

A DIVULGAÇÃO DO VALOR PÚBLICO PELAS SECRETARIAS ESTADUAIS DE SAÚDE BRASILEIRAS

PUBLIC VALUE DISCLOSURE BY BRAZILIAN STATE HEALTH DEPARTMENTS

Anderson Eduardo Julião

Bacharel em Administração pela Universidade Federal do Paraná (Curitiba/Brasil).
E-mail: ajuliao@ufpr.br

Henrique Portulhak

Doutor em Contabilidade pela Universidade Federal do Paraná (Curitiba/Brasil).
Professor do Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Universidade Federal do Paraná (Curitiba/Brasil).
E-mail: henrique.portulhak@ufpr.br

Felipe de Souza de Lima

Mestrando em Contabilidade pela Universidade Federal do Paraná (Curitiba/Brasil).
Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Paraná (Curitiba/Brasil).
E-mail: felipe.souza1@ufpr.br

Sandra Mara Gonçalves Verri

Bacharela em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Paraná (Curitiba/Brasil).
Bacharela em Administração pela FAE Centro Universitário (Curitiba/Brasil).
E-mail: sandramaragoncalvesverri@gmail.com

Recebido em: 22 de abril de 2026
Aprovado em: 10 de julho de 2026
Sistema de Avaliação: Double Blind Review
RGD | v. 23 | n. 1 | p. 141-168 | jan./jun. 2026
DOI: <https://doi.org/10.25112/rgd.v23i1.4533>

RESUMO

O Valor Público, ao proporcionar um novo modelo de gestão pública em contraponto ao *New Public Management* (NPM), coloca as preferências dos cidadãos como elementos orientadores da prestação de serviços públicos, bem como das práticas de transparência e *accountability*. Com o intuito de identificar como essa abordagem se aplica nas práticas de divulgação do setor público, o presente estudo avaliou como as Secretarias Estaduais de Saúde (SES) brasileiras evidenciaram o Valor Público em seus Relatórios Anuais de Gestão (RAGs). A área da saúde é um cenário empírico de grande importância social, o que torna relevante analisar se seus relatórios de gestão têm contemplado os principais aspectos de divulgação orientada à comunicação do valor público gerado pela saúde. Ao aplicar o Índice de Divulgação do Valor Público – IDVP, os resultados revelaram um nível “Regular” de divulgação do Valor Público pelas SES, com resultados bastante homogêneos entre os estados e forte ênfase na divulgação das Capacidades Operacionais. Os achados indicam persistência na ênfase em práticas de divulgação de aspectos ligados ao NPM e a relevância dos órgãos superiores no comportamento de divulgação dos entes subordinados. Este estudo fomenta, junto a gestores públicos, cidadãos e órgãos de controle, novas perspectivas para uma gestão e divulgação orientadas à criação de valor público e para a avaliação dos serviços de saúde nacionais.

Palavras-chave: Valor Público. Secretarias Estaduais de Saúde. Relatórios Anuais de Gestão.

ABSTRACT

Public Value, by offering a new model of public management in contrast to New Public Management (NPM), places citizens’ preferences at the heart of public service delivery, with implications for performance management and for the practices of transparency and accountability. To identify how this approach is applied in public-sector reporting practices, this study assessed how Brazilian State Health Secretariats (SES) have demonstrated Public Value in their Annual Management Reports (AMRs). The health sector is an empirical field of great social importance, making it relevant to analyze whether its management reports have addressed the key aspects of disclosure aimed at communicating the public value created. Applying the Public Value Disclosure Index (IDVP), the results revealed a “Fair” level of Public Value disclosure by the SES, with largely consistent findings across states and a strong emphasis on the disclosure of Operational Capacities. The findings indicate a persistent focus on disclosure practices relating to the NPM and the influence of higher-level bodies on the disclosure behavior of subordinate entities. This study fosters new perspectives among public managers, citizens, and oversight bodies for management and disclosure geared towards the creation of public value and for the evaluation of national health services.

Keywords: Public Value. State Health Departments. Annual Management Reports.

1 INTRODUÇÃO

Com a descentralização da República Federativa do Brasil nas três esferas político-administrativas, compete aos Entes Federativos parte da responsabilidade de atuar e legislar sobre políticas sociais e econômicas, passando a ter maior gestão e controle sobre os recursos aplicados e os serviços ofertados à sociedade (Brasil, 1988). As políticas de saúde, na esfera estadual, ficam sob a égide das Secretarias Estaduais de Saúde (SES), que concentram os esforços dos Estados para garantir o atendimento universal à saúde, com ações de prevenção, promoção, assistência e reabilitação, cabendo aos seus gestores o dever de regular, formular, executar e avaliar as políticas e diretrizes de saúde (Conass, 2022).

O art. 17 da Lei nº 8.080 (Brasil, 1990) elenca as diversas competências dos órgãos estaduais de direção do Sistema Único de Saúde (SUS), como a coordenação e a execução de ações e serviços de vigilância epidemiológica, vigilância sanitária, alimentação e nutrição, saúde do trabalhador e saúde bucal. Aos orçamentos destinados às políticas estaduais de saúde somam-se os valores repassados pelo Ministério da Saúde, que, em 2022, totalizaram cerca de R\$ 22 bilhões em transferências (Ministério da Saúde, 2023).

A legislação vigente exige dos órgãos gestores, em todas as esferas de governo, a ampla divulgação das prestações de contas, com ênfase ao Relatório de Gestão (Brasil, 2012). O Relatório Anual de Gestão (RAG) “é o instrumento de gestão de elaboração anual que permite ao gestor apresentar os resultados alcançados” (Brasil, 2013). Esse instrumento de prestação de contas tem sido objeto de estudos recentes acerca de variadas unidades gestoras de saúde, a fim de avaliar os resultados apresentados e a importância da divulgação desses relatórios à sociedade (e.g., Dutra; Mello; Ecker, 2018; Fuginami; Colussi; Ortiga, 2020).

Em paralelo, destaca-se a atenção aos aspectos teórico e prático do Valor Público como paradigma emergente para a gestão e a prestação de contas das organizações públicas. No campo empírico governamental brasileiro, ressalta-se o Decreto nº 9.203 (Brasil, 2017), que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e traz ênfase ao conceito de valor público, ao destacá-lo como resultado de “[...] respostas efetivas e úteis às necessidades e às demandas de interesse público.”

No campo acadêmico, Moore (1994/1995) define a criação de “valor público” como o fornecimento de soluções efetivas para necessidades coletivas, percebidas como valiosas pela sociedade e legitimadas pelo ambiente autorizador. Para Benington (2009), o valor público pode ser entendido como aquilo que é avaliado como valioso pelo público e que acrescenta valor à esfera pública. Nesse sentido, Moore (1995) defende a criação de valor público como o principal aspecto a ser perseguido pelos gestores

públicos incumbidos de entregar serviços efetivos, alcançar resultados sociais e manter a confiança e a legitimidade dos governos.

Em relação à área da saúde, especificamente, o tema do valor público também tem sido abordado. Paranhos *et al.* (2022) avaliaram o valor público da saúde nas políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação criadas para o Complexo Industrial da Saúde no Brasil. Wade (2022) investigou o valor público percebido pelos cidadãos dos Estados Unidos em relação ao acesso aos cuidados de saúde, comparando-o a outros valores públicos relevantes para a sociedade americana.

