

DISTORÇÕES E DISFUNÇÕES DO CONSENSO DE WASHINGTON NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Carlos Antonio Teixeira Gomes¹ (cagomes@id.uff.br)
Gabriel Draia Vieira² (gabrieldraia@id.uff.br)
Joel de Lima Pereira Castro Junior³ (joelcastro@id.uff.br)
Programa de Pós-graduação em Administração (PPGAd)
Universidade Federal Fluminense (UFF)

¹ Os autores agradecem o apoio recebido da CAPES na forma de apoio financeiro para o PPGAd / UFF e na forma de bolsas para discentes.

² Os autores agradecem o apoio recebido da CAPES na forma de apoio financeiro para o PPGAd / UFF e na forma de bolsas para discentes.

³ Os autores agradecem o apoio recebido da CAPES na forma de apoio financeiro para o PPGAd / UFF e na forma de bolsas para discentes.

1 INTRODUÇÃO

Instituições sediadas em Washington, que integravam a rede de burocracia e de *think tanks* da época, tais como: o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, *Institute for International Economics* entre outras, se reuniram na capital estadunidense em novembro de 1989 para apresentar um conjunto de propostas para reformas econômicas que pudessem garantir o crescimento sustentável de países em desenvolvimento, em especial para a América Latina, que durante a década de 1980, enfrentava uma grave crise econômica. Quase todos os países da região sofriam com a hiperinflação, além do aumento da dívida externa, fuga de capitais estrangeiros e nacionais e estagnação econômica. Este período, se notabilizou como a “Década Perdida” (BATISTA, 2002).

Essa reunião ficou conhecida como o “Consenso de Washington” por combinar as principais propostas da época sobre reformas econômicas e políticas em uma agenda desenvolvimentista que tinha como diretrizes a adoção de taxas de câmbio competitivas, o incentivo às exportações, a liberalização das importações e a gestão responsável das finanças públicas (SILVEIRA, 2019), além da redução do papel do Estado ao mínimo na atividade econômica (GUIMARÃES, 2017).

A nova agenda recebeu críticas tanto da comunidade econômica de Washington quanto dos países da América Latina, provocando forte resistência de ambos os lados. O temor se dava em virtude da complexidade da adoção do novo modelo de gestão da política econômica, que exigiria uma reviravolta na abordagem tradicional da região, passando do modelo econômico baseado em substituição das importações e altos custos de proteção, para um sistema baseado na auto regulamentação do mercado, representando profundos ajustes estruturais e um novo paradigma no processo de reformas (WILLIAMSON, 1990).

A transformação passava pela substituição de um modelo de política conservador e autoritário, onde o Estado atuava como agente de intervenção nas políticas econômicas para um modelo baseado na liberalização do comércio internacional e na promoção das exportações, reduzindo significativamente a participação do ente público na atividade econômica. Este tipo de estratégia orientada ao mercado, enfatiza características de economias capitalistas e foi tida como “uma espécie de expressão mágica para o pensamento neoliberal e para a abordagem de Washington” (BRESSER-PEREIRA, 1991).

As propostas do Consenso de Washington também foram criticadas pela forma em que se deu a abertura das economias latino-americanas de maneira ampla e irrestrita sucumbindo às pressões externas em meio à crise econômica.

O Consenso de Washington documenta o escancaramento das economias latino-americanas, mediante processo em que acabou se usando muito mais a persuasão do que a pressão econômica direta, embora esta constituísse todo o tempo o pano de fundo do competentíssimo trabalho de convencimento. Certamente, uma versão mais sofisticada e sutil das antigas políticas colonialistas de *open-door* nas quais se apelava, sem maiores constrangimentos, à força das canhoneiras para “abrir os portos de países amigos”. Por serem menos ostensivas, as pressões atuais são mais difíceis de combater (BATISTA, 1994).

A importação dos ideais do Consenso de Washington pelos países latino-americanos fez abrir não somente a economia desses países, mas também a administração pública, que importou os modelos de gestão em ascensão nos países mais desenvolvidos por ocasião da reforma dos Estados. Concomitante à reunião do consenso, desenvolviam-se as teorias da Nova Gestão Pública (*New public management* - NPM), que teve início na década de 80 nos Estados Unidos, no governo Reagan, a partir do movimento de importação do modelo

gerencial da iniciativa privada para o setor público e foi consolidado no Reino Unido, no governo Thatcher, na busca de tornar o Estado mais eficiente e gerencial na tentativa de superar a crise econômica mundial que se agravou ao longo dessa década (CAPOBIANGO et al., 2013).

Nesse contexto, este trabalho tem o objetivo de discutir como o Consenso de Washington, sob a perspectiva de sua implantação via NPM, e suas ferramentas aplicadas geraram distorções na busca de maior eficácia e eficiência na administração pública. Assim, foram examinadas tais distorções em três órgãos em diferentes esferas da administração pública brasileira: o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ/RJ), a Controladoria Geral da União (CGU), e o Sistema Único de Saúde (SUS). Para atender ao objetivo central, este trabalho foi organizado em termos das seguintes seções: a) introdução geral contextualizando o objetivo; b) breve revisão do Consenso de Washington; c) discussão focada nos princípios diretamente relacionados à NPM; e d) relato de três evidências das disfunções do Consenso de Washington criadas com a implantação da NPM. Finalmente, foi apresentada a Nova Governança Pública (*New public governance* – NPG) como uma proposta para melhoria das distorções da NPM.

2 O CONSENSO DE WASHINGTON

Com o objetivo de aproximar os opositores da nova agenda econômica e dirimir dúvidas sobre a adoção das reformas recomendadas para a América Latina, o *Institute for International Economics* (atual *Peterson Institute for International Economics* - *PIIE*) organizou uma conferência que denominou “*Latin America Adjustment: How Much has Happened?*”, realizada em novembro de 1989, na capital estadunidense. Estavam representados nessa conferência instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o *Federal Reserve Board*, economistas e pensadores neoliberais da América Latina – (Argentina, Brasil, Chile, México, etc.) e demais grupos de *think tanks* interessados em realizar estudos sobre medidas de ajustes relevantes para a política econômica desses países (BANDEIRA, 2002; MARANGOS, 2009; WILLIAMSON, 1990).

O evento serviu para que Williamson, acadêmico e economista do *Institute for International Economics*, apresentasse a inédita publicação, intitulada “*What Washington means by policy reform*”, que reunia um conjunto de propostas para reformas econômicas que pudessem garantir o crescimento sustentável de países em desenvolvimento. Esse conjunto de reformas apresentava características e objetivos específicos, que o autor julgava ser o pensamento comum sobre políticas econômicas entre os tecnocratas de Washington para o sucesso das reformas exigidas para o desenvolvimento dos países latino americanos. A reunião desses conceitos resultou no capítulo de introdução do livro “*The Progress of Policy Reform in Latin America*” publicada no ano seguinte, e que deu origem a expressão Consenso de Washington, que posteriormente se constituiria na matriz do neoliberalismo e do fundamentalismo de mercado (BANDEIRA, 2002; BRESSER-PEREIRA, 1991; MARANGOS, 2009; RODRIK, 2006; WILLIAMSON, 2003).

Apesar de sua proposta acadêmica, o consenso apresentou uma reunião de conceitos com objetivos peculiares. Uma espécie de “menor denominador comum” de políticas econômicas para países em desenvolvimento, dando um caráter oficioso a esse instrumento; ou ainda uma espécie de “Dez Mandamentos” recomendados pelas principais instituições neoliberais de Washington para que as reformas necessárias para o desenvolvimento dos países latino americanos lograssem êxito (BATISTA, 1994; MARANGOS, 2009;

WILLIAMSON, 1990, 2003): a) Déficits Fiscais; b) Prioridades de Despesas Públicas; c) Reforma Tributária; d) Taxas de Juros; e) Taxa de Câmbio; f) Política Comercial; g) Investimento Estrangeiro Direto; h) Privatização; i) Desregulamentação; e, j) Direitos de propriedade.

3 REFLEXOS DO CONSENSO DE WASHINGTON NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A seguir serão descritos e discutidos os princípios políticos e econômicos sugeridos pelo Consenso de Washington que causaram impactos na atuação dos Estados, permeando novos e eficientes processos que refletiram na administração pública e foram absorvidos pela corrente internacional da Nova Gestão Pública (*New public management* – NPM), na linha do consenso (FONTES FILHO, 2014; MARTINS, 2018).

3.1 Disciplina fiscal

O propósito deste conceito é implantar processos bem definidos de planejamento e controle dos gastos orçamentários, com a participação responsável dos gestores, visando reduzir o endividamento do Estado e promovendo o equilíbrio entre receitas e despesas públicas, afim de que os gestores possam analisar os recursos e realocá-los de forma eficiente e eficaz, para o cumprimento de políticas públicas de enfrentamento do desemprego e do subemprego e das metas estabelecidas como imprescindível ao desenvolvimento do Estado (WILLIAMSON, 1990).

A visão "keynesiana" de estimular grandes déficits orçamentários para garantir o crescimento da economia não era bem aceita pelas entidades sediadas em Washington, pois estas acreditavam em disciplina fiscal e orçamento equilibrado. O “modelo keynesiano-fordista-assistencial-burocrático” adotado mundialmente para livrar os países da Grande Depressão iniciada em 1929, levou os governos a um ponto em que não eram mais capazes de financiar seus gastos e entraram em uma grave crise fiscal que refletiu na economia, tornando o modelo o responsável não só pelo apogeu, mas também pelo declínio da economia mundial (FILHO; GURGEL, 2018).

O Fundo Monetário Internacional (FMI) trata o controle do déficit fiscal e o orçamento equilibrado como condição *sine qua non* para a consecução de empréstimos para os países em desenvolvimento, embora, de acordo com diferentes pontos de vista, disciplina fiscal não implica, necessariamente, em orçamento equilibrado (MARANGOS, 2009).

Sendo assim, para que países em desenvolvimento pudessem contrair financiamentos junto às entidades monetárias internacionais tiveram que adotar tais medidas na tentativa de sair da crise. Para conseguir a redução dos déficits fiscais e o equilíbrio orçamentário, os governos se concentraram na redefinição da atuação estatal na economia, na redução dos gastos públicos e na substituição do modelo burocrático weberiano por um modelo gerencial de administração pública. Esse modelo gerencial foi um dos principais fundamentos da reforma administrativa empregada pelos países em busca do controle dos gastos públicos e da melhor qualidade dos serviços públicos (ABRUCIO, 1997).

3.2 Prioridades da despesa pública

O propósito do conceito de prioridades da despesa pública é apoiar o gestor na tomada de decisões para a composição dos gastos públicos, como por exemplo, a alocação eficiente dos recursos baseada nas necessidades primordiais do Estado. A eficácia das reformas políticas é fruto das decisões estratégicas, amparada por modelos que otimizem a aplicação de recursos em educação, saúde e a infraestrutura pública, bem como, a redução ou eliminação de despesas em áreas com pouco ou nenhum retorno econômico.

Isso exige maior responsabilidade dos gestores para examinar a necessidade de redução dos déficits fiscais, baseado em critérios previamente definidos como, por exemplo, análise de custos, finalidade da atividade, as alternativas, o desempenho e as consequências da não execução das atividades para a tomada de decisão sobre o aumento das receitas ou diminuição das despesas (MARANGOS, 2009; WILLIAMSON, 1990).

O movimento mais proeminente observado na administração pública decorrente dessas diretrizes do Consenso de Washington foi o “gerencialismo”, modelo de gestão adotado a fim de tornar o Estado mais eficiente através da implantação de ferramentas da gestão privada na administração pública, marcante na primeira fase do desenvolvimento da NPM na Inglaterra (ABRUCIO, 1997).

O foco na redução de custos e na eficiência da aplicação dos recursos foi defendido na época como forma de permitir a alocação mais racional dos recursos públicos, mas retirou do foco do gestor o principal objetivo do serviço público que é criar valor para os cidadãos. Pollitt e Talbot (2003) criticaram a perspectiva *top-down* dessas medidas adotadas no modelo da NPM, que isolava os agentes públicos e deixava de fora do processo os cidadãos, que são os maiores interessados, classificando o modelo como “neotaylorista”.

3.3 Reforma tributária

A Reforma tributária é uma das soluções encontradas para atingimento dos melhores resultados no combate ao déficit fiscal e pode ser implantada através de um novo modelo de arrecadação com o propósito de aumentar a receita. Em um cenário de incertezas socioeconômicas, como a América Latina, de acordo com Williamson (1990), deve-se estimular a criação de novos e bem definidos processos, com a participação responsável dos gestores, para definir a ampliação da base tributária, visando incluir a receita de juros sobre ativos mantidos no exterior (“capital de fuga”) e a redução das taxas marginais para um nível moderado, a fim de que essas ações possam estimular investimentos privados.

Observando as vantagens e desvantagens e os impactos causados pela implantação das reformas tributárias, é possível perceber que este modelo de gestão, assegura a redução de impostos de forma eficiente e eficaz sobre o capital e as contribuições previdenciárias das organizações em detrimento da incidência de impostos sobre os mais pobres. Essas diretrizes tributárias em busca de elevar a arrecadação e o investimento privado foram adotadas pelos Estados em suas reformas administrativas, o que pode ser observado no livro “Reinventando o governo” de David Osborne e Ted Gaebler, livro este que orienta e consolida o conceito americano da NPM (PAULA, 2005).

O problema da implantação de tais medidas nos países em desenvolvimento foi evidenciado por Keinert e Silva (1993) ao criticarem a obra *Reinventando o governo*. As autoras indicaram problemas que o modelo sofreria ao ser implantado em um país menos desenvolvido, devido a diferença econômica, política e social, tais como a dificuldade de estimular o investimento privado na área social, de organizar e profissionalizar a administração pública e implantar uma gestão democrática eficaz.

3.4 Privatização

De maneira geral, a justificativa para a privatização é a implantação de modelos eficientes e eficazes de gerenciamento a fim de assegurar a correta alocação de recursos financeiros contando com a participação responsável dos gestores para melhor desenvolvimento das organizações. Tomando por base empresas privadas, onde os gestores são responsáveis pela tomada de decisões estratégicas baseados na necessidade de obter lucro

sob a ameaça de resultados operacionais negativos, enquanto em empresas estatais a aplicação de recursos, não necessariamente, tem a obtenção de resultados positivos como objetivo fim.

Um processo de privatização eficiente deve ter como principais objetivos a desoneração do orçamento público pela obtenção de recursos financeiros com a venda de empresas, numa visão a curto prazo; a desobrigação de aplicação de recursos financeiros na sua manutenção na ótica de longo prazo; além de estimular a concorrência no mercado, estipular normas que disciplinem setores estratégicos como eletricidade, portos e comunicações. É importante ressaltar que as empresas estatais têm, em sua maioria, uma cultura fortemente nacionalista, fator esse duramente combatido pela tecnocracia de Washington.

Esse conceito é decorrente da bandeira levantada pela burocracia washingtoniana nos últimos anos, apoiado por entidades como FMI e o Banco Mundial (Entidades de Washington) que visavam disseminar de forma efetiva este processo pela América Latina e demais países desenvolvidos pelo mundo. A opinião de Williamson (1990) sobre este assunto é:

A privatização pode ser muito construtiva quando resulta em aumento da concorrência e útil onde diminui as pressões fiscais, mas não estou convencido de que o serviço público seja sempre inferior à aquisição privada como força motivadora. Sob certas circunstâncias, como onde os custos marginais são menores que os custos médios (por exemplo, no transporte público) ou na presença de transbordamentos ambientais muito complexos para serem facilmente compensados pela regulamentação (por exemplo, no caso do suprimento de água), eu continuo acreditar que a propriedade pública é preferível à empresa privada. Mas essa visão não é típica de Washington.

Esse modelo partia da premissa que existia a concorrência no mercado, o que levaria a melhoria e o barateamento dos serviços. Porém, a inexistência de concorrência na prestação de alguns serviços públicos, principalmente aqueles que não são atrativos ao setor privado e que, geralmente, tem elevado impacto social, garantia a posição monopolista da empresa privatizada, sem o barateamento do serviço, aumento de qualidade e todos os problemas advindos da existência de monopólios nos setores (FREITAS, 2013).

3.5 Desregulamentação

A desregulamentação busca incentivar a entrada de novas empresas através da diminuição de entraves legais, principalmente com a flexibilização de legislações trabalhistas, tributárias e ambientais, atraindo novos investimentos e permitindo a destinação dos recursos para o atendimento de novas demandas do setor público. O sucesso desse programa nos Estados Unidos, iniciado no governo Carter e consolidado no governo Reagan, gerou em Washington a percepção de que poderia ser estendido a outros países.

Essas diretrizes foram especialmente discutidas para a implantação nos países da América Latina que teriam especial atenção devido a estarem entre as economias mais regulamentadas do mundo, e que aliado à baixa remuneração dos gestores da administração pública, era propício a criação de um ambiente de alto potencial para atos de corrupção. Dentre os principais mecanismos regulatórios da economia latino-americana, temos:

controles sobre o estabelecimento de empresas e novos investimentos, restrições sobre entradas de investimentos estrangeiros e saídas de remessas de lucros, controle de preços e barreiras à importação, alocação discriminatória de crédito, altas taxas de imposto de renda combinadas com impostos discricionários, limites de demissão de funcionários (WILLIAMSON, 1990).

As ferramentas de desregulamentação também foram abarcadas pela NPM em um segundo momento, chamado de “*consumerism*”, quando o cidadão passa ser considerado

consumidor dos serviços públicos e para atender à seu interesse por melhores serviços foi adotada a flexibilização da gestão e a preocupação com a qualidade (ABRUCIO, 1997).

Para tornar o Estado mais eficiente e os serviços públicos de melhor qualidade, os governos que adotaram a NPM implantaram ferramentas de mercado na administração pública, como observado por Paula (2005) na criação de agências públicas com autonomia de gestão e de organizações de direito privado sem fins lucrativos que prestam serviços públicos.

4 EVIDÊNCIAS “NEGATIVAS” DO CONSENSO DE WASHINGTON NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Os princípios defendidos pelo Consenso de Washington foram difundidos pelos países latino americanos que passaram a adotar medidas de liberalização das economias nacionais de maneira acelerada devido a pressão externa. Não foi diferente no Brasil, que viu esse processo ser iniciado em 1990 no governo Collor com a promulgação da Lei nº 8.031 de 12 de abril de 1990 que criava o Programa Nacional de Desestatização (PND), sendo renovado em 1997 no governo Fernando Henrique que revogou a Lei de 1990, e atualizou os procedimentos em um novo PND mantendo os objetivos do programa anterior, influenciado por uma nova onda de pressão externa chamada por Bresser Pereira de “Segundo Consenso de Washington” (BRESSER-PEREIRA, 2003; FONTES FILHO, 2014; FREITAS, 2013).

Os organismos multilaterais foram também patrocinadores da difusão pelo mundo do movimento gerencial para o setor público baseado em princípios de mercado com o objetivo de promover a modernização do aparelho do Estado, sendo que no caso da América Latina esses princípios já estavam embutidos no Consenso de Washington (CAVALCANTE, 2017). Tais princípios e práticas da gestão pública alinhados ao Consenso são componentes da fase inicial da Nova Gestão Pública (*New public management* – NPM), a fase do gerencialismo (MARTINS, 2018).

O gerencialismo foi implantado no Brasil durante a reforma administrativa proposta em 1995 por Bresser Pereira, então chefe do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com a justificativa da necessidade de redefinição do papel do Estado para saída da crise econômica. A reforma era pautada na “reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” e tinha como objetivo trazer ao aparelho do Estado maior governança e tornar mais eficiente o Estado, através das agências autônomas e das organizações sociais (BRASIL, 1995).

Paula (2005) discorre em seu trabalho sobre a administração pública brasileira partindo do gerencialismo implantado com a reforma administrativa de 1995 e mostra a proximidade com o conceito inglês da NPM, podendo ser observadas características do “gerencialismo puro”, tais como as práticas gerenciais do setor privado aplicadas ao setor público em busca de eficiência, e características do *consumerism*, tais como a flexibilidade da gestão através da criação das agências autônomas e das organizações sociais e a gestão da qualidade total através do Programa de Qualidade e Participação na Gestão Pública. A autora reforça essa proximidade ao pontuar que Bresser-Pereira planejou suas ações no MARE após retorno de viagem ao Reino Unido onde foi estudar a experiência gerencialista a fim de criar um modelo adaptado à realidade do Brasil.

A aplicação desses princípios na administração pública não resultou em um abandono total do patrimonialismo, da burocracia weberiana e do gerencialismo, devido às características culturais brasileiras, mas o estabelecimento de um modelo híbrido flexível de administração pública mais voltado às práticas orientadas para o mercado em detrimento da

democracia (FAVERO, 2010; IMASATO; MARTINS; PIERANTI, 2011; ZWICK et al., 2012).

Essas características do conceito brasileiro de NPM, na mesma linha do Consenso de Washington, criaram disfunções na administração pública, que poderão ser constatadas nas evidências negativas apresentadas a seguir, em três exemplos de casos reais que foram alvo de pesquisas científicas.

4.1 A Produtividade no Poder Judiciário e a Construção da Justiça Quantitativa

Cordeiro (2016), em sua dissertação para o mestrado em administração, discutiu as ferramentas de gestão introduzidas no Brasil a partir do início da década de 1990, seguindo os princípios liberalistas do Consenso de Washington para promoção da modernização da administração pública. Especificamente das mudanças para o setor judiciário sugeridas pelo Banco Mundial no documento técnico n.º 319 publicado em 1996 com o objetivo de enquadrar o Poder Judiciário dos países da América Latina e Caribe aos interesses de mercado.

A organização alvo da pesquisa foi Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ/RJ) que lançou em 2002 um pacote de modificações na gestão de processos baseado nas orientações do Banco Mundial por uma justiça mais célere. Foram implantados indicadores operacionais para controlar a produtividade e a qualidade dos processos do TJ/RJ, implantando no tribunal o que foi chamado pelo autor de “justiça quantitativa e desfigurada”, uma lógica de trabalho focada no atingimento de índices em detrimento da qualidade na prestação jurisdicional.

Cordeiro constatou que a pressão pela produtividade gerou distorções que afetaram os mais diversos atores do processo jurisdicional, dos serventuários aos magistrados, prejudicando a qualidade do serviço prestado. A principal ferramenta implantada no gerenciamento dos processos do tribunal foi o processamento integrado, que é uma espécie de linha de produção para garantir a prestação jurisdicional em escala, onde os servidores são organizados em times específicos para cada tipo de trâmite jurisdicional. Na teoria esse processo integrado criaria servidores especialistas em determinados assuntos capazes de serem mais produtivos e o serviço prestado mais padronizado. O autor faz uma comparação com as esteiras fordistas e afirma que a busca pela produtividade pregou a desumanização dos processos e foi responsável pela transformação do Judiciário em uma “linha de produção de despachos, decisões e sentenças” (CORDEIRO, 2016).

Um exemplo prático apontado pelo autor foi o atingimento do índice de 90% de redução dos Inquéritos Policiais que lotavam as prateleiras dos cartórios policiais aguardando para serem apurados crimes de homicídio. O índice mostra um grande avanço na produtividade do serviço jurisdicional, mas na realidade o que foi constatado é que os promotores optaram por arquivar em massa os inquéritos no lugar de investir em mais investigações.

As diretrizes do Banco Mundial orientam a construção de padrões decisórios no serviço jurisdicional, o que levaria a redução das incertezas de mercado e uma previsibilidade das sentenças, e colocaria o Setor Judiciário em uma posição de aliado ao desenvolvimento econômico. Mas de maneira geral essa aliança traz prejuízos para a sociedade, principalmente quando é necessário conter o avanço desenfreado da economia desrespeitando os direitos individuais, o meio ambiente e os interesses sociais.

4.2 Corrupção e Combate à Corrupção no Brasil: da Prática À Teoria

Oliveira Júnior (2013) em sua dissertação para o mestrado de administração da Universidade Federal Fluminense (UFF), abordou a relação entre a política de combate a corrupção no Brasil e suas “verdades absolutas”, implantada pela Controladoria Geral da União (CGU) - principal órgão de combate a esta prática do governo federal - no período de 2004 e 2011, com a perspectiva teórica do neo-institucionalismo econômico, o discurso neoliberal e o modelo gerencial implantado na reforma do Estado que norteiam a administração pública brasileira desde a década de 1990 com diretrizes ratificadas pelo Consenso de Washington.

O objeto dessa pesquisa é a verificação da efetividade de ações de *accountability* na esfera pública federal para o combate à impunidade, tida como estimulante para a consumação de atos ilícitos por agente público no exercício de seu cargo. Para aprimorar essas ações, foi criado em junho de 2006, o Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF), com o objetivo de armazenar as informações sobre as sanções disciplinares conferidas aos agentes públicos, bem como às entidades do Poder Executivo Federal para posterior divulgação dos resultados à sociedade, conferindo total transparência a administração pública. Como exemplo das ações implantadas o autor apresenta o trecho de notícia publicada em 8/3/2012 no site da Controladoria-Geral da União (CGU): expulsões do serviço público federal batem novo recorde em fevereiro

O número de servidores públicