

ÁREA TEMÁTICA:

APG3 - Administração pública, governo e terceiro setor

**MODELO DE PERCEPÇÃO DE VALOR SUSTENTÁVEL DO SISTEMA DE
GOVERNANÇA DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS**

***PERCEPTION MODEL OF SUSTAINABLE VALUE OF THE GOVERNANCE
SYSTEM OF PUBLIC ORGANIZATIONS***

Resumo

O artigo propõe um modelo que explique a razão pela qual as partes interessadas possuem uma percepção negativa a respeito da capacidade de geração de valor sustentável do sistema de governança (SG) das organizações públicas. O modelo considera as mais relevantes lacunas teórica e prática, obtidas respectivamente por meio do uso da bibliometria e da análise léxica e de conteúdo de 54 artigos e da técnica do incidente crítico e análise de conteúdo de 10 entrevistados; acrescidas de todas as lacunas convergentes entre a teoria e a prática identificadas. Por fim, o modelo foi comparado ao Relato Integrado (RI), por meio da análise comparativa e de conteúdo, identificando o que deveria ser ajustado no último para uma correta percepção de valor do SG. As seguintes lacunas influenciam uma percepção negativa da capacidade do SG de agregar valor: gestão de pessoas inadequada, falta de orientação a resultados/desempenho, influência política danosa, gerenciamento de projetos ineficaz; desalinhamento com a cultura organizacional; burocratização e complexidade dos processos; falhas na estrutura organizacional; controles desbalanceados; falta de cooperação e parcerias. O RI poderia trabalhar mais adequadamente as seguintes variáveis, a fim de que a percepção das partes interessadas seja o mais próximo possível do real: Controles desbalanceados, SG não focado em resultados, Gestão de Pessoas Inadequada e Processos Burocráticos e Complexos, influência política danosa, conflitos nas parcerias/cooperação e governança de projetos.

Palavras-Chave: Sistema de Governança; Relato Integrado; Organizações Públicas; Percepção de valor; Modelo Teórico.

Abstract

The article proposes a model that explains why stakeholders have a negative perception of the sustainable value generation capacity of the system of governance (SG) of public organizations. The model considers the most relevant theoretical and practical gaps, obtained respectively through the use of the bibliometrics and lexical and content analysis of 54 articles and the technique of the critical incident and content analysis of 10 respondents; increased by all the convergent gaps between the identified theory and practice. Finally, the model was compared to the Integrated Reporting (IR), through comparative and content analysis, identifying what should be adjusted in the latter for a correct perception of SG value. The following gaps influence a negative perception of the SG's ability to add value: inadequate people management, lack of results / performance orientation, harmful political influence, ineffective project management; misalignment with organizational culture; bureaucratization and complexity of processes; flaws in the organizational structure; unbalanced controls; lack of cooperation and partnerships. The RI could work more appropriately on the following variables, so that stakeholder perception is as close as possible to the real thing: Unbalanced controls, SG not focused on results, Inadequate People Management and Bureaucratic and Complex Processes, harmful political influence, conflicts in partnerships / cooperation and project governance.

Key words: Governance system; Integrated Reporting; Public Organizations; Perception of value; Theory model.

1. INTRODUÇÃO

Segundo Andrews, Beyon e Mcdermott (2015), nos últimos 20 anos, a questão do desempenho do setor público e a capacidade de prover serviços rentáveis e responsivos passou a ter uma relevância política significativa, sendo um ponto de atenção para os analistas desse mercado e dos formuladores das políticas públicas. Diante da pressão da sociedade e da necessidade de se modernizar, o setor público vem se apoiando nas práticas de governança corporativa, uma vez que melhoram a eficiência e a tomada de decisão das organizações públicas, eliminando conflitos de interesse (JESUS & DALONGARO, 2018).

Segundo De Castro e Afonso (2018) e Lopes (2019) o setor público brasileiro teve um *déficit* primário de R\$2,47 bilhões em 2016, e que vem se mantendo em uma trajetória de crescimento nos últimos anos. O setor público constitui uma parte significativa da economia de um país, e as compras públicas chegam a representar até 16% do Produto Interno Bruto (PIB) desses países. Infelizmente essa relevância econômica vem acompanhada de interferências políticas, conselheiros não atuantes e falta de transparência, ou seja, típicos problemas relacionados à governança corporativa. Há muito a ser feito para a melhoria das práticas de governanças corporativas de organizações estatais (SILVA, 2018).

Conforme relatório do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (GOVERNANÇA, 2017), as práticas de governança corporativa em organizações públicas mistas estão defasadas em relação à iniciativa privada. Em termos de divulgação de resultados de um sistema de governança (SG) - incluindo desempenho, modelo de negócio e estratégia organizacional -, o relato integrado (RI) está cada vez mais sendo utilizado como uma forma de oferecer uma visão ampla da capacidade da organização de criar valor (MARRONE, 2020).

Afirmar ou não se um SG agrega valor às organizações vem sendo pesquisado a tempos, ainda não sendo possível se chegar a um consenso. No entanto, a percepção de valor de um SG pode variar de acordo com cada parte interessada, devido a uma série de fatores, como escândalos de corrupção, por exemplo. A percepção de valor impacta e é impactado pelo SG (FORD & IHRKE, 2019).

Diante desse contexto, o artigo busca responder a seguinte pergunta de pesquisa: Por que as partes interessadas percebem de forma negativa a respeito da capacidade do sistema de Governança (SG) de agregar valor sustentável aos resultados das organizações públicas? Assim, esta pesquisa tem como objetivo propor um modelo que auxilie na explicação da razão pela qual as partes interessadas percebem de forma menos positiva a capacidade do SG de agregar valor aos resultados/desempenho de uma organização, considerando a perspectiva do RI.

Há poucos estudos que tenham dado atenção para a percepção das partes interessadas sobre a governança e sua influência ao desempenho do próprio sistema, e conseqüentemente, para os resultados e desempenho organizacional. Conceitos como efetividade, *accountability* e legitimidades não têm como serem medidos sem se compreender a percepção das partes interessadas de um SG. Também há poucas pesquisas sobre o tema RI e seu uso para a divulgação das informações e resultados de um SG. (OLIVEIRA, CEGLIA, LIMA, & PONTE, 2017; FORD & IHRKE, 2019).

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Sistema de governança

2.1.1 Percepção de valor e relato integrado

Para Bannister e Connolly (2014), o termo valor possui variados e ambíguo significados, mas 2 (duas) interpretações são as que mais se destacam: 1) valor que

pode ser medido, mesmo que na prática seja difícil; e 2) valor mantido por pessoas ou pela organização, como um comportamento ou forma de se desempenhar determinada atividade que é considerado correto.

Por mais que os resultados organizacionais sejam bons, há indivíduos que percebem negativamente o valor de um SG, especialmente com relação ao impacto no seu dia a dia de trabalho. Já outros não conseguem perceber o valor do SG devido a forma como é operacionalizado, de maneira que se o SG não for bem implementado haverá uma percepção de que o seu custo-benefício não é satisfatório (DIZ, MANTOVANI, & JUNIOR, 2017; DOČEKALOVÁ & KOČMANOVÁ, 2016).

Por sua vez, segundo DeJesus e Dalongaro (2018), uma percepção positiva está associada ao valor sustentável e sustentado do SG, requerendo responsabilidade com os resultados e o desempenho financeiro, social e ambiental de longo prazo. Ambrozini (2017) afirma que o tamanho de uma organização, oportunidades de crescimento, além do tamanho e diversidade de gênero do conselho de administração são fatores relevantes para a adoção de práticas socioambientais pelas organizações.

Nesse contexto, o RI é considerado um instrumento capaz de demonstrar o valor gerado pela organização, considerando 6 (seis) capitais – financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, de relacionamento e natural -, que podem ser mais bem compreendidos segundo a Quadro 1 (MARRONE, 2020; IIRC, 2014).

Quadro 1 - Definições e Conceitos sobre os 6 Capitais do RI.

Tipo de Capital	Definição e Conceitos	Autor
Social	Trata-se dos padrões de comportamento e os valores comuns compartilhados dentro e fora de uma organização. Um organização pode comprovar sua preocupação com a questão social ao apresentar: 1) relações com a comunidade local; 2) igualdade de oportunidades; 3) respeito aos direitos humanos; 4) preocupação com a educação e capacitação; 5) baixa taxa de rotatividade de funcionários; 6) empregados regidos por acordos coletivos; 7) monitoramento das reclamações dos empregados; 8) existência de códigos de ética e conduta; 9) baixas taxas de acidentes de trabalho e de absenteísmo; 10) análise do impacto dos produtos ou serviços providos pela organização, na saúde de quem os utiliza, e 11) gastos para se manter o nível de satisfação dos clientes.	IIRC (2014); Dočekalová e Kocmanová (2016); Goede (2018).
Natural	Refere-se aos recursos ambientais - renováveis e não renováveis - e seus processos associados ao meio ambiente, à produção de bens ou na prestação de serviços de uma organização. Um organização pode comprovar sua preocupação com o meio ambiente ao apresentar: 1) eficiência energética; 2) origem dos materiais e matéria-prima; 3) consumo de combustível para transporte; 4) Consumo de água; 5) quantidade de terra ocupada para suas atividades; 6) produção de resíduos; proporção de resíduos perigosos e reciclados; 7) emissões de gases de efeito estufa; 8) número e valores associados às violações de normas de meio ambiente e 9) investimentos e gastos para garantia do meio ambiente.	IIRC (2014); Ambrozini (2017); Dočekalová e Kocmanová (2016).

Financeiro	Conjunto de recursos disponíveis na organização para a produção de bens e/ou prestação de serviços. Os dados divulgados devem ser relevantes e fiéis à realidade, garantindo efetiva redução da assimetria de informação. Um organização pode comprovar sua preocupação com o financeiro se apresentar: 1) custos – total, pessoal e operacional; 2) investimento e retorno dos investimentos; 3) resultados econômico – vendas, lucro, valor agregado, valor adicionado, volume de negócios, fluxo de caixa e fatia do mercado; 4) confiabilidade dos fornecedores; 5) valor financeiros das sanções; 6) investimento em pesquisa.	IIRC (2014); Silva (2018); Dočekalová e Kocmanová (2016)
Manufaturado	Objetos ou bens físicos manufaturados - não naturais - disponíveis na organização para a produção de bens e/ou prestação de serviços; como por exemplo construções, prédios, portos, usinas, equipamentos e infraestrutura.	IIRC (2014); Tunico (2017); Diz et al. (2017).
Intelectual	São os ativos intangíveis de uma organização e que se baseiam no conhecimento gerado; como por exemplo, as patentes ou a cultura organizacional. Deve ser medido, reportado e gerenciado adequadamente, para que o valor para a o negócio não só se mantenha, mas se desenvolva. Trata-se de um capital de complexa mensuração e evidenciação.	IIRC (2014); Badia, Dicuonzo, Petruzzelli e Dell’Atti (2019); De Macedo et al. (2015).
Humano	São as competências, habilidades e experiência dos colaboradores, incluindo a sua capacidade de inovar. É compreendido pelo <i>know how</i> ; da educação, qualificação e conhecimentos acumulados pelos colaboradores ao longo do tempo de atuação. Também inclui o alinhamento e suporte dos empregados para com o SG, o gerenciamento de riscos e os valores da organização.	IIRC (2014); Hsieh, Hurst, Jones e Klenow (2019); Beretta, Demartini e Trucco (2019).

Fonte: Elaborado pelos autores

De acordo com IIRC (2014), não só os capitais organizacionais, mas o próprio SG é avaliado pelo RI, trazendo responsabilidade para a governança não só no que diz respeito à sua elaboração, mas também diretamente pelo direcionamento estratégicos, resultados alcançados e capacidade de resposta às diferentes partes relacionadas. Há a necessidade de se responder a seguinte pergunta (IIRC, 2014, p.25): “*Como a estrutura de governança da organização apoia sua capacidade de gerar valor em curto, médio e longo prazo?*”.

O uso do RI no setor público busca municiar os administradores públicos com o ferramental adequado para que expliquem como a sua organização alcança seus objetivos e geram resultados de longo prazo (TCU, 2019). Para Petcharat e Zaman (2019) e Alves, Kassai, Lucas e Ferreira (2017), a relação entre o RI e a percepção de geração de valor está relacionado à forma como as organizações buscam compreender como se dá a composição dos seus ativos organizacionais. O RI é uma forma de trazer a tona essas informações, de maneira integrada entre elas e com os ativos tangíveis, demonstrando de forma abrangente como se dá a geração de valor da organização.

O RI está associado ao pensamento integrado sobre a governança corporativa e seus controles, pois ao se compreender onde se dá o processo de criação de valor de uma organização, melhor e mais focado pode ser o sistema de medição de desempenho proposto pelo SG. As organizações de sucesso mantêm bons SGs, com transparência e divulgação das informações. No entanto, grande parte das

organizações ainda não possuem um bom entendimento a respeito do valor do RI, logo, não o utilizam. (PETCHARAT & ZAMAN, 2019).

2.1.2 Variáveis de impacto à percepção de valor do SG

2.1.2.1 Influência política

A interferência política ora é danosa, ora é benéfica para as organizações públicas. Os agentes políticos impactam decisivamente nos rumos e resultados das organizações, de forma que os aspectos políticos importam, mesmo considerando as limitações do SG em lidar com eles. O planejamento estratégico serve como um mecanismo de blindagem das organizações estatais de intervenção política em suas atividades (GROSSI, PAPENFUß, TREMBLAY, ALEXIUS & ÖRNBERG, 2019; LIECHTI & FINGER, 2019). Zhang (2018) é polêmico ao afirmar que a participação do governo na propriedade de uma organização pode influenciar a sua escolha pelo caminho das fraudes.

2.1.2.2 Coopetição e parcerias

Um bom desempenho organizacional está ligado às parcerias estratégicas e uma boa governança. As mudanças mais potencialmente impactantes nas parcerias é a adoção de práticas de governança, pois contribuem para a sua eficiência e melhor desempenho (AZMI, MISRAL & MAKSUM, 2018; MOURA, SÁ FREIRE & KEMPNER-MOREIRA, 2020). As organizações híbridas apresentam diferentes lógicas institucionais, que coexistem em uma mesma organização ou em uma parceria entre organizações. O hibridismo impacta o SG, que precisa ser eficaz e eficiente na sua função de direcionar, controlar e avaliar a organização híbrida, prevenindo e evitando os desvios oriundos das parcerias (LIECHTI & FINGER, 2019; KAPPEL, SENO & SOUSA, 2017).

2.1.2.3 Governança de projetos

A governança de projeto (GP) está associada a melhoria do desempenho organizacional, entrega de valor de longo prazo e maior alinhamento estratégico. A GP Integra organizações-governo-sociedade no atendimento das necessidades envolvidas no desenvolvimento sustentável, trazendo ganhos tangíveis e intangíveis. Há evidências de que uma parte significativa dos projetos corporativos públicos não trazem benefícios concretos pelos quais foram criados (LAPPI & ASLTONEN, 2017; MA, ZENG, LIN, CHEN & SHI, 2017; CRUZ & SCUR, 2016).

2.1.2.4 Cultura organizacional

A melhoria dos resultados de uma organização está intrinsecamente associada à configuração do seu tecido institucional e cultural. A inserção da cultura da transparência das informações e do controle faz com que as tomadas de decisão sejam aprimoradas, melhorando o seu desempenho. Um SG adequado, associado a uma forte cultura ética estão diretamente associados à saúde e controle financeiro, com conformidade regulatória e maior acesso a capital individual e corporativo (KHAREL, 2019; NALUKENGE, NKUNDABANYANGA, & NTAYI, 2018).

2.1.2.5 Gestão de processos

Uma organização orientada a processos influencia positivamente o seu desempenho, propiciando uma boa governança e gestão. O uso do gerenciamento de processos contribui para uma SG focado em resultados/desempenho organizacional; especialmente nas organizações públicas, que são hierarquizadas, burocráticas e

focada em processos/procedimentos. Quanto mais burocráticas, maior a tendência de potencialização dos efeitos negativos de um SG já burocratizado. Até mesmo as práticas de corrupção podem, inclusive, ser encaradas como uma forma de aprendizado para um melhor gerenciamento dos processos (NWOKORIE, 2017; RACKO, 2017).

2.1.2.6 Estrutura organizacional

O SG pressupõe o estabelecimento de uma estrutura documental de leis, regulamentos, regras, diretrizes e códigos; bem como de uma estrutura organizacional básica e minimamente qualificada. A definição estreita de governança é focada nas estruturas internas de governança - diretoria, presidência, conselho, acionistas, etc. - pelas quais as organizações são dirigidas e controladas. Uma boa governança é obtida quando há uma estrutura reconhecidamente forte pelas partes interessadas, mas com uma máxima flexibilidade. Quanto mais descentralizada e ramificada for a estrutura, maior a relevância da liderança para que se tenha uma boa governança (SERGEEVA, 2019; ANDREWS et al., 2015; DRAGOMIR & GUTU, 2017).

2.1.2.7 Controles

Segundo Fu (2019) e Fontes Filho e Alves (2018) há dois mecanismos de governança: 1) interna - conselho de administração como agente controlador, os próprios gerentes se controlando mutuamente, esquemas de remuneração dos executivos, o uso do financiamento da dívida e supervisão desempenhada pelo grande acionista da organização, e 2) externa - discussão dos controles organizacionais, incluindo regras e regulamentos externos impostos à organização, além do monitoramento e pressões dos investidores e do mercado. As ouvidorias são instâncias de participação que fortalecem o controle social das organizações públicas por parte da sociedade, auxiliando no aprimoramento da governança e gestão pública. Por sua vez a corregedoria é fundamental para a prevenção, tratamento e apuração de todas as irregularidades cometidas por qualquer ente público ou entes privados contratados, garantindo a integridade das organizações públicas (CUNHA, 2019; CGU, 2019).

2.1.2.8 Gestão de pessoas

Para o desenvolvimento das lideranças é um fator fundamental para a boa governança pública e a melhoria do desempenho organizacional. Bons resultados organizacionais são dependentes de uma gestão eficaz dos seus recursos humanos - colaboradores satisfeitos, comprometidos, engajados e leais à organização. Quanto mais alinhados estiverem as práticas de recursos humanos e o SG, mais positivamente será o impacto no desempenho da organização (OYEWUNMI, ADEYEMI & OGUNNAIKE, 2017; DRAGOMIR & GUTU, 2017).

2.1.2.9 Orientação a desempenho/resultado

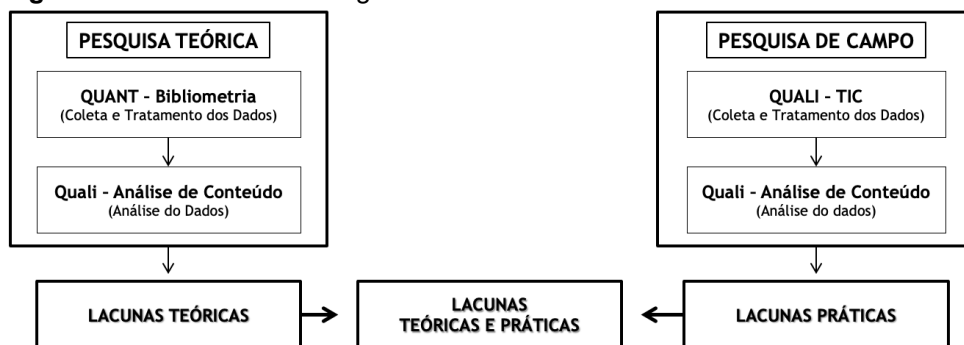
Ao se implementar os princípios da boa governança em uma organização pública busca-se uma melhoria no seu gerenciamento e do seu desempenho, de forma transparente, responsável e ética; possibilitando a predição do seu desempenho futuro e trazendo mais valia para o cidadão. Uma boa governança está associada ao atendimento de metas de desempenho, com o atendimento dos resultados esperados pelas diferentes partes interessadas. O principal conflito identificado no setor público é a dificuldade em se seguir os procedimentos, com legalidade e transparência, e ao mesmo tempo, ser eficaz e eficiente em termos de

resultados e desempenho (MUNDZIR, 2016; DE JESUS & DALONGARO, 2018; AZMI et al., 2018).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A lógica desta pesquisa é indutiva, já que busca uma visão dos detalhes – análise das lacunas teóricas e práticas do SG das organizações estatais -, para a partir deles compreender o todo – relação entre as principais lacunas e a sua influência para a percepção de valor do SG, considerando o RI. Com relação aos objetivos trata-se de uma pesquisa exploratória (GRAY, 2016). A metodologia de pesquisa é a mista, pois mescla as abordagens quantitativa e qualitativa, conforme Figura 1, a fim de ampliar e aprofundar seu entendimento e corroboração sobre o tema da pesquisa (CRESWELL & CLARK, 2015).

Figura 1 - Percurso metodológico.



Fonte: Adaptado de Farias Filho (2019).

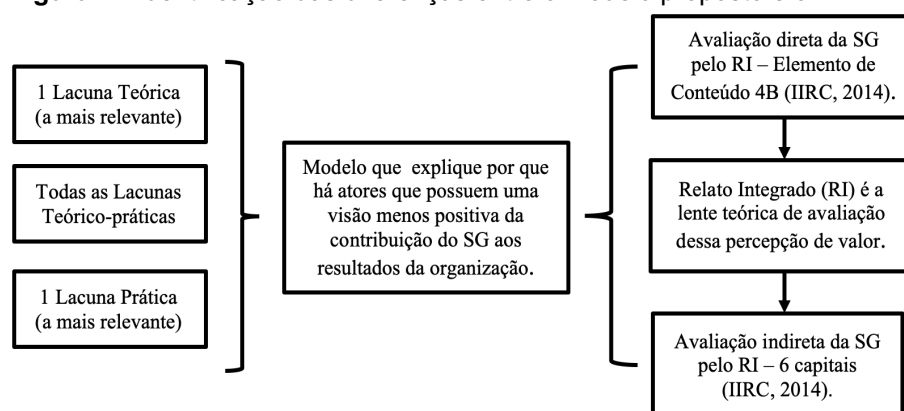
As lacunas teóricas – 1ª fase da metodologia - foram identificadas por meio de pesquisa bibliográfica obtendo uma massa inicial de artigos após a pesquisa da expressão ("*public governance*") AND (*organ* OR entit* OR corporat* OR organizat* OR "public sector"*) na base de dados do Periódico Capes. Na sequência, houve uma priorização e análise de artigos selecionados por meio de análise multicritério – número de citações do artigo (peso 0,23), index h do primeiro autor (peso 0,13), classificação do periódico (peso 0,22) e alinhamento temático (peso 0,42), com o uso do *EndNotes* e *Excel* (TREINTA, FARIAS FILHO, SANT'ANNA, & RABELO, 2014). Por fim foram selecionados 54 artigos que compõem o 3º Quartil da amostra priorizada, os quais passarão pela análise léxica e de conteúdo (VERGARA, 2008 e BARDIN, 1977), utilizando-se o NVIVO, identificando as 30 palavras mais frequentemente utilizadas nos artigos, com posterior obtenção do significado das mesmas, por meio de 4 (quatro) ciclos de categorização, usando para nomear a categoria uma expressão associada à palavra.

As lacunas práticas – 2ª fase da metodologia - foram obtidas por meio de entrevistas com 10 especialistas com média de 15 anos de experiência, que por meio da técnica do incidente crítico (TIC). Responderam a uma *survey* que apresentava um cenário que descrevia uma situação em que havia dúvidas por parte de uma empresa fictícia a respeito das vantagens e desvantagens da GC, seguida de perguntas que buscavam compreender a opinião dos entrevistados a este respeito, bem com identificar os fatores de sucesso e fracasso de uma GC e qual seria a GC ideal para os entrevistados. Esta *survey* passou pela revisão de três pesquisadores com experiência na TIC e por um especialista no tema GC. As entrevistas foram transcritas e tiveram seu conteúdo analisado, após quatro ciclos de categorização (VERGARA, 2008; BARDIN, 1997) utilizando-se também o NVIVO.

Finalmente, as lacunas teóricas foram identificadas como aquelas que se fazem presentes tanto na teoria quanto na prática e foram obtidas comparando as categorias encontradas na aplicação da 1ª fase da metodologia com a 2ª fase, de acordo com a análise do significado das mesmas. Assim, as categorias anteriormente criadas foram comparadas e aquelas oriundas da teoria que tivessem o mesmo significado daquelas oriundas das entrevistas, que relatasse uma mesma preocupação ou problema, foram consideradas como comuns e classificadas como lacunas teórico-práticas, representando problemas convergentes entre teoria e prática (GRAY, 2016). Foi possível, também, inferir um modelo que demonstre a relação entre as lacunas que se destacaram.

Por fim comparou-se o modelo proposto com o RI, de forma a identificar o que deveria ser ajustado no RI, para as informações relevantes venham à tona e a percepção negativa de valor do SG seja reduzido. Para tanto utilizou-se da análise comparativa e de conteúdo, já que o objetivo é a identificação semelhanças e diferenças entre o modelo proposto neste artigo e o RI – universo de análise –, comparando as 9 (nove) variáveis do modelo proposto – categorias que definem as dimensões a serem analisadas – com o conteúdo dos elementos de conteúdo 4B do RI – avaliação direta – e dos 6 capitais do RI – avaliação indireta, conforme Figura 2. Assim foi possível construir um quadro analítico comparando e identificando os pontos de convergência e divergência entre o modelo proposto neste artigo e o RI (PRIETO, CARVALHO, & FISCHMANN, 2009; BALESTRO, VARGAS, & JUNIOR, 2007; BARDIN, 1997).

Figura 2 - Identificação das diferenças entre o modelo proposto e o RI.



Fonte: Elaborado pelos autores

Dessa forma é possível identificar o possível impacto de cada variável do modelo no RI, direta e indiretamente, possibilitando uma melhor compreensão do que precisa ser feito na organização pública para que o seu SG seja focado em resultados e para que as essas contribuições do SG aos resultados da organização sejam mais bem vistos, divulgados e avaliados pelas diferentes partes interessadas, aumentando a percepção de valor do SG.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Modelo de percepção de valor

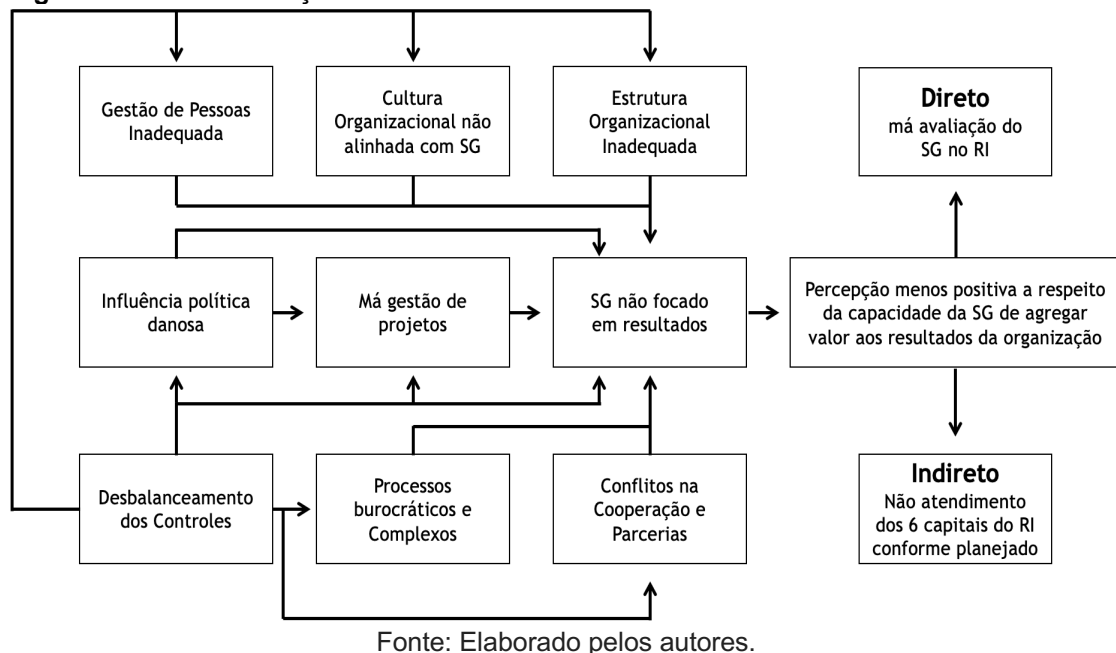
Ao todo foram identificadas 24 lacunas teóricas e 30 lacunas práticas, e a partir de uma confrontação entre elas foi possível identificar as 7 lacunas teórico-práticas, ou seja, lacunas presentes tanto na teoria quanto na prática, e que farão parte do modelo proposto: Influência Política Danosa, Falta de gestão de projetos adequada,

SG não focada em resultados, Cultura Organizacional Desalinhada com SG, SG com processos complexos e burocráticos, Estrutura Organizacional Inadequada e Gestão de pessoas inadequada.

As duas lacunas teórica e prática que tiveram maior relevância para o tema da pesquisa, e que também foram incorporados no modelo proposto neste artigo são: 1) Coopetição e Parcerias e 2) Controles Desbalanceados. A Lacuna teórica – coopetição e parcerias (conflitos) - foi incluída devido à quantidade de vezes que foi abordada na teoria. Já a lacuna prática – controles desbalanceados - foi incluída por ter apresentado um paradoxo relevante, pois para alguns entrevistados há um excesso de controle, enquanto para outros há falta deles.

A partir da análise das lacunas teóricas, práticas e teórico-práticas e práticas é possível inferir uma relação entre elas, conforme Figura 3.

Figura 3 - Modelo e relações causais entre as diferentes lacunas.



Por fim, ao se confrontar o modelo proposto na Figura 2 com o referencial teórico do IIRC (2014) é possível identificar pontos de convergência e divergências. A percepção de valor do SG pode ser identificada pelo RI de 2 (duas) formas: 1) Direta – mediante a avaliação do SG da organização e; 2) Indireta – mediante o atendimento e divulgação dos resultados organizacionais, por meio dos 6 capitais.

4.1.1 Forma direta

Comparando-se as variáveis do modelo proposto com os itens do SG que são avaliados pelo RI foi possível construir a Quadro 2, que detalha o impacto direto das variáveis do modelo na percepção de valor do SG no RI.

Quadro 2 - Relação entre os elementos do Modelo e os Itens de Avaliação do SG no RI (avaliação direta).

Variáveis do Modelo Proposto	Itens de avaliação SG do RI	Observações
Influência política danosa		Não há como visualizar o impacto direto da influência

Má gestão de projetos	Sem referência.	política danosa, da má gestão/governança de projetos e do impacto dos conflitos gerados pelas parcerias/cooperação na avaliação do SG do RI.
Conflitos na Cooperação e Parcerias		
SG não focado em resultados	<i>“Ações dos responsáveis pela governança para influenciar e monitorar o direcionamento estratégico da organização e gestão de risco.”</i>	Há parcial preocupação de que o SG esteja direcionando os objetivos da organização, de acordo com a estratégia organizacional, mas não em termos de metas.
Gestão de Pessoas Inadequada	<i>“Estrutura de liderança da governança – habilidades, diversidade, bem como a demonstração de como essa estrutura atende às exigências regulatórias.”</i>	Há parcial preocupação com as lideranças responsáveis pela governança, mas não com os demais gestores da organização.
Cultura Organizacional não alinhada com SG	<i>“Processo de tomada de decisão estratégica e monitoramento da cultura, incluindo atitude ao risco e ligadas à ética e integridade.” & “De que forma a cultura, ética e valores estão refletidos nos capitais presentes na organização, incluindo a relação com as diferentes partes interessadas.”</i>	Há total preocupação com a cultura e a estrutura organizacional.
Estrutura Organizacional Inadequada	<i>“Estrutura de liderança da governança – habilidades, diversidade, bem como a demonstração de como essa estrutura atende às exigências regulatórias.”</i>	
Processos Burocráticos e Complexos	<i>“Processo de tomada de decisão estratégica e monitoramento da cultura, incluindo atitude ao risco e ligadas à ética e integridade.”</i>	Há parcial preocupação com os processos, no caso, o de tomada de decisão. Falta uma preocupação mais abrangente.
Controles Desbalanceados	<i>“Processo de tomada de decisão estratégica e monitoramento da cultura, incluindo atitude ao risco e ligadas à ética e integridade,” & “Ações dos responsáveis pela governança para influenciar e monitorar o direcionamento estratégico da organização e gestão de risco.”</i>	Há parcial preocupação com o monitoramento das lideranças, do planejamento estratégico e riscos.

Fonte: Elaborado pelos autores.

As variáveis influências política danosa, conflitos nas parcerias/cooperação e governança de projetos não são avaliados de forma direta, no contexto da SG. As variáveis Controles desbalanceados, SG não focado em resultados, Gestão de Pessoas Inadequada e Processos Burocráticos e Complexos de certa forma são abordados; e as variáveis Cultura Organizacional não alinhada com SG e Estrutura Organizacional Inadequada estão totalmente abordados como item de avaliação direta do SG.

4.1.2 Forma indireta

Com relação ao impacto indireto das variáveis do modelo no RI, por meio dos capitais, não é possível apresentar quais os capitais mais impactados pelas variáveis,

conforme Quadro 3, já que de certa forma cada variável do modelo impacta indiretamente mais de um capital.

Quadro 3 - Relação entre os elementos do modelo e os capitais do RI (avaliação indireta).

Variáveis do Modelo Proposto	Capitais RI (mais relevante)	Observações
Influência política danosa	Capital Financeiro	Há uma relação mais evidente entre a influência política e a má gestão de projetos na redução da produtividade da organização.
Má gestão de projetos		
SG não focado em resultados	Todos	Pressupõe-se que um SG não focado em resultado impacta todos os capitais presentes em uma organização.
Gestão de pessoas inadequada	Capital Humano	Há uma relação mais evidente entre a gestão de pessoas, com as competências, habilidades e experiências dos colaboradores.
Cultura organizacional não alinhada com SG	Capital Intelectual	Há uma relação mais evidente entre a cultura organizacional, a estrutura organizacional e a gestão de processos, com o conhecimento tácito de uma organização.
Estrutura organizacional inadequada		
Processos burocráticos e complexos		
Conflitos na cooperação e parcerias	Todos os capitais	Pressupõe-se que conflitos nas parcerias e os controles desbalanceados têm o potencial de impactar igualmente qualquer um dos capitais presentes em uma organização.
Controles desbalanceados		

Fonte: Elaborado pelos autores.

Cada uma das variáveis do modelo, em menor ou maior grau, têm o potencial de impactar ao menos um dos capitais do RI.

5 CONCLUSÃO

A partir da análise dos resultados foi possível atender ao objetivo da pesquisa - analisar como se dá percepção de valor menos positiva a respeito do sistema de governança das organizações públicas, ao se propor um modelo que auxilie na explicação da razão da percepção menos positiva a respeito da capacidade de geração de valor um SG das organizações públicas, a partir da análise das suas lacunas teórico e/ou práticas. Também foi possível identificar que o RI poderia ser ajustado, sob o olhar das variáveis do modelo proposto, para que seja possível melhor avaliar e evidenciar, de forma direta e indireta, a contribuição do SG para os resultados/desempenho das organizações estatais frente às diferentes partes interessadas.

Ao comparar as lacunas teóricas e práticas foi possível identificar as lacunas teórico-práticas, que adicionadas a principal lacuna teórica e prática, propiciaram a geração de um modelo que responde á pergunta de pesquisa, que é composta pelas seguintes variáveis: Influência política danosa, Má gestão de projetos, SG não focado em resultados, Gestão de Pessoas Inadequada, Cultura Organizacional não alinhada com o SG, Estrutura Organizacional Inadequada, Processos Burocráticos e Complexos, Conflitos na Cooperação e Parcerias - hibridismos organizacional, e

Controles desbalanceados. Percebe-se, portanto, que a dinâmica da interação entre a gestão e governança são mutuamente impactantes, para o bem e para o mal, na percepção de valor do SG.

Identificou-se que o RI, de forma indireta, reflete em ao menos um dos seus capitais, as variáveis do modelo proposto. Já considerando o impacto direto das variáveis na avaliação do próprio SG sob a perspectiva da RI, identificou-se lacunas que poderiam ser mais bem trabalhadas no RI - Controles desbalanceados, SG não focado em resultados, Gestão de Pessoas Inadequada e Processos Burocráticos e Complexos -, pois apesar de estarem parcialmente refletidos no RI, a sua avaliação poderia ser amplamente incorporada. Há, ainda, variáveis do modelo que foram totalmente ignoradas na avaliação direta do SG por parte do RI - influência política danosa, conflitos nas parcerias/cooperação e governança de projetos. Dessa forma, sugere-se que tais elementos poderiam ser incorporados de forma mais clara na avaliação direta do SG por parte do RI, para que a percepção das diferentes partes interessadas seja o mais próximo possível do real.

Uma limitação desta pesquisa envolve o uso da análise de conteúdo e potenciais vieses e limitações pessoais do pesquisador em suas decisões e análises, que podem interferir nos resultados da pesquisa. Outra limitação identificada é o fato de a pesquisa bibliográfica ter sido feita apenas sobre o referencial teórico internacional, o que eventualmente deixou de considerar contribuições nacionais que podem ser relevantes para o ambiente público estudado.

Percebe-se que o artigo contribui academicamente, pois permite a identificação de possíveis problemas de pesquisa, que posteriormente podem ser mais bem detalhados e trabalhados pelos pesquisadores. Do ponto de vista gerencial, o trabalho agrega valor para os profissionais que trabalham na área do SG, em suas respectivas organizações. O conhecimento sobre as lacunas práticas faz com que os gestores consigam visualizar e posteriormente trabalhar seus funcionários para mitigarem tais lacunas, melhorando a governança das organizações estatais e seu desempenho como um todo.

Foi possível inferir uma relação entre as diferentes variáveis (lacunas), que abre a possibilidade de geração de hipóteses para a proposição de aprimoramentos nas melhores práticas de governança para organizações estatais, a ser realizado em estudos futuros. O modelo, a ser testado futuramente em campo, tem o potencial de aprimorar os SGs das organizações estatais, de forma a ser possível a criação de um sistema mais adequado para a realidade e as necessidades das suas diferentes partes interessadas.

Assim, uma atenção especial nas variáveis do modelo proposto neste artigo, em conjunto com a adoção do RI pelas organizações públicas, tem o potencial de expandir a compreensão das diferentes partes interessadas a respeito da real situação da organização e da contribuição direta e indireta do SG nos resultados/desempenho das organizações públicas, melhorando a percepção de valor do SG pelas diferentes partes interessadas. Estudos futuros devem se aprofundar na validação dessa modelo em campo.

REFERÊNCIAS

ALVES, Nadson Jaime Ferreira et al. Relato Integrado e o formato da informação financeira para evidenciar a criação de valor das empresas do Programa Piloto. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, v. 5, n. 3, p. 99-122, 2017.

AMBROZINI, Luciana Siqueira. Pressões internas e externas na utilização de padrões de divulgação de informações socioambientais amplamente aceitos: uma análise sobre estrutura de governança corporativa, ambiente institucional e a perspectiva de legitimação. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 14, n. 31, p. 3-26, 2017.

ANDREWS, Rhys; BEYNON, Malcolm J.; MCDERMOTT, Aoife M. Organizational capability in the public sector: A configurational approach. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 26, n. 2, p. 239-258, 2016.

AZMI, Z.; MISRAL, Misral; MAKSUM, A. Knowledge Management, the Role of Strategic Partners, Good Corporate Governance and Their Impact on Organizational Performance. **Prosiding CELSciTech**, v. 3, p. 20-26, 2018.

BADIA, Francesco et al. Integrated reporting in action: Mobilizing intellectual capital to improve management and governance practices. **Journal of Management and Governance**, v. 23, n. 2, p. 299-320, 2019.

BALESTRO, M. V.; VARGAS, E. R.; JUNIOR, E. Estratégias comparativas em estudos de caso em administração. **II Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade**, 2007.

BANNISTER, Frank; CONNOLLY, Regina. ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 1, p. 119-128, 2014.

BARDIN, L. **L'analyse de contenu (No. Sirsi) a456144**, 1977.

BERETTA, Valentina; DEMARTINI, Chiara; TRUCCO, Sara. Does environmental, social and governance performance influence intellectual capital disclosure tone in integrated reporting?. **Journal of Intellectual Capital**, 2019.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Como Implementar uma Corregedoria em Municípios [versão completa, outubro de 2019]**. Disponível em:<<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44489>>. Acesso em: 12 jun. 2020.

CRESWELL, John W.; CLARK, Vicki L. Plano. **Pesquisa de Métodos Mistos-: Série Métodos de Pesquisa**. Penso Editora, 2015.

CRUZ, Cristiane Esteves; SCUR, Gabriela. Alinhamento do PMO à Gestão Organizacional: Estudo dos elementos do PMO sob as dimensões Estratégica, Tática e Operacional. **Gestão e Projetos: GeP**, v. 7, n. 1, p. 32-40, 2016.

CUNHA, Janayna Gomes da. **A Ouvidoria como Instância de Participação na Administração Pública: análise da Universidade Federal do Piauí**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede) – PROFIAO, Universidade Federal do Piauí. Teresina, p.129, 2019.

DE CASTRO, Kleber Pacheco; AFONSO, José Roberto Rodrigues. Securitização de Recebíveis: Uma avaliação de créditos tributários e dívida ativa no setor público brasileiro. **Economic analysis of law review**, v. 9, n. 2, p. 05-34, 2018.

DE FARIAS FILHO, José Rodrigues et al. Método de pesquisa misto para identificação do problema de pesquisa. **Conhecimento & Diversidade**, v. 10, n. 22, p. 88-102, 2019.

DE JESUS, Marlene Rodrigues; DALONGARO, Roberto Carlos. Governança corporativa na administração municipal: uma análise do resultado econômico da secretaria de Fazenda de Ijuí (RS) – Brasil. **Revista Observatório de la Economía Latinoamericana**, abr, 2018.

DE MACEDO, Álvaro Fabiano Pereira et al. Governança corporativa e evidencição de capital intelectual em empresas brasileiras. **Revista Evidencição Contábil & Finanças**, v. 3, n. 1, p. 18-33, 2015.

DIZ, Antônio José; MANTOVANI, Daielly Melina Nassif; JÚNIOR, Durval Lucas. A Relação entre a Percepção Sobre a Implantação dos Mecanismos de Governança Corporativa e o Comprometimento Organizacional: A Visão do Colaborador, 2017.

DOČEKALOVÁ, Marie Pavláková; KOČMANOVÁ, Alena. Composite indicator for measuring corporate sustainability. **Ecological Indicators**, v. 61, p. 612-623, 2016.

DRAGOMIR, Lilia; GUȚU, Andrei. The importance of the concept of leadership in the context of public administration. **Administrarea Publică**, v. 94, n. 2, p. 74-78, 2017.

FONTES FILHO, R., & ALVES, F. Control mechanisms in the corporate governance of state-owned enterprises (SOEs): A comparison between Brazil and Portugal. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 6, n. 1, p. 1-13, 2017.

FORD, Michael R.; IHRKE, Douglas M. Perceptions are reality: A framework for understanding governance. **Administrative Theory & Praxis**, v. 41, n. 2, p. 129-147, 2019.

FU, Yishu. The value of corporate governance: Evidence from the Chinese anti-corruption campaign. **The North American Journal of Economics and Finance**, v. 47, p. 461-476, 2019.

GOEDE, Miguel. The Corporation: A circular process of value creation. **Archives of Business Research**, v. 6, n. 5, 2018.

GROSSI, G., PAPENFUß, U., TREMBLAY, M. S., ALEXIUS, S., & ÖRNBERG, J. C. Mission (s) impossible? Configuring values in the governance of state-owned enterprises. **International Journal of Public Sector Management**, 2019.

GRAY, David E. **Pesquisa no mundo real**. Penso Editora, 2016.

HSIEH, Chang-Tai et al. The allocation of talent and us economic growth. **Econometrica**, v. 87, n. 5, p. 1439-1474, 2019.

INTERNATIONAL INTEGRATED REPORTING COUNCIL (IIRC). **The International Integrated Reporting Framework**. 2014. Disponível em: <<https://integratedreporting.org/wp-content/uploads/2015/03/13-12-08-THE-INTERNATIONAL-IR-FRAMEWORK-Portugese-final-1.pdf>>. Acesso em: 12 jun.

2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). Governança Corporativa em Empresas Estatais Listadas no Brasil, 2017. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/userfiles/files/Publicacoes/IBGC_Pesquisa/Publicacao-IBGCPesquisa-GC_SEMs-2017.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2020.

KAPPEL, Lucas Borges, SENO, João Paulo, DE SOUSA, Edileusa Godoy. Parcerias no Terceiro Setor: Algumas Contribuições da Literatura Científica Nacional e Internacional. **Revista Economia & Gestão**, v. 17, n. 47, p. 179-199, 2017.

KHAREL, Saramsh., MAGAR, S., CHAURASIYA, N., MAHARJAN, S. & RIJAL, CP. Transparency and accountability in the Nepalese corporate sector: A critical assessment. **Quest Journal of Management and Social Sciences: Corporate Governance Edition**, v. 1, n. 1, p. 1-25, 2019.

LAPPI, Teemu Mikael; AALTONEN, Kirsi; KUJALA, Jaakko. Project governance and portfolio management in government digitalization. **Transforming Government: People, Process and Policy**, 2019.

LIECHTI, Fabian; FINGER, Matthias. Strategic Objectives For State-Owned Enterprises As A Means To Mitigate Political Interference: An Empirical Analysis Of Two Swiss State-Owned Enterprises. **Annals of Public and Cooperative Economics**, v. 90, n. 3, p. 513-534, 2019.

LOPES, Jefferson Alves. **Contratações públicas e critérios ambientais: percepções do Setor Público Federal Brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, p.152. 2019.

MA, Hanyang et al. The societal governance of megaproject social responsibility. **International Journal of Project Management**, v. 35, n. 7, p. 1365-1377, 2017.

MARRONE, Arcangelo; OLIVA, Lara. „The Level of Integrated Reporting Alignment with the IIRC Framework: Evidence from South Africa “. **International Journal of Business and Management**, v. 15, n. 1, p. 99-108, 2020.

MOURA, Djairlon Henrique; DE SÁ FREIRE, Patricia; KEMPNER-MOREIRA, Fernanda Kempner. Governança compartilhada para redes interorganizacionais de segurança pública. **P2P E INOVAÇÃO**, v. 6, n. 2, p. 156-177, 2020.

MUNDZIR, Hudriyah. Harmonization Concept of Good Corporate Governance and Company Culture. **Jurnal Dinamika Hukum**, v. 16, n. 1, p. 85-91, 2016.

NALUKENGE, Irene; NKUNDABANYANGA, Stephen Korutaro; NTAYI, Joseph Mpeera. Corporate governance, ethics, internal controls and compliance with IFRS. **Journal of Financial Reporting and Accounting**, 2018.

NWOKORIE, Ethelbert. **Challenges to effective management of public sector**

organizations in an institutionally corrupt society: a study of Nigeria. Vaasan yliopisto, 2017.

OLIVEIRA, Marcelle Colares et al. Analysis of corporate governance disclosure: a study on Brazilian companies. **Contextus: Revista Contemporânea de economia e gestão**, v. 15, n. 1, p. 172-194, 2017.

OYEWUNMI, Olabode A.; ADEYEMI, Kenneth S.; OGUNNAIKE, Olaleke O. Corporate governance and human resource management in Nigeria's downstream petroleum sector. **Scientific Annals of Economics and Business**, v. 64, n. 2, p. 139-153, 2017.

PETCHARAT, Neungruthai; ZAMAN, Mahbub. Sustainability reporting and integrated reporting perspectives of Thai-listed companies. **Journal of Financial Reporting and Accounting**, 2019.

PRIETO, Vanderli Correia; CARVALHO, Marly Monteiro de; FISCHMANN, Adalberto Américo. Análise comparativa de modelos de alinhamento estratégico. **Production**, v. 19, n. 2, p. 317-331, 2009.

RACKO, Girts. Bureaucratization and medical professionals' values: a cross-national analysis. **Social Science & Medicine**, v. 180, p. 76-84, 2017.

SERGEEVA, Natalya. Towards more flexible approach to governance to allow innovation: the case of UK infrastructure. **International Journal of Managing Projects in Business**, 2019.

SILVA, Fernando Domingues da. **Implantação da Lei n. 13.303/16 de governança corporativa: um estudo do impacto no desempenho das empresas estatais.** 2018. Tese de Doutorado.

TREINTA, Fernanda Tavares et al. Metodologia de pesquisa bibliográfica com a utilização de método multicritério de apoio à decisão. **Production**, v. 24, n. 3, p. 508-520, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Guia para Elaboração na Forma do Relatório Integrado.** 2019. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6E798244016EA26EAF6D3AC1>>. Acesso em: 12 jun. 2020.

TUNICO, Flavio Rodrigo Leal. **Divulgação dos capitais não financeiros do relato integrado pelas empresas brasileiras de capital aberto: uma análise à luz da teoria institucional.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, 2017.

ZHANG, Jian. Public governance and corporate fraud: Evidence from the recent anti-corruption campaign in China. **Journal of Business Ethics**, v. 148, n. 2, p. 375-396, 2018.