Apesar da importância regional das ações e políticas de saúde executadas pelos Estados, do robusto orçamento destinado à área e dos destaques recentes sobre o valor público como plataforma de divulgação dos resultados e das ações governamentais, não foram encontrados estudos direcionados às SES que avaliem a evidência do valor público em seus RAGs. Assim, a presente pesquisa buscou responder a seguinte questão: **De que forma as Secretarias Estaduais de Saúde brasileiras evidenciam o valor público?**

Tal estudo é pertinente na medida em que o tema do valor público direciona a atenção dos gestores públicos para os resultados obtidos pelas políticas públicas, como as políticas de saúde dos Estados brasileiros, e para a efetividade do valor público gerado, possibilitando-lhes agir e tomar decisões que produzam os valores almejados pela sociedade. Para os cidadãos interessados no controle social, o presente estudo é importante para que estes tenham novos meios para avaliação e fiscalização dos resultados apresentados pelos entes públicos e, com isso, exerçam pressão junto aos seus representantes eleitos em busca da efetividade e do alcance das políticas públicas que sejam formuladas para soluções concretas a partir das políticas públicas. Ainda, apresenta aos órgãos de controle novos subsídios para as análises e emissões de pareceres, nos quais a geração e a entrega de valor público podem ser incluídas nos critérios de avaliação dos resultados divulgados pelas entidades públicas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 VALOR PÚBLICO

O Valor Público é o resultado que o poder público declara como sua principal meta a ser alcançada, determinado pelas preferências dos cidadãos que orientam a prestação de serviços públicos, e é criado quando se percebem diferenças entre os benefícios gerados pelas políticas públicas e os recursos fornecidos pelos cidadãos (Moore, 1995). A criação e a extração de valor público simbolizam, neste

paradigma, a relação entre as organizações públicas e a sociedade, na qual se exige a compreensão do que tais instituições efetivamente realizam, em consonância com o que o público valoriza e espera que seja realizado (Llewellyn *et al.*, 2022).

Moore (1995) desenvolveu o conceito de valor público para ajudar os gestores públicos a melhor compreenderem suas responsabilidades e restrições de atuação, e com isso pretendia mostrar uma perspectiva mais proativa e empreendedora que direcionasse a gestão pública à criação de valor público (Williams; Shearer, 2011). Para Moore (1995), os gestores públicos são responsáveis pela criação de valor público e pela entrega de produtos e resultados que o público considera valiosos, assim como os gestores do setor privado são responsáveis pela maximização da riqueza (valor privado) para os acionistas.

A abordagem do Valor Público enfatiza valores específicos como eficácia, impacto, justiça social e resultados socialmente desejados, que, para Moore (1995) podem ser compreendidos como os resultados que o poder público, legalmente instituído e atuando como agente-cidadão, estabelece como metas a serem alcançadas por meio da utilização dos recursos públicos (Machado; Quiraque, 2023). A definição de Valor Público de Moore (1995) tornou-se a principal linha de pensamento na maioria dos estudos sobre o tema, devido à sua contribuição para boas práticas de gestão que promovem a criação de valor público, legitimidade e confiança (Dallagnol; Portulhak; Peixe, 2022).

Bryson, Crosby e Bloomberg (2014) destacam que a abordagem do Valor Público é uma resposta ao mundo contemporâneo e às deficiências de gestão das abordagens anteriores, sobretudo da *New Public Management* (NPM), dado que, além da eficiência e da eficácia, outros valores são essenciais para uma gestão pública adequada. A abordagem do NPM consiste, basicamente, em utilizar métodos gerenciais do setor privado e adaptá-los ao setor público, tendo como principal objetivo a maximização da eficiência (Hood, 1991).

Grandes transformações ocorreram na administração pública devido às implicações da NPM ao longo das últimas décadas, sobretudo nos aspectos de transparência, comunicação e eficiência do gasto público; contudo, mudanças nas demandas sociais evidenciaram que a eficiência operacional e financeira, por si só, não é suficiente para que a administração pública cumpra seu papel (Marzzoni *et al.*, 2020). Nesse sentido, O'Flynn (2007) destaca que a noção de valor público representou uma mudança de paradigma, que redefine o papel dos gestores públicos e apresenta uma série de desafios às capacidades existentes desenvolvidas com a abordagem da NPM.

Segundo Stoker (2006), na abordagem do valor público, a política - elemento ignorado pela NPM - passa a dar vida ao processo de gestão pública. Assim, o gestor público pode desempenhar um papel importante na busca de soluções integradoras para os problemas públicos, moldando políticas e estratégias que maximizem o valor público, permanecendo, ao mesmo tempo, aceitáveis para os

detentores do poder político (Alford; Hughes, 2008). Conforme Bryson, Crosby e Bloomberg (2014), os gestores públicos devem desempenhar seu papel em conjunto a outros atores da sociedade na solução dos problemas públicos, em função das particularidades e complexidades inerentes ao campo público.

No aspecto da mensuração de desempenho, Ang e Wickramasinghe (2025) explicam que a NPM enfatiza a mensuração do desempenho nos serviços públicos, com foco na eficiência econômica, no individualismo e na competição, promovendo métricas de desempenho que se distanciam dos objetivos sociais de equidade, justiça e bem-estar social, em detrimento da criação de valor público. Assim, a perspectiva reformista do Valor Público apresenta-se como solução diante da necessidade intrínseca das organizações do setor público de adotar uma metodologia voltada à comunicação e à articulação dos resultados que se espera que uma organização pública entregue e cumpra, gerando, assim, um processo de criação de valor e de legitimidade (Agostini; Di Carlo; Mauro, 2026).

Bracci (2026) destaca que, ao passo que o foco principal da NPM está no desempenho intraorganizacional, visando aumentar valores gerencialistas como a eficiência e a eficácia das organizações do setor público, o valor público demanda dos gestores a priorização de políticas que atendam à comunidade em geral, considerando o envolvimento das partes interessadas e dos cidadãos como elemento fundamental para o alcance dos resultados.

Diante dessas mudanças, a transição para a mensuração do desempenho pela abordagem do valor público não está isenta de tensões. De acordo com Höglund, Mårtensson e Nylinder (2023), o Valor Público e a NPM disputam espaço nas organizações públicas, uma vez que ambas são percebidas de forma distinta por diferentes partes interessadas na compreensão de desempenho, o que produz resultados de mensuração divergentes. Kim (2026) aponta que a transição da NPM para o Valor Público é desarticulada, visto que os modelos teóricos de valor público permanecem abstratos, enquanto os gestores públicos enfrentam redes complexas, rígidas e restritivas, herdadas dos sistemas tradicionais da NPM, intimamente relacionadas ao estabelecimento de metas quantificáveis e a sistemas orientados à otimização de custos e à eficiência transacional. Para Riemann (2025), dada a inserção de diferentes tipos de legitimidade e de percepções sobre o comportamento, a mensuração de desempenho sob a perspectiva do valor público exigiria integrações, adaptações ou mesmo a descontinuação das práticas de avaliação de desempenho já consolidadas.

No valor público elaborado por Moore (1995), há o destaque para que os gestores públicos se atentem para três perspectivas, chamadas pelo autor de “Triângulo Estratégico do Valor Público”: 1 - Criação de Valor Público, que visa estabelecer o propósito ou a missão geral de uma organização, considerado em termos e valores públicos importantes; 2 – Legitimidade e Apoio, que visa oferecer um levantamento das fontes de apoio e legitimidade que serão empregadas para sustentar o compromisso

da sociedade com a instituição; e 3 – Capacidade Operacional, que visa explicar como a instituição terá de se organizar e operar para cumprir os seus objetivos enunciados.

Assim, o gestor público está encarregado de criar estratégias apropriadas nestas três perspectivas, que se tornam a base do processo de tomada de decisão (Moore, 1995). Nessas perspectivas, as estratégias políticas e de gestão devem ser (1) substantivamente valiosas para os cidadãos, (2) politicamente legítimas, viáveis e sustentáveis, e (3) operacionalmente possíveis e práticas (O'Flynn, 2007).

Segundo Williams e Shearer (2011), a "Criação de Valor" está relacionada com os objetivos substantivos dos programas públicos em relação aos quais o impacto e o desempenho devem ser medidos. Na "Legitimidade e Apoio", Höglund, Mårtensson e Thomson (2021) destacam que os gestores públicos devem trabalhar para construir a legitimidade e o apoio necessários para sustentar uma organização pública ao longo do tempo. A terceira ponta do triângulo estratégico, a "Capacidade Operacional", refere-se aos recursos operacionais que devem estar disponíveis aos gestores públicos para a criação de valor público (Höglund; Mårtensson; Thomson, 2021).

2.2 DIVULGAÇÃO DE VALOR PÚBLICO

A promoção da transparência, com a redução de barreiras ao acesso a informações sob o controle dos governos, é fundamental para a consolidação da *accountability* e do controle externo nos órgãos públicos, pois fornece aos cidadãos as informações necessárias para a fiscalização e a avaliação do processo de tomada de decisão e das políticas públicas definidas pelos gestores públicos. Além disso, somada ao controle social, a transparência contribui para: 1) garantir melhores resultados das políticas públicas a custos mais baixos; 2) fortalecer o cumprimento das decisões adotadas; e 3) proporcionar o acesso equitativo ao processo de elaboração de políticas públicas e aos serviços públicos (OCDE, 2011).

A transparência relaciona-se à divulgação de toda e qualquer informação e constitui um dos componentes mais importantes da governança, por mostrar à população o que se passa na gestão pública e como os recursos públicos são destinados (Barros; Barros, 2021). Segundo Catelli e Santos (2004), os instrumentos de transparência auxiliam na mensuração do valor agregado pela gestão pública efetuada com três enfoques: 1) eficácia da entidade, expressa pelo valor agregado de seus serviços; 2) a eficácia do governo como um todo, expressa pelo valor criado pelos serviços ofertados; e 3) a percepção pela sociedade do valor criado, sendo esta, a última instância na determinação do nível de eficácia da gestão pública, da legitimação da atuação governamental expressa pela aceitação por parte dos cidadãos e pela outorga do mandato de gestão dos governantes, através das eleições.

Segundo Santos, Amaral e Silva (2022), o conceito de *accountability* vincula-se à prestação de contas dos bens e serviços públicos entregues à sociedade e à responsabilização dos gestores públicos pela divulgação tempestiva e fidedigna das informações sobre suas ações, nas quais a geração de valor se efetiva. Por outro lado, para Moore (1995), o valor público oferece aos gestores institucionais uma ferramenta estratégica para evidenciar o desempenho em relação aos valores socioeconômicos alcançados, uma vez que os gestores públicos precisam declarar claramente sua intenção de criar valor público.

Portanto, a relação entre o valor público e as instituições públicas também tem sido debatida no que concerne à prestação de contas e ao *accountability*, uma vez que se exige o controle e a participação social, bem como a democratização do Estado, na demonstração dos bens e serviços públicos entregues à sociedade (Santos; Amaral; Silva, 2022). Tal perspectiva envolve o direito dos indivíduos de identificar o valor público do qual se beneficiam e de participar ativamente de sua cocriação e legitimação, por meio do engajamento do cidadão voltado à construção de processos transparentes, auditáveis e reportáveis sob a perspectiva de valor público (Dallagnol; Portulhak; Peixe, 2023).

A criação de valor público, para além de estimular a eficiência, eficácia, efetividade e equidade nas decisões tomadas por gestores públicos, beneficia a *accountability*, a transparência e o controle social (Santos; Amaral; Silva, 2022). Entretanto, apesar da existência de normativos formais sobre transparência no atual contexto, a *accountability* obrigatória por vezes resulta em uma comunicação burocrática ou limitada, causando falhas na evidenciação dos resultados que de fato geram o valor público (Mendes, 2025). Para o valor público, a *accountability* precisa migrar de um modelo vertical (*top-down*) para um modelo relacional e dialógico, que integre processos comunicativos e participativos capazes de dar visibilidade aos resultados reais produzidos (Bracci, 2026).

A legislação brasileira exige dos órgãos gestores de saúde a ampla divulgação das prestações de contas, para consulta dos cidadãos e de instituições da sociedade, sendo suas principais exigências o Relatório Anual de Gestão do SUS (RAG) e a avaliação do Conselho de Saúde sobre a gestão do SUS no âmbito do respectivo ente da Federação (Brasil, 2012). Na gestão dos serviços públicos de saúde, Barros e Barros (2021), ao analisarem a Lei Complementar nº 141 (2012), destacaram o uso da palavra “visibilidade” no contexto da transparência, pois as ações de transparência visam a publicizar os gastos com saúde, o que resulta em um clima de confiança tanto no âmbito interno quanto nas relações com terceiros.

De acordo com o Manual do Usuário – DigiSUS Gestor, dentre os objetivos específicos do RAG estão: 1) Inserir os resultados alcançados por meta anualizada no Plano Anual de Saúde; 2) Possibilitar, aos conselhos de saúde, uma avaliação qualificada sobre o Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior

e o RAG, com base na disponibilização de série histórica de indicadores; 3) Dar transparência à execução das ações programadas, bem como à alocação dos recursos financeiros; e 4) Permitir o monitoramento da execução, física, orçamentária e financeira nos RDQA e RAG (Ministério da Saúde, 2021).

Nesse contexto, é possível compreender que os objetivos do RAG, de dar transparência às ações e resultados das unidades gestoras de saúde, se refletem na evidenciação do valor público, descrito no Decreto nº 9.203 (2017) como os produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas ações de uma organização e que representem uma resposta efetiva às necessidades e demandas sociais.

A evidenciação e os aspectos relacionados à divulgação do valor público têm sido tema de estudos recentes, como os de Dallagnol e Portulhak (2025), que avaliaram os relatórios de gestão divulgados pelas Universidades Federais (UFs) brasileiras por meio da elaboração e aplicação do Índice de Divulgação do Valor Público (IDVP), com o objetivo de medir o nível de divulgação do valor público presente nos relatórios. Em outra perspectiva, Vaandrager e Marks (2022), por meio da aplicação do método PVD (*Public Values Disclosure*), identificaram os valores públicos esperados pelos cidadãos de Roterdã (Países Baixos) como forma de apresentar aos gestores públicos possíveis pontos de melhoria nos serviços públicos.

Diversos outros estudos também têm se aprofundado recentemente na interpretação desse vínculo sob diferentes aspectos, tais como: a relação entre a criação de valor público e a precificação em hospitais ingleses (Llewellyn *et al.*, 2022); os determinantes da divulgação de valor público pelos tribunais de justiça estaduais brasileiros (Souza *et al.*, 2026); a maturidade de governança e a criação de valor público em instituições públicas de ensino superior (Machado; Quiraque, 2023); e a quantificação da criação de valor público pelas mídias públicas (Ibrus *et al.*, 2023).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de pesquisa Documental, baseada na análise dos Relatórios Anuais de Gestão (RAGs) publicados pelas Secretarias Estaduais de Saúde brasileiras referentes ao período de 2022. Para a obtenção dos RAGs, consultou-se, primeiramente, o Portal DigiSUS, plataforma digital criada para o registro de informações relativas aos instrumentos de planejamento no SUS (Ministério da Saúde, 2021), com o objetivo de identificar quais estados haviam elaborado e publicado os RAGs no portal. Dos 27 Estados, apenas um não havia publicado o relatório de gestão, enquanto outros seis já tinham seus relatórios publicados, mas apresentavam pendência na análise pelos Conselhos Estaduais de Saúde, restando, assim, 20 Estados com os RAGs publicados no Portal DigiSUS.

Em um segundo momento, a consulta foi realizada nos sites das SES dos 20 estados, com o intuito de localizar os RAGs publicados em seus respectivos portais oficiais. Nos portais das SES dos Estados do Ceará e do Piauí não foram encontrados os RAGs, sendo necessário realizar a solicitação via e-mail, o qual não foram respondidos pelos respectivos órgãos. Com isso, definiu-se como amostra desta pesquisa os 18 RAGs publicados no Portal DigiSUS e encontrados nos sites ou portais oficiais das respectivas SES.

