

DOI: <http://dx.doi.org/10.9771/rcufba.v15i0.55429>**ABORDAGENS EPISTÊMICAS QUE INFLUENCIAM ESTUDOS SOBRE  
GOVERNANÇA PÚBLICA EM SAÚDE NO BRASIL***EPISTEMIC APPROACHES THAT INFLUENCE STUDIES ON PUBLIC  
GOVERNANCE IN HEALTH IN BRAZIL***Luiz Claudio de Camargo Moureau**

UFRJ

luizmoureau@yahoo.com.br

**RESUMO**

O presente ensaio teórico tem por objetivo, analisar as abordagens epistêmicas dominantes sobre governança pública, e como se encontra a governança em saúde pública no Brasil. Trouxemos o entendimento sobre governança pública, destacamos como se deu a gênese e funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS), e o conceito de governança, conforme preconiza o Tribunal de Contas da União (TCU). Apresentamos outras perspectivas de autores sobre o SUS e a agenda dos organismos internacionais e sua influência na governança pública, onde procuramos trazer uma visão diversa da hegemonia funcionalista predominante, também são revisitados paradigmas, abordagens sociológicas e teorias em pesquisas brasileiras. Os achados indicam que o tema governança pública e governança pública em saúde no Brasil, ainda é pouco explorado por acadêmicos de administração e de contabilidade, confirmando que a escolha epistêmica mais utilizada é a funcionalista, onde a teoria da agência se encaixa e outras teorias dentro dessa mesma vertente, que são especialmente fomentados por documentos de organismos de países desenvolvidos, que norteiam como as demais nações devem conduzir seus processos de governança.

---

---

Recebido em 20/12/2021. Editor responsável: José Maria Dias Filho



## **ABSTRACT**

*This theoretical essay aims to analyze the dominant epistemic approaches to public governance, and how governance in public health is found in Brazil. We brought understanding about public governance, highlighting how the Unified Health System (SUS) came about and functioning, and the concept of governance, as advocated by the Federal Court of Auditors (TCU). We present other authors' perspectives on the SUS and the agenda of international organizations and their influence on public governance, where we seek to bring a different view of the predominant functionalist hegemony, paradigms, sociological approaches and theories in Brazilian research are also revisited. The findings indicate that the subject of public governance and public governance in health in Brazil is still little explored by academics of administration and accounting, confirming that the most used epistemic choice is the functionalist one, where the agency theory fits and other theories within. From the same perspective, which are especially encouraged by documents from organizations in developed countries, which guide how other nations should conduct their governance processes.*

## **1. Introdução**

A Teoria da Agência formulada por Jensen e Meckling (1976), define que uma relação de agência é um contrato, onde uma ou mais pessoas, denominadas como principal, que em seu nome, delega autoridade ou algum poder de decisão a uma outra ou mais pessoas, denominadas como agente. Caso a relação seja maximizadora de utilidade, o principal poderá exercer sobre o agente determinado, poder ou influência, a fim de que seus interesses prevaleçam.

Os autores outrora citados, bebem como fonte teórica os estudos de Ronald Coase de 1937 sobre a natureza da firma e para o custo da separação e controle da propriedade, recorrem aos estudos de Bearle e Means de 1932. Devido às relações estabelecidas, e inevitáveis divergências de interesses entre o Principal e o Agente, incorrerão em custos positivos de monitoramento e de concessão de garantias contratuais, tanto financeiras quanto não financeiras, que são chamados de custo de agência (Jensen & Meckling, 1976).

Segundo Ulhøi (2006), as relações diádicas de agência social, vêm do direito romano, quando escravos eram entendidos como a extensão de seus senhores. Essa metáfora geral de agência, pode também incluir outras relações de troca em que qualquer tipo de relação de cooperação econômica, tais como, acionistas/gestores, gerentes/subordinados, dentre outras relações, onde um elo da relação (Principal) delega ao outro (Agente) o poder de tomar decisões em seu nome.

Para explicar as diversas relações e contratualizações entre Principal e Agente, as vertentes neoclássicas, se baseando nos paradigmas funcionalista e positivista, dão ênfase ao poder econômico exercido pelo Principal, sendo uma das principais preocupações da academia de contabilidade e de administração, o desenvolvimento de estudos de caso prescritivos, análises de dados de demonstrações contábeis, remunerações dos executivos e controles gerenciais (Sauerbronn & Faria, 2012).

As críticas à abordagem exclusiva da Teoria Agente-Principal, está no fato de sua simplificação em relação à complexidade do setor público e em sua oferta de bens públicos, pois carece de um entendimento mais profundo sobre as relações de poder existentes. Cada teoria tem os seus pontos fortes e fracos, deste modo a combinação de diversas teorias, geralmente produz um quadro mais completo de observação de fenômenos empíricos complexos (Modell, 2015).

A governança em âmbito público, se pauta em uma preocupação contábil-financeira, que grassa entre diversos autores, órgãos de controle de governos, principalmente de documentos instrucionais elaborados por diversos organismos e instituições internacionais multilaterais

oriundos de países desenvolvidos, limitando o tema quase sempre à eficiência, accountability e ao combate a corrupção (Grindle, 2012).

Os mecanismos de controle que são propostos, inexoravelmente levam a uma dita, boagovernança, quer onde fosse aplicada, pois otimizariam o desenvolvimento socioeconômico dopaís ou da sociedade (Teixeira & Gomes, 2019). Para Grindle (2017), não haveria dúvidas de que, caso as instituições públicas fossem justas, transparentes, responsáveis, participativas e responsivas, também a vida de milhões de pessoas dos países em desenvolvimento, estariam em uma situação muito melhor.

A boa governança intuitivamente é um conceito que seduz a toda a sociedade, o que levou a ser um elemento principal nas análises dos países que lutam por desenvolvimento político, econômico e social, se tornando na década de 2000, uma parte expressiva na agenda das agências internacionais de desenvolvimento, onde foram criados departamentos, que empregaram muitos conselheiros de governança e pesquisadores dedicados ao tema (Grindle, 2012).

O conceito de boa governança adotado por tais instituições, se refere a preocupações normativas, que identificam uma série de capacidades ou expectativas, sobre o que o governo deve fazer para garantir estabilidade macroeconômica, a fim de garantir o crescimento reduzindo a pobreza, bem como políticas sociais que garantam direitos de propriedade, educação e saúde (Grindle, 2012).

A Constituição brasileira dispõe que o direito igualitário à promoção, proteção e recuperação da saúde dos seus cidadãos é um dever do Estado. Após o início da redemocratização do Brasil em 1985, esta declaração foi concebida na 8ª Conferência Nacional de Saúde no ano de 1986, onde se preconizava a reforma sanitária brasileira como um projeto civilizatório, esta foi a gênese para a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), implementado em 1990 pela Lei 8.080/1990 (Paim, 2008).

Entretanto, em virtude da complexidade do SUS, a partir da reforma gerencial no Brasil, que foi concebida para agregar novos atores através de novos meios de contratação, ganhou vulto o desenvolvimento de estudos mais amplos em governança pública, em especial nas áreas de saúde pública e saúde coletiva, onde se refletem as relações público-privado de forma mais sistêmica na esfera da política pública brasileira (Sauerbronn, 2017).

Dada à realidade e complexidade do tema governança pública e governança em saúde pública no Brasil e procurando fugir do lugar comum teórico que embasa boa parte dos estudos sobre governança pública, diante de todo o exposto, cabem neste estudo algumas indagações: Quais as abordagens dominantes e alternativas à conceituação de governança presentes na literatura? Como essas abordagens são apresentadas na área de saúde pública? Este ensaio teórico se propõe a verificar, refletir e analisar sobre tais argumentos, que possam responder, sem esgotar outras possibilidades de respostas, as questões, ora apresentadas, estando estruturado da seguinte forma:

Na revisão da literatura, presente na segunda parte, trouxemos o entendimento sobre governança pública, através de diversos conceitos de entidades, autores brasileiros e estrangeiros sobre o tema, em seguida destacamos como se deu a gênese e funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS), seu contexto junto a sociedade, como se dá o funcionamento e dos seus respectivos processos de governança, conforme preconiza o Tribunal de Contas da União (TCU).

Na terceira parte, são apresentadas outras perspectivas de autores sobre o SUS e a agenda dos organismos internacionais e sua influência na governança pública em saúde, onde trazemos uma visão mais diversa da hegemonia funcionalista e normativa a respeito desse tema. Também são revisitados paradigmas, abordagens sociológicas e teorias e como se aplicam ao contexto das pesquisas brasileiras em governança pública nos campos da Administração e Contabilidade, para isso utilizou-se os paradigmas de Burrell e Morgan (2017), a taxonomia de Hopper e Powell (1985), as correntes e teorias da Administração Pública propostas por Andion

(2012) e as Matrizes Epistêmicas e Abordagens sociológicas de Paes de Paula (2016).

Na quarta e última seção, apresentam-se algumas conclusões e reflexões de nossa análise, quanto ao estado da arte em pesquisa contábil e em administração em governança pública e em saúde pública, bem como onde estas pesquisas estão situadas epistemologicamente, trazendo também proposições, através de uma perspectiva alternativa ao funcionalismo, que poderá permitir uma compreensão mais abrangente sobre temas tão controversos e multifacetados.

## 2. Revisão da Literatura

A gênese dos conceitos e práticas o conceito de governança, surgiu após problemas relacionados com a ética corporativa e graves crises financeiras no começo da década de 1990, que ocasionaram uma mobilização para que se concebessem mecanismos que restringissem essas falhas. O Banco da Inglaterra criou um comitê formado por representantes da Bolsa de Valores de Londres e do Instituto de Contadores Certificados, que publicaram o Cadbury Reportem 1992, um relatório recomendando melhores práticas de governança corporativa (Cadbury, 1992).

A governança corporativa pode ser definida genericamente como os mecanismos e ou princípios que dirigem as decisões dentro de uma empresa ou corporação, visando minimizar os problemas de agência através de um conjunto de preceitos. O objeto fundamental dos sistemas de governança corporativa é equilibrar a produtividade e competitividade de uma corporação com uma administração responsável e transparente (Marques, 2007).

A governança corporativa faz reverência quanto à forma como são administradas as corporações, enquanto a governança no âmbito público trata da obtenção e distribuição de poder na sociedade, bem como as relações de poder entre o Estado, o governo e a sociedade, onde se destina atenção especial nos processos cooperativos e nos mecanismos de estímulo nas relações entre os principais atores envolvidos, o governo, o setor privado e o terceiro setor (Matias-Pereira, 2010).

O termo governança já possui um caráter polissêmico, onde vários autores tentam delinear seu conceito. Primeiramente temos que diferenciar os termos governo e governança, o primeiro se refere uma autoridade de Estado, dotada de um poder em que prevaleça a supremacia do interesse da coletividade, para a implementação das políticas públicas. Já o segundo diz respeito a atividades balizadas em objetivos, podendo ou não derivar de suas responsabilidades legais e prescritas formalmente, sem que seja indispensável a intervenção estatal (Bôas Filho, 2016).

O desafio de conceituar governança pública torna-se mais dificultoso, pois temos abordagens multidisciplinares, transpassando diversos campos das ciências sociais, tais como: administração pública, ciências políticas e ciências econômicas, para demonstrar se ocorre um avanço no diálogo e aproximação entre tais ciências. A contabilidade e processos organizacionais poderiam ser consideradas como técnicas chamadas a responsabilidade e a governança como método e dispositivo de controle e de legitimação, estando ambos inter-relacionados (Collier, 2004; Dias & Cario, 2014).

A governança em sua acepção, é baseada na gestão de relações entre as partes interessadas, este é o ponto basilar a partir do qual se desenvolve o conceito de governança pública, ou seja, a cooperação para a elaboração das políticas públicas entre os atores público e privados, para gerenciar ações individuais, através de um governo cooperativo, construindo redes mistas e produzindo acordos acerca de problemas corriqueiros, bem como quanto a entrega de políticas públicas, tidas como aceitáveis e legítimas (Buta & Teixeira, 2020).

Outros autores ampliam o conceito de governança pública, se constituindo não somente de características burocráticas de controle, mas para um gerencialismo de alicerce democrático e cooperativo, onde vários atores constituem uma teia de interesses entre cidadãos, sociedade civil, Estado e mercado, com ênfase na coordenação entre o público e o privado, na procura desolções

para problemas da sociedade, fundamentados em critérios equitativos e de responsividade (Kissler & Heidemann, 2006; Secchi, 2009; Dias & Cario, 2014).

Em meados da década de 1990, poucos anos após a criação do SUS, apresentava-se um quadro diferente do que se previu na constituição cidadã de 1988. Devido a uma crise estrutural da saúde pública, se apontava a dificuldade em manter solidariamente o **tripé** da seguridade social (Saúde, Previdência e Assistência Social). A visão mudou de um atendimento mais amplo a todos os cidadãos, aos moldes do modelo inglês de saúde implantado no pós-segunda guerra, para uma visão mais gerencial e economicista da Saúde (Paim, 2008).

No tocante ao aspecto econômico da saúde pública, em virtude do montante destinado no orçamento para custear essa função governamental. A Desvinculação de Receitas da União (DRU) criada no ano 2000 e em vigor até 2015, permitia ao governo aplicação dos recursos da saúde, visando formação de superávit primário, e possibilitar o manejo de recursos para pagamento de juros da dívida pública. Com a derrubada da CPMF no Senado em dezembro de 2008, juntamente com a manutenção da DRU também pelo Senado federal, prejudicou o financiamento do SUS (Paim, 2008).

Em 2016, a Emenda constitucional 95/2016, conhecida popularmente como a emenda do teto de gastos, que determinou um limite para os gastos do governo federal, que vigorará de 2016 a 2036. Para funções de governo saúde e educação, o início de sua aplicação se deu a partir do ano de 2018. Com os insuficientes recursos para a saúde pública brasileira, faz com que seja ficcional, o que preconiza a Constituição brasileira sobre o direito igualitário à promoção, proteção e recuperação da saúde dos seus cidadãos, que é um dever do Estado (Brasil, 2018).

A saúde pública no Brasil trouxe uma perspectiva de acolhimento para os cidadãos que antes eram negligenciados, todavia, o padrão de qualidade e a pouca eficiência na prestação dos serviços, vem despertando entre acadêmicos interesse de pesquisa. Nesse panorama, o elemento central é a governança, a fim de viabilizar empreendimento público-privados, com vistas de resolver problemas públicos, através de organizações privadas, as quais prestariam um serviço de caráter social ao cidadão, como saúde, educação e cultura, com mais eficiência, ainda financiada pelo Estado (Mattos, Sauerbronn & Cruz, 2017).

A Organização Mundial da Saúde (OMS) que é uma agência especializada das Nações Unidas, sendo dominante no cenário de governança global da saúde, esta entendida como uma série de arranjos das instituições existentes, com a visão de conduzir os assuntos globais e internacionais na área da saúde, dentre os quais saúde humana e ambiente (Buss et al, 2012).

Diversos organismos e instituições internacionais multilaterais têm estimulado a importância da aplicação da governança na administração pública em níveis mundial e nacional, elaborando diversos materiais e referenciais de governança pública, podemos descrever os principais documentos que norteiam os países: G20/OECD Principles of Corporate Governance (OCDE, 2015); Chapter 12. governance and management (Banco Mundial, 2007) - World Bank Group; International Framework: Good governance in the public sector (IFAC, 2014); Código das melhores práticas de governança corporativa. 5.ed. (IBGC, 2015).

Tais documentos embasam, por exemplo, as estratégias, os mecanismos e os controles estabelecidos pelo TCU, que é o órgão de controle externo do governo federal brasileiro. O referido tribunal adota desses documentos, as chamadas boas práticas de governança e as fomenta através de diversos referenciais, para as demais organizações públicas brasileiras, para o centro do governo federal e para o controle de políticas públicas, também servindo como parâmetro para estados e municípios (União, 2021a).

A Reforma Sanitária Brasileira propôs a criação de um SUS com participação democrática, se antecipando as proposições contemporâneas defensoras de mecanismos de accountability, tais como assumir a democracia como valor intrínseco, uma gestão participativa em contraponto a um sistema burocratizado, além da possibilidade de um controle público sobre as instituições, profissionais e o Estado. Esse controle social instaurado pelo SUS através de



Conferências e Conselhos garantiriam o controle popular, através de amplos canais participativos sobre o nascente sistema de saúde (Paim, 2008).

Borges e Neto (2020) destacam que os Conselhos de Saúde são um dos principais atores da governança pública em saúde, onde a legislação confere poderes de fiscalização da aplicação dos recursos destinados a saúde. Devido a uma desordem da literatura, estudos empíricos locais surgiram após diversos experimentos empíricos locais. A abordagem colaborativa da governança colaborativa surge como resposta as falhas de accountability do modelo gerencial, bem como falhas do modelo de grupos de interesses plurais (Pessoa, Muniz & Ckagnazaroff (2020) apud Ansell e Gash, 2008).

O TCU conceitua governança pública como um conjunto de ações e responsabilidades desempenhadas pela alta direção da organização pública, que visa direcionar a estratégica, garantir o alcance dos objetivos organizacionais, concomitantemente com a gestão dos riscos e averiguação de que se tenha responsabilidade com a utilização dos recursos públicos da União (União, 2021a).

A conceituação em âmbito interno dos órgãos governança é entendida por um conjunto de mecanismos que englobam a liderança, a estratégia e o controle que visam avaliar, direcionar e monitorar a gestão, que é inerente e integrada aos processos organizacionais. A gestão de cada instituição pública é responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, dos recursos e poderes dispostos aos órgãos e entidades para atingir os seus objetivos e cumprir os interesses da sociedade (União, 2021a).

O TCU é o órgão de controle externo federal, auxilia o Congresso Nacional no acompanhamento e apreciação da execução orçamentária e financeira do Poder Executivo Federal. Ainda fiscaliza e acompanha a entrega de recursos federais aos estados e municípios, sendo ainda responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades públicas do país (Brasil, 2018).

Este tribunal tem elaborado guias, referenciais e documentos para toda administração pública e elaborou o chamado **Guia de governança e gestão em saúde: aplicável a secretarias e conselhos de saúde**, que objetiva induzir a melhoria da governança e da gestão nos conselhos e secretarias de saúde brasileiros (União, 2021b).



Figura 1: Relação governança organizacional e gestão públicas em saúde no conselho-secretarias de saúde  
 Fonte: Guia de governança e gestão em saúde: aplicável a secretarias e conselhos de saúde (União, 2021b

– p. 27).

Tendo por alicerce as necessidades sociais, a partir de uma avaliação das proposições das políticas públicas de saúde e seus respectivos indicadores, dentro do âmbito das conferências, os conselhos e secretarias de saúde desempenham um papel de governança e gestão dentro de sua organização, conforme figura 2.

Segundo o TCU, a complexidade do sistema de Saúde brasileiro e as competências legais adjudicadas aos conselhos de saúde do país, ordena que haja um amplo foco em seu planejamento e em sua própria organização, que contem com o apoio governamental. Tendo a acesso aos meios que permitam alcançar seus objetivos e metas ligados diretamente à atenção à saúde que são: atenção básica, atenção de média e alta complexidade, assistência farmacêutica e vigilância em saúde (União, 2021b).



Figura 2: Construção das práticas/itens de controle de governança e gestão em saúde

Fonte: Guia de governança e gestão em saúde: aplicável a secretarias e conselhos de saúde (União, 2021b – p. 31).

O TCU trabalha dentro de 4 quatro perspectivas de observação em governança em âmbito público: (1) sociedade e Estado; (2) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (3) órgãos e entidades; (4) atividades intraorganizacionais. O tribunal considera que as práticas devem ser aplicadas as secretarias de saúde brasileiras e aos seus conselhos de saúde. Em conjunto com o TCU e os tribunais de contas municipais e estaduais, atuarão como facilitadores desse processo de construção do processo dentro de cada perspectiva, conforme descrito na figura 3 (União, 2021b).

Alguns poucos autores brasileiros, dentro da Base Spell, trouxeram proposições sob uma ótica alternativa ao funcionalismo e mais reflexiva, seja para explicar, implementar ou analisar governança pública, que também podem ser aplicáveis ao SUS. Sauerbronn (2017) fez uma revisão e constatou que são escassos os estudos que adotem a múltiplas abordagens em governança pública em saúde em seus pressupostos, possibilidades e limitações.

Teixeira e Gomes (2019) observaram um consenso entre os pesquisadores de que a boa governança se mostra essencial para otimizar o desenvolvimento social, econômico, cultural e político. Foi proposto por Martins, Mota e Marini (2019) uma ontologia de governança pública, baseada na literatura de negócios, conceituada estruturalmente em governança pública, visando aprimorar a compreensão, a comunicação, a mensuração e a promoção da inovação em iniciativas públicas.

Dias e Cario (2014) realizaram uma concepção teórico-analítica sobre governança pública, apresentando uma matriz de elementos que sugerem a gênese da Governança Pública, permitindo a análise de administrações públicas diversas e se propondo a demonstrar como o Estado pode coordenar um projeto de desenvolvimento econômico.



### 3. Apresentação e Discussão dos Resultados

A Constituição ao adotar o direito à saúde como dever do Estado brasileiro, rejeita o tratamento da saúde como mercadoria ou mera prestação de serviços. O cidadão tem que entender a saúde como bem público, passível de controle popular. Durante o período da constituinte, contávamos com uma débil noção de cidadania e os espaços institucionais de participação passaram a ser colonizados por interesses empresariais, partidários, clientelistas, religiosos, corporativos e até mesmo por usuários com patologias específicas. (Paim, 2008).

Existia (ou existe) um chamado **SUS real**, o qual não funcionava a contento e que era distinto do dito **SUS formal**, expresso na legislação e nas normas em vigor, e muito distante do almejado **SUS democrático**, proveniente do projeto da Reforma Sanitária Brasileira. A fim de enfrentar as agruras da saúde pública, um novo tributo foi criado, a chamada Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) designada especificamente ao custeio da saúde pública, previdência social e combate e erradicação da Pobreza (Paim, 2008).

Deste modo, os cidadãos têm que pagar uma espécie de mais-valia para alcançar o mínimo do direito à saúde, enquanto outros mais privilegiados pagam os seus ditos planos de saúde. Cabe ressaltar que tais controles sociais e gestão participativa, não têm sido suficientes para superar amarras da burocracia estatal, aparentemente com o intuito de prejudicar o sucesso desses controles da sociedade, à época da democratização do país (será que ainda atualmente?) (Paim, 2008).

O controle social é essencial para que um modelo de governança seja bem sucedido. O modelo de governança setorial do SUS é um bom exemplo, onde existe em todas esferas governamentais, os conselhos de saúde. Apesar serem frágeis suas articulações com demais conselhos setoriais pertinentes, bem como a inoperância e até por não existir outros conselhos de controle social desenvolvimento de ações intersetoriais, onde se deveria considerar todos os determinantes socioambientais e de saúde (Buss et al, 2012).

Para alguns autores e para tais organismos internacionais, por exemplo, OCDE, Banco mundial, IFAC, IBGC, dentre outros, que os conceitos sobre governança pública devem se nortear teoricamente, principalmente através de controles estatais, podendo ser resolvidos através de criação e implantação de estratégias, mecanismos, controles e accountability, bebendo da fonte teórica e empírica da estrutura de governança corporativa das grandes corporações privadas, a fim de atingir objetivos políticos, econômicos e sociais (Marques, 2004; Matias-Pereira, 2010; Teixeira & Gomes, 2019).

Entretanto, os documentos instrucionais seguem uma agenda neoliberal de interesses de enxugamento ou diminuição do papel do Estado na prestação de serviços públicos, por determinados governos de países mais pobres. Tais conceitos para alcançar uma boa governança pública foram inflados por uma participação democrática, equidade, prestação de serviços de qualidade com menos recursos, regulação, descentralização, livre comércio, sustentabilidade respeito aos direitos humanos, de gênero e de igualdade racial e ainda uma variedade de outros fins (Grindle, 2016; Mattos, Sauerbronn & Cruz, 2017).

Segundo o Banco Mundial a corrupção é o maior obstáculo ao desenvolvimento socioeconômico dos países em desenvolvimento, isso se foi fomentado por economistas com viés mais desenvolvimentista, graças a grande quantidade de países que que instalaram regimes democráticos e seus governos tinham que dar respostas aos cidadãos e a sociedade civil organizada (Grindle, 2012).

Nesse contexto, a pesquisas nas áreas contábeis deveriam partir não somente de uma premissa técnica e informacional, que são tecnologias limitadas e parciais, já que os processos de governança que são predominantemente políticos, sendo mais manifestos do que propriamente reais. As ações pretendidas e as ações realizadas devem ser consideradas, que permitirá um exame pelas partes interessadas, sendo importante contrastar as organizações

públicas como fornecedoras de informações de um sistema formal e hierárquico de accountability e que faça sentido para toda a sociedade (Collier, 2004).

Obviamente, seria de bom alvitre que os governos aspirassem pelos conceitos antes colocados, mas a utilidade de tais aspirações deveriam levar em consideração as condições das organizações públicas existentes em seus países, bem como a sua estrutura política, social e econômica. Dessa forma, repensar a aplicação da teoria agência sobre o tema governança, a partir de um contexto teórico e metodológico mais amplo, através de outras teorias sociais, possibilitariam a geração de mais conhecimento sobre governança pública no contexto brasileiro (Grindle, 2016; Lourenço & Sauerbronn, 2017).

Embora não seja a intenção do estudo presente realizar uma revisão bibliográfica, chama a atenção os achados na base de dados Spell no mês de junho de 2021. Observasse que na palavra-chave **governança pública** no campo de conhecimento da contabilidade, tivemos como resultado 18 artigos publicados e governança no setor público ocorreu 01 resultado.

Entretanto utilizando como palavras-chave **governança corporativa** ocorreram 383 artigos publicados na área de conhecimento de contabilidade. Enquanto no campo de conhecimento da área em Administração ocorreram 36 resultados na palavra-chave **governança pública** e 431 resultados na palavras-chave **governança corporativa**.

Combinando as palavras-chave **Governança pública** e **Saúde** no campo de conhecimento da contabilidade e administração, não obtivemos resultado em contabilidade e administração. Já as palavras-chave **Governança** e **Saúde** no campo de conhecimento de administração, obtivemos 01 resultados e nenhum em contabilidade. Com as palavras-chave **Governança pública** e **saúde pública** obtivemos 01 resultado no campo de conhecimento da administração e no campo de contabilidade, não obtivemos nenhum resultado.

O solo epistemológico por qual transita tais estudos contábeis, estão transitando majoritariamente no quadrante das dimensões propostas por Burrell e Morgan (2017), entre Funcionalista e Interpretativista para estudos nas áreas de administração e organizações e na Taxonomia de Hopper e Powell (1985) para pesquisa contábil, estão situadas majoritariamente em *Mainstream* e Pesquisa interpretativista, utilizando-se em especial a teoria da agência (Lourenço & Sauerbronn, 2017).

Os quadrantes de Burrell e Morgan (2017) trouxeram o legado de Kuhn quanto a tese da incomensurabilidade paradigmática. Tomando por base tais quadrantes, Andion (2012) construiu um novo argumento epistemológico em seus estudos em administração pública, onde classificou quatro correntes, a saber (1) Estadocêntrica e (2) Nova Administração Pública, situadas no quadrante Funcionalista, (3) Novo Serviço Público, contida no quadrante Interpretativista e (4) Pluralista, que engloba dois quadrantes, o Humanista Radical e o Estruturalista Radical.

Andion (2012) busca aprofundar o debate epistemológico, trazendo para o campo da administração pública uma análise teórica crítica sobre o caminho desse campo nas pesquisas brasileiras e a composição de suas diferentes correntes. Cada corrente apresentada para administração pública possui um determinado tipo de ênfase abrangendo diversas teorias nos estudos da administração pública brasileira.

A corrente Pluralista enfatiza que a atuação de uma sociedade civil mobilizada deve ser promotora de uma mudança social, bem como estudar as relações entre Estado e a sociedade, sendo o Estado um ambiente de luta de classes. A corrente do Novo Serviço Público tem ênfase em compreender a objetivamente a administração pública e a subjetividade da política (Andion, 2012).

A corrente da Nova Administração Pública e a corrente Estadocêntrica, estão situadas no quadrante Funcionalista de Burrell e Morgan (2017) e na Taxonomia de Hopper e Powell (1985). Tais correntes dão ênfase na concepção de leis universais devem ser concebidas, de

modo que expliquem como funciona a administração pública e a conduta dos atores políticos, onde as políticas públicas não passem de simples resultado de um processo central de planejamento técnico, mas de um processo incremental e político (Andion, 2012).

Quadrantes de Burrell e Morgan (2017) em estudos organizacionais	Taxonomia de Hopper e Powell (1985) em estudos contábeis	Correntes e teorias de Andion (2012) em estudos de administração pública	
<b>Humanista Radical</b>	<b>C</b> rítica	<b>Corrente Pluralista</b>	Teorias: - Novos Movimentos Sociais participativa - Democracia na administração pública
<b>Estruturalista Radical</b>			Teorias: - Movimentos Sociais - Estado Capitalista
<b>Interpretativista</b>	<b>Interpretativista</b>	<b>Corrente do Novo Serviço Público</b>	Teorias: - Coprodução de serviços públicos - Participação comunitária e da sociedade civil - Humanistas e do discurso - Novas do desenvolvimento
<b>Funcionalista</b>	<b>Mainstream</b>	<b>Corrente Estadocêntrica</b>	Teorias: - Administração científica - Burocracia - Progressive Public Administration - Comportamentais - Sistemas
		<b>Corrente da Nova Administração Pública</b>	Teorias: - Escolhas públicas - Agência - Neo-institucionalismo

Quadro 1: Paradigmas sociológicos convergentes e teorias de administração pública  
Elaborado pelo autor com base em Burrell e Morgan (2017), Hopper e Powell (1985) e Andion (2012).

Para Paes de Paula (2016) a tese da incomensurabilidade de paradigmas que foi evidenciada nos estudos organizacionais de Burrell e Morgan (2017), acarretou uma guerra paradigmática, pois os autores trouxeram uma visão de Kuhn sobre as ciências naturais e a aplicaram para as ciências sociais, algo nem sempre é possível. Como tentativa de alternativa aos paradigmas estabelecidos, a autora recorre ao filósofo alemão Jürgen Habermas, que vincula a filosofia e a ciência, propondo uma nova teoria do desenvolvimento do conhecimento.

O resultado da obra de Habermas versa que a teoria crítica influenciou imensamente a teoria social. Algumas características da teoria crítica são o seu contraponto ao positivismo

como única fonte de conhecimento, em que o leva a reduzir a epistemologia a uma metodologia meramente mecanicista. A autorreflexão promove a aceitação da relevância da ação humana na criação do conhecimento (Gaffikin, 2006).

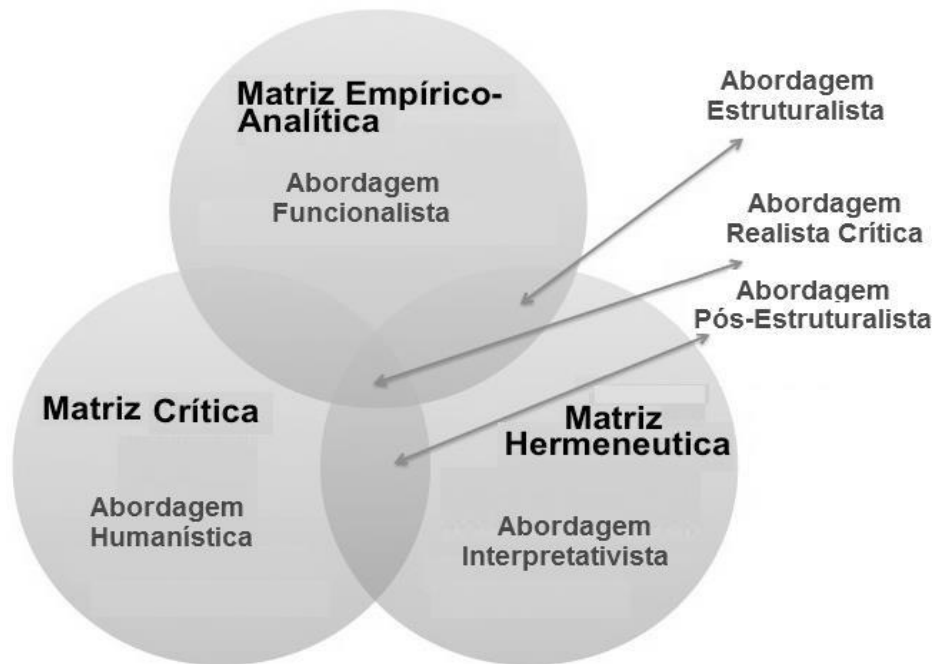


Figura 3: Matrizes Epistêmicas e Abordagens sociológicas Elaborado pelo autor adaptado de Paes de Paula (2016).

Em sua pesquisa realizada no ano de 2012, a autora ora citada, a partir desse achado, identificou 06 paradigmas sociológicos, que norteavam os estudos organizacionais. Foram três abordagens chamadas de puras: Funcionalista, Interpretativista e Humanista) e três abordagens chamadas de híbridas (Estruturalista, Pós-estruturalista e Realista Crítica). As abordagens sociológicas puras encontram-se dentro de três matrizes epistêmica e as três abordagens híbridas aparecem na intercessão entre as matrizes citadas (Paes de Paula, 2016).

O paradigma das ciências naturais exerceu grande influência nas ciências sociais e humanas, sendo o empirismo uma manifestação isenta, apolítica e imparcial dos fatos e fenômenos. A Teoria da agência explica um sistema densamente articulado e entrelaçado com as premissas neoclássicas e o método empírico, apontando uma explicação e a devida correção para um sistema que sustenta a hierarquia da organização e que pode ser aplicado de maneira universal (Hunt III; Hogler, 1990).

A teoria da agência foi formulada a priori, para aplicação em empresas de capital aberto, onde acionistas buscavam controlar de algum modo as atividades dos gestores de suas empresas. Entretanto, Jensen e Meckling (1976) consideram que a maioria das organizações sejam privadas ou públicas, voltadas ou não para o lucro, não passam de ficções ou construtos artificiais criados por leis, assumindo uma individualidade, que serve como conexão para um conjunto de relações contratuais entre indivíduos.

O aparato estatal se utiliza das informações contábeis de auditoria e para se destacar nas complexidades das relações humanas, seus governantes acreditam na superioridade técnica de métodos de gestão financeira, onde os números contábeis poderiam legitimar as relações de poder (Chua, 1986).

A escolha teórica é restrita desde o início pelas crenças, valores e interesses que regem

os pesquisadores e as suas comunidades epistêmicas nas quais estão inseridos, não sendo diferente na área contábil e de administração, onde seus princípios em fornecer informações financeiras e econômicas de organizações e países devem ser precisas e ter credibilidade (Modell, 2015).

#### 4. Conclusão

Este ensaio se propôs a entender e refletir sobre quais as abordagens dominantes e alternativas à conceituação de governança presentes na literatura e como essas abordagens são apresentadas na área de saúde pública em pesquisas contábeis e de administração sobre o temano Brasil. Para isso, foram analisados documentos oficiais do TCU e em quais literaturas ou regramentos internacionais influenciaram tais documentos.

De forma geral, os estudos sobre governança em âmbito público, se vinculam a teoria da agência, adotando avaliações de controle para mensurar os níveis de transparência, corrupção e aplicação dos recursos públicos. Percebemos anteriormente pela quantidade de artigos empíricos, tais observações são de modo inerente e carregadas de teorias, que são suscetíveis à inevitável influência das premissas epistêmicas hegemônicas na academia brasileira.

Utilizou-se a base Spell para conhecer o estado da arte de pesquisas contábeis sobre o tema governança em saúde pública. Procurou-se, outrossim, em literaturas nacionais e estrangeiras sobre a temática governança pública que tivessem um olhar sobre governança pública diverso da abordagem clássica da teoria da agência. Argumenta-se que, tendo por base a literatura e os achados, a governança pública é bastante influenciada não somente no Brasil, mas em boa parte do mundo pela teoria da agência e outras teorias econômicas. Nas pesquisas de gestão brasileira essa constatação se evidencia pela pouca produção de artigos com um viés mais crítico e reflexivo.

Os artigos mais empíricos têm primazia, os quais se utilizam direta ou indiretamente da abordagem econômica ou de agência para estudar determinados fenômenos. A governança em saúde pública ocupa um lugar menos relevante ainda em pesquisas contábeis pátrias, não sendo encontrado nenhum artigo, seja empírico ou crítico sobre o tema.

Dentro do contexto sociológico e teórico, tais estudos baseiam-se principalmente dentro da dimensão paradigmática funcionalista proposta por Burrell e Morgan (2017), no campo contábil dentro da taxonomia proposta por Hopper e Powell (1985) chamada de Mainstream e Andion (2012) em seu trabalho sobre administração pública, esses estudos situam-se dentro das correntes da Nova Administração Pública e Estadocêntrica.

Dentro do campo organizacional, fugindo dos paradigmas sociológicos, podemos situar que os atuais estudos em sua maioria sobre governança pública desenvolvidos no Brasil, conforme verificado na base Spell, encontram-se dentro de uma Abordagem Funcionalista situada na matriz epistêmica empírico-analítica presente nos estudos de Paes de Paula (2016). Foi observado ainda, conforme estudos e documentos institucionais de organismos internacionais que a influência tanto da Teoria da Agência, quanto de outras teorias positivistas, está norteando os referenciais utilizados pelo TCU, onde prevalece a ênfase no controle, na eficiência, no accountability, no combate a fraudes e a corrupção.

Concordando com Gaffikin (2006), verificamos que a utilização da Teoria da Agência pela academia de gestão em parte é ideológica, onde as práticas contábeis e de gestão são permeadas pelos interesses dos grupos econômicos hegemônicos, adotando princípios do neoliberalismo, em que a base econômica do monetarismo seguido por Milton Friedman e da Escola de Chicago, veio a dominar pensamentos contemporâneos, mesmo que adaptadas pelos pesquisadores mais atuais.

Percebe-se o mesmo cenário no Brasil no tocante ao tema governança, conforme pesquisa a base Spell, pois a quantidade de artigos produzidos pela área de conhecimento em contabilidade, na área privada, ou seja, em Governança Corporativa são mais de 20 vezes



maiores que em Governança Pública.

Já no campo da Administração, o tema Governança Corporativa, são mais de 12 vezes maiores que em Governança Pública. Essa chamada ideologia do interesse de pesquisa em corporações de capital aberto é mais do que em órgãos ou entidades públicas. O que demonstra que os interesses sobre corporações privadas despertam um interesse maior entre os estudiosos do tema. A governança pública se mostra um desafio global e atual, antigos conceitos e teorias aplicáveis a grandes corporações ou aos países desenvolvidos, precisam ser adaptados, moldados ou melhorados para a realidade dos países mais pobres ou em desenvolvimento.

A chamada boa governança é atingida somente por nações que seguem determinadas práticas ou soluções universais, definidas por organismos internacionais, quando se sabe que governança pública é um processo complexo e contínuo. As diversas sociedades deveriam desenvolver e implementar práticas conforme suas capacidades e configurações institucionais, o seu próprio modelo de governança, preferencialmente não sofrerem influências de outros países, que buscam satisfazer os seus objetivos.

Dentro do âmbito governança pública em saúde no contexto brasileiro, temos um grande desafio frente ao tamanho do maior sistema público de saúde do mundo, devido as características territoriais, regionais, econômicas e sociais dentro de um país desigual, onde o pleno direito à saúde dos seus cidadãos ainda não é uma realidade.

A governança pública em saúde é um campo fértil para o desenvolvimento de pesquisas críticas nos campos de contabilidade, devido à complexidade do SUS e da federação brasileira com seus diversos poderes e instâncias, possibilitaria uma revisitação em outras teorias sociais, que se enquadrem mais ao nosso contexto. Diante de todo esse contexto, cabe a nós, acadêmicos ou não, a luz dos fatos e acontecimentos contemporâneos pandêmicos, verificarmos se ainda ocorre uma certa debilidade cidadã e como estão funcionando os espaços institucionais participativos na saúde pública e se ocorre algum tipo cerceamento estatal.

Como recomendação para futuras investigações sobre governança pública na área da saúde, sugere-se que sejam realizados estudos críticos mais aprofundados quanto ao funcionamento e as políticas públicas implementadas no âmbito do SUS. Espera-se que os achados desta investigação, estimulem a realização de outras pesquisas que abordem governança pública e a saúde pública brasileira, através outras perspectivas teóricas alternativas, e que complementem este estudo, com a inclusão de novas análises nacionais e internacionais sobre os temas.

## Referências

Andion, C. (2012). Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. *Cadernos Ebape*. BR, 10, 01-19.

Bôas Filho, O. V. (2016). A governança em suas múltiplas formas de expressão: O delineamento conceitual de um fenômeno complexo. *REI-Revista estudos institucionais*, 2(2), 670-706.

Borges, G., & Neto, L. M. (2020). Governança em saúde pública: mecanismos e critérios avaliativos em processos de participação cidadã. *Desenvolve Revista de Gestão do Unilasalle*, 9(3), 27-44.

Brasil, S. F. D (1988). *Constituição da república federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico.

Burrell, G., & Morgan, G. (2017). *Sociological paradigms and organizational analysis: Elements of the sociology of corporate life*. Routledge.

Buss, P. M., Machado, J. M. H., Gallo, E., Magalhães, D. D. P., Setti, A. F. F., Franco Netto, F. D. A., & Buss, D. F. (2012). Governança em saúde e ambiente para o desenvolvimento sustentável. *Ciência & saúde coletiva*, 17, 1479-1491.

Buta, B. O., & Teixeira, M. A. C. (2020). Governança pública em três dimensões:

conceitual, mensural e democrática. *Organizações & Sociedade*, 27, 370-395

Cadbury, A. (1992). *Cadbury report: The Financial Aspects Of Corporate Governance*. Recuperado em 07 de junho de 2021 de <https://ecgi.global/sites/default/files//codes/documents/cadbury.pdf>

CIPFA, I. (2013). *Good Governance in the Public Sector—Consultation Draft for an International Framework*. Working Paper. Recuperado em 07 de junho de 2021 de <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>

Chua, W. F. (1986). Radical developments in accounting thought. *Accounting review*, 601-632.

Collier, P. M. (2005). Governance and the quasi-public organization: a case study of social housing. *Critical Perspectives on Accounting*, 16(7), 929-949.

da União, T. D. C. (2021a). *Governança Pública*. Recuperado em 07 de junho de 2021 de <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>

da União, T. D. C. (2021b). *Saúde*. Recuperado em 07 de junho de 2021 de <https://portal.tcu.gov.br/saude/governanca-em-saude/>

Gaffikin, M., *The Critique of Accounting Theory*, School of Accounting & Finance, University of Wollongong, Working Paper 25, 2006. Recuperado em 07 de junho de 2021 de <https://ro.uow.edu.au/accfwp/41>

Grindle, M. (2012). Good governance: The inflation of an idea. *Planning ideas that matter*, 259-282.

Grindle, M. S. (2017). Good governance, RIP: A critique and an alternative. *Governance*, 30(1), 17-22.

Hopper, T., & Powell, A. (1985). Making sense of research into the organizational and social aspects of management accounting: a review of its underlying assumptions. *Journal of management Studies*, 22(5), 429-465.

Hunt III, H. G., & Hogler, R. L. (1990). Agency theory as ideology: A comparative analysis based on critical legal theory and radical accounting. *Accounting, Organizations and Society*, 15(5), 437-454.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. (2009). *Código das melhores práticas de governança corporativa*. Recuperado em 07 de junho de 2021 de <http://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305-360.

Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40, 479-499.

Lourenço, R. L., & Sauerbronn, F. F. (2017). Uso da Teoria da Agência em Pesquisas de Contabilidade Gerencial: premissas, limitações e formulações alternativas aos seus pressupostos. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 158-176.

Marques, M. D. C. D. C. (2007). Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. *Revista de Administração Contemporânea*, 11, 11-26.

Martins, H. F., Mota, J. P., & Marini, C. (2019). Modelos de negócio na esfera pública: o modelo canvas de governança pública. *Cadernos EBAPE. BR*, 17, 49-67.

Matias-Pereira, J. (2010). A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 2(1), 109-134.

Mattos, B. M., Sauerbronn, F. F., & Cruz, C. F. (2017). Práticas Governança em Organizações Sociais de Saúde no Estado do Rio de Janeiro. *Revista de Contabilidade da UFBA*, 11(2), 24-44.

OCDE (2004). G20/OECD Principles of Corporate Governance. Recuperado em 07 de junho de 2021 de <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264236882-en.pdf?expires=1547133991&id=id&accname=guest&checksum=A03CC46A16D3518946CEBAD37E0941E5>

Oliveira, A. G. D., & Pisa, B. J. (2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública-instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, 49, 1263-1290.

Paes de Paula, A. P. (2016). Para além dos paradigmas nos Estudos Organizacionais: o Círculo das Matrizes Epistêmicas. *Cadernos Ebape. br*, 14(1), 24-46.

Paim, J. S. (2008). *Reforma sanitária brasileira: contribuição para a compreensão e crítica*. Editora Fiocruz.

Pessoa, R. M., Muniz, R. M., & Ckagnazaroff, I. B. (2020). Governança colaborativa para pesquisa em saúde: implicações da análise do Programa Pesquisa para o Sistema Único de Saúde: implications from analysis of the Research Program for the Unified Health System. *Revista do Serviço Público*, 71, 154-182.

Sauerbronn, F. F., & Faria, A. (2012, September). Pluralismo no Estudo da Agência em Contabilidade: Contribuições da Perspectiva da Prática Social. In III Congresso Nacional de Administração e Ciências Contábeis–AdCont 2012.

Sauerbronn, F. F. (2017). Governança pública em saúde pós-reforma gerencial no Brasil: Reconciliando perspectivas para uma análise multinível. *Administração Pública e Gestão Social*, 9(3), 148-158.

Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43, 347-369.

Teixeira, A. F., & Gomes, R. C. (2019). Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público Brasília*, 70(4), 519–550.

Ulhøi, J. P. (2007). Revisiting the principal-agent theory of agency: comments on the firm-level and cross-national embeddedness theses. *Journal of Organizational Behavior*, 28(1), 75-80.

World Bank (2007). Chapter 12. governance and management. In: *Global Evaluations Sourcebook*. Recuperado em 07 de junho de 2021 de [http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/grpp\\_sourcebook\\_chap12.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/grpp_sourcebook_chap12.pdf)