para compreender como os recursos podem impactar o desempenho organizacional (Grant, 1991; Penrose, 1959).

Os recursos internos explicam o desempenho superior e a sobrevivência das organizações (Grant, 1991; Wernerfelt, 1984). Essa orientação inspirou outros pesquisadores a buscarem explicações sobre como diferenças entre recursos internos geram desempenho superior. Nesse contexto, o modelo VRIO (Barney & Hesterly, 2015) é um acrônimo das iniciais de *Value*, *Rareness*, *Imitability* e *Organisation* amplamente utilizado em gestão estratégica para identificar vantagens competitivas na organização, sustentando quatro características para determinar quais recursos são geradores de vantagem competitiva. A primeira diz respeito ao valor do recurso. Um recurso é compreendido como valioso se ele permite explorar oportunidades ou neutralizar ameaças no ambiente. Ser valioso é uma característica relevante para um recurso, mas insuficiente para gerar vantagens para a

organização. Recursos não-valiosos, de forma diferente, posicionam a organização em uma situação de desvantagem competitiva.

A raridade e a imitabilidade consideram o quanto o recurso é de difícil imitação ou substituição por parte das demais organizações no mesmo ambiente. Recursos valiosos e raros ou de difícil imitação podem oferecer uma vantagem competitiva para a organização, uma vez que as demais empresas concorrentes não conseguirão acessar ou copiar a estratégia implementada a partir do emprego do recurso, representando uma barreira para a concorrência e uma fonte de vantagem competitiva duradoura. Caso o recurso seja factível de ser copiado ou tenha substitutos, organizações competidoras serão capazes de replicá-lo eliminando o desempenho diferencial proporcionado.

Por fim, Barney e Hesterly (2015) complementam a proposta inicial de Barney (1991) e destacam o papel do fator organizacional. Essa característica chama a atenção para a necessidade da organização estar aparelhada de maneira eficaz para explorar esses recursos valiosos, raros e difíceis de imitar, ou seja, se a organização sabe como administrar esses recursos de maneira eficiente.

A aplicação da VBR no setor público oferece uma perspectiva relevante para entender como as organizações gerenciam e utilizam recursos estratégicos para melhorar seu desempenho e eficiência. Embora a VBR tenha sido inicialmente aplicada na gestão estratégica do setor privado, pesquisadores têm explorado o seu potencial para além desse contexto, aplicando seus princípios para explicar o desempenho organizacional também em organizações públicas, refletindo as características únicas deste setor (Matthews & Shulman, 2005).

A VBR é uma abordagem estratégica que considera uma organização como um portfólio de recursos e capacidades (Barney, 1991 ; Penrose, 1959) e vem ganhando crescente atenção nos estudos da administração pública para entender uma variedade de fenômenos relacionados ao desempenho e efetividade organizacional neste setor (Pee & Kankanhalli,

2016). Dirige-se a atenção, também, para a análise de como recursos, capacidades organizacionais e vantagens competitivas sustentáveis são desenvolvidos dentro do contexto burocrático do setor público (Soares et al., 2022). Destaca-se que as pesquisas também são voltadas para o estudo das capacidades dinâmicas e adaptação estratégica de organizações públicas diante de ambientes complexos e em mudança (Teece et al., 1997).

A VBR no setor público é frequentemente usada para melhorar a entrega de serviços públicos, garantindo que os recursos sejam usados de maneira eficaz para atender às necessidades da população a longo prazo, podendo ser aplicada para promover a sustentabilidade e a responsabilidade social (Bryson et al., 2014; Maqdliyan & Antecedents, 2023; Rosenberg Hansen & Ferlie, 2016; Szymaniec-Mlicka, 2014).

Sua aplicação nesse setor é uma extensão transformadora deste modelo teórico originalmente desenvolvido no contexto mercadológico, pois contribui para explicar por que algumas organizações públicas apresentam desempenho superior em comparação com outras. Isso é atribuído às diferenças nos recursos (tangíveis e intangíveis) e nas capacidades internas que cada organização possui, bem como esses recursos são gerenciados e aproveitados (Lu et al., 2023).

A adaptação da VBR ao contexto público sugere que as organizações devem se concentrar em desenvolver e manter recursos e capacidades únicos para melhorar seu desempenho. Isso pode envolver investimentos em capacitação, tecnologia, processos de inovação e na criação de uma cultura organizacional que apoie a aprendizagem e a melhoria contínua (Bryson et al., 2007). Ao contrário do setor privado, onde a criação de valor é relacionada ao lucro, no setor público a criação de valor diz respeito à eficácia na prestação de serviços públicos e na satisfação das necessidades da sociedade. A VBR auxilia na identificação de como os recursos e capacidades podem ser potencializados para melhor atender ao interesse público e alcançar objetivos sociais (Lu et al., 2023).

A VBR permite que as trajetórias de diferentes organizações públicas possam ser analisadas. Isso inclui entender como decisões estratégicas e a gestão de recursos impactam o sucesso a longo prazo e a adaptação às mudanças ambientais e políticas. Desse modo, a gestão estratégica de recursos impacta não apenas na eficiência operacional, mas também na alocação de recursos de maneira que alavanque o bem-estar social.

Barney & Hesterly (2015), em particular, enfatizam que a vantagem competitiva sustentável surge da exploração de recursos valiosos, raros, inimitáveis e organizados. O desempenho superior, nessa concepção, é multidimensional, abrangendo várias métricas, refletindo a complexidade e a diversidade dos objetivos organizacionais, especialmente no setor público onde as métricas de desempenho são singulares se comparadas ao setor privado, que é movido pelo lucro (Andrews et al., 2016; Bryson et al., 2014; Ju *et al*, 2020).

A VBR começou a ser estudada na Administração Pública recentemente para explicar como recursos internos específicos podem contribuir para o desempenho e eficiência organizacional (Mahoney & Rajendran Pandian, 1992). Os estudos focam em recursos como competências, conhecimento, capacidade de inovação e habilidades de gestão, explorando como esses recursos, sendo valiosos, raros, inimitáveis e insubstituíveis, podem ser incrementados para criar vantagens competitivas sustentáveis no setor público. Isso envolve uma análise detalhada de como os recursos são gerenciados, desenvolvidos e aplicados para melhorar a eficácia e eficiência nas organizações públicas (Andrews *et al*, 2016).

Conceitos centrais da VBR são relevantes também para a gestão no setor público, pois esse contexto desempenha importantes funções na sociedade, onde a gestão eficaz dos recursos é de extrema importância para que as organizações possam atingir a finalidade e o interesse público. 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.

Assim, a aplicação da VBR no setor público parte da premissa de que organizações podem ser analisadas de forma similar às empresas privadas na medida em que possuem recursos estratégicos para entregar serviços públicos de forma mais efetiva. Construtos centrais da VBR, como recursos valiosos, raros, inimitáveis e insubstituíveis, também podem fornecer impressões sobre fontes de vantagem competitiva para organizações públicas (Lu et al., 2023).

2.2.2. Recursos

Após dar uma visão geral acerca da VBR, importa especificar o que a literatura traz como estado da arte em relação aos recursos propriamente ditos, uma vez que eles constituem um construto fundamental do presente estudo juntamente com o desempenho. A VBR enfatiza o papel dos recursos para as organizações (Monteduro et al., 2021) como meio para alcançar vantagem competitiva sustentável que não pode ser facilmente replicada pelos concorrentes.

Tais recursos, que podem ser ativos físicos, organizacionais, recursos humanos e competências, têm o potencial de serem utilizados para implementar estratégias de criação de valor para a organização (Elbanna & Abdel-Malsoud, 2020).

Os recursos podem ser definidos como a soma de todos os ativos da organização: processos organizacionais, atributos, capacidades, informações, conhecimento (Kapoor & Aggarwal, 2020) e têm suas raízes na história da organização, sendo acumulados ao longo do tempo (López-López et al., 2020). Nesse sentido, convém ressaltar que o uso dos recursos da organização não é estático: ele é feito de forma dinâmica durante o seu ciclo de vida, podendo implicar redução, renovação, replicação ou recombinação de recursos (Chen et al., 2021).

Enquanto para alguns autores o termo recurso pode abranger tanto recursos propriamente ditos quanto capacidades (Jugdev et al., 2020), para outros o sentido de recursos está mais ligado a ativos do que a capacidades (Rosa et al., 2022). A literatura classifica os

recursos em tangíveis e intangíveis, categorizando-os como financeiros, humanos, organizacionais, físicos, sociais e tecnológicos (Perkins et al., 2020).

A posse e a capacidade de aproveitamento desses recursos explicam a diferença de desempenho entre competidores: a organização detentora de recursos de uso superior torna-se mais eficiente e efetiva ao produzir mais e ao satisfazer as expectativas dos clientes criando, assim, mais valor e obtendo vantagem competitiva que pode ser temporária ou sustentável (Jugdev et al., 2020). Para que essa vantagem seja sustentável, os recursos devem ter os atributos de valor, raridade, imitabilidade imperfeita e organização para a sua exploração conforme o modelo VRIO, consagrado na literatura sobre estratégia (Davis & DeWitt, 2021).

Para Nagano (2019), uma organização adquire recursos raros e valiosos devido a seu caminho histórico único e deve ser apta a explorar esses recursos para implementar estratégias que criem valor e que não possam ser replicadas por outras organizações. Essa capacidade de mobilizar e implantar recursos voltados para a ação é essencial para responder a situações em um contexto competitivo (Chen et al., 2021).

Contudo, a posse de recursos que possuam os quatro atributos mencionados não garante, por si só, a obtenção de vantagem competitiva sustentável: faz-se necessária a capacidade da organização de adquirir, integrar e implantar recursos valiosos. Tais capacidades permitem à organização usar dos recursos superiores de modo a possibilitar a implementação de ações estratégicas mais eficientes do que as de seus competidores (Tarsakoo & Charoensukmongkol, 2020).

Daí advém a importância não apenas do conjunto de recursos controlados pela organização, mas também de mecanismos por meio dos quais esta possa aprender e acumular novas habilidades e forças que ditem o ritmo e a direção dos processos realizados (Cegliński, 2020). Se uma organização encontra novas formas de empregar os recursos existentes de forma

a aumentar o valor criado com esses recursos, terá como resultado um ganho institucional (Stoelhorst, J. W., 2023).

Um modo de empregar os recursos é combinando-os para fortalecer a competitividade: há um consenso crescente na literatura de que vantagens advindas de capacidades da organização resultam da combinação de conjuntos de recursos, atividades e ativos únicos e complementares (Testoni, 2022; Beamish & Chakravarty, 2021).

Além da combinação estratégica de recursos, outro aspecto importante refere-se à sua origem: nem sempre os recursos estão sob controle direto da organização: eles podem estar fora do controle da organização e mesmo assim ser uma fonte de valor, hipótese em que os gestores precisam ter a capacidade de customizar o recurso como no caso de organizações que se beneficiam de comunidades que existem em função de seus produtos ou marcas; esses grupos existem fora dos limites da organização, mas esta pode estabelecer uma estratégia capaz de torná-los um recurso (Davis & DeWitt, 2021).

Deve-se atentar, ainda, para o que Barney e colaboradores (2021) chama de paradoxos envolvendo recursos. O primeiro consiste no fato de que a abundância de recursos pode sujeitar a organização a vulnerabilidades, levando-a de uma força competitiva para uma potencial fraqueza (por exemplo, quando a posse de determinado recurso torna a organização tão confiante que enrijece a sua cultura tornando a estratégia estagnada). Outro paradoxo que pode ocorrer é quando a falta de recursos pode induzir reações que geram forças significativas (Barney et al., 2021).

Diante de tudo o que foi dito, é possível inferir a relevância dos recursos para a estratégia da organização. Decisões estratégicas geram condições estruturais favoráveis e identificam recursos necessários para a realização dos objetivos institucionais das organizações (Ordonez-Ponce & Clarke 2020), contribuindo para a governança, entendida como a tomada de decisão

sobre como os recursos são adquiridos, criados e implementados ao longo do tempo (McGahan, 2021).

2.2.3. Desempenho em compras públicas

Compreendida a base teórica da VBR e sua aplicação ao setor público, passa-se agora à análise do segundo construto central deste estudo: o desempenho das unidades de compras públicas. As organizações podem melhorar seu desempenho ajustando a sua forma de avaliá-lo à estratégia organizacional uma vez que, se for corretamente desenhada, a avaliação de desempenho constitui-se em um canal primordial para disseminar as metas estratégicas da organização (Bayo-Morionnes et al., 2021). Outro fator de melhoria organizacional relacionado ao desempenho e que pode ser objeto de mensuração é a tomada de decisão: o bom desempenho na tomada de decisão impacta escolhas gerenciais na medida em que identifica possíveis cursos de ação viáveis para a organização. Desta forma, um bom desempenho neste aspecto específico leva a um melhor desempenho da organização em si (Aydiner et al., 2019).

Também constitui aspecto relevante do desempenho o fato de estar diretamente relacionado com as habilidades detidas pelos membros das organizações, uma vez que a falta de habilidades chave pode impactar negativamente nos resultados organizacionais. Quando se dispõe de capital humano com as habilidades necessárias para a realização do trabalho, o desempenho organizacional é maior. Por outro lado, quando a organização carece dessas habilidades essenciais para alcançar seus objetivos estratégicos, seu desempenho é obstado (Maliket al., 2019). Algumas medidas podem ser adotadas a fim de aferir o desempenho relativo a habilidades, tais como a realização de feedbacks frequentes (Delise et al., 2023) e a implementação de comunicação regular entre supervisores e subordinados sobre um dado objetivo específico (Manthei et al., 2019). Outro fator importante é combinação das competências individuais com os requisitos necessários para o trabalho, durante o processo de

seleção, medida que concorre para o aumento do desempenho dos funcionários (Misra & Sharma; 2019).

Desse modo, é possível inferir que um maior desempenho das equipes da organização possibilita o atingimento dos objetivos principais que, no setor privado consistem na maximização de receitas e dos lucros, enquanto no setor público podem ser descritos em três pilares: a inovação, a qualidade da prestação do serviço e a eficiência operacional (Al Ahbabi et al; 2019). Para o presente trabalho, adotou-se o recorte do pilar da eficiência operacional, traduzida pelo desempenho dos agentes de compras do setor público. Tal objeto de estudo colabora para o preenchimento de lacuna apontada na literatura, especificamente a apontada por Elbanna e Abdel-Maksoud (2020) que encorajam a investigação da variação prática das relações entre recursos e capacidades das organizações e seu desempenho no setor público em países em desenvolvimento.

Tratando do desempenho no âmbito específico das compras públicas, convém ressaltar que em comparação com pesquisas sobre o setor privado, onde muitos estudos têm extensivamente investigado as compras das organizações adotando diferentes perspectivas e métodos, as compras públicas têm recebido menos atenção (Patrucco et al., 2016). Essa constitui uma importante contribuição do presente estudo para ampliar a produção de conhecimento sobre o tema, haja vista a importância das compras públicas.

O potencial das compras públicas para direcionar a agenda social das organizações é considerável, podendo desdobrar-se em várias práticas relacionadas à questão ambiental (como no caso de compras sustentáveis) e social como, por exemplo, selecionar fornecedores que promovem *fair trade*, empregam pessoas e grupos desfavorecidos, além de prover suporte direto a pequenas e médias empresas (Guarnieri & Gomes, 2019). As compras públicas têm deixado de focar exclusivamente no resultado econômico e passam, cada vez mais, a serem

utilizadas como um meio de estimular resultados sociais desejados, contribuindo para a responsabilidade social (Schiele, 2020).

Compras públicas são altamente reguladas na maioria dos países para assegurar oportunidades iguais e evitar o favoritismo entre os potenciais fornecedores, tendo por propósito geral proporcionar a competição com base no preço ou na qualidade (Wittberg & Fazekas, 2023), à luz dos princípios centrais da eficiência, transparência, não discriminação (competitividade) e integridade (Rodionova et al., 2024).

A licitação pública está rapidamente evoluindo de uma função tática e passiva para uma função estratégica. O desempenho de qualidade da licitação reflete a extensão com a qual os itens adquiridos se conformam às especificações de necessidade e às expectativas do usuário final (*stakeholders* internos e externos). Apesar dessa importância estratégica, organizações do setor público em países em desenvolvimento enfrentam um grande desafio em aumentar o desempenho nas licitações (Anin et al., 2024).

Quando se constata a natureza política e estratégica das contratações públicas, bem como seus múltiplos objetivos, torna-se ainda mais importante definir indicadores de desempenho capazes de assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública (Rodrigues & Reis, 2023).

Nota-se, portanto, que o gerenciamento de desempenho é crucial quando se trata de uma função governamental que tem tamanho crescimento e que é responsável por uma parte relevante dos gastos públicos. Atualmente, o cumprimento da missão dos administradores públicos depende da racionalização dessa relevante parcela de gastos e da potencial contribuição para o desempenho organizacional oferecida pela função de compras (Patrucco et al., 2016).

Em matéria de compras públicas, desempenho pode ser entendido como uma medida que se refere a resultados positivos ou consequências negativas das compras públicas (Bizri et

al., 2023) e que deve ser alinhada com as metas e objetivos organizacionais (Prier, et al., 2021). Para Kalinzki e colaboradores (2022) desempenho é uma medida que identifica a extensão com que a função de compras é apta a alcançar os objetivos e metas com o mínimo de custos.

Para que o desempenho possa ser mensurado e estudado, é preciso que se adote indicadores que reflitam os aspectos mais importantes relacionados às compras públicas. Indicadores são ideais em evolução orientados para o processo, redutores de complexidade, que indicam mudanças por meio de padronização, levando à comparabilidade e medição de desempenho (Knebel & Seele, 2021).

Nesse sentido, o indicador mais importante e mais utilizado é a redução do preço: muitos estudos focam apenas neste aspecto da eficiência da função de compras (Wang et al., 2020). Contudo, há outros indicadores igualmente relevantes apontados pela literatura como instrumentos de mensuração do desempenho de compras como *compliance*, uso de ferramentas governamentais, medidas de sustentabilidade, tempo, governança, tomada de decisão, transparência, duração da licitação, licitante único, ausência de publicidade, velocidade de decisão, entre outros (Patrucco et al., 2016; Wang et al., 2020; Negrut et al., 2022). Alguns desses indicadores serão considerados no presente estudo quando da mensuração do desempenho superior conferido pelos recursos controlados pela organização.

Dessa forma, observa-se que tanto os recursos estratégicos quanto o desempenho das compras públicas estão profundamente interligados, formando a base teórica para a análise teórica para a análise empírica conduzida neste trabalho, apresentada a seguir.

2.3. Procedimentos Metodológicos

2.3.1. Método e Objeto de Pesquisa

Esta pesquisa é classificada como aplicada quanto à natureza e adotou a abordagem qualitativa do fenômeno a ser estudado tendo em vista que objetivou compreender a sua complexidade e não apenas explicar sua ocorrência por meio do isolamento de variáveis (Günther, 2006). Sua natureza é exploratória e descritiva quanto aos fins e, quanto aos meios, pode ser classificada como pesquisa de campo e documental (Raupp & Beuren, 2006).

O *locus* de pesquisa escolhido foi a Polícia Federal, organização que é vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e, conseqüentemente, integrante da Administração Direta. A Polícia Federal possui 81 anos de existência e é um órgão que goza de grande prestígio no âmbito nacional e internacional, possuindo maturidade organizacional e relevância estratégica.

Em razão de ser um órgão com atuação em âmbito nacional, a Polícia Federal possui uma estrutura bastante capilarizada e complexa com unidades em todos os Estados da federação e no Distrito Federal, divididas em órgãos centrais, Superintendências Regionais e Delegacias, fato que a caracteriza como uma rica fonte de pesquisa ao permitir a análise de dados de unidades de compras com características distintas dentro de uma mesma organização pública.

Um esquema da distribuição territorial da Polícia Federal pode ser visualizado na Figura 1, que apresenta um mapa com a localização das unidades descentralizadas (Superintendências e Delegacias). Considerando que cada Superintendência Regional possui uma unidade licitante – em regra, o setor denominado de Comissão Permanente de Licitação (CPL) - justifica-se a escolha da organização como *locus* em razão da abrangência nacional e das diversidades regionais que favorecem o estudo de práticas administrativas diversas em matéria de compras públicas. Além disso, a importância da organização no cenário nacional e o critério de acesso aos dados foram fatores adicionais que contribuíram para essa escolha.

Figura 1

Distribuição das unidades da PF no Brasil



Reproduzido de *Polícia Federal 80 anos: 1944-2024*, por Polícia Federal, 2024, Diretoria de Ensino da Academia Nacional de Polícia.

É importante ressaltar que, além das Superintendências Regionais, órgãos centrais da Polícia Federal também conduzem processos licitatórios, especialmente quando se trata de compras e contratações comuns a várias unidades bem como de aquisição de itens específicos como uniformes e armamentos. Justamente por causa desse perfil diferenciado dos processos licitatórios, os órgãos centrais não fazem parte do recorte deste estudo, que se concentrou nas Superintendências em razão do atributo da comparabilidade entre as unidades de análise.

O primeiro passo metodológico da pesquisa foi a realização de uma fase exploratória com o intuito de identificar quais recursos são relevantes para o desempenho das unidades de compra da Polícia Federal. Para tanto, optou-se pela realização de um grupo focal que contou com a participação de cinco servidores lotados em unidades distintas integrantes da organização pesquisada e com experiência em compras públicas (participantes propriamente ditos) e um observador convidado que prestou auxílio com as anotações.

Entende-se por grupo focal o modelo de entrevista em profundidade realizada em grupo, cujas reuniões têm características definidas quanto à proposta, ao tamanho, à composição e aos procedimentos de condução. Há influência mútua entre os participantes a partir das respostas e das colocações apresentadas a discussão do tema proposto pelo moderador (Oliveira & Freitas, 2010).

Apesar de indicar como melhor prática a realização de reuniões com um número reduzido de membros, a literatura não é unânime quanto à quantidade mínima e máxima de participantes. Autores como Amado (2014) e Oliveira e Freitas (2010) concordam que o grupo focal deve ser composto por, no mínimo, quatro participantes e Flick (2009) estabelece o limite de oito participantes.

A partir das respostas obtidas no grupo focal, foi elaborado um questionário eletrônico para aplicação junto aos servidores lotados nas 27 Superintendências Regionais, cuja função consistiu em determinar quais recursos cada unidade de compra possui e como se dá a utilização desses recursos no âmbito das referidas unidades. O questionário foi construído com base no roteiro de entrevista elaborado por Hoffman e colaboradores (2016).

Na etapa subsequente, procedeu-se a uma pesquisa documental em fonte de dados aberta para subsidiar a elaboração de um índice de desempenho que permitisse conferir comparabilidade às unidades de compra. A fonte de dados em questão é o portal de compras do Governo Federal (www.gov.br/compras/pt-br) a partir do qual foram analisados dados referentes a 178 pregões realizados pelas Superintendências Regionais da PF no ano de 2024.

O índice de desempenho das compras públicas, detalhado na Figura 2, foi construído a partir de uma adaptação do trabalho de Flynn (2018) e é composto de sete indicadores de desempenho que, segundo a literatura, constituem métricas importantes para a área de compras públicas, a saber:

- redução de custos;
- transparência,

- velocidade de decisão;
- competitividade;
- sustentabilidade ambiental;
- sustentabilidade social;
- incidência de questionamentos.

Tabela 1

Índice de desempenho da atividade de compras públicas

N.º	Indicador de desempenho	Medida	Limites de desempenho	Nota explicativa
1	Redução de custo	Desconto obtido sobre o valor estimado ao final da fase de lances	Satisfatório >30% Mediano 15% ~ 30% Insatisfatório < 15%	Reflete o nível de economia obtida na fase de disputa
2	Transparência	Proporção de processos disponibilizados no portal institucional da organização	Satisfatório > 70% Mediano 50% ~ 70% Insatisfatório < 50%	Dimensiona o grau de transparência dos processos de compras
3	Velocidade de decisão	Quantidade de tempo transcorrido entre a data de recebimento da proposta e a homologação da licitação	Satisfatório < 20 dias Mediano 20 ~30 dias Insatisfatório > 30 dias	Reflete a velocidade de tomada de decisão nos processos de compras
4	Competitividade	Proporção de processos que envolvem mais de um licitante	Satisfatório > 70% Mediano 30% ~ 70% Insatisfatório < 30%	Representa o grau de disputa nas compras públicas
5	Sustentabilidade ambiental	Proporção de processos que preveem requisitos de sustentabilidade ambiental	Satisfatório > 70% Mediano 40% ~ 70% Insatisfatório < 40%	Reflete a quantidade de processos com disposições relativas à sustentabilidade ambiental

6	Sustentabilidade social	Proporção de processos com incentivos a ME/EPP	Satisfatório > 70% Mediano 40% ~ 70% Insatisfatório < 40%	Reflete a quantidade de processos com previsão de incentivos a ME/EPPs
7	Incidência de questionamentos	Proporção de processos com ocorrência de pedidos de esclarecimentos, impugnação ou recurso	Satisfatório < 20% Mediano 20% ~ 40% Insatisfatório > 40%	Reflete a quantidade de processos objeto de questionamento antes e depois da fase de lances

Adaptado de *Measuring Procurement Performance in Europe*, por A. Flynn, 2018, *Journal of Public Procurement*, 18(1), p. 2-13.

A pontuação atribuída a cada limite de desempenho encontra-se descrita na Tabela 1 e foram atribuídos com base em percentuais/padrões razoáveis de acordo com cada medida de indicador: para o nível insatisfatório, percentual/padrão que apresenta risco ou prejuízo ao objeto do indicador; para o nível intermediário, percentual/padrão aceitável; para o nível satisfatório, percentual/padrão que representa um valor positivo para o objeto do indicador. O *score* total das unidades de compra varia entre 0 e 70 pontos, permitindo o ranqueamento das Superintendências e a identificação do nível de desempenho de cada uma delas no ano de 2024. Essa sistematização possibilitou a realização da análise comparativa entre as unidades.

Tabela 2

Pontuação atribuída aos limites de desempenho

Limite de desempenho obtido	Pontuação atribuída
Satisfatório	10 pontos
Mediano	5 pontos
Insatisfatório	0 ponto

O método adotado para analisar as diferentes unidades foi a análise qualitativa comparativa (QCA) que foi desenvolvida por Charles Ragin (1987) para viabilizar a realização de inferências causais a partir de um número reduzido de casos, ou seja, no intervalo de 10 a 50

casos encontra-se a maioria das aplicações de pesquisas com o método QCA, embora também haja estudos com aplicações em grande quantidade de casos (Rioux & Ragin, 2009), parâmetro que se encaixa perfeitamente no presente estudo, uma vez seu universo de casos é limitado às 27 unidades de compra da Polícia Federal.

Na QCA cada caso é concebido como uma combinação de condições e um resultado particular. As condições podem assumir a denominação de variáveis causais, determinantes ou fatores enquanto o resultado geralmente se refere a um construto como efeito, sucesso ou desempenho. O método proporciona a possibilidade de identificar condições que são necessárias e/ou suficientes para que o resultado ocorra (Pattyn et al., 2019).

O método engloba um conjunto de técnicas distintas (Dias, 2011): a primeira a ser desenvolvida foi a denominada *crisp set* (csQCA) e utiliza álgebra booleana para analisar variáveis codificadas como '0' e '1'; a segunda técnica é conhecida como *fuzzy set* (fsQCA) e permite que as variáveis assumam valores entre 0 e 1 de acordo com o grau de pertencimento; a terceira técnica é chamada de *multi-value* (mvQCA) e permite condições de múltiplas categorias.

No presente estudo a técnica empregada foi a *crisp set* (csQCA) na qual as variáveis e o resultado precisaram ser dicotomizados para serem expressos em termos binários, devendo as variáveis ou os resultados assinalados com o valor 1 ser interpretados como 'presente' e os indicados por 0 como ausentes (Gurgel & Vasconcelos, 2012; Greckhamer et al., 2018). No caso concreto, os recursos presentes e ausentes em cada unidade de compra de acordo com os servidores seguiram essa lógica e o desempenho, indicado por meio do *score* obtido a partir do índice de desempenho, recebeu um tratamento de calibragem para estabelecer o superior como 1 e insatisfatório como 0, com exclusão dos resultados intermediários que poderiam prejudicar a comparabilidade como explicaremos adiante.

Esse procedimento metodológico possibilitou verificar a influência dos recursos (físicos, organizacionais, humanos e financeiros) no desempenho das unidades de compra,

levando em conta as Superintendências com *score* alto, e baixo, ou seja, considerando as forças e fraquezas da organização e não apenas as forças como é comum nos estudos contemporâneos (Nagano, 2019).

2.3.2. Coleta de dados

Acerca da coleta de dados, a fase exploratória foi realizada com a técnica de grupo focal que consiste em uma entrevista realizada com um pequeno grupo de pessoas que compartilham algo em comum em relação a um tópico específico e tem por característica principal o estímulo aos participantes para que falem entre si a respeito do foco que é definido a partir do tema de interesse (Schneider et al., 2019).

O grupo focal foi realizado com a participação de cinco servidores com atuação na atividade de compras da Polícia Federal, selecionados em razão da experiência no tema. Esse número foi definido em razão da disponibilidade de participação dos servidores convidados pelo pesquisador. A entrevista ocorreu de modo online e síncrono por meio da plataforma *Microsoft Teams* com gravação de voz e imagem da íntegra da reunião, que teve duração aproximada de 90 minutos, além da transcrição automática da sessão feita pelo próprio *software*.

Os participantes foram selecionados pelo critério de conveniência, em razão da experiência na função, conforme recomendação de Kitzinger e Barbour (1999) no sentido de que deve haver homogeneidade entre os membros do grupo no que diz respeito a características essenciais para a percepção do assunto em foco. O convite para participação foi enviado previamente por meio de mensagem eletrônica contendo informações sobre data, hora e tema da reunião bem como o *link* de acesso.

A condução do grupo focal teve como objetivo identificar de quais recursos as unidades e compras dispunham e qual a sua relevância para o desempenho da unidade. Assim, a partir da

visão dos agentes de compras, foi possível definir que recursos são estratégicos para a atividade de compras da PF, possibilitando a aplicação de questionário junto aos demais servidores da organização.

Na segunda etapa, referente à aplicação do questionário eletrônico junto aos servidores foi elaborado instrumento de coleta de dados que consistiu em um formulário no formato *Microsoft Forms* cujo conteúdo foi adaptado do roteiro de entrevistas de autoria de Hoffman e colaboradores (2016). Com base nos resultados do grupo focal, o questionário teve o intuito de verificar quais recursos estavam presentes e ausentes em cada unidade respondente a fim de cruzar essa informação com o seu desempenho, quantificado a partir da pesquisa documental em fontes abertas.

Após consulta às Superintendências Regionais, identificou-se a existência de 51 servidores atuando na função, conforme demonstrado na Tabela 3. Para fins de análise e preservação do anonimato, as Superintendências foram identificadas por um código alfanumérico, composto pela letra “U” (de unidade), seguida de um número sequencial de 01 a 27.

Tabela 3
Quantitativo de servidores lotados na área de compras da PF

Superintendência	Quantidade de servidores na área de compras
U01	02
U02	01
U03	01
U04	01
U05	02
U06	03
U07	02
U08	01
U09	02
U10	01
U11	01
U12	02
U13	02
U14	03
U15	01

U16	02
U17	02
U18	02
U19	02
U20	02
U21	03
U22	02
U23	02
U24	02
U25	03
U26	02
U27	02
TOTAL	51

Registre-se que as unidades U04, U09, U16, U18 e U21 não apresentaram nenhum respondente e por essa razão foram excluídas da pesquisa, e as demais unidades foram renumeradas de U01 a U22 .

Definido o quantitativo total de potenciais participantes, o questionário eletrônico foi encaminhado às unidades por meio de *link* de acesso, com prazo de 15 (quinze) dias para preenchimento. Ao final do período, mesmo após reiteradas solicitações por parte do pesquisador, foram registradas 25 respostas, correspondendo a aproximadamente 49% da totalidade dos servidores atuantes na área de compras.

Para assegurar a clareza e adequação do instrumento, realizou-se um pré-teste com quatro respondentes que colaboraram respondendo uma versão prévia do questionário eletrônico e fornecendo *feedback* sobre a clareza e adequação das perguntas. Após a avaliação das adequações sugeridas, o formulário final foi disponibilizado por meio de *link* aos servidores lotados nas Comissões Permanentes de Licitação das 27 Superintendências Regionais da Polícia Federal.

Concedeu-se prazo inicial de 15 dias para que os participantes registrassem as suas respostas. O próprio formulário registrou e consolidou automaticamente as respostas em planilha, viabilizando o tratamento posterior dos dados.

Com relação à coleta de dados secundários em fontes abertas, o procedimento adotado foi a consulta ao portal de compras do governo federal (www.gov.br/compras/pt-br) e busca pelos dados de pregões realizados pelas unidades de compra da Polícia Federal a partir do código UASG de cada Superintendência Regional.

O percurso de acesso aos dados relativos aos indicadores que compõem o índice de desempenho da atividade de compras públicas foi o seguinte: Página inicial > Cidadão > Consulta detalhada de Compras Públicas > Contratações. Nos filtros de busca, definiu-se a situação “finalizada”, a modalidade “Pregão” e no campo “Unidade compradora,” inseriu-se o código UASG de cada Superintendência. No campo “Número da compra”, indicou-se apenas o ano de interesse (2024) para que o sistema listasse todos os Pregões do período.

Para alguns indicadores foi necessário consultar adicionalmente o Portal Nacional de Compras Públicas-PNCP (<https://www.gov.br/pncp/pt-br>) em razão do fato de conter dados resumidos como data de abertura da licitação, data de homologação e acesso a anexos da licitação.

Para obtenção dos dados do indicador “Transparência” no qual era necessário verificar se os pregões estavam publicados na página da unidade, a pesquisa foi feita diretamente no *site* da Polícia Federal pelo caminho <https://www.gov.br/pf/pt-br> > Acesso à informação > Licitações e contratos > 2024 > (Unidade da Federação) > Pregão Eletrônico.

Os dados obtidos para cada indicador foram inseridos em planilhas eletrônicas para fins de registro da pontuação obtida pelas unidades nos sete indicadores que compõem o índice, de modo a viabilizar o estabelecimento do *score* para posterior estabelecimento do nível de desempenho de cada Superintendência.

2.3.3. Análise dos dados

A análise dos dados foi estruturada em frentes distintas, em conformidade com as modalidades de coleta de dados descritas anteriormente: grupo focal, aplicação de questionário e pesquisa em fontes abertas. Em adição a essas etapas, foi realizada a QCA a partir dos resultados do *score* de desempenho das unidades, analisando os dados das que obtiveram desempenho superior e desempenho insuficiente.

Os dados qualitativos obtidos quando da realização do grupo focal foram objeto de análise de conteúdo com leitura flutuante da transcrição automática gerada pelo *Microsoft Teams* para identificação dos recursos apontados pelos participantes como relevantes para o desempenho das unidades.

Quanto aos dados provenientes das respostas ao questionário eletrônico, a análise se deu com a utilização das planilhas geradas pelo próprio *Microsoft Forms*. Os dados oriundos das respostas foram transpostos para o formato de tabelas e gráficos, facilitando a visualização e a interpretação dos resultados.

Os dados coletados em fontes abertas foram analisados por meio da sistematização dos indicadores de desempenho em planilhas eletrônicas do *software Microsoft Excel*. Cada unidade de análise recebeu uma pontuação resultante da soma dos pontos atribuídos de acordo com o desempenho em cada indicador, conforme o disposto na Tabela 1.

O *score* final das Superintendências variou entre 30 e 60 pontos. Para dicotomização da variável “desempenho”, estabeleceu-se um ponto de corte baseado na mediana dos *scores* que foi de 45. Considerou-se desempenho satisfatório (código 1) aquele em que as unidades apresentaram notas iguais ou superiores a 48 (terceiro quartil), e desempenho insatisfatório (código 0) o das unidades que obtiveram notas inferiores a 43 pontos.

Optou-se por um critério conservador para evitar a ocorrência de uma faixa intermediária que pudesse dificultar a classificação clara das unidades. Cabe ressaltar que a média das notas das unidades foi de 44,5 pontos, fato que reforçou a decisão de adotar intervalos mais restritos para definição do desempenho.

As informações detalhadas sobre as estatísticas descritivas e a análise dos padrões de desempenho serão apresentadas na seção de Resultados e Discussões.

2.3.4. Aspectos éticos

Os procedimentos adotados na realização da presente pesquisa observaram os princípios éticos aplicáveis à pesquisa científica. Foi solicitada e obtida a autorização formal dos órgãos competentes da Polícia Federal, incluindo o Comitê de Ética da PF, a saber: i) a Coordenação da Escola Superior de Polícia da Diretoria de Ensino da Academia de Polícia Federal (CESP/DIREN), enquanto instância acadêmica do órgão; e ii) a Diretoria de Administração e Logística (DLOG) na condição de área diretamente interessada no objeto da pesquisa. As autorizações foram concedidas no processo n.º 08420.008585/2024-52, por meio dos despachos 39117929 (ANP) e 38900917 (DLOG).

No que diz respeito à participação de pessoas no grupo focal e aos respondentes do questionário eletrônico, cada participante foi devidamente informado sobre os objetivos, métodos, riscos e benefícios do estudo e convidado a participar de forma voluntária da pesquisa, mediante anuência ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Em relação ao grupo focal, no início da sessão foi realizada a leitura do TCLE e cientificado que a reunião seria gravada e todos foram de acordo. No questionário eletrônico o TCLE foi apresentado quando da abertura do formulário, sendo necessário que o participante marcasse a opção de que está ciente e de acordo com seus termos para prosseguir com o preenchimento.

Outro aspecto ético importante a ser destacado é o que diz respeito ao uso de Inteligência Artificial (IA). Na condução deste estudo foram utilizadas ferramentas de IA estritamente como recursos acessórios para revisão de textos e detecção de erros de digitação.

Foi assegurado o direito ao anonimato e à confidencialidade das informações prestadas, bem como a liberdade para que os participantes se retirassem da pesquisa a qualquer momento sem prejuízo de qualquer natureza. Todos os dados coletados foram tratados de forma a preservar a identidade dos respondentes, sendo utilizados exclusivamente para fins acadêmicos.

2.4. Resultados e Discussões

A fase exploratória, desenvolvida por meio de grupo focal, teve por objetivo identificar, a partir da experiência dos participantes, os recursos relevantes para o desempenho na área de compras. A discussão foi conduzida a partir de um roteiro que abordou as categorias de recursos apontadas pela literatura: físicos, organizacionais, humanos e financeiros.

A análise das falas dos participantes resultou na identificação de recursos pertencentes a cada uma das categorias mencionadas, considerados importantes para o desempenho das unidades de compra. Esses recursos foram agrupados nas respectivas categorias, conforme a Tabela 4, que apresenta um resumo das contribuições dos participantes do grupo focal.

Tabela 4
Categorias de recursos identificados no grupo focal

Categoria	Recurso	Exemplo de fala
Físicos	Equipamentos de informática	<i>“Não é que a gente precisa ter o melhor, mas precisa realmente estar adequado aos sistemas”</i>
	Ambiente favorável às atividades da equipe de compras	<i>“É lugares silenciosos, com equipes menores na sala. Eu acho que a licitação, você está analisando planilha e tudo, você precisa de silêncio”</i>
	Internet estável e com velocidade adequada	<i>“O sinal às vezes não é muito bom. Então, por vezes a gente fica”</i>

		<i>sem internet lá, então a gente precisava melhorar isso né?”</i>
	Mobiliário adequado	<i>“Para mim é infraestrutura, né? É ar-condicionado, uma boa cadeira, uma boa mesa”</i>
	Sistemas com interface amigável e de fácil utilização	<i>“Eu tinha anotado aqui, como hoje em dia tudo é sistema né? São os sistemas...então a parte de informática realmente é muito importante”</i>
Organizacionais	Comunicação interna eficiente entre demandante e área de compras	<i>“A comunicação entre área demandante e a equipe de execução da licitação eu acredito que ela precisa ser melhorada porque ainda tem em muitos lugares aquela concepção de que a área de compras é responsável por fazer toda a parte da licitação”</i>
	Processos internos bem definidos	<i>“Em questão de procedimentos, a gente tem Superintendências que fazem de um jeito, tem área central que faz de outro. Falta muito essa questão de padronização”</i>
	Suporte jurídico na tomada de decisões	<i>“A consultoria jurídica também concordo que deveria ter(...) às vezes é uma dúvida mesmo ali da gente e de repente eles lá na CJU já levam para um âmbito maior. Às vezes é uma coisa mais básica então, se tivesse uma consultoria jurídica na unidade que a gente tivesse mais acesso, seria mais interessante”</i>
	Suporte da área técnica na tomada de decisão	<i>“Não tem uma definição: ‘quem é que vai analisar a planilha?’ Aqui eu tive um problema recentemente numa licitação de limpeza e conservação: a planilha o demandante fez tudo (...) só que na hora de decidir e analisar a planilha eu tive dificuldade”</i>

	Divisão de atribuições em áreas distintas	<i>“Falta muito essa questão de padronização de procedimentos dentro da PF, essa distribuição de atribuições, né? Como falei no início, também seria muito interessante”</i>
	Cultura de envolvimento e participação do demandante nos processos de compras	<i>“Muitas vezes o demandante só chega aqui dizendo para você: ‘eu quero isso’ e não quer explicar muito bem o que é. Então eu acho que precisa muito melhorar essa comunicação”</i>
	Preservação do conhecimento acumulado pelos servidores	<i>“Uma das coisas que eu vejo na PF é a questão da rotatividade dos servidores. Então, para mim, a gente tem que pegar a cultura e deixar armazenadas as experiências vividas”</i>
	Repositório de normas aplicáveis à atividade	<i>“Outra coisa também é a gente ter um repositório que consiga armazenar todas essas legislações voltadas para a área de compras, porque a gente trabalha com a legislação, com as instruções normativas, com as orientações normativas (...) e aí tem que catar tudo, sabe?”</i>
Humanos	Equipe de compras e de planejamento com conhecimentos complementares	<i>“Eu acredito que a gente deveria ter em cada área de compras uma equipe multidisciplinar, né?”</i>
	Capacitação dos servidores	<i>“Acho que o recurso é o treinamento contínuo da área de licitação. Acho que esse é o recurso mais importante: que tenha treinamento contínuo”</i>
	Divisão adequada de atribuições	<i>“Para que isso aconteça vai depender realmente de redefinir atribuições dentro dos setores”</i>
	Número adequado de servidores	<i>“Acho que é o mais importante. Sem recursos humanos você não consegue fazer nada.”</i>
		<i>“Ele tem que ser um bom gestor, né? Ele tem que coordenar e</i>

	Gestor com boa capacidade de liderança	<i>planejar. Ter um bom planejamento nas aquisições, principalmente na tomada de decisões”</i>
	Valorização da atividade meio	<i>“Eu acho precisa de uma valorização maior do nosso órgão para a área meio, independente de ela estar composta com administrativos ou policiais”</i>
	Networking com outros servidores	<i>“A área técnica é uma área que tem muito valor, né? (...)saindo de missão você também aprende né? Você também adquire conhecimento com outras pessoas”</i>
	Permanência prolongada na função	<i>“Já é tão difícil você conseguir um pregoeiro para o setor, agora você tira um pregoeiro e coloca ele no setor de protocolo...Não tenho nada contra o setor de protocolo, entendeu? É uma cultura que existe na Polícia Federal e tem que acabar...”</i>
Financeiros	Planejamento	<i>“Antigamente era pior porque não tinha PGC, então era mais complicado.”</i>
	Investimento em capacitação	<i>“Com relação aos recursos financeiros, eles influenciam a questão dos treinamentos, cursos”</i>
	Investimento em suporte para o servidor da área de compras	<i>“Tem esse banco de preços, tem a assinatura. Então a questão financeira ajudaria nessa questão aí, né?”</i>

A partir desses resultados, foi elaborado formulário eletrônico para aplicação junto aos servidores que atuam nas 27 Superintendências Regionais da Polícia Federal a fim de que os respondentes informassem quais dos recursos relacionados acima eram utilizados pelas suas unidades. Previamente à aplicação do formulário, foi realizado contato com cada uma das

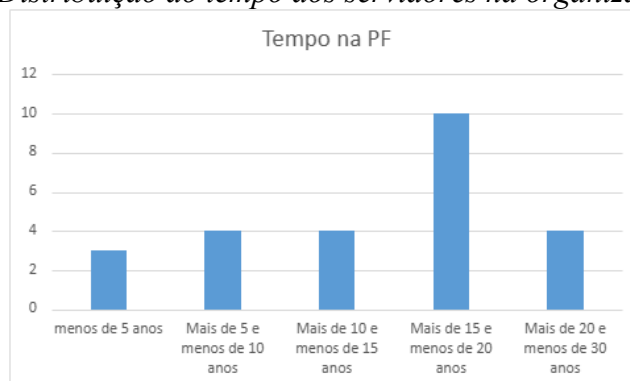
unidades de compra para levantamento do número total de servidores alocados nas Superintendências e posterior disponibilização via e-mail.

A primeira seção do questionário teve o objetivo de coletar informações para a caracterização dos participantes da pesquisa, de modo a ter um perfil dos servidores que atuam nas unidades de compra da Polícia Federal. A seguir, são apresentados os principais dados dos respondentes.

Com relação ao grau de instrução, observa-se a predominância de servidores com formação em nível de graduação (64%), seguidos por participantes com pós-graduação *lato sensu* (32%). Apenas um servidor possui o título de mestre e nenhum dos respondentes declarou possuir doutorado.

A maior parcela dos participantes possui entre 15 e 20 anos de atuação na Polícia Federal. Observa-se também um equilíbrio entre os respondentes com mais de 20 anos de serviço e aqueles com tempo entre 5 e 15 anos. Já os servidores com menos de 5 anos na PF representam a menor proporção da distribuição ilustrada na Figura 2.

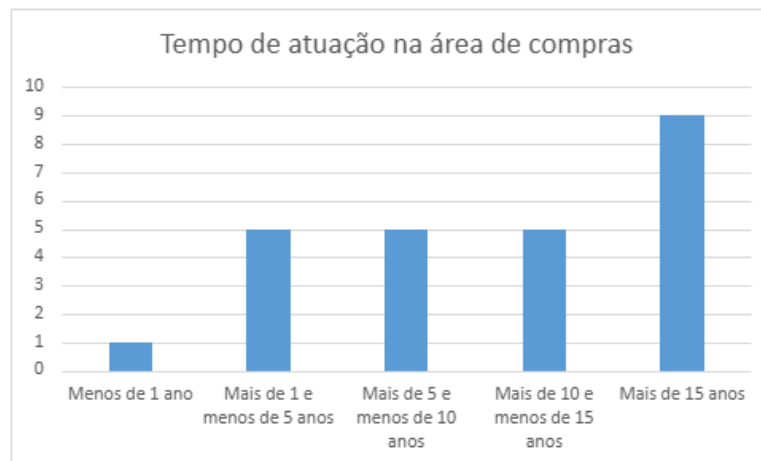
Figura 2
Distribuição do tempo dos servidores na organização



Com relação ao tempo de atuação especificamente na área de compras, a maior parte dos respondentes informou atuar há mais de 15 anos. Verificou-se uma distribuição equilibrada entre os respondentes com experiência entre 1 e 15 anos, enquanto apenas um servidor indicou ter menos de um ano de atuação na área, conforme ilustrado na Figura 3.

Figura3

Tempo de atuação dos servidores na área de compras



Percebe-se que, de um modo geral, a PF conta com servidores com tempo de experiência significativo, tanto no serviço público quanto na área de compras especificamente. Trata-se de um dado importante por indicar que os profissionais envolvidos no processo de compra possuem conhecimento acumulado sobre os processos da organização. Além disso, o perfil relativo ao grau de instrução sinaliza um quadro com formação consistente, composto majoritariamente por servidores graduados e pós-graduados.

Com base nas respostas ao questionário eletrônico, foi elaborada uma tabela com a codificação binária dos recursos presentes e ausentes em cada unidade, com o objetivo de viabilizar a análise com emprego da técnica *crisp-set* QCA. Os recursos considerados presentes foram codificados com o algarismo 1, enquanto os ausentes receberam valor 0, conforme apresentado na Tabela 5.

O critério adotado para a codificação dos recursos como presentes ou ausentes foi a resposta positiva ou negativa do participante à pergunta do questionário “Quais dos recursos listados abaixo você considera que a sua unidade possui e utiliza?”. Essa questão foi feita

com relação a cada uma das categorias de recursos (físicos, organizacionais, humanos, financeiros).

A matriz binária resultante dessa codificação permitiu a realização da análise de suficiência e necessidade de combinações de recursos no desempenho das unidades de compra. Desse modo foi possível cruzar os dados com o *score* de desempenho das unidades, possibilitando o mapeamento de diferentes caminhos causais para a obtenção de desempenho satisfatório.

Tabela 5
Presença/ausência de recursos

Unidade	Equipamentos de informática (físico)	Ambiente favorável (físico)	Internet (físico)	Mobiliário adequado (fis)	Sistemas com interface (físico)	Comunicação interna (org)	Processos internos (org)	Suporte jurídico (org)	Suporte técnico (org)	Divisão de atribuições (org)	Cultura de envolvimento demandante (org)	Preservação do conhecimento (org)	Repositório normas (org)	Diversidade e compl. de conhecimento (hum)	Investimento capacitação (hum)	Divisão atribuições (hum)	Número de servidores (hum)	Gestor com liderança (hum)	Valorização atividade meio (hum)	Networking (hum)	Permanência na função (hum)	Planejamento PCA (fin)	Investimento em conhecimento (fin)	Investimento em suporte (fin)
U01	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	1	1
U02	1	1	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1
U03	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	1	1	0
U04	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0
U05	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1
U06	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	0
U07	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1
U08	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	1	1	1	0	0
U09	1	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1
U10	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
U11	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	1	1	0	1	1
U12	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	0	0
U13	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	1
U14	1	1	1	1	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	1	0	0	1	1	1	0	0	0	1
U15	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0
U16	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
U17	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	0
U18	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	1	0
U19	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	1	1	0	0
U20	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0
U21	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	1
U22	1	0	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1

O *score* das unidades foi obtido a partir da soma da pontuação atribuída aos sete indicadores que compõem o índice de desempenho, de acordo com os limites de desempenho atingidos. A pesquisa documental realizada no Portal de Compras do Governo Federal e no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) subsidiou a atribuição das pontuações, resultando em limites de desempenho classificados em insatisfatório, mediano e satisfatório. Tal resultando proporcionou a formação de um *ranking* de desempenho das unidades, como demonstrado na Tabela 6.

Tabela 6
Ranking de desempenho das unidades de compra

UNIDADE	INDICADORES							SCORE TOTAL
	Red. de custo	Transp.	Vel. de decisão	Compet.	Sust. ambiental	Sust. social	Incid. de questionamentos	
U01	0	10	5	10	5	0	0	30
U02	10	10	10	10	10	5	0	55
U03	10	10	10	10	10	5	5	60
U04	5	10	5	10	10	5	10	55
NR	5	10	5	10	10	0	0	40
U05	5	10	10	10	10	0	0	45
U06	5	5	0	10	10	0	0	30
U07	5	10	10	10	10	5	0	50
NR	5	10	10	10	10	0	0	45
U08	10	10	0	10	10	0	0	40
NR	5	10	5	10	10	0	0	40
U09	5	10	0	10	10	0	5	40
U10	0	10	10	5	10	0	5	40
NR	5	5	10	10	10	0	0	40
U11	0	10	10	10	10	5	0	45
U12	5	10	10	10	10	0	0	45
U13	5	10	10	10	10	0	0	45
U14	0	5	10	10	10	5	10	50
U15	10	10	0	10	10	5	0	45
U16	0	10	10	10	10	5	5	50
U17	5	10	10	10	10	0	0	45
U18	5	10	5	10	10	0	0	40
NR	5	10	10	10	10	5	5	55
U19	5	10	5	10	10	0	0	40
U20	5	10	0	10	10	0	0	35
U21	0	10	10	10	10	0	0	40

U22	5	10	10	10	10	0	0	45
-----	---	----	----	----	----	---	---	----

Definido o *ranking* de desempenho, foi preciso estabelecer um ponto de corte que delimitasse, de forma objetiva, o que seria considerado desempenho satisfatório e o desempenho insatisfatório. Essa delimitação teve como finalidade eliminar pontuações intermediárias, que poderiam comprometer a precisão dos resultados quando da realização da técnica da *csQCA*.

O critério escolhido foi definir os patamares de desempenho foi a análise da distribuição do *score*, com destaque para a mediana que foi de 45 pontos. No entanto, como várias unidades apresentaram pontuações próximas à mediana, optou-se por um critério mais conservador: o desempenho satisfatório foi atribuído às unidades com pontuação igual ou superior a 48, valor correspondente ao terceiro quartil da distribuição. Essa escolha buscou assegurar maior clareza na distinção entre os grupos e aumentar a robustez da análise realizada por meio da QCA.

O ponto de corte para o desempenho insatisfatório, por sua vez, foi definido como sendo a nota inferior a 43. Esse critério buscou afastar da análise casos muito próximos da média (44,5) e da mediana (45), uma vez que integram uma zona intermediária de desempenho, capaz de prejudicar a análise. Desse modo, o corte abaixo da nota 43 delimita com maior precisão o grupo de unidades com desempenho efetivamente insatisfatório.

Desse modo, o desempenho satisfatório, em ordem decrescente de pontuação, foi observado nas unidades U03, U02, U04, U07, U14 e U16. Para fins de análise pela *csQCA* essas unidades codificadas com “1” indicando a presença de desempenho satisfatório. Por outro lado, as unidades U08, U09, U10, U18, U19, U21, U20, U01 e U06 apresentaram desempenho insatisfatório, razão pela qual foram codificadas com “0”, indicando ausência de desempenho satisfatório. A codificação completa das unidades de compra pode ser visualizada na tabela 7.

Tabela 7

Dicotomização dos dados relativos a desempenho das unidades

	UNIDADE	SCORE	DICOTOMIZADO
SATISFATÓRIO	U03	60	1
	U02	55	1
	U04	55	1
	U07	50	1
	U14	50	1
	U16	50	1
INSATISFATÓRIO	U08	40	0
	U09	40	0
	U10	40	0
	U18	40	0
	U19	40	0
	U21	40	0
	U20	35	0
	U01	30	0
	U06	30	0

Definidas as unidades com desempenho satisfatório e insatisfatório e, considerando a presença ou ausência de recursos em cada Superintendência, foi realizada a análise da influência dos recursos sobre o desempenho, com o emprego da técnica *csQCA* por meio do *software* Tosmana (Cronqvist, 2019). A análise foi feita por categoria de recursos a fim de tornar mais clara a relação entre os recursos e o desempenho das unidades.

A primeira categoria de recursos analisada foi a que diz respeito aos recursos físicos, cujas variáveis foram definidas como equipamentos de informática, ambiente apropriado, internet estável e veloz, mobiliário adequado e sistemas de informática com interface amigável.

A Tabela 8 apresenta a tabela verdade (*truth table*) gerada a partir do *software* Tosmana, referente à análise dos recursos físicos. Nela é possível observar a configuração de condições presentes e ausentes nas unidades analisadas, com destaque para o caso da U03, que apresentou desempenho satisfatório. A equação indicativa de sucesso foi a seguinte :

$$\text{Equipamentos } \{0\} * \text{Ambiente } \{0\} * \text{Internet } \{0\} * \text{Mobiliário } \{0\} * \text{Sistema } \{1\}$$

Tabela 8
Tabela verdade – recursos físicos

Tosmana Report

Algorithm: Quine

File: C:\Users\emmanuel.efb\OneDrive - Polícia Federal\Documentos\EMMANOEL\PESSOAL\MESTRADO UNB\DISSERTAÇÃO\Análise de dados\QCA\Recursos físicos.xml

Settings:

Minimizing: 1

including

Truth Table:

v1:	Equipamentos	v2:	Ambiente
v3:	Internet	v4:	Mobiliário
v5:	Sistemas		

O:	DESEMPENHO	id:	Unidade			
v1	v2	v3	v4	v5	O	id
0	0	0	0	1	1	U03
1	0	0	1	1	C	U05(1), U18(0)
1	0	1	1	1	0	U22
1	1	0	1	0	C	U02(1), U04(1), U16(0), U20(0)
1	1	1	1	0	0	U14
1	1	1	1	1	C	U01(1), U06(1), U15(0), U17(0), U19(0), U21(0)

Result(s):

Equipamentos{0} * Ambiente{0} * Internet{0} * Mobiliário{0} * Sistemas{1}

(U03)

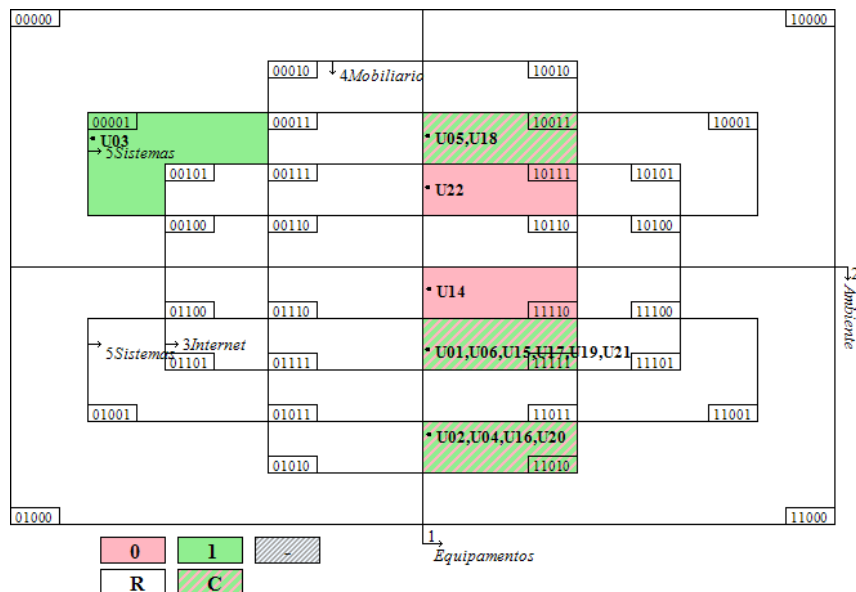
Created with Tosmana Version 1.61

Observe-se que cada linha da tabela verdade representa uma configuração distinta de recursos, com o resultado empírico codificado como “1” para desempenho satisfatório e “0” para insatisfatório. As linhas cujo desempenho está assinalado como “C” indicam a ocorrência de contradição, ou seja, situações em que a mesma combinação de recursos resultou tanto em desempenho satisfatório quanto insatisfatório. A contradição não permite a identificação de um caminho causal consistente e, portanto, é descartada na etapa de simplificação lógica.

Em conclusão, no caso específico dos recursos físicos, o único caminho causal resultante em desempenho satisfatório foi a combinação de ausência de equipamentos, ambiente favorável, internet e mobiliário adequado aliada à presença de sistemas com interface amigável e de fácil utilização, conforme se pode observar na Figura 4. Esse resultado ressalta a relevância dos sistemas mesmo em contextos em que há estrutura física limitada, sugerindo que esse recurso pode exercer um papel importante no desempenho das unidades de compra.

Figura4

Combinações causais de recursos físicos no desempenho das unidades



Nota. As células verdes indicam desempenho satisfatório (1); as vermelhas, insatisfatório (0); as listradas representam configurações contraditórias (C); e as em branco correspondem a configurações teóricas não observadas.

A segunda categoria analisada foi a referente aos recursos organizacionais que é composta por oito variáveis definidas na fase exploratória: processos internos bem definidos, suporte jurídico às decisões, divisão de atribuições, preservação do conhecimento, repositório de normas, comunicação interna eficiente, suporte técnico à tomada de decisões e cultura de envolvimento do setor demandante no processo de compra.

Embora a fase exploratória tenha permitido identificar esse conjunto abrangente de recursos organizacionais, a literatura especializada em csQCA ressalta a importância de trabalhar com soluções parcimoniosas e explicações robustas (Ragin, 2009; Schneider & Wagemann, 2012). Na análise preliminar, observou-se que algumas variáveis, como *comunicação interna* e *cultura de envolvimento do setor demandante*, apresentaram baixo poder discriminatório, sendo pouco recorrentes nas combinações causais associadas ao desempenho satisfatório e, em alguns casos, gerando contradições.

Além disso, a presença excessiva de condições pode dificultar a minimização booleana e prejudicar a inteligibilidade das soluções, especialmente em contextos com número limitados de casos, sendo necessário realizar a minimização das equações booleanas (Greckhamer et al., 2018). Por essas razões, optou-se por suprimir as variáveis citadas acima na etapa final de análise, buscando alinhar os resultados aos princípios metodológicos da csQCA e assegurar maior clareza interpretativa.

A fim de demonstrar a diferença de clareza expositiva entre as equações, apresentamos um comparativo entre a equação original e a equação minimizada com o uso das Tabelas 9 e 10:

Tabela 9

Tabela verdade equação original – recursos organizacionais

Tosmana Report

Algoritmo: Quine

File: C:\Users\emmanuel.feb\OneDrive - Polícia Federal\Documentos\EMMANUEL\PESSOAL\MESTRADO UNB\DISSERTAÇÃO\Análise de dados\QC\Recursos organizacionais.xml

Settings:

Minimizing: 1

including

Truth Table:

v1: Processos internos v2: Suporte jurídico

v3: Suporte técnico v4: Divisão de atribuições

v5: Preservação do conhecimento v6: Repositório de normas

O: DESEMPENHO id: Unidade

v1 v2 v3 v4 v5 v6 O id

0 0 0 0 0 0 0 U18

0 0 0 0 1 0 C U05(1), U21(0)

0 0 0 1 0 0 0 U22

0 0 1 1 1 0 0 U19

0 1 0 0 0 0 C U04(1), U16(0)

0 1 0 0 1 1 1 U03

0 1 0 1 0 0 0 U17

0 1 0 1 1 1 C U06(1), U14(0)

0 1 1 0 0 0 1 U02

0 1 1 1 1 0 0 U15

1 1 1 0 0 0 1 U01

1 1 1 1 1 0 0 U20

Result(s):

Suporte jurídico{1} * Suporte técnico{1} * Divisão de atribuições{0} * Preservação do conhecimento{0} * Repositório de normas{0} + Processos internos {0} * Suporte jurídico{1} * Suporte técnico{0} * Divisão de atribuições{0} * Preservação do conhecimento{1} * Repositório de normas{1}

(U01+U02)

(U03)

Created with Tosmana Version 1.61

A análise das unidades demonstrou que houve três ocorrências de desempenho satisfatório, seis de desempenho insatisfatório e três contradições. As unidades U01, U02 e U03 tiveram diferentes combinações de recursos que resultaram em desempenho satisfatório como se pode observar na Tabela 9, que traz as seguintes equações :

Suporte jurídico{1}*Suporte técnico{1}*Divisão de atribuições{0}*Preservação do conhecimento{0}*Repositório de normas{0} + Processos internos{0}*Suporte jurídico{1}*Suporte técnico{0}*Divisão de atribuições{0}*Preservação de conhecimento{1}*Repositório de normas{1}

(Equação original)

Tabela 10

Tabela verdade com minimização – recursos organizacionais

Tosmana Report

Algorithm: Graph-based Agent

File: C:\Users\emmanoel.feb\OneDrive - Polícia Federal\Documentos\EMMANOEL\PESSOAL\MESTRADO UNB\DISSERTAÇÃO\Análise de dados\QCA\Recursos organizacionais.xml

Settings:

Minimizing: 1

including C R

Truth Table:

v1: Processos internos

v2: Suporte juridico

v3: Suporte tecnico

v4: Divisao de atribuicoes

v5: Preservacao do conhecimento

v6: Repositorio de normas

O: DESEMPENHO

id: Unidade

v1	v2	v3	v4	v5	v6	O	id
0	0	0	0	0	0	0	U18
0	0	0	0	1	0	C	U05(1), U21(0)
0	0	0	1	0	0	0	U22
0	0	1	1	1	0	0	U19
0	1	0	0	0	0	C	U04(1), U16(0)
0	1	0	0	1	1	1	U03
0	1	0	1	0	0	0	U17
0	1	0	1	1	1	C	U06(1), U14(0)
0	1	1	0	0	0	1	U02
0	1	1	1	1	0	0	U15
1	1	1	0	0	0	1	U01
1	1	1	1	1	0	0	U20

Result(s):

Suporte juridico{1}

Divisao de atribuicoes{0}

(U01+U02+U03)

Created with Tosmana Version 1.61

Suporte jurídico{1}*Divisão de atribuições{0}

(Equação minimizada)

Como demonstra a Tabela 11, a equação resultante após a minização booleana é claramente mais objetiva e proporciona a identificação precisa do recurso relevante para a obtenção do desempenho satisfatório, a saber, *suporte* jurídico:

Tabela 11

Esquema comparativo - equação original e a minimizada recursos organizacionais

Equação original	Suporte jurídico{1}*Suporte técnico{1}*Divisão de atribuições{0}*Preservação do conhecimento{0}*Repositório de normas{0} + Processos internos{0}*Suporte jurídico{1}*Suporte técnico{0}*Divisão de atribuições{0}*Preservação de conhecimento{1}*Repositório de normas{1}
Observação	Contém muitas combinações, variáveis pouco recorrentes, gera contradições
Equação minimizada	Suporte jurídico{1}*Divisão de atribuições{0}
Condições destacadas	Suporte jurídico
Ganho com a redução	Maior parcimônia, eliminação de « ruído » de informações, foco em recursos decisivos
Conexão com a literatura	Ragin (2009) ; Schneider & Wagemann 2012)

Explicada a vantagem metodológica da minimização, prosseguimos com a análise dos resultados obtidos com o uso do *software* Tosmana para os recursos organizacionais. A tabela verdade gerada (Tabela 10) contém todas as combinações empíricas observadas entre as condições e o resultado (desempenho satisfatório ou insatisfatório). As condições incluídas nesta etapa foram: *processos internos bem definidos, suporte jurídico, suporte técnico à área de compras, divisão de atribuições entre setores, preservação do conhecimento dos servidores e repositório de normas*.

O processo de minimização booleana identificou que a equação minimizada capaz de explicar o desempenho satisfatório foi a seguinte:

Suporte jurídico{1}*Divisão de atribuições{0} → Desempenho satisfatório

Essa equação indica que a presença do suporte jurídico, combinada à ausência de uma divisão de atribuições, foi uma configuração suficiente para explicar o desempenho satisfatório observado nas unidades U01, U02 e U03.

A interpretação desse resultado revela que, no contexto analisado, o suporte jurídico atua com um recurso organizacional decisivo, enquanto a ausência de divisão de atribuições entre os setores não impediu a obtenção de bons resultados – o que sugere uma adaptação prática das equipes, que compensa a ausência de estrutura formal com apoio jurídico e expertise dos servidores.

Avançando na análise, passamos para a categoria de recursos humanos que é composta pelas variáveis *conhecimentos complementares da equipe de compras, capacitação, divisão adequada de atribuições, número de servidores, gestor com liderança, valorização da atividade meio, networking e permanência na função*.

De modo semelhante ao ocorrido com os recursos organizacionais, na análise empírica verificou-se excesso de condições que prejudicaram a clareza explicativa das equações. Desse modo, foram excluídas as variáveis *divisão adequada de atribuições, número de servidores e valorização da atividade meio*, uma vez que praticamente não tiveram ocorrência nos caminhos causais analisados.

A relação comparativa entre a equação original e a minimizada será demonstrada a seguir com o auxílio das Tabelas 12, 13 e 14 :

Tabela 12

Equação verdade equação original – recursos humanos

Tosmana Report

Algorithm: Quine

File: C:\Users\emmanuel.feb\OneDrive - Polícia Federal\Documentos\EMMANOEL\PESSOAL\MESTRADO UNB\DISSERTAÇÃO\Análise de dados\QCA\Recursos humanos.xml

Settings:

Minimizing: 1
including

Truth Table:

v1:	Divers	Compl	conhec	v2:	Capacitacao	
v3:	Gestor	lideranca	v4:	Networking		
v5:	Permanencia	func				
O:	DESEMPENHO	id:	Unidade			
v1	v2	v3	v4	v5	O	id
0	0	0	0	1	0	U16
0	0	0	1	1	1	U05
0	0	1	0	0	1	U04
0	1	0	0	0	0	U20
0	1	0	1	0	1	U03
0	1	0	1	1	1	U02
0	1	1	0	0	1	U01
0	1	1	0	1	0	U18
0	1	1	1	0	0	U14
1	0	1	0	1	0	U21
1	1	0	0	0	0	U22
1	1	1	0	1	0	U19
1	1	1	1	1	C	U06(1), U15(0), U17(0)

Result(s):

Divers Compl conhec{0} * Gestor lideranca{1} * Networking{0} * Permanencia func{0} + Divers Compl conhec{0} * Capacitacao{1} * Gestor lideranca{0} * Networking{1} + Divers Compl conhec{0} * Gestor lideranca{0} * Networking{1} * Permanencia func{1} (U01+U04) (U02+U03) (U02+U05)

Diversidade e complementariedade de conhecimentos{0}*Gestor com liderança{1}*Networking{0}*Permanência na função{0}* + Diversidade e complementariedade de conhecimentos{0}*Capacitação{1}*Gestor com liderança{0}*Networking{1} + Repositório de normas{0} + Diversidade e complementariedade de conhecimentos{0}*Gestor com liderança{0}*Networking{1}*Permanência na função{1}

(Equação original)

Tabela 13

Tabela verdade equação minimizada – recursos humanos

Tosmana Report

Algorithm: Graph-based Agent

File: C:\Users\emmanoel.efb\OneDrive - Polícia Federal\Documentos\EMMANOEL\PESSOAL\MESTRADO UNB\DISSERTAÇÃO\Análise de dados
\QCA\Recursos humanos.xml

Settings:

Minimizing: 1
including C R

Truth Table:

v1:	Divers	Compl	conhec	v2:	Capacitacao	
v3:	Gestor	lideranca	v4:	Networking		
v5:	Permanencia	func				
O:	DESEMPENHO			id:	Unidade	
v1	v2	v3	v4	v5	O	id
0	0	0	0	1	0	U16
0	0	0	1	1	1	U05
0	0	1	0	0	1	U04
0	1	0	0	0	0	U20
0	1	0	1	0	1	U03
0	1	0	1	1	1	U02
0	1	1	0	0	1	U01
0	1	1	0	1	0	U18
0	1	1	1	0	0	U14
1	0	1	0	1	0	U21
1	1	0	0	0	0	U22
1	1	1	0	1	0	U19
1	1	1	1	1	C	U06(1), U15(0), U17(0)

Result(s):

Gestor lideranca{0}Networking{1}+ Gestor lideranca{1}Networking{0}Permanencia func{0}
(U02+U03+U05) (U01+U04)

Created with Tosmana Version 1.61

$$\text{Gestor com lideran\c{a}\{0\} * Networking\{1\}} + \text{Gestor com lideran\c{a}\{1\} * Networking\{0\} * Perman\ec{e}ncia na fun\c{c}\c{a}\o\{0\}}$$

(Equa\c{c}\c{a}\o minimizada)

Tabela 14

Esquema comparativo - equa\c{c}\c{a}\o original e a minimizada recursos humanos

Equa\c{c}\c{a}\o original	
	Diversidade e complementariedade de conhecimentos\{0\} * Gestor com lideran\c{a}\{1\} * Networking\{0\} * Perman\ec{e}ncia na fun\c{c}\c{a}\o\{0\} * +
	Diversidade e complementariedade de conhecimentos\{0\} * Capacita\c{c}\c{a}\o\{1\} * Gestor com lideran\c{a}\{0\} * Networking\{1\} + Reposit\c{o}\c{r}\c{i}\c{o} de normas\{0\} +
	Diversidade e complementariedade de conhecimentos\{0\} * Gestor com lideran\c{a}\{0\} * Networking\{1\} * Perman\ec{e}ncia na fun\c{c}\c{a}\o\{1\}

Observação	Contém muitas combinações, variáveis pouco recorrentes, gera contradições
Equação minimizada	Gestor com liderança{0}*Networking{1} + Gestor com liderança{1}*Networking{0}*Permanência na função{0}
Condições destacadas	Networking ; Gestor com liderança
Ganho com a redução	Maior parcimônia, eliminação de « ruído » de informações, foco em recursos decisivos
Conexão com a literatura	Ragin (2009) ; Schneider & Wagemann 2012)

A análise realizada no Tosmana para a categoria de recursos humanos gerou uma tabela verdade composta por cinco condições: *diversidade e complementariedade de conhecimentos, capacitação, gestor com liderança, networking e permanência na função*. O processo de minimização retornou a seguinte solução :

$$\text{Gestor com liderança}\{0\} * \text{Networking}\{1\} + \text{Gestor com liderança}\{1\} * \text{Networking}\{0\} * \text{Permanência na função}\{0\} \longrightarrow \text{Desempenho satisfatório}$$

Essa equação indica que há dois caminhos alternativos para a obtenção do resultado positivo : no primeiro, a ausência de liderança formal é compensada pela presença de vínculos interpessoais no interior da organização, como observado nas unidades U02, U03 e U05 ; no segundo, a presença de liderança formal compensa tanto a ausência de *networking* quanto a ausência de permanência prolongada na função, combinação presente nas unidades U01 e U04.

A observação desses caminhos reforça que diferentes arranjos organizacionais podem gerar bom desempenho. Em alguns casos, a força do chamado capital social (*networking*) é determinante para a obtenção de resultados positivos mesmo na ausência de liderança formal ; em outros, a liderança do gestor pode suprir lacunas relacionadas à rotatividade e à ausência de redes de relacionamento. Esse achado dialoga com os estudos de Bizri e colaboradores (2023), que destacam a importância do capital social nas organizações, e com trabalhos que reforçam o papel das lideranças para lidar com restrições organizacionais (Migdadi, 2022).

Finalmente, a última categoria de recursos analisada foi a de recursos financeiros composta pelas variáveis: planejamento, investimento em conhecimento e investimento em recursos para suporte à atividade dos agentes de compra. É importante destacar que, diferentemente do que ocorre no setor privado, em que há maior autonomia e disponibilidade direta de recursos monetários, o setor público opera sob restrições legais e orçamentárias. Por essa razão, as variáveis financeiras dizem respeito a mecanismos institucionais que viabilizam o provimento de recursos às unidades.

No caso desta categoria, o desempenho satisfatório foi obtido por meio de um único caminho causal compartilhado pelas unidades U01 e U02 e consiste na combinação da presença das três variáveis:

Planejamento{1}*Investimento conh{1}*Investimento suporte

(Equação 1)

Houve três combinações que resultaram em contradição e outras três indicaram desempenho insatisfatório, como demonstra a Tabela 15.

Tabela 15

Tabela verdade – recursos financeiros

Tosmana Report

Algorithm: Quine

File: C:\Users\emmanuel.efb\OneDrive - Polícia Federal\Documentos\EMMANOEL\PESSOAL\MESTRADO UNB\DISSERTAÇÃO\Análise de dados\QCA\Recursos financeiros.xml

Settings:

Minimizing: 1

including

Truth Table:

v1:	Planejamento	v2:	Investimento conh	
v3:	Investimento suporte			
O:	DESEMPENHO	id:	Unidade	
v1	v2	v3	O	id
0	0	1	C	U05(1), U14(0), U16(0)
0	1	0	0	U20
0	1	1	0	U21
1	0	0	C	U04(1), U19(0)
1	0	1	0	U22
1	1	0	C	U03(1), U06(1), U15(0), U17(0), U18(0)
1	1	1	1	U01, U02

Result(s):

Planejamento{1} * Investimento conh{1} * Investimento suporte{1}

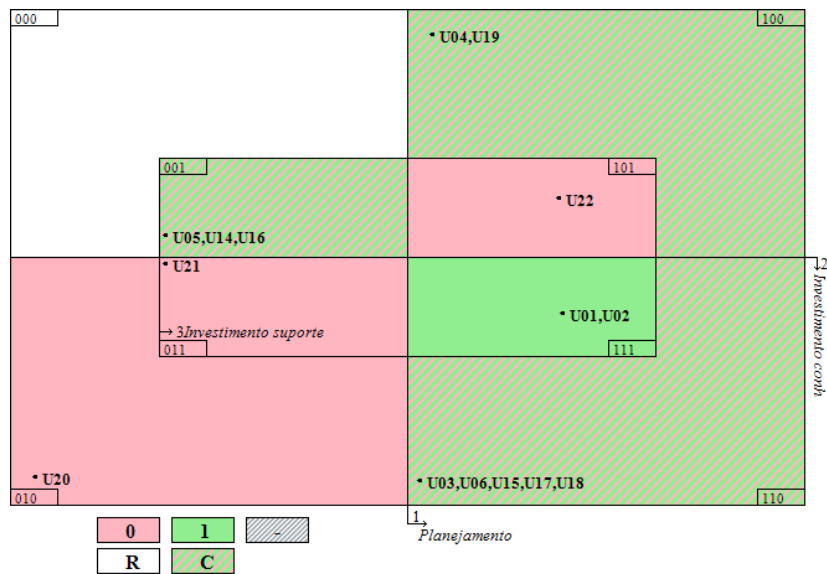
(U01,U02)

Created with Tosmana Version 1.61

Esse resultado indica que o desempenho satisfatório, nesta categoria, depende da atuação conjunta dos três recursos analisados. A ausência de qualquer deles, mesmo com a presença dos demais não foi suficiente para gerar o resultado positivo. Isso sugere uma relação de interdependência entre os recursos financeiros. A interação entre esses recursos pode ser visualizada na Figura 5.

Figura 5

Combinações causais de recursos financeiros no desempenho das unidades



A análise dos caminhos causais que conduziram ao desempenho satisfatório nas unidades de compras da Polícia Federal revelou que os recursos físicos, organizacionais, humanos e financeiros desempenham papéis distintos quanto à sua relevância e interdependência.

No que se refere aos recursos físicos, observou-se que a presença de sistemas com interface amigável e de fácil utilização revelou-se uma condição suficiente para alcançar desempenho satisfatório, mesmo diante da ausência de outros recursos físicos. Esse achado está alinhado com a literatura que aponta a informatização como um fator crítico de desempenho em compras públicas. Wang e colaboradores (2018) apontam que a adoção de tecnologias digitais e sistemas integrados têm impacto direto e positivo no desempenho, enquanto Ragin-Skorecka e Hadaś (2024), enfatizam que aspectos como uso intuitivo, facilidade de aprendizado do sistema e funcionalidade exercem papel importante na satisfação do operador com o uso de soluções na área de compras. Desse modo, mesmo em contextos onde há restrições estruturais, os sistemas tecnológicos podem atuar como um recurso crítico capaz de compensar tais limitações.

Entre os recursos organizacionais, o suporte jurídico destacou-se como decisivo uma vez que apareceu de forma consistente em todas as combinações associadas ao desempenho

satisfatório. Esse resultado sugere que a segurança jurídica é fundamental para o funcionamento eficaz das unidades. Harun, Salema e Matto (2025) demonstraram que a familiaridade com regras atinentes às compras públicas está positivamente associada à conformidade e que o profissionalismo jurídico atua como mediador nessa relação.

Com relação à categoria dos recursos humanos, observou-se que o *networking* foi um diferencial presente em dois dos três caminhos causais para desempenho satisfatório. Constatação que se alinha com estudos recentes como o de Bizri e coautores (2023) que, ao analisarem a influência do capital social nas compras públicas, sustentam que os vínculos interpessoais e interinstitucionais operam como mecanismos facilitadores dos processos e, consequentemente, de obtenção de vantagem competitiva.

Outros recursos humanos - capacitação, liderança do gestor e permanência na função - também demonstraram potencial para contribuir positivamente para o desempenho, embora de forma menos consistente. Esses fatores podem atuar como reforçadores em certos contextos. Por outro lado, recursos tradicionalmente valorizados, como número adequado de servidores, divisão de atribuições e diversidade de conhecimentos, não apareceram em nenhuma das combinações associadas a bom desempenho.

No caso dos recursos financeiros, identificou-se uma lógica de interdependência: o desempenho satisfatório só foi alcançado quando as três variáveis analisadas estiveram presentes simultaneamente. A ausência de qualquer uma dessas condições inviabilizou a obtenção de resultados positivos, mesmo com a presença dos demais. Esse padrão indica que, diferentemente das categorias anteriores, os recursos financeiros precisam operar de maneira articulada para gerar resultados positivos. Khan e colaboradores (2024) reforçam essa perspectiva ao evidenciar que a integração dos recursos financeiros é determinante para o desempenho da organização.

Em conclusão, podemos sintetizar os resultados do presente estudo nas informações trazidas pela Tabela 16:

Tabela 16
Síntese dos resultados

Objetivo Específico	Status	Descrição
Identificar os recursos estratégicos para a atividade de compras públicas da Polícia Federal em âmbito nacional	Atingido	Foram identificados como recursos estratégicos: • Sistemas com interface amigável e de fácil utilização; • Suporte jurídico; • <i>Networking</i>; • Liderança do gestor; • Planejamento, investimento em capacitação e em soluções de suporte à atividade de compras.
Avaliar os principais fatores que influenciam o desempenho superior de certas unidades de compras da Polícia Federal;	Atingido	Foi realizada a Análise Qualitativa Comparativa que demonstrou os fatores que influenciam o desempenho superior das unidades de compras da Polícia Federal e os resultados foram analisados à luz da literatura sobre o tema.
Desenvolver, como Produto Técnico-Tecnológico, material didático consistente em um Plano Estratégico da Atividade de Compras e Contratações da Polícia Federal.	Atingido	O Produto Técnico-Tecnológico (PTT) desenvolvido a partir dos resultados da pesquisa foi um material didático, em formato de <i>e-book</i> , mais precisamente um guia de procedimentos para melhoria da atividade de compras na PF.

2.5. Conclusão

O presente estudo teve como objetivo avaliar quais os principais recursos estratégicos capazes de influenciar o desempenho superior nas unidades de compras. Desse modo, uma fase exploratória para identificação dos recursos físicos, humanos, financeiros e organizacionais nessas unidades de compras, por meio de uma pesquisa com grupo focal e, em seguida, a partir

da comparação das Superintendências com resultados satisfatórios e insatisfatórios uma avaliação de condições influenciadoras do desempenho organizacional com o emprego da Análise Qualitativa Comparativa (QCA).

Os resultados indicam que diferentes tipos de recursos possuem papéis variados com relação à suas lógicas de interação. O suporte jurídico destacou-se como mais relevante, uma vez que esteve presente em todas as combinações causais associadas ao desempenho satisfatório. Essa recorrência sugere que a segurança jurídica não apenas fortalece a conformidade dos processos, mas também, atua como elemento indutor de desempenho organizacional.

Na categoria de recursos humanos, *networking* e liderança do gestor tiveram destaque ao se mostrar determinantes nas equações causais resultantes da análise do Tosmana. O intercâmbio de experiências entre servidores de diferentes unidades indica que o capital social pode ser tão relevante quanto recursos tradicionalmente valorizados - como número de servidores ou diversidade de conhecimentos - que, neste estudo, não demonstraram impacto significativo. A liderança do gestor, de igual modo, revelou-se um recurso estratégico importante para a obtenção de bom desempenho.

Os recursos organizacionais comunicação interna, suporte técnico na tomada de decisão, repositório de normas e preservação do conhecimento contribuíram como fatores de reforço, embora sem o mesmo grau de recorrência. Já no caso dos recursos financeiros, observou-se uma lógica de interdependência: apenas a presença simultânea das três variáveis resultou em bom desempenho.

Desse modo, os achados empíricos indicam que o desempenho das unidades de compras não depende apenas da presença de recursos isolados, mas da combinação adequada entre fatores críticos e reforçadores. Alguns recursos podem atuar de forma autônoma (como sistemas com interface amigável e de fácil utilização), enquanto outros exigem articulação entre si para produzir resultados positivos (como no caso dos recursos financeiros).

Além desses contribuições teórico-empíricas com contribuições diretas para a academia e a sociedade, há também contribuições gerenciais, cujos resultados podem ter implicações no desenho de políticas e de linhas estratégicas para organizações públicas, pois indicam que a Polícia Federal poderia buscar intensificar as seguintes ações: i) suporte jurídico às suas unidades, a fim de assegurar orientação adequada para subsidiar a tomada de decisão na área de compras públicas; ii) sistemas informatizados com vista a possibilitar a intuitividade e adequação às rotinas da área de compras; e iii) fortalecimento do *networking* institucional, ou seja, o fortalecimento das redes de contatos e da transmissão de conhecimento entre os servidores da área de compras. Essas recomendações se interligam com a necessidade de incentivo à gestão do conhecimento, com adoção de práticas como criação e manutenção de um repositório de normas e mecanismos para preservar o aprendizado organizacional.

Entre as limitações deste estudo, destaca-se o fato de que a análise foi conduzida exclusivamente no âmbito da Polícia Federal, o que restringe a generalização dos achados para outros contextos organizacionais. Além disso, a natureza transversal da pesquisa limita a observação dos efeitos ao longo do tempo. Apesar dessas restrições, os resultados oferecem contribuições relevantes para a compreensão dos recursos que influenciam o desempenho em compras públicas.

Pesquisas futuras podem buscar replicar esta investigação em outras organizações públicas, a fim de verificar a robustez dos achados em diferentes contextos organizacionais e graus de maturidade de diferentes órgãos. Outra sugestão consiste na aplicação da QCA de forma simultânea em múltiplas organizações, uma vez que essa abordagem comparativa pode revelar padrões causais compartilhados ou específicos, ampliando a compreensão sobre os recursos que influenciam o desempenho em compras públicas. Além disso, estudos longitudinais podem investigar a estabilidade dos padrões ao longo do tempo, oferecendo *insights* sobre a evolução da influência dos recursos sobre o desempenho organizacional em matéria de compras públicas.

Ao apontar os caminhos causais que explicam o desempenho satisfatório em compras públicas, este estudo contribui não apenas para a melhoria da gestão na Polícia Federal, mas também para o avanço metodológico nas investigações sobre desempenho organizacional no setor público.

REFERÊNCIAS

- Abernethy, M. A., Dekker, H. C., & Grafton, J. (2021). The influence of performance measurement on the processual dynamics of strategic change. *Management Science*, 67(1), 640-659.
- Abutabenjeh, S. (2021). Strategic management in state government two servants of the same master: Procurement and finance. *International Journal of Public Administration*, 44(7), 607-621.
- Al Ahbabi, S. A., Singh, S. K., Balasubramanian, S., & Gaur, S. S. (2019). Employee perception of impact of knowledge management processes on public sector performance. *Journal of knowledge management*, 23(2), 351-373.
- 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.
- Anin, E. K., Essuman, D., Asare-Baffour, F., Manu, D. & Asamany, P. A. (2024). Enhancing Procurement Quality Performance in a Developing Country: The Roles of Procurement Audit and Top Management Commitment. *International Journal of Public Administration*, 47(4), 283-294.
- Aydiner, A. S., Tatoglu, E., Bayraktar, E., & Zaim, S. (2019). Information system capabilities and firm performance: Opening the black box through decision-making performance and business-process performance. *International Journal of Information Management*, 47, 168-182.
- Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of management*, 17(1), 99-120.
- Barney, J., & Hesterly, W. (2015). *Administração estratégica e vantagem competitiva: conceitos e casos*. Pearson.
- Barney, J. B., Ketchen, D. J., Jr., & Wright, M. (2021). Bold Voices and New Opportunities: An Expanded Research Agenda for the Resource-Based View. *Journal of Management*, 47(7), 1677-1683.
- Beamish, P. W. & Chakravarty, D. (2021). Using the Resource-Based View in Multinational Enterprise Research. *Journal of Management*, 47(7), 1861-1877.
- Bizri, J. E., Karttunen, E. & Litukangas, K. (2023). Exploring the role of social capital in public procurement. *Journal of Public Procurement*, 23(2), 221-244.
- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm
- Brasil. (2021). Lei n.º 14.133, de 1.º de abril de 2021. *Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.

- Cegliński, P. (2020). The relations between dynamic capabilities and core competencies on the case of polish companies. *Administrative Sciences*, 10(3), 48.
- Changalima, I. A., Mushi, G. O., & Mwaiseje, S. S. (2021). Procurement planning as a strategic tool for public procurement effectiveness: experience from selected public procuring entities in Dodoma city, Tanzania. *Journal of Public Procurement*, 21(1), 37-52.
- Chen, M. J., Michel, J. G. & Lin, W. (2021). Worlds Apart? Connecting Competitive Dynamics and the Resource-Based View of the Firm. *Journal of Management*, 47(7), 1820-1840.
- Collis, D. J. (1991). A resource-based analysis of global competition: the case of the bearings industry. *Strategic management journal*, 12(S1), 49-68.
- Controladoria Geral da União. (n.d.). *Portal da Transparência*. <https://portaldatransparencia.gov.br/licitacoes>
- Cronqvist, L. (2019). *Tosmana: Tool for Small-N analysis (Version 1.6.1.0.) [Software]*. <https://www.tosmana.net>
- Cruz, A. M., & Haugan, G. L. (2019). Determinants of maintenance performance: A resource-based view and agency theory approach. *Journal of Engineering and Technology Management*, 51, 33-47.
- Davis, G. F. & DeWitt, T. (2021). Organization Theory and the Resource-Based View of the Firm: The Great Divide. *Journal of Management*, 47(7), 1684-1697.
- Delise, L. A., Lee, B., & Choi, Y. (2023). Understanding project management performance using a comparative overrun measure. *International Journal of Project Management*, 41(2), 102450.
- Dias, O. C. (2011). Análise Qualitativa Comparativa (QCA) usando conjuntos fuzzy: uma abordagem inovadora para estudos organizacionais no Brasil. *Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, 35, 03-07.
- Elbanna, S., & Abdel-Maksoud, A. (2020). Organizational resources and performance: The case of an oil-rich country. *Public Performance & Management Review*, 43(3), 713-739.
- Flick, U. (2009). *Introdução à pesquisa qualitativa*. (3.^a ed.). Artmed.
- Flynn, A. (2018). Measuring procurement performance in Europe. *Journal of Public Procurement*, 18(1), 2-13.
- Gammeltoft, P. & Panibratov, A. (2024). Emerging market multinationals and the politics of internalization. *International Business Review*, 33(3), 102278.
- Guarnieri, P. & Gomes, R. C. (2019). Can public procurement be strategic? A future agenda proposition. *Journal of Public Procurement*, 19(4), 295-321.
- Günther, H. (2006). Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão? *Psicologia: teoria e pesquisa*, 22, 201-209.
- Gurgel, M. C. A. & Vasconcelos, F. C. (2012). Configurações Estratégicas de Firms Brasileiras de Alto Desempenho Listadas na BM&FBOVESPA. *Revista de Administração Contemporânea*, 16(4), 586-607.

- Grant, R. M. (1991). The resource-based theory of competitive advantage: implications for strategy formulation. *California management review*, 33(3), 114-135.
- Grant, R. M. (1996). Toward a knowledge-based view of the firm. *Strategic Management Journal*, 17, 109-122.
- Greckhamer, T., Furnari, S., Fiss, P. C. & Aguilera, R. V. (2018). Studying configurations with qualitative comparative analysis: Best practices in strategy and organization research. *Strategic Organization*, 16(4), 482-495.
- Harun, M., Salema, G., & Matto, M. (2025). Achieving desired compliance performance in public procurement: Does embedding a culture of performance orientation matter? *Future Business Journal*, 11(1), 51.
- Hoffmann, V. Emil; Leonelo, Arthur M.; Dias, Cleidson N.; Matias, Isaac. Recursos estratégicos para vantagem competitiva sustentável em *food trucks*. *Revista Alcance*, v. 23, p. 352, 2016.
- Jugdev, K., Mathur, G. & Fung, T. (2020). Mediated effect of project management asset characteristics on firm performance. *International Journal of Managing Projects in Business*, 13(7), 1442-1464.
- Kalinzi, C., Mpeera Ntayi, J., Kabagambe, L. B., Muhwezi, M. & Munene, J. K. (2022). Exploring the quantification and measurement of public procurement performance expectations gap in community roadworks in Uganda: evidence from comprehensive survey. *Journal of Public Procurement*, 22(2), 180-203.
- Kapoor, M. & Aggarwal, V. (2020). Tracing the economics behind dynamic capabilities theory. *International Journal of Innovation Science*, 12(2), 187-201.
- Khan, M. N., Akhtar, P., Zhang, L. L., & Khan, Z. (2024). Operating in environments affected by uncertainty: Supply chain finance, timely information sharing using advanced technology, and financial performance in Supply Chain Management 4.0. *Journal of General Management*, 50(1), 37-52.
- Kitzinger, J., Barbour, R. (Eds.). (1999). *Developing focus group research: Politics, theory and practice*. Sage
- Knebel, S. & Seele, P. (2021). Framing sustainability in public procurement by typologizing sustainability indicators – the case of Switzerland. *Journal of Public Procurement*, 21(2), 119-137.
- Lei n.º 14.133, de 1.º de abril de 2021. (2021, 1.º de abril). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm
- López-López, V., Iglesias-Antelo, S. & Fernández, E. (2020). Is sustainable performance explained by firm effect in small business? *Sustainability*, 12(23), 10028.
- Lu, Q., Meng, X., Su, J., Ming, A. A. K., Wu, Y., & Wang, C. (2023). TMT functional background heterogeneity and SMEs' performance: The role of dynamic capabilities and business environment. *Journal of Business Research*, 160, 113807.
- Mahoney, J. T. & Pandian, J. R. (1992). The resource-based view within the conversation of strategic management. *Strategic management journal*, 13(5), 363-380.

- Malik, A. R., Manroop, L., & Patel, P. C. (2019). An empirical examination of the relationship between skills shortage and firm performance: The role of high-performance work systems. *Journal of Management & Organization*, 25(5), 695-710
- Manthei, K., Sliwka, D., & Vogelsang, T. (2019). Talking about Performance or Paying for it? Evidence from a Field Experiment.
- Maqdliyan, R. & Antecedents, D. S. (2023). Consequences of public sector organizational innovation., 2023, 9. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.joitmc.100042>.
- 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.
- McGahan, A. M. (2021). Integrating Insights From the Resource-Based View of the Firm Into the New Stakeholder Theory. *Journal of management*, 47(7), 1734-1756.
- Migdadi, M. M. (2021). Impact of knowledge management processes on organizational performance: the mediating role of absorptive capacity. *Business Process Management Journal*, 28(1), 293-322.
- Ministério da Justiça e Segurança Pública. (n.d.). Organograma Geral. <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/organogramas/>
- Misra, Y., & Sharma, V. (2019). Adoption of competency frameworks-comparative analysis of public and private sector organisations in India. *International Journal of Public Sector Performance Management*, 5(1), 81-104.
- Monteduro, F., Cecchetti, I., Lai, Y. & Allegrini, V. (2021). Does stakeholder engagement affect corruption risk management? *Journal of Management and Governance*, 25(3), 759-785.
- Monson, F. K. S. (2024). Unveiling the strategic resource dimension: A bibliometric and systematic review of the Resource-Based View and its application to corporate governance. *The Journal of High Technology Management Research*, 35(2), 100516.
- Nagano, H. (2019). The growth of knowledge through the resource-based view. *Management Decision*, 58(1), 98-111.
- Negrut, M. L., Mutiu, A. & Mihărtescu, A. A. (2022). Insights on the Performance of Public Procurement for Water Utilities Works. *Sustainability*, 15(1), 155.
- Ordonez-Ponce, E. & Clarke, A. (2020). Sustainability cross-sector partnerships: The strategic role of organizational structures. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 27(5), 2122-2134.
- Pattyn, V., Molenveld, A., & Befani, B. (2019). Qualitative comparative analysis as an evaluation tool: Lessons from an application in development cooperation. *American Journal of Evaluation*, 40(1), 55-74.
- Patrucco, A. S., Luzzini, D. & Ronchi, S. (2016). Evaluating the Effectiveness of Public Procurement Performance Management Systems in Local Governments. *Local government studies*, 42(5), 739-761.
- Penrose, E. (1959). *The theory of the growth of the firm*. Basil Blackwell.

- Penrose, E. T. (1980). *The theory of the growth of the firm*. 2^a ed. Basil Blackwell.
- Perkins, D., Mathur, G. & Jugdev, K. (2020). Project management resources and outcomes: a confirmatory factor analysis. *International Journal of Managing Projects in Business*, 13(3), 600-615.
- Peteraf, M. A. (1993). Os pilares da vantagem competitiva: uma visão baseada em recursos. *Revista de gestão estratégica*, 14 (3), 179-191.
- Pettersen, I. J., Nyland, K., & Robbins, G. (2020). Public procurement performance and the challenge of service complexity—the case of pre-hospital healthcare. *Journal of Public Procurement*, 20(4), 403-421.
- Polícia Federal. (2024). *Polícia Federal 80 anos: 1944-2024*. Diretoria de Ensino da Academia Nacional de Polícia. https://pfgovbr.sharepoint.com/sites/intranet/Documentos%20externos/Livro_PF80.pdf?ga=1
- Polícia Federal. (n.d.). *Quem é quem*. <https://www.gov.br/pf/pt-br/composicao/quem-e-quem>
- Prier, E., McCue, C. P. & Csáki, C. (2021). Evaluating Decision Speed as a Measure of Public Procurement Performance in the European Single Market. *International Journal of Public Administration*, 44(13), 1065-1075.
- Ragin, C. C. (1987). *The Comparative Method: moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Ragin, C. C. (2009). *Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond*. University of Chicago Press.
- Ragin-Skorecka, K., & Hadaś, Ł. (2024). Sustainable E-procurement: Key Factors Influencing User Satisfaction and Dissatisfaction. *Sustainability*, 16(3), 5649.
- Raupp, F. M., & Beuren, I. M. (2006). Metodologia da pesquisa aplicável às ciências. *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 76-97.
- Rihoux, B.; Ragin, C. C. (2009). *Configurational comparative methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and related techniques (Applied Social Research Methods)*. Thousand Oaks and London: Sage.
- Rikhardsson, P., Wendt, S., Arnardóttir, A. A., & Sigurjónsson, T. O. (2021). Is more really better? Performance measure variety and environmental uncertainty. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 70(6), 1446-1469.
- Rodionova, Y., Nemec, J., Tkachenko, A. & Yakovlev, A. (2024). Informal practices and efficiency in public procurement. *Public Money & Management*, 44(3), 225-233.
- Rodrigues, B. C. & Reis, P. R. D. C. (2023). Partes interessadas internas e desempenho em contratações públicas na perspectiva das teorias dos stakeholders e dos custos de transação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 28, e88342.
- Rosa, P., Bento, P. & Teotônio, T. (2020). The internal competitive advantage of adventure tourism operators: An exploratory approach. *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*, 39, 100555.

- Rosenberg Hansen, J., & Ferlie, E. (2016). Applying strategic management theories in public sector organizations: Developing a typology. *Public Management Review*, 18(1), 1-19.
- Schiele, H. (2020). Comparing public and private organisations in their quest to become a preferred customer of suppliers. *Journal of Public Procurement*, 20(2), 119-144.
- Schneider, C. Q., & Wagemann, C. (2012). *Set-theoretic methods for the social sciences: A guide to qualitative comparative analysis*. Cambridge University Press.
- Schneider, W. A., Feuerschütte, S. G. & Alperstedt, G. D. (2019). Grupo focal na pesquisa em Administração: aplicação em estudos brasileiros. *Caderno de Administração*, 27(1), 92-114.
- Soares, C., & da Rosa, F. (2022). Aplicação da Resource-Based View no Setor Público: Oportunidades de Pesquisa com Base em um Fragmento da Literatura no Contexto Internacional. *Revista de Administração IMED*, 12(1), 77-104
- Stoelhorst, J. W. (2023). Value, rent, and profit: A stakeholder resource-based theory. *Strategic Management Journal*, 44(6), 1488-1513.
- Szymaniec-Mlicka, K. (2014). Resource-based view in strategic management of public organizations-a review of the literature. *Management*, 18(2), 19.
- Tarsakoo, P. & Charoensukmogkol, P. (2020). Dimensions of social media marketing capabilities and their contribution to business performance of firms in Thailand. *Journal of Asia Business Studies*, 14(4), 441-461.
- Tátrai, T., Vörösmarty, G., & Juhász, P. (2024). Intensifying competition in public procurement. *Public Organization Review*, 24(1), 237-257.
- Teece, DJ, Pisano, G., & Shuen, A. (1997). Capacidades dinâmicas e gestão estratégica. *Revista de gestão estratégica*, 18(7), 509-533.
- Testoni, M. (2022). The market value spillovers of technological acquisitions: Evidence from patent-text analysis. *Strategic Management Journal*, 43(5), 964-985.
- Wang, Q., Zhang, R. & Liu, J. (2020). Price/time/intellectual efficiency of procurement: Uncovering the related factors in Chinese public authorities. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 26(3), 100622.
- Wang, Y., Kung, L., & Byrd, T. A. (2018). Big data analytics: Understandin its capabilities and potencial benefits for healthcare organizations. *Technological forecasting and social change*, 126, 3-13.
- Wernefelt, B. (1984). A resource-based view of the firm. *Strategic Management Journal*, 5, 171-180.
- Wittberg, E. & Fazekas, M. (2023). Firm performance, imperfect competition, and corruption risks in procurement: evidence from Swedish municipalities. *Public Choice*, 197(1), 227-251.

3. GUIA PRÁTICO PARA MELHORIA DA ATIVIDADE DE COMPRAS DA POLÍCIA FEDERAL

Apresentação

Este guia foi elaborado com o objetivo de oferecer orientações práticas para os profissionais que atuam na área de compras da Polícia Federal, visando à melhoria do desempenho das diversas unidades de compra da organização. As recomendações aqui apresentadas são fundamentadas em uma análise empírica dos recursos organizacionais que impactam diretamente o desempenho das unidades. A partir dessa análise, foram identificadas combinações de fatores essenciais, como suporte jurídico, sistemas informatizados e *networking* institucional, que são cruciais para a melhoria da gestão e da eficiência da atividade de compras.



GUIA PRÁTICO PARA MELHORIA DA ATIVIDADE DE COMPRAS DA POLÍCIA FEDERAL

**Como usar recursos estratégicos para fortalecer o
desempenho das unidades de compras**

Informações Técnicas

Este e-book foi desenvolvido como Produto Técnico-Tecnológico no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública do Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública (PGAP) da Universidade de Brasília (UnB).

Autor: Emmanoel Fernandes de Barros

Título da Dissertação: Desempenho da Unidades de Compra da Polícia Federal: Um estudo dos recursos estratégicos com emprego da técnica da Análise Qualitativa Comparativa (QCA)

Orientador: Dr. Cleidson Nogueira Dias

Ano de Defesa: 2025

SUMÁRIO

Apresentação	4
Para quê serve este Guia?	5
Quem deve usar este material?	6
Capítulo 1: compras públicas como estratégia	7
Capítulo 2: recursos estratégicos: o que de fato fortalece a área de compras?	11
Capítulo 3: como medir o desempenho em compras públicas: o IDL	20
Capítulo 4: Estratégias para implementar melhorias ..	24
Encerramento	28
Bibliografia	29

Apresentação

As compras públicas são um dos motores da administração pública e da economia de um país (OCDE, 2023). No caso da Polícia Federal, elas são vitais para o desempenho de suas atribuições (Brasil, 1988) e, conseqüentemente, manter o funcionamento das operações, garantir infraestrutura e permitir a atuação eficiente em todo o país.

Este guia foi feito para os profissionais que atuam diretamente na área de compras da Polícia Federal. Aqui, você vai encontrar orientações práticas com base em uma análise empírica realizada em unidades da própria PF, que identificou os recursos internos que mais impactam o desempenho.

Nosso foco é ajudar você, gestor ou agente de contratação, a aplicar estratégias baseadas em pesquisa empírica para melhorar os processos da sua unidade.

Para quê serve este Guia?

Este guia tem um objetivo claro: melhorar o desempenho das unidades de compra da Polícia Federal. Para isso, reunimos os recursos e práticas que mais contribuíram para bons resultados em unidades da própria instituição.

Segundo Schaffer e colaboradores (2024), a gestão estratégica da atividade de compras se dá por meio de inovações de processos que elevam o desempenho da organização.

Autores como Lenderik e coautores (2022) enfatizam a importância de empregar práticas estratégicas para lidar com necessidades administrativas não usuais.

Você vai encontrar aqui:

- Quais recursos realmente fazem a diferença;
- Como eles funcionam juntos para gerar resultados;
- Ações que podem ser adotadas no curto, médio e longo prazo;
- Sugestões práticas para fortalecer a atuação da sua equipe.

Quem deve usar este material?

Este guia é voltado especialmente para:

- Gestores de logística (chefes de setores administrativos ou SELOGs);
- Agentes de contratação, designados para conduzir os processos (Brasil, 2021);
- Setores demandantes, que solicitam e acompanham aquisições;
- Outros atores estratégicos (controle interno, diretores, unidades centrais);
- E para qualquer servidor que queira contribuir com a melhoria da atividade de compras.

CAPÍTULO 1 - COMPRAS PÚBLICAS COMO ESTRATÉGIA

1.1. A importância estratégica das compras públicas

Na administração pública, as compras vão muito além da aquisição de bens e serviços. Elas têm impacto direto na qualidade do gasto, na entrega das políticas públicas e no funcionamento das instituições. Segundo a OCDE (2023), essa atividade representa, em média, 13% do PIB dos países membros — ou seja, é estratégica em qualquer governo.

No caso da Polícia Federal, isso é ainda mais evidente. A instituição depende de processos de compras eficientes para garantir desde a manutenção de equipamentos até grandes operações. Quando a área de compras funciona bem, toda a organização ganha em agilidade e efetividade. Quando não funciona, compromete até mesmo a missão finalística da PF.

7

Além disso, como mostram Schäfer et al. (2024), a boa gestão das compras pode reduzir barreiras financeiras para inovação e sustentabilidade. Já Adjei-Bamfo et al. (2023) lembram que compras públicas devem ser vistas como ferramentas de transformação, e não apenas processos burocráticos.

1.2. Como os recursos internos fazem a diferença

Este guia usa a Visão Baseada em Recursos (VBR) como ponto de partida (Barney, 1991; Peteraf & Barney, 2003; Karttunen et al., 2024). Segundo Barney (1991), organizações se destacam quando sabem usar bem seus recursos internos — sejam eles técnicos, humanos, tecnológicos ou relacionais.

No contexto da Polícia Federal, a pesquisa mostrou que as unidades com melhor desempenho em compras compartilham certos recursos estratégicos. Mais do que tê-los isoladamente, o segredo está na forma como esses recursos são combinados e utilizados de forma integrada. Ou seja: não basta ter um sistema ou um jurídico competente — é preciso usar esses recursos juntos, de forma coordenada, para gerar impacto real (D’Oria, et al, 2021).

1.3. Dois tipos de recursos que você precisa conhecer

A partir da análise empírica com base na técnica de Análise Qualitativa Comparativa (QCA) (Pattyn et al., 2019), os recursos observados nas unidades de compra foram organizados em duas categorias:

Recursos críticos

São os que apareceram em quase todas as unidades com alto desempenho. Sem eles, dificilmente a atividade de compras alcança bons resultados. Dois se destacaram:

- *Suporte jurídico eficiente*
- *Sistemas informatizados de fácil uso*

Recursos reforçadores

Sozinhos, não garantem bons resultados. Mas, quando usados junto com os recursos críticos, potencializam o desempenho:

- *Networking entre servidores de unidades diferentes;*
- *Liderança atuante do gestor*
- *Planejamento e uso estratégico de recursos financeiros*

Essa distinção ajuda as unidades a priorizar esforços e investimentos. Em vez de tentar melhorar tudo ao mesmo tempo, é possível começar pelo que realmente faz diferença e depois reforçar com os demais elementos.

CAPÍTULO 2 - RECURSOS ESTRATÉGICOS: O QUE DE FATO FORTALECE A ÁREA DE COMPRAS

2.1. Suporte jurídico: segurança e agilidade nas decisões

Nas compras públicas, a legislação muda rápido, e as exigências são altas. Ter apoio jurídico de qualidade foi um dos fatores mais frequentes nas unidades com bom desempenho.

Esse recurso foi considerado crítico, pois esteve presente em praticamente todas as combinações de fatores associadas a bons resultados na pesquisa com uso de QCA.

Como sugestão, sugere-se a criação de uma **unidade de apoio técnico-normativo**, sem caráter vinculante, que funcione como um centro de orientação prática para os servidores da área de compras. Essa unidade não substituiria a atuação da AGU (conforme a Lei Complementar n.º 73/1993), mas pode atuar em temas recorrentes, de cunho mais operacional.

Essa unidade poderia ser um ponto focal centralizado de apoio aos agentes de compras da PF, integrada por servidores com experiência na área de compras.

Soluções que a unidade proposta pode oferecer:

- *FAQs e manuais sobre temas polêmicos ou complexos*
- *Sessões técnicas com as equipes de compras*
- *Capacitações sobre a legislação vigente*
- *Repositório digital com entendimentos jurídicos consolidados (AGU, TCU, CGU)*

Benefícios esperados com a implantação:

- *Redução de dúvidas e retrabalho*
- *Uniformização dos procedimentos*
- *Mais confiança na tomada de decisão*

2.2. Sistemas informatizados : quando a tecnologia ajuda de verdade

Outro recurso crítico identificado foi a presença de sistemas informatizados com boa usabilidade. Plataformas intuitivas e adaptadas às rotinas da área de compras fazem diferença direta no desempenho.

Hoje, a Polícia Federal ainda não conta com um sistema informatizado específico para gerenciar a atividade de compras. Essa situação representa uma lacuna importante, que precisa ser enfrentada com prioridade.

A sugestão prática é criar uma plataforma interna dedicada à área de compras, com:

- *Repositório de normas (com filtros por tema, ano, tipo)*
- *Tutoriais, vídeos e fluxogramas interativos*
- *Sistema estruturado para o envio de DFDs e Estudos Preliminares*

A proposta está alinhada à ideia de que o uso eficaz dos recursos — como os sistemas informatizados — pode gerar ganhos reais de eficiência nos processos de compras, conforme destaca Karttunen et al. (2024) .

Além disso, uma proposta estratégica para a Polícia Federal é desenvolver um sistema informatizado exclusivo para integrar os setores demandantes com a unidade de compras, especialmente na fase de planejamento da contratação.

Esse sistema permitiria o preenchimento digital e padronizado de documentos como o Documento de Formalização da Demanda (DFD) e o Estudo Preliminar, com envio automático para a equipe de compras. Com isso, a comunicação e a preparação dos processos ganham agilidade e segurança.

Principais benefícios dessa solução:

- *Padronização dos documentos de planejamento;*
- *Redução de falhas e retrabalho na tramitação;*
- *Comunicação mais rápida e clara entre os setores;*
- *Rastreabilidade de todas as interações e decisões ao longo do processo.*

Esse tipo de ferramenta contribui diretamente para uma gestão mais moderna, colaborativa e eficiente das contratações, reforçando a maturidade institucional da área.

2.3. Networking organizacional: aprender com quem já faz bem

Um dos recursos observados na pesquisa foi o networking organizacional — ou seja, a troca de experiências e conhecimentos entre os servidores das diferentes unidades da Polícia Federal que atuam na área de compras.

Esse recurso foi classificado como reforçador. Ele não é o único que implica alto desempenho, visto que a liderança do gestor também é importante mas, é responsável pela ocorrência de efeitos positivos.

Esse papel complementar do networking se alinha à lógica da Visão Baseada em Recursos, segundo a qual diferentes ativos organizacionais, quando articulados de forma integrada, reforçam mutuamente seus efeitos sobre o desempenho (D'Oria et al., 2021).

Na prática, o que se vê hoje é que essa troca de conhecimento ainda ocorre de forma informal — por mensagens instantâneas ou contatos pessoais. Isso limita o alcance e a consistência do aprendizado coletivo.

A proposta do guia é clara: transformar o networking em uma prática institucionalizada e contínua, que permita disseminar boas práticas, resolver dúvidas com mais agilidade e fortalecer o conhecimento prático entre as unidades.

Sugestões práticas para fomentar o networking:

- *Criar uma rede interna colaborativa, com grupos temáticos por tipo de demanda ou região;*
- *Implantar fóruns virtuais na intranet, onde os servidores possam registrar dúvidas e soluções;*
- *Organizar rodízios e visitas técnicas entre unidades de desempenho diferente;*
- *Documentar boas práticas e divulgar periodicamente por newsletters ou informativos internos;*
- *Promover encontros técnicos (virtuais ou presenciais) com foco na troca horizontal de experiências.*

Resultados esperados:

- *Redução das diferenças de conhecimento entre as unidades;*
- *Maior padronização dos procedimentos;*
- *Aumento da cooperação e do aprendizado organizacional;*
- *Mais agilidade e segurança na execução das compras públicas.*

2.4. Liderança: quando o gestor faz a diferença

A atuação do gestor da área de compras também foi apontada como recurso estratégico. Unidades com líderes engajados, que dominam os processos e sabem comunicar objetivos, costumam ter melhor desempenho.

Segundo Steinfeld (2022), competências como comunicação eficaz, gestão de pessoas e resolução de conflitos são indispensáveis na área de compras públicas e devem ser cultivadas pelos líderes.

O que a PF pode fazer:

- *Selecionar líderes com perfil técnico e gerencial*
- *Criar programas internos de formação de lideranças*
- *Valorizar boas práticas de gestão por meio de reconhecimento e incentivos*

A liderança é o elo entre os servidores, os setores demandantes e a gestão institucional. Um bom gestor transforma boas ideias em práticas consistentes.

2.5. Recursos financeiros: quando não basta ter orçamento

A pesquisa revelou que os recursos financeiros não atuam sozinhos e isoladamente — eles funcionam de forma interdependente (planejamento, investimento em capacitação e investimento em atividades e soluções que apoiem a atividade dos servidores). Isso os torna essenciais, mas insuficientes por si só.

É preciso garantir orçamento não apenas para as compras em si, mas também:

- *Planejar bem para melhor aproveitamento do orçamento;*
- *Reservar dotação para capacitação dos servidores;*
- *Prever no orçamento despesas com suporte operacional, como consultorias e soluções que auxiliem o desempenho da atividade.*

Planejar essas despesas no início do exercício é fundamental para que o investimento realmente fortaleça a área.

Se sua unidade quer melhorar, o ponto de partida deve ser garantir os recursos críticos: sistemas de informática eficientes; suporte jurídico forte; promoção de *networking*; líderes capazes e técnicos; planejamento financeiro e orçamentário e investimento em capacitação e em soluções de apoio aos agentes de compras.

Concluindo...

No próximo capítulo, você vai conhecer o IDL — Índice de Desempenho em Licitação, uma ferramenta simples e poderosa para medir resultados e direcionar ações práticas.

Capítulo 3 - Como medir o desempenho em compras públicas: o IDL

Saber quais recursos fortalecem a área de compras é essencial. Mas também é preciso medir os resultados obtidos, com base em indicadores que mostrem o que está funcionando e o que precisa melhorar.

Pensando nisso, este capítulo apresenta o **Índice de Desempenho em Licitação (IDL)** — uma ferramenta criada para avaliar as unidades de compras da Polícia Federal, com base em critérios técnicos e alinhados às boas práticas da literatura especializada.



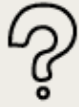
O que é o IDL?

O IDL é um índice multidimensional que avalia o desempenho das unidades de compra a partir de sete indicadores principais. Ele foi desenvolvido originalmente para a pesquisa empírica que fundamenta este guia, com base em uma adaptação da proposta de Flynn (2018), e reúne aspectos quantitativos e qualitativos das licitações públicas.



Os sete indicadores do IDL

Nº	Indicador	O que mede?	Limites de desempenho
1	Redução de custos	Percentual de desconto obtido na fase de lances do pregão eletrônico.	Satisfatório >30% Mediano 15% ~ 30% Insatisfatório < 15%
2	Transparência	Proporção de processos publicados no portal da unidade.	Satisfatório > 70% Mediano 50% ~ 70% Insatisfatório < 50%
3	Velocidade de decisão	Tempo entre recebimento da proposta e homologação.	Satisfatório < 20 dias Mediano 20 ~30 dias Insatisfatório > 30 dias
4	Competitividade	Proporção de licitações com mais de um licitante.	Satisfatório > 70% Mediano 30% ~ 70% Insatisfatório < 30%
5	Sustentabilidade ambiental	Presença de critérios ambientais nos editais.	Satisfatório > 70% Mediano 40% ~ 70% Insatisfatório < 40%
6	Sustentabilidade social	Inclusão de benefícios para ME/EPP nos processos.	Satisfatório > 70% Mediano 40% ~ 70% Insatisfatório < 40%
7	Incidência de questionamentos	Frequência de impugnações, recursos ou pedidos de esclarecimento.	Satisfatório < 20% Mediano 20% ~ 40% Insatisfatório > 40%



Para quê serve o IDL?

O IDL é mais do que uma métrica — é uma ferramenta de gestão. Ele permite:

- *Monitorar o desempenho das unidades ao longo do tempo;*
- *Identificar padrões de sucesso e gargalos;*
- *Estimular a melhoria contínua;*
- *Comparar resultados entre unidades de compras;*
- *Apoiar decisões sobre processos e gestão.*

Sua concepção foi pensada para apoiar a gestão das compras públicas na Polícia Federal de forma prática e estratégica, oferecendo um retrato amplo e confiável da atuação das unidades.



Como implantar o IDL?

Para que o IDL se torne parte do dia a dia das unidades de compras, é necessário:

1. Estabelecer critérios claros para a coleta e organização dos dados de cada indicador;
2. Capacitar os servidores para interpretar os resultados e planejar ações com base neles;
3. Utilizar o índice de forma periódica, como instrumento de gestão, e não apenas de diagnóstico.

Concluindo...

O IDL é uma ferramenta prática e acessível para apoiar as unidades de compras da Polícia Federal na busca por resultados melhores e mais consistentes. Com ele, é possível transformar dados em decisões — e decisões em melhorias reais.

CAPÍTULO 4 - ESTRATÉGIAS PARA IMPLEMENTAR MELHORIAS

Saber o que influencia o desempenho das unidades de compras é essencial, mas melhorar na prática depende de planejamento, coordenação e ação efetiva. Este capítulo apresenta ações concretas para aplicar as orientações do guia, organizadas por prazos (curto, médio e longo), além de uma matriz de responsabilidades para orientar a execução.



4.1. Ações por prazo de execução

As ações foram agrupadas em três horizontes temporais: curto prazo (até 6 meses), médio prazo (1 a 2 anos) e longo prazo (acima de 2 anos). Essa divisão permite que cada unidade planeje suas iniciativas de acordo com seus recursos e realidade.

Estratégias para Implementar Melhorias



Curto prazo até 6 meses

- Criar FAQs e manuais internos
- Realizar reuniões técnicas
- Designar pontos focais por setor
- Estabelecer canais de diálogo
- Reservar recursos para capacitações



Médio prazo 1 a 2 anos

- Criar repositório de normas com filtros
- Desenvolver vídeos tutoriais e guias
- Padronizar documentos estratégicos
- Estimular redes colaborativas internas



Longo prazo acima de 2 anos

- Criar área integrada na intranet
- Implementar rodízios técnicos entre unidades
- Divulgar boas práticas institucionalmente



4.2. Matriz de responsabilidades

A implementação das melhorias propostas exige a atuação coordenada de diferentes áreas da Polícia Federal. A matriz a seguir apresenta, de forma clara e objetiva, quem faz o quê dentro desse processo, com base nas competências institucionais e nas atribuições observadas na prática.

Essa definição contribui para alinhar expectativas, evitar sobreposições e garantir maior efetividade na execução das ações.

MATRIZ DE RESPONSABILIDADES



DLOG

- Coordenar as ações de implementação;
- Propor a criação e estruturar a unidade de apoio técnico-normativo;
- Propor programa de capacitação para lideranças;
- Estimular a produção e a atualização de materiais como manuais, guias, FAQs e vídeos tutoriais;
- Estimular e viabilizar a capacitação continuada dos servidores da área de compras;
- Formular estratégias para garantir maior estabilidade das equipes.



Unidades de Compras

- Participar ativamente da identificação de demandas e da validação de conteúdos elaborados;
- Designar pontos focais para comunicação com a área central de compras;
- Implementar localmente as ações de curto e médio prazo;



DTI

- Apoiar a criação e manutenção das ferramentas tecnológicas previstas;
- Assegurar a integração e a acessibilidade dos recursos informacionais na intranet da Polícia Federal;



Servidores da área de compras

- Sugerir melhorias
- Alimentar canais colaborativos e fóruns;
- Multiplicar conhecimento.



Nova Unidade de Apoio Técnico-Normativo (após sua criação)

- Sistematizar e divulgar entendimentos consolidados sobre normas e jurisprudência em matéria de compras públicas;
- Orientação interpretativa aos servidores da área de compras, sem caráter vinculante;
- Promover a disseminação de boas práticas e esclarecimento de dúvidas recorrentes

Encerramento

Melhorar a atividade de compras da Polícia Federal não depende apenas de boas intenções — depende da capacidade de transformar conhecimento em ação concreta.

Este guia apresentou os recursos que mais impactam o desempenho das unidades de compras, com base em evidências coletadas na própria instituição. Mais do que isso, traduziu essas descobertas em estratégias práticas, com sugestões organizadas por prazo e por responsabilidade.

A expectativa é que cada unidade use este material como ponto de partida para construir seus próprios planos de melhoria, respeitando suas características, capacidades e desafios locais.

A replicação de boas práticas, o uso inteligente dos recursos disponíveis e o acompanhamento contínuo dos resultados são os caminhos mais consistentes para alcançar melhorias duradouras.



Agora é hora de aplicar.
O desempenho da sua unidade começa com as escolhas que você faz hoje.



BIBLIOGRAFIA

Adjei-Bamfo, P., Djajadikerta, H. G., Jie, F., Brown, K., & Kiani Mavi, R. (2023). Public procurement for innovation through supplier firms' sustainability lens: A systematic review and research agenda. *Business Strategy and the Environment*, 32(1), 387-407.

Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of management*, 17(1), 99-120.

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Presidência da República.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm

Brasil. (2021). Lei n.º 14.133, de 1.o de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm

D'Oria, L., Crook, T. R., Ketchen Jr, D. J., Sirmon, D. G., & Wright, M. (2021). The evolution of resource-based inquiry: A review and meta-analytic integration of the strategic resources-actions-performance pathway. *Journal of Management*, 47(6), 1383-1429.

Flynn, A. (2018). Measuring procurement performance in Europe. *Journal of Public Procurement*, 18(1), 2-13.

Karttunen, E., Jääskeläinen, A., Malacina, I., Lintukangas, K., KähKönen, A., & Vos, F. G. (2024). Dynamic capabilities view on value creation in public procurement, *Journal of Public Procurement*, 24(1), 114-141.

Lenderink, B., Halman, J. I., & Voordijk, H. (2022). Innovation and public procurement: from fragmentation to synthesis on concepts, rationales and approaches. *Innovation: the European journal of social science research*, 35(4), 650-674.

OECD. (2023). *Public procurement performance: A framework for measuring efficiency, compliance and strategic goals* (OECD Public Governance Policy Papers, No. 36).

Pattyn, V., Molenveld, A., & Befani, B. (2019). Qualitative comparative analysis as an evaluation tool: Lessons from an application in development cooperation. *American Journal of Evaluation*, 40(1), 55-74.

Peteraf, M. A., & Barney, J. B. (2003). Unraveling the resource-based tangle. *Managerial and decision economics*, 24(4), 309-323.

Schäfer, D., Stephan, A., & Fuhrmeister, S. (2024). The impact of public procurement on financial barriers to general and green innovation. *Small Business Economics*, 62(4), 939-959.

4. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Esta dissertação teve como objetivo geral analisar os recursos estratégicos que influenciaram o desempenho das unidades de compra da Polícia Federal. Para tanto, foram definidos três objetivos específicos: (i) identificar os recursos estratégicos para a atividade de compras públicas da Polícia Federal em âmbito nacional; (ii) analisar os principais fatores que influenciam o desempenho superior de certas unidades de compras da Polícia Federal; (iii) desenvolver, como Produto Técnico-Tecnológico, material didático consistente em um Plano Estratégico da Atividade de Compras da Polícia Federal.

Para alcançar esses objetivos, a pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, com uma fase exploratória e objetivo descritivo e uso de múltiplas técnicas de coleta de dados, incluindo grupo focal, aplicação de questionário e pesquisa documental. A análise foi conduzida com base na teoria da VBR, que orientou a identificação e a categorização dos recursos organizacionais, e na QCA que possibilitou examinar como diferentes combinações de recursos se associam a desempenho satisfatório.

Os principais achados indicam que o desempenho das unidades de compra da PF está relacionado à presença de determinados recursos críticos e reforçadores. O suporte jurídico à atividade de compras e a existência de sistemas de informática com boa usabilidade emergiram como recursos críticos, ou seja, de grande importância nos caminhos causais que resultaram em bom desempenho. Recursos como *networking*, preservação do conhecimento, comunicação interna, repositório de normas e suporte da área técnica na tomada de decisão foram identificados como reforçadores, uma vez que combinados com outros recursos potencializam o desempenho. Além disso, constatou-se que os recursos financeiros se traduzem em desempenho satisfatório quando articulados entre si.

Esses resultados revelam o caráter sistêmico e interdependente dos recursos da organização e reforçam a importância de se pensar a atividade de compras públicas não apenas

sob a ótica da conformidade legal ou da disponibilidade orçamentária, mas como parte de uma estratégia organizacional fundamentada em capacidades internas bem estruturadas.

A pesquisa desenvolveu um Produto Técnico-Tecnológico intitulado “Plano Estratégico da Atividade de Compras da Polícia Federal”. O produto tem o objetivo de servir como guia para a adoção de medidas voltadas à melhoria da gestão da atividade de compras da Polícia Federal. O potencial inovador reside na capacidade de transformar achados empíricos em instrumentos práticos, alinhando a produção de conhecimento à melhoria da gestão pública.

O plano apresenta elevado potencial de replicabilidade, tanto para outras unidades da PF quanto para órgãos públicos com estrutura e desafios similares. Sua aplicação prática pode contribuir para aprimorar a função de compras no nível tático, promovendo ganhos em eficiência. Além disso, sua base empírica e linguagem acessível favorecem a adoção ampla e o uso continuado como ferramenta de gestão.

Com base nos resultados obtidos, apresentam-se as seguintes recomendações:

- **Institucionalizar o suporte jurídico** às unidades de compras, garantindo que os servidores tenham acesso a orientações jurídicas atualizadas e qualificadas durante o processo de contratação;
- **Estabelecer redes internas de colaboração**, como grupos técnicos e fóruns permanentes, para troca de experiências e padronização de práticas entre as unidades de compras;
- **Aprimorar os sistemas de informação utilizados**, priorizando soluções com usabilidade, estabilidade e integração com outras plataformas governamentais;
- **Implantar mecanismos formais de gestão do conhecimento**, como repositórios de documentos padronizados, baseados em boas práticas e decisões anteriores;
- **Fortalecer programas de capacitação contínua**, com foco em competências estratégicas e normativas específicas da área de compras;
- **Assegurar a coerência e integração dos recursos financeiros**, físicos e humanos, reconhecendo que seu impacto no desempenho depende de articulação sistêmica.

Como limitações da pesquisa, destaca-se o recorte institucional, focado exclusivamente na Polícia Federal, e a natureza transversal da coleta de dados, que não permite observar mudanças ao longo do tempo. Sugere-se que futuras pesquisas adotem uma abordagem

longitudinal ou ampliem o escopo para outros órgãos da administração pública federal, estadual ou municipal, de modo a validar e expandir os achados aqui apresentados.

Conclui-se que a articulação estratégica dos recursos internos é condição essencial para o bom desempenho da função de compras públicas, e que ferramentas baseadas em evidências, como o PTT aqui desenvolvido, podem representar um avanço concreto na gestão pública orientada por resultados.

APÊNDICE A

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa "DESEMPENHO DAS EQUIPES DE COMPRA DA POLÍCIA FEDERAL", de responsabilidade de Emmanoel Fernandes de Barros, estudante de mestrado da Universidade de Brasília. O objetivo desta pesquisa é identificar quais recursos estratégicos são determinantes para o desempenho superior nas equipes de compras. Assim, gostaria de consultá-lo(a) sobre seu interesse e disponibilidade de cooperar com a pesquisa.

Você receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a finalização da pesquisa, e lhe asseguro que o seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo(a). Os dados provenientes de sua participação na pesquisa, tais como questionários, fitas de gravação ou filmagem, ficarão sob a guarda do pesquisador responsável pela pesquisa.

A coleta de dados será realizada por meio de realização de grupo focal e aplicação de questionário em formato eletrônico. É para estes procedimentos que você está sendo convidado(a) a participar. Sua participação na pesquisa pode implicar em riscos tais como: acesso de terceiros a dados fornecidos na pesquisa. Estes riscos serão minimizados com as seguintes estratégias: anonimização dos dados dos participantes e exclusão dos dados das plataformas virtuais e de ambientes compartilhados (tipo "nuvem"). Espera-se com esta pesquisa contribuir para a produção de conhecimento no campo das compras públicas bem como para a melhoria dos processos organizacionais da organização pesquisada, com alta possibilidade de replicação em outros órgãos da administração pública, gerando retorno para a sociedade. Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. A recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios. Se você tiver alguma dúvida em relação à pesquisa, você pode me contatar através do telefone (84)98815-5121 ou pelo e-mail emmanoelfb@gmail.com

APÊNDICE B

ROTEIRO DE ENTREVISTA – GRUPO FOCAL

Após uma breve contextualização para nivelamento acerca da teoria da visão baseada em recursos e da tipologia proposta pela literatura, serão feitas as seguintes perguntas:

- 1) Para vocês, qual(is) recursos físicos são determinantes para o bom desempenho da atividade de compras? Por quê?
- 2) Quais recursos organizacionais exercem influência positiva no desempenho da equipe de compras onde você atua?
- 3) Na sua percepção, que recursos humanos são estratégicos para que uma equipe de compra atinja um desempenho de excelência?
- 4) Na sua opinião, recursos financeiros têm influência no desempenho das equipes de compras? Explique.
- 5) Quais recursos não citados anteriormente você gostaria de destacar como estratégico e capaz de potencializar o desempenho das equipes de compras.
- 6) Ampliando a discussão para o âmbito da Polícia Federal como um todo, que recursos estratégicos você considera que a organização controla e quais ela precisaria obter/desenvolver para um melhor desempenho de sua atividade de compras?

APÊNDICE C

QUESTIONÁRIO

a) Identificação dos Recursos disponíveis – Agentes de compras as Polícia Federal

	Definição	Questões	Exemplos
Recurso Físico	Capacidade produtiva ou operacional da instituição.	1. Quais recursos físicos você acredita possuir e usar? Como eles são aplicados na atividade de compras da sua unidade? (=O) 2. Quais desses recursos impactam na melhoria da condução dos processos de compras públicas, ou geram valor? Explique. (=V) 3. Na sua percepção os setores de compras de outras unidades da Polícia Federal também possuem esses recursos? Identifique-os. (=R) 4. Na sua percepção, esses recursos são difíceis de serem adquiridos ou substituídos pelos os setores de compras de outras Superintendências? Explique. (=I)	Equipamentos; estrutura física e infraestrutura (as próprias instalações físicas da Superintendência); ambiente (arquitetura, layout); instalações; tecnologia (dispositivos, sistemas, programas computacionais); localização geográfica; produtos e materiais.
Recurso Organizacional	Ativos intangíveis que norteiam as relações de uma determinada instituição para com seus integrantes.	1. Quais recursos organizacionais você acredita possuir e usar? Como eles são aplicados na atividade de compras? (=O) 2. Quais desses recursos organizacionais impactam na melhoria da atividade de compras, ou geram valor? Explique. (=V) 3. Na sua percepção os setores de compras das outras Superintendências da Polícia Federal também	Qualidade do atendimento; imagem da instituição; história; comunicação interna; canais de comunicação (site institucional, Intranet); cultura organizacional; clima organizacional; responsabilidade social; planejamento; controle; propriedade intelectual; estrutura organizacional; processos; estratégia organizacional.

		possuem esses recursos? Identifique-os. (=R) 4. Na sua percepção, esses recursos são difíceis de serem adquiridos ou substituídos pelas demais unidades de compras da Polícia Federal? Explique. (=I)	
Recurso Humano	Acumulação de investimentos em pessoas.	1. Quais recursos humanos você acredita possuir e usar? Como eles são aplicados na atividade de compras de sua unidade? (=O) 2. Quais desses recursos impactam na melhoria da atividade de compras, ou geram valor? Explique. (=V) 3. Na sua percepção os setores de compras das outras Superintendências da Polícia Federal também possuem esses recursos humanos? Identifique-os. (=R) 4. Na sua percepção, esses recursos são difíceis de serem adquiridos ou substituídos pelas demais Superintendências da Polícia Federal? Explique. (=I)	Experiência; treinamento; inteligência; implementação de atividades inovadoras; capacidade de gestão/ gestão eficiente; incentivo profissional; capacidade de parcerias; aprendizagem; dimensionamento de pessoal em enfermagem; delimitação das categorias profissionais; quantidade de servidores.
Recurso Financeiro	Grupo de ativos da economia que podem ser transformados em dinheiro.	1. Quais recursos financeiros você acredita possuir e usar? Como eles são aplicados na atividade de compras da sua unidade? (=O) 2. Quais desses recursos impactam na sua atividade diariamente, ou geram valor? Explique. (=V) 3. Na sua percepção os setores de compras das outras Superintendências da Polícia Federal também	Disponibilidade orçamentária do órgão que possibilita a aquisição de bens e a contratação de serviços para atender às necessidades institucionais da Polícia Federal.

		possuem esses recursos financeiros? Identifique-os. (=R) 4. Na sua percepção, esses recursos são difíceis de serem adquiridos ou substituídos pelas demais Superintendências da Polícia Federal? Explique. (=I)	
--	--	---	--

Adaptado de *Recursos estratégicos para vantagem competitiva sustentável em food trucks*, por V. E. Hoffman, A. M. Leonelo, C. N. Dias & I. Matias, 2016, *Revista Alcance*, 23(3), p. 352-371

ANEXO A

Roteiro de entrevista

	Objetivo	Questões	Observações																																										
Concorrência	Caracterizar o mercado de oferta*	1. Na sua percepção, como está o mercado para <i>Food Trucks</i> em BSB? 2. Quem são seus concorrentes? 3. Na sua opinião, o <i>Food Truck</i> é uma moda ou uma tendência?	Estimular no sentido de descobrir se os restaurantes também são concorrentes.																																										
Desempenho	**Identificar a percepção do proprietário em relação ao seu desempenho.	4. Indique o desempenho atual do seu negócio, nos seguintes critérios: a) Bem-sucedido em satisfazer o consumidor. <table><tr><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td></tr></table> Baixo Alto b) Bem-sucedido na construção de reputação positiva. <table><tr><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td></tr></table> Baixo Alto c) Bem-sucedido na geração de lucro em tempos de crise por baixa demanda (clima, proibições). <table><tr><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td></tr></table> Baixo Alto d) Resposta eficaz para as mudanças do mercado. <table><tr><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td></tr></table> Baixo Alto 5. Indique o número total de empregados no início do empreendimento e atualmente. 6. Qual o número médio de clientes atendidos no mês? 7. Qual o <i>ticket</i> médio do seu negócio? 8. Como você avalia o desempenho do seu negócio, em uma escala de 1 a 7, em fidelizar novos clientes? <table><tr><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td></tr></table> Baixo Alto 9. Indique o desempenho de sua empresa, em uma escala de 1 a 7, considerando que 4 é um desempenho médio do setor de <i>Food Truck</i> . <table><tr><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td></tr></table> Baixo Médio (Setor) Alto	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7	Facilitar o vínculo entre os recursos encontrados e o desempenho do empreendimento.
1	2	3	4	5	6	7																																							
1	2	3	4	5	6	7																																							
1	2	3	4	5	6	7																																							
1	2	3	4	5	6	7																																							
1	2	3	4	5	6	7																																							
1	2	3	4	5	6	7																																							
Recurso de Capital Físico	Identificar os recursos existentes nos empreendimentos selecionados	10. Quais recursos físicos você acredita possuir e usar? Como eles são aplicados no seu negócio? (=O) 11. Quais desses recursos impactam em seu faturamento diretamente, ou geram valor? Explique. (=V) 12. Na sua percepção quantos de seus concorrentes também possuem esses recursos? (=R) 13. Na sua percepção, esses recursos são difíceis de serem imitados ou substituídos por seus concorrentes? Explique. (=I)	Ex: Equipamentos; estrutura física (próprio <i>truck</i>); tecnologia (produção e gestão); em relação à concorrência; variedade de produtos (cardápio); acesso a matéria-prima; localização geográfica (Mobilidade); Armazenamento (estoque); Ambiente (arquitetura, <i>layout</i>).																																										

	Objetivo	Questões	Observações
Recurso de Capital Organizacional	Identificar os recursos existentes nos empreendimentos selecionados	14. Quais recursos organizacionais você acredita possuir e usar? Como eles são aplicados no seu negócio? (=O) 15. Quais desses recursos impactam em seu faturamento diretamente, ou geram valor? Explique. (=V) 16. Na sua percepção quantos de seus concorrentes também possuem esses recursos? (=R) 17. Na sua percepção, esses recursos são difíceis de serem imitados ou substituídos por seus concorrentes? Explique. (=I)	Ex: O produto (receita própria); Reputação da empresa; imagem da Empresa; história; capacidade de inovação da empresa; comunicação interna; marketing e propaganda sistemas de controle e coordenação; sistemas formais e informais; cultura organizacional; clima organizacional; responsabilidade social; qualidade dos produtos;
Recurso Financeiro	Identificar os recursos existentes nos empreendimentos selecionados	18. Quais recursos financeiros você acredita possuir e usar? Como eles são aplicados no seu negócio? (=O) 19. Quais desses recursos impactam em seu faturamento diretamente, ou geram valor? Explique. (=V) 20. Na sua percepção quantos de seus concorrentes também possuem esses recursos? (=R) 21. Na sua percepção, esses recursos são difíceis de serem imitados ou substituídos por seus concorrentes? Explique. (=I)	Ex: preço baixo, (estrutura de custos enxuta), investimentos em práticas de gestão de pessoas, investimentos em infraestrutura, capital de giro, formas de pagamento, investimentos em comunicação (publicidade e propaganda).

Reproduzido de *Recursos estratégicos para vantagem competitiva sustentável em food trucks*, por V. E. Hoffman, A. M. Leonelo, C. N. Dias & I. Matias, 2016, *Revista Alcance*, 23(3), p. 352-371.