Por fim, buscou-se obter o IDVP dos RAGs de cada secretaria, conforme a métrica elaborada na dissertação de Dallagnol e Portulhak (2025). O IDVP, apresentado no Quadro 1, é composto por itens de divulgação do valor público dispostos em três categorias definidas a partir da perspectiva de Moore (1995): 1) Legitimidade e Apoio; 2) Capacidade Operacional; e 3) Criação de Valor.

Quadro 1 - Itens que compõem o Índice de Divulgação do Valor Público (IDVP)

Categoria	Itens	
Legitimidade e apoio	1	Relações e diversificação de financiadores
	2	Legitimação com os clientes <i>downstream</i>
	3	Legitimação com a equipe
	4	Papéis e diversificação dos voluntários
	5	Visibilidade, legitimidade com o público em geral
	6	Relações com os reguladores do governo
	7	Relação com a mídia
	8	Credibilidade com organizações da sociedade civil
Capacidade operacional	9	Resultados Organizacionais
	10	Produtividade e Eficiência
	11	Integridade Financeira
	12	Capital Humano
	13	Relacionamento com parceiros
	14	Aprendizado e inovação organizacional
Criação de valor	15	Visão e missão organizacional
	16	Estratégia organizacional
	17	Cadeia de Valor
	18	Aferição de resultados
	19	Resultados sociais

Fonte: Dallagnol e Portulhak (2025)

A pertinência da aplicação do IDVP no contexto das SES justifica-se por este instrumento proporcionar a análise das informações prestadas por esses órgãos em seus relatórios de gestão, sob

uma perspectiva distinta da abordagem NPM. As SES são instâncias fundamentais na coordenação e na execução das políticas públicas voltadas à saúde, e os RAGs são instrumentos que demonstram os resultados e deveriam mostrar aos RAGs os efeitos sociais dessas políticas sobre a comunidade.

O IDVP, ao basear-se no Triângulo Estratégico de Valor Público de Moore (1995), constitui-se em uma ferramenta analítica capaz de avaliar e mensurar, qualitativamente, as organizações do setor público e a forma como divulgam seus resultados. Bracci (2026) destaca que o uso da base analítica desenvolvida por Moore permite mapear e avaliar se as informações reportadas pela gestão pública evidenciam os resultados sociais alcançados. O IDVP mostra-se aplicável em diversos campos da gestão pública, como universidades (Dallagnol; Portulhak, 2025) e tribunais de justiça (Souza *et al.*, 2026), além de sociedades de economia mista (Mendes, 2025).

Para obter o IDVP, realizou-se uma análise de conteúdo nos RAGs, a fim de identificar os itens que compõem o IDVP e verificar se são percebidos de forma clara e objetiva. A análise de conteúdo enriquece a análise exploratória, aumenta a possibilidade de descobertas, serve de diretriz na obtenção de provas e aplica-se a análises de textos escritos ou de qualquer comunicação (oral, visual, gestual), reduzida a um texto ou documento (Bardin, 2016; Zanella, 2009).

A operacionalização da análise de conteúdo dos RAGs fundamentou-se em um protocolo estruturado de codificação fechada, modalidade analítica em que o pesquisador utiliza categorias previamente definidas para identificar a presença, ausência ou frequência de determinados conceitos no material examinado (Bardin, 2016). Nesse contexto, cada item do IDVP foi classificado de forma binária, atribuindo-se o valor "1" aos casos em que a informação estivesse presente e "0" quando ausente. O instrumento explicativo do conteúdo informacional dos itens do IDVP utilizado nesta investigação encontra-se em Dallagnol (2023).

A codificação de um item como presente ocorreu exclusivamente quando a informação correspondente estava explicitamente evidenciada no relatório de maneira clara, objetiva e passível de verificação, sem demandar inferências interpretativas por parte dos avaliadores. Tal procedimento encontra respaldo no princípio metodológico segundo o qual as unidades de análise devem apresentar delimitação inequívoca, evitando sobreposição entre categorias e assegurando maior consistência ao processo de codificação (Carlomagno; Rocha, 2016; Krippendorff, 2019). Em contrapartida, nos casos em que a informação se apresentava de forma implícita, fragmentada ou insuficientemente detalhada, o item foi codificado como ausente, a fim de assegurar maior rigor metodológico, uniformidade classificatória e confiabilidade analítica.

A título ilustrativo, o item "Resultados Sociais" foi considerado presente quando o RAG apresentava indicadores quantitativos ou qualitativos capazes de evidenciar impactos concretos das ações de saúde

sobre a população, tais como a redução das taxas de mortalidade, a ampliação da cobertura vacinal ou a diminuição das internações por condições evitáveis. De forma análoga, o item “Capital Humano” foi classificado como presente quando o relatório continha informações sobre a composição, qualificação, capacitação ou desenvolvimento da força de trabalho vinculada à secretaria de saúde.

Essa análise foi conduzida por três examinadores independentes, visando garantir uma avaliação isenta e reduzir a subjetividade na aplicação dos requisitos previstos na avaliação de cada item do IDVP. O resultado foi determinado com base no consenso de ao menos dois avaliadores que apresentaram resultados iguais, assegurando maior confiabilidade à análise.

Replicando-se a métrica desenvolvida por Dallagnol e Portulhak (2025), após a análise de conteúdo dos RAGs e identificação da presença dos itens, o IDVP alcançado por cada SES resulta em valores entre 0 e 100%, sendo que os valores próximos a 100% representam maior nível de divulgação do valor público, e os valores próximos a zero definem um menor nível de divulgação. Esse resultado foi obtido pela presença do item do IDVP no relatório analisado, de modo que o cumprimento total dos itens corresponde a 100% do IDVP.

Para identificação do nível de divulgação de cada SES, utiliza-se da classificação do IDVP em quatro níveis de divulgação do valor, no qual, o percentual entre 0 a 25% é considerado como “ruim”, de 26% a 52%, o IDVP é considerado “regular”, de 53% a 78%, o resultado é “bom”, e de 79% a 100%, é classificado como um “ótimo” nível de divulgação do valor público (Dallagnol; Portulhak, 2025).

Para a análise das categorias que compõem o IDVP (“Legitimidade e Apoio”, “Capacidade Operacional”, “Criação de Valor”), considerou-se como cálculo a divisão da soma dos pontos obtidos por todos os RAGs dos itens que compõem cada categoria pela soma de todos os pontos possíveis dos itens que compõem cada categoria. Na obtenção dos resultados para análise por itens do IDVP, o percentual foi encontrado dividindo o total de pontos obtidos por cada item, por 18 pontos, que seriam o máximo possível, tendo em vista a quantidade de RAGs analisados.

Cabe destacar que o cadastramento das informações dos RAGs no Portal DigiSUS segue um padrão definido pelo sistema, conforme descrito no Manual do Usuário – DigiSUS Gestor, no qual se faz necessário apresentar informações e preencher campos obrigatórios, e que, por fim, resulta em um arquivo padrão do RAG. Em análise, foi possível relacionar seis itens do IDVP que são de divulgação obrigatória nos RAGs, sendo: Relações com os reguladores do governo; Resultados organizacionais; Integridade Financeira; Relacionamento com parceiros; Produtividade e Eficiência; e Aferição de Resultados. Essa identificação possibilitou uma análise adicional sobre a divulgação obrigatória *versus* a divulgação não obrigatória dos entes pesquisados, a exemplo da realizada por Dallagnol e Portulhak (2025).

Dessa maneira, seguindo o padrão de apresentação dos resultados adotado por Dallagnol e Portulhak (2025), foi possível identificar o nível de divulgação do valor público oferecido pelas SES, com base nos resultados publicados nos RAGs.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 RESULTADOS

Apurados os resultados, obteve-se a análise estatística descritiva do IDVP aplicado aos RAGs, a classificação dos resultados em níveis de ótimo, bom, regular e ruim, bem como os apontamentos individualizados por item que compõem o índice. A análise estatística Descritiva foi realizada com base nos valores obtidos no cálculo da amplitude mínima e máxima, da média e do desvio padrão das quantidades dos itens por Estado, resultantes da análise dos dados. Os resultados são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 - Estatística descritiva do Índice de Divulgação do Valor Público (IDVP)

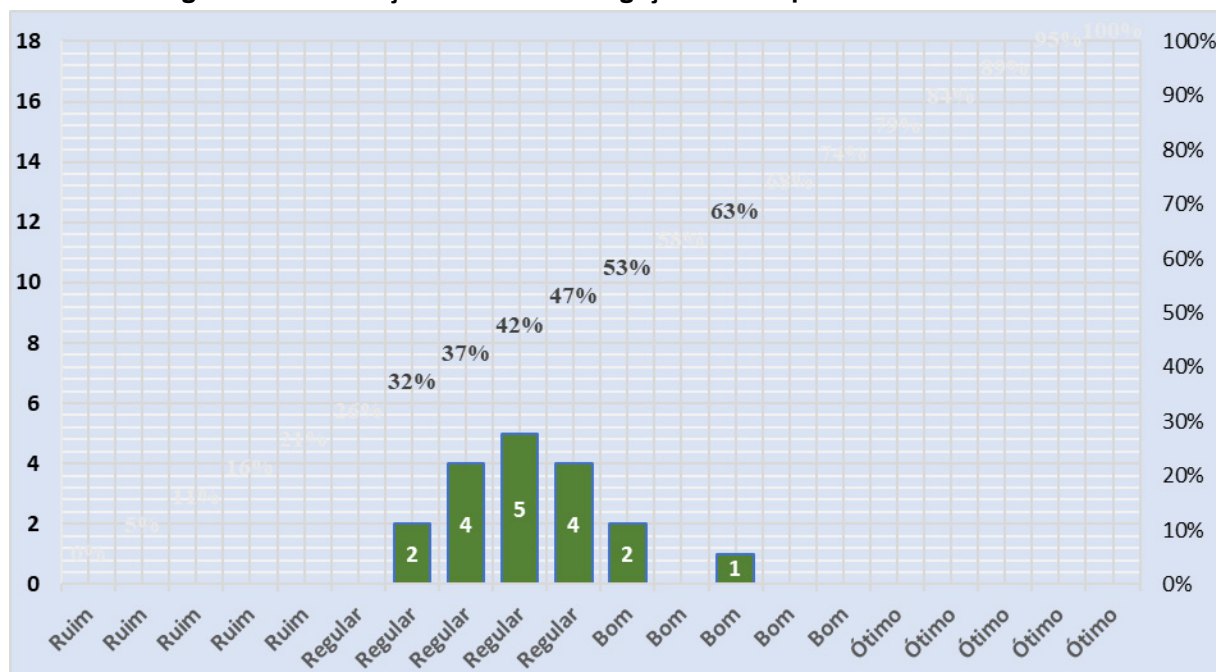
Itens / %	Total	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-Padrão
Itens Atendidos	19	6	12	8,22	1,517
% Divulgação	100%	32%	63%	43%	0,080

Fonte: Dados da pesquisa (2026).

A média de divulgação de valor público pelos entes foi de 43%, com atendimento, em média, de oito itens do índice por relatório. Os menores índices (32%) foram alcançados nos RAGs publicados pelos Estados de Minas Gerais e Mato Grosso do Sul, enquanto o maior percentual de divulgação foi de 63% no RAG do Estado do Rio de Janeiro. O baixo desvio padrão, tanto para os itens atendidos quanto para o percentual de itens divulgados, caracteriza homogeneidade nos resultados.

Em relação às classificações por níveis de divulgação do valor público nos RAGs, os resultados obtidos são apresentados na Figura 1.

Figura 1 - Classificação do nível de divulgação do valor público obtido nos RAGs



Fonte: Dados da pesquisa; elaborado com base em Dallagnol e Portulhak (2025).

Dos 18 RAGs avaliados, 15 (83,3%) foram classificados no nível de divulgação “regular”, enquanto três foram classificados no nível “bom” de divulgação. Nenhum dos RAGs analisados foi considerado “ruim” ou “ótimo” quanto ao nível de divulgação do valor público. A concentração do nível de divulgação das SES no nível “regular”, com o IDVP entre 32% e 53%, corrobora a homogeneidade da divulgação de valor público entre os entes, conforme indicado no resultado do desvio-padrão.

Em complemento, a Tabela 2 apresenta o ranking dos Estados brasileiros de acordo com o IDVP obtido na análise dos RAGs publicados pelas SES.

Tabela 2 - Ranking do IDVP dos Estados brasileiros

Nº	ESTADO	IDVP (%)	Nº	ESTADO	IDVP (%)
1º	RJ	63%	10º	MA	42%
2º	RS	53%	11º	TO	42%
3º	GO	53%	12º	AP	42%
4º	PR	47%	13º	SC	37%
5º	SP	47%	14º	DF	37%
6º	MT	47%	15º	AL	37%
7º	AM	47%	16º	RO	37%
8º	ES	42%	17º	MG	32%
9º	BA	42%	18º	MS	32%

Fonte: Dados da pesquisa (2026).

A Tabela 2 revela que os RAGs que obtiveram classificação pelo IDVP como nível “bom” de divulgação foram os elaborados pelos estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Goiás. Na próxima análise, com base nos mesmos critérios adotados por Dallagnol e Portulhak (2025), avaliou-se o IDVP sob as perspectivas “Legitimidade e Apoio”, “Capacidade Operacional” e “Criação de Valor”, bem como os resultados alcançados pelos respectivos itens de cada categoria. Esta análise é apresentada na Figura 2.

Figura 2 - Visão geral dos resultados do Índice de Divulgação do Valor Público (IDVP)



Fonte: Dados da pesquisa; elaborado com base em Dallagnol e Portulhak (2025).¹

Os resultados mostram a “Capacidade Operacional” como a categoria de maior IDVP, enquanto, a categoria “Legitimidade e Apoio” aparece com o menor percentual de divulgação do valor público. Os itens com maior evidenciação, presentes em 94% dos RAGs, foram os seguintes: Resultados Organizacionais, Integridade Financeira, Capital Humano, Relacionamento com parceiros, Aferição de resultados e Relações com os reguladores do governo. É importante ressaltar que quatro dos seis itens de maior frequência entre os RAGs pertencem à categoria de “Capacidade Operacional”.

Na categoria “Legitimidade e Apoio”, o item “Relações com os Reguladores do Governo”, é o único que se destaca com relação à sua presença nos RAGs. Isso mostra um direcionamento dos gestores públicos da saúde em prestar contas às esferas superiores e aos órgãos de controle, diferentemente da preocupação em apresentar dados e resultados aos demais atores sociais, como financiadores, servidores, voluntários, mídia, organizações da sociedade civil, receptores dos serviços de saúde e a

¹ Obs: Os * indicam os itens identificados como obrigatórios de divulgação.

sociedade em geral, representados pelos demais itens da categoria “Legitimidade e Apoio”, que foram pouco contemplados.

Na categoria “Criação de Valor”, a frequência relevante foi obtida pelo item “Aferição de Resultados”. Sua proeminência em relação aos demais itens da categoria demonstra uma preocupação dos entes em divulgar os resultados alcançados em termos quantitativos; todavia, ignoram o contexto organizacional que proporcionou os meios necessários e o valor gerado pelas estratégias desenvolvidas, o que se evidencia pela baixa frequência de divulgação dos demais itens da mesma categoria.

Os itens indicados com asterisco na Figura 2 destacam os elementos identificados como de divulgação obrigatória no Portal DigiSuS. É possível notar que os itens de divulgação obrigatória se concentram na categoria de “Capacidade Operacional”, o que pode explicar sua proeminência em relação às demais categorias. Também se observa que a maioria dos itens com maior divulgação nas três categorias é a identificada como de divulgação obrigatória, com exceção de “Capital Humano”. A Tabela 3 apresenta os resultados conforme a classificação do item como “obrigatório” ou “não obrigatório”.

Tabela 3 - Distribuição dos itens obrigatórios e não obrigatórios de acordo com a categoria do IDVP

Categoria	Itens	% de Itens		% média do IDVP dos itens	
		Obrigatório	Não Obrigatório	Obrigatório	Não Obrigatório
Capacidade Operacional	6	67,0%	33,0%	83,3%	66,7%
Criação de Valor	5	20,0%	80,0%	94,4%	29,2%
Legitimidade e Apoio	8	13,0%	87,0%	94,4%	7,1%
Total Geral	19	32,0%	68,0%	87,0%	23,1%

Fonte: Dados da pesquisa (2026).

Os dados da Tabela 3 confirmam essa percepção, na qual os itens obrigatórios apresentaram percentual significativamente superior de presença nos relatórios em relação aos não obrigatórios. Na categoria “Capacidade Operacional”, os itens obrigatórios de divulgação obtiveram média percentual do IDVP superior à dos itens não obrigatórios. Nas categorias Criação de Valor e Legitimidade e Apoio, nas quais há menor presença de itens obrigatórios, essa diferença é mais notória. Tais dados reforçam a percepção de que o resultado do IDVP pode ser explicado, em grande parcela, pelos itens que possuem interseção com o que é exigido pelo Portal DigiSUS.

Quanto ao item “Capital Humano”, sendo amplamente divulgado pelas SES apesar de não ser identificado como item obrigatório de divulgação no Portal DigiSus, uma hipótese para esse nível de divulgação pode estar relacionada com a existência da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde, que visa à qualificação, formação e desenvolvimento de profissionais e trabalhadores da saúde

(Ministério da Saúde, 2009). Além disso, no contexto da crise da COVID-19, foi emitida a Portaria nº 639, de 31 de março de 2020, voltada à capacitação e cadastramento de profissionais da área da saúde, gerando diversos treinamentos e capacitações visando a contenção do vírus (Brasil, 2020). Tais fatores, portanto, podem ter conferido centralidade a este aspecto na gestão estadual da saúde, o que se reflete em suas práticas de divulgação.

4.2 DISCUSSÃO

Dentre os principais resultados da análise dos RAGs publicados pelas SES, notou-se uma homogeneidade no nível de divulgação de valor público entre os estados, concentrada em um nível “regular” e na divulgação de itens relativos à sua “Capacidade Operacional”. Também se observou que uma parcela relevante da divulgação de valor público realizada pelas SES é direcionada pelas obrigações impostas pelo Portal DigiSUS.

Em comparação ao estudo de Dallagnol e Portulhak (2025), evidencia-se, inicialmente, a convergência quanto ao destaque para a categoria “Capacidade Operacional”, o que indica que as Secretarias Estaduais de Saúde, assim como as Universidades Federais, também adotam o paradigma NPM como visão predominante em suas políticas de divulgação. Essa ênfase em Capacidades Operacionais também foi observada em estudos correlatos, tendo como objeto as sociedades de economia mista (Mendes, 2025) e os tribunais de justiça estaduais (Souza *et al.*, 2026). A NPM, caracterizada pelo foco no desempenho intraorganizacional (Bracci, 2026) e em metas quantificáveis orientadas à maximização da eficiência e otimização de recursos financeiros (Kim, 2026), pode ser observada na ênfase em itens de capacidade operacional, mais notadamente em “Resultados Organizacionais”, “Integridade Financeira” e “Produtividade e Eficiência”, além do item “Aferição de Resultados” na categoria de criação de valor.

Nota-se, portanto, que uma transição para a divulgação voltada à comunicação da criação de valor público também tem se mostrado desafiadora para as Secretarias Estaduais de Saúde brasileiras, aspecto alinhado às informações da literatura correlata (Höglund; Mårtensson; Nylinder, 2023; Kim, 2026; Riemann, 2025). Estes estudos explicam que os processos de gestão e de mensuração de desempenho herdados da lógica NPM, voltados a metas quantificáveis voltadas a aspectos financeiros e eficiência operacional, impõem restrições a uma transição para uma lógica de divulgação pela perspectiva de valor público. Isso é observado nesta investigação, pela ênfase à divulgação de capacidades operacionais frente às demais perspectivas consideradas relevantes pela abordagem de valor público, que indicam uma visão equilibrada de criação de valor substantivo aos cidadãos, politicamente legitimada e operacionalmente viável (Höglund; Mårtensson; Thomson, 2021; Moore, 1995; O’Flynn, 2007).

A lógica de gestão, mensuração de desempenho e divulgação de valor público é caracterizada pela presença de elementos mais abstratos de desempenho organizacional, como equidade, justiça e bem-estar organizacional (Moore, 1995; Ang; Wickramasinghe, 2025), com o objetivo de comunicação de elementos relativos à criação de valor público e obtenção de legitimidade junto a um conjunto mais amplo de *stakeholders* (Agostini; Di Carlo; Mauro, 2026), aspecto característico do campo público dada a complexidade dos problemas públicos (Alford; Hughes, 2008; Bryson; Crosby; Bloomberg, 2014). A menor presença dos elementos de “Criação de Valor” e de “Legitimidade e Apoio” na divulgação de valor público pelas SES, conforme observado na presente pesquisa, corrobora essa visão, o que é considerado uma lacuna de divulgação – e, possivelmente, de gestão – diante da compreensão contemporânea de administração pública (Bryson; Crosby; Bloomberg, 2014; Marzzoni *et al.*, 2020).

Do mesmo modo que na pesquisa de Dallagnol e Portulhak (2025), observou-se na presente investigação um padrão de publicação dos relatórios de gestão direcionado por itens exigidos por órgão superior, ocasionando uma obrigatoriedade de divulgação com ênfase a aspectos da categoria “Capacidade Operacional”, enquanto negligencia aspectos ligados à categoria “Legitimidade e Apoio” para divulgação voltada a *stakeholders* além de reguladores governamentais. Semelhante ao interpretado na referida pesquisa, pode-se atribuir este comportamento ao chamado isomorfismo coercitivo (Dimaggio; Powell, 2005), visto que os parâmetros constantes no Portal DigiSus parecem moldar o conteúdo e a forma dos RAGs elaborados pelas Secretarias Estaduais de Saúde brasileiras. Tal fato evidencia-se ao se observar que 1/3 dos RAGs analisados foram publicados exatamente nos moldes do relatório exportado do Portal DigiSus (Minas Gerais, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Alagoas e Maranhão). Entende-se que uma *accountability* excessivamente voltada a elementos obrigatórios pode gerar um processo de comunicação burocrático e limitado, prejudicando a comunicação de valor público (Mendes, 2025).

Apesar das semelhanças mencionadas, dois pontos desta pesquisa divergem em relação aos resultados alcançados por Dallagnol e Portulhak (2025). O primeiro diz respeito ao nível geral de divulgação do valor público, no qual os relatórios publicados pelas Universidades Federais foram classificados como “bom”, enquanto os RAGs analisados neste estudo foram classificados como “regular”. Observou-se também menor nível de divulgação de valor público pelas SES em comparação às sociedades de economia mista (Mendes, 2025) e tribunais de justiça estaduais (Souza *et al.*, 2026). Em segundo lugar, a categoria “Criação de Valor” obteve excelente índice no estudo das Universidades Federais (82%), bastante superior ao observado nas SES. Entretanto, as diferenças destacadas podem convergir para o aspecto de isomorfismo coercitivo anteriormente destacado, dado que um maior nível de divulgação de “Criação de Valor” pelas Universidades Federais se deve à maior presença de itens obrigatórios dessa categoria

no Manual de Prestação de Contas do TCU, documento que orienta os relatórios de gestão no Executivo Federal, em comparação com o observado no Portal DigiSus para as SES.

A ausência de divulgação de elementos relativos às estratégias para criação de valor público e obtenção de legitimidade junto a diversos *stakeholders* pode dificultar a compreensão pública sobre os principais objetivos que orientam a prestação de serviços e os benefícios públicos gerados pelas políticas aplicadas, prejudicando uma melhor relação entre organizações públicas e sociedade (Moore, 1995; Llewellyn *et al.*, 2022) e dificultando a participação social e a *accountability* por uma ótica de geração de valor (Bracci, 2026; Dallagnol; Portulhak; Peixe, 2023; Santos; Amaral; Silva, 2022).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou os Relatórios Anuais de Gestão (RAGs), elaborados pelas Secretarias Estaduais de Saúde (SES) brasileiras, a fim de observar de que forma esses órgãos gestores de saúde evidenciaram o valor público por elas gerado. Os resultados enfatizaram uma homogeneidade no nível de divulgação de valor público entre os estados, concentrada na divulgação de itens sobre sua “Capacidade Operacional” e, principalmente, em elementos obrigatórios de acordo com diretrizes de prestação de contas dadas por órgão superior.

Estes resultados contribuem ao reforçar achados de estudos anteriores, obtidos em cenários empíricos diferentes, de que os processos de divulgação por entes e entidades brasileiras de caráter público tendem a enfatizar a comunicação sobre a capacidade operacional (Dallagnol; Portulhak, 2025; Mendes, 2025; Souza *et al.*, 2026), por meio de itens voltados ao desempenho intraorganizacional, eficiência e otimização de recursos, aspectos herdados da abordagem NPM (Bracci, 2026; Kim, 2026) que podem impor dificuldades para a comunicação de valor público (Höglund; Mårtensson; Nylinder, 2023; Riemann, 2025). O estudo também contribui para reforçar as evidências da relevância do isomorfismo coercitivo na prestação de contas por entidades públicas brasileiras, quando da análise de seus relatórios sob a perspectiva de valor público (Dallagnol; Portulhak, 2025), gerando homogeneidade na divulgação e enfatizando a relevância de órgãos superiores no direcionamento da prestação de contas de entes subordinados.

Como resultado, nota-se uma tendência segundo a qual diretrizes de prestação de contas formuladas por órgãos superiores, elemento fortemente considerado pelas entidades públicas brasileiras, enaltecem informações referentes à “Capacidade Operacional” e negligenciam outros aspectos relevantes de divulgação de valor público, especialmente quanto à “Legitimidade e Apoio”. Assim, percebe-se como

os aspectos ligados ao NPM ainda influenciam as escolhas e ações dos gestores públicos brasileiros, principalmente, ao se prestar contas de forma direcionada às instâncias superiores e aos órgãos de controle. Recomenda-se, portanto, que órgãos e entidades públicas passem a incluir os preceitos do valor público nas exigências das ações dos gestores públicos, no planejamento e implementação das políticas públicas, bem como, na divulgação dos instrumentos de prestação de contas, o que reforçaria ainda mais o compromisso destes com relação ao *accountability* e a transparência, alinhando-se às modernas tendências de gestão pública (Bryson; Crosby; Bloomberg, 2014; Marzzoni *et al.*, 2020).

Considera-se que a adaptação dos RAGs, com maior obrigatoriedade de divulgação de informações que condizem com os itens que compõem o valor público, forneceria para a sociedade, não apenas questões ligadas aos aspectos produtivos e orçamentários, mas também sobre os valores e estratégias organizacionais, a credibilidade e o relacionamento que o órgão possui com os demais atores sociais, em consonância à necessidade de legitimação das políticas públicas a um maior leque de partes interessadas (Agostini; Di Carlo; Mauro, 2026) e de possibilitar uma maior participação social voltada à criação de valor público (BRACCI, 2026; Santos; Amaral; Silva, 2022).

Os resultados deste estudo, portanto, também podem beneficiar o controle social. O IDVP pode proporcionar aos cidadãos uma nova metodologia de controle social sobre os resultados gerados pela administração pública, que os condiciona, dentro de um Estado Democrático de Direito, ao encontro das ambições sociais designadas pela maioria da sociedade a partir das escolhas feitas no processo eleitoral, servindo, assim, como um possível balizador para as próximas escolhas de voto. Órgãos de controle, que têm papel crucial no comportamento e nas ações dos gestores e dos órgãos públicos, também podem ganhar novos subsídios para as análises técnicas realizadas no campo da gestão em saúde, considerando os critérios de avaliação discutidos aqui como forma de geração e entrega de valor público.

Os RAGs foram os documentos escolhidos para a coleta de dados desta pesquisa, por serem os documentos oficiais definidos pela legislação como forma de apresentação dos resultados obtidos pelas SES. Contudo, sabe-se que muitas informações, atualmente, também são divulgadas pelos *sites* ou redes sociais dos órgãos públicos. Assim, para futuras pesquisas sobre o assunto, sugere-se incluir essas plataformas digitais como meios de divulgação do valor público gerado pelos órgãos públicos. Também se sugere a aplicação futura do IDVP na análise do RAG em conjunto com os demais instrumentos de gestão da área da saúde, como o Plano Anual de Saúde e as aprovações emitidas pelos Conselhos Estaduais de Saúde, a fim de verificar a congruência dos objetivos em relação aos critérios do valor público.

Outra limitação do estudo refere-se ao período escolhido, no qual os efeitos remanescentes da pandemia de COVID-19 podem ter interferido nos objetivos principais de divulgação de informações nos RAGs, o que também dificultaria a comparação com anos anteriores. Assim, recomendam-se estudos que

comparem os resultados do IDVP em períodos distintos, relacionando-os às mudanças nas exigências dos órgãos de controle.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – Bolsa de Iniciação Científica – PIBIC (Felipe de Souza de Lima).

REFERÊNCIAS

AGOSTINI, M.; DI CARLO, F.; MAURO, S. G. Integrated reporting in the public sector: an exploratory analysis of public value disclosure. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 38, n. 6, p. 20-41, 2026. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-11-2024-0234>. Acesso em: 03 jun. 2026.

ALFORD, J.; HUGHES, O. Public value pragmatism as the next phase of public management. **American Review of Public Administration**, v. 38, n. 2, p. 130-148, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0275074008314203>. Acesso em: 15 nov. 2023.

ANG, S. Y.; WICKRAMASINGHE, D. Cultivating public value and accountability beyond NPM: a non western perspective. **Financial Accountability & Management**, v. 41, n. 3, p. 439-467, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/faam.12426>. Acesso em: 03 jun. 2026.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARROS, G. M. C.; BARROS, C. C. Há accountability e transparência nos conselhos estaduais de saúde do Brasil? **Revista do Direito Sanitário**, v. 21, e0026, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.rdisan.2021.169958>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BENINGTON, J. Creating the public in order to create public value?. **International Journal of Public Administration**, v. 32, n. 3-4, p. 232-249, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01900690902749578>. Acesso em 03 jun. 2026.

BRACCI, E. Public sector accounting and accountability: a public value(s) perspective. **Accounting and Management Review / Revista de Contabilidade e Gestão**, n. 31, p. 13-43, mar. 2026. Disponível em: <https://doi.org/10.55486/amrrcg.v31i2>. Acesso em: 03 jun. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html>. Acesso em: 5 dez. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 5 dez. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012**. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferência para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm. Acesso em: 6 dez. 2023.

BRASIL. **Portaria n. 639, de 31 de março de 2020**. Dispõe sobre a Ação Estratégica “O Brasil Conta Comigo – Profissionais da Saúde”, voltada à capacitação e ao cadastramento de profissionais da área da saúde, para o enfrentamento à pandemia do coronavírus (COVID-19). 2020. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2020/prt0639_02_04_2020.html. Acesso em: 6 dez. 2023.

BRASIL. **Portaria n. 2.135, de 25 de setembro de 2013**. Estabelece diretrizes para o processo de planejamento no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). 2013. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt2135_25_09_2013.html. Acesso em: 6 dez. 2023.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; BLOOMBERG, L. Public value governance: moving beyond traditional public administration and the new public management. **Public Administration Review**, v. 74, n. 4, p. 445-456, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.12238>. Acesso em: 7 nov. 2023.

CARLOMAGNO, M. C.; ROCHA, L. C. Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 7, n. 1, p. 173-188, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/recp.v7i1.45771>. Acesso em: 03 jun. 2026.

CATELLI, A.; SANTOS, E. S. Mensurando a criação de valor na gestão pública. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 3, p. 423-450, 2004. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6544>. Acesso em: 12 jan. 2024.

CONASS - CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS DE SAÚDE. **Funcionamento da administração pública – Secretarias Estaduais de Saúde**. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3W9xhg2>. Acesso em: 20 dez. 2023.

DALLAGNOL, E. C. **Divulgação do valor público das universidades federais brasileiras**. 2023. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/82586>. Acesso em: 03 jun. 2026.

DALLAGNOL, E. C.; PORTULHAK, H. Public value disclosure by Brazilian federal universities. **The British Accounting Review**, 101587, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.bar.2025.101587>. Acesso em: 05 mar. 2025.

DALLAGNOL, E. C.; PORTULHAK, H.; PEIXE, B. C. S. How is public value associated with accountability? A systematic literature review. **Public Money & Management**. v. 23, n. 3, p. 251-258, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09540962.2022.2129531>. Acesso em: 11 nov. 2023.

DIMAGGIO, P. J., POWELL, W. W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **RAE – Revista da Administração de Empresas**, [S.l.], v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/37123>. Acesso em 2 fev. 2024.

DUTRA, P. A. J.; MELLO, V. R. C.; ECKER, D. D. Ações e serviços em HIV/AIDS de Porto Alegre: análise dos Relatórios de Gestão 2010-2014. **Percursos Acadêmicos**, v. 8, n. 16, p. 242-264, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5752/P.2236-0603.2018v8n16p242-264>. Acesso em: 14 nov. 2023.

FUGINAMI, C. N.; COLUSSI, C. F.; ORTIGA, A. M. B.. Análise dos instrumentos de gestão elaborados pelas Secretarias Municipais de Saúde de Santa Catarina no período de 2014 a 2017. **Saúde em Debate**, v. 44, n. 126, p. 857-870, 2020. Disponível em: <https://www.saudeemdebate.org.br/sed/article/view/3609>. Acesso em: 30 nov. 2023.

HÖGLUND, L.; MÅRTENSSON, M.; NYLINDER, P. Public value accounting and the use of performance measurements as a management tool in a context of various assessments. **Journal of Accounting & Organizational Change**, v. 19, n. 4, p. 603-621, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JAOC-12-2021-0186>. Acesso em: 03 jun. 2026.

HÖGLUND, L.; MÅRTENSSON, M.; THOMSON, K. Strategic management, management control practices and public value creation: the strategic triangle in the Swedish public sector. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 34, n. 7, p. 1608-1634, 2021. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/AAAJ-11-2019-4284/full/html>. Acesso em: 3 jan. 2024.

HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, p. 3-19. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>. Acesso em 5 nov. 2023.

IBRUS, I. et al. Quantifying public value creation by public service media using big programming data. **International Journal of Communication**, v. 17, p. 24-24, 2023. Disponível em: <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/21035>. Acesso em: 03 jun. 2026.

KIM, H. From efficiency to paradox: a tri-axial model of public value leadership in the post-NPM era. **International Journal of Public Leadership**, p. 1-13, 2026. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/IJPL-12-2025-0216>. Acesso em: 03 jun. 2026.

Krippendorff, K. Content analysis: An introduction to its methodology. **SAGE Publications, Inc**, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.4135/9781071878781>. Acesso em: 03 jun. 2026

LLEWELLYN, S. et al. Public value and pricing in English hospitals: Value creation or value extraction?. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 85, 102247, 2022. Disponível em: 10.1016/j.cpa.2020.102247. Acesso em: 03 jun. 2026.

MACHADO, D. P.; QUIRAQUE, E. H. Maturidade de governança e criação de valor público em instituições públicas de ensino superior: o caso das universidades brasileiras. **Revista da Avaliação da Educação**

Superior, v. 28, e023002, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772023000100002>. Acesso em: 3 jan. 2024.

MARZZONI, D. N. S.; FREITAS, R. U. C.; PEREIRA, B. A. D. New public management: análise das transformações ocorridas na administração pública. In: GASPARETO JÚNIOR, A. (Org.). **Medidas de emergência na administração pública** [recurso eletrônico]. Nova Xavantina, MT: Pantanal, 2020. p. 8-21. Disponível em: <https://doi.org/10.46420/9786588319215>. Acesso em: 5 nov. 2023.

MENDES, J. V. P. **Um pé em cada canoa**: divulgação de valores público e privado pelas sociedades de economia mista brasileiras. 2025. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2025. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/98831>. Acesso em: 03 jun. 2026.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Manual do Usuário DigiSUS Gestor – Módulo Planejamento**. 2021. Disponível em: <https://digisusgmp.saude.gov.br/storage/conteudo/va52fSwXLuX4mrhJCKZiVs4D1KleNXermnOHHTfo.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2024.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política Nacional de Educação Permanente em Saúde**. 2009. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_educacao_permanente_saude.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Relatório de Gestão 2022**. 2023. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_gestao_2022.pdf. Acesso em: 8 jan. 2024.

MOORE, M. H. Public value as the focus of strategy. **Australian Journal of Public Administration**, v. 53, n. 3, p. 296-303, 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1994.tb01467.x>. Acesso em 03 jun. 2026.

MOORE, M. H. **Creating public value**: strategic management in government. Boston: Harvard University Press, 1995.

O'FLYNN, J. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. **The Australian Journal of Public Administration**, v. 66, n. 3, p. 353-366, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>. Acesso em: 18 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Relatório sobre a Avaliação do Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira feita pela OCDE.**

2011. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-ocde/documentos-relevantes>. Acesso em: 3 jan. 2024.

PARANHOS, J.; PERIN, F. S.; FALCÃO, D.; VAZ-CANOSA, M.; HASENCLEVER, L. As prioridades de saúde e a articulação com as políticas de indústria e CT&I no Brasil entre 2003 e 2017. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 41, n. 2, p. 315-332, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S01013300202200020007>. Acesso em: 5 jan. 2024.

RIEMANN, R. A Compass to Navigate the Audience? Translating Public Service Values into Measurable Indicators. **Journalism Practice**, p. 1-20, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/17512786.2025.2551985>. Acesso em: 03 jun. 2026.

SANTOS, A. O.; AMARAL, H. F.; SILVA, W. A. C. Indicador de Valor público e sua relação com a accountability. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 14, n. 1, 2022. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351569604007>. Acesso em: 6 jan. 2024.

SOUZA, L. H. C. et al. Determinantes da divulgação de valor público pelos tribunais de justiça estaduais. **Revista Gestão Organizacional**, v. 19, n. 1, p. 57-74, 2026. Disponível em: <https://doi.org/10.22277/rgo.v19i1.8713>. Acesso em: 03 jun. 2026.

STOKER, G. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? **American Review of Public Administration**, v. 36, n. 1, p. 41-57, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>. Acesso em: 25 jan. 2024.

VAANDRAGER, D.; MARKS, P. Disclosing Public Values: Citizens' Perspectives Based on Group Model Building. **Public Performance & Management Review**, v. 45, n. 2, p. 282-307, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/15309576.2022.2034655>. Acesso em: 8 fev. 2024.

WADE, N. L. Is Health Care a Public Value? **International Journal of Public Administration**, v. 45, n. 7, p. 560-569, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1668806>. Acesso em: 27 dez. 2023.

WILLIAMS, I. SHEARER, H. Appraising public value: Past, present and futures. **Public Administration**, v. 89, n. 4, p. 1367-1384, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01942.x>. Acesso em: 9 jan. 2024.

ZANELLA, L. C. H. (2009). **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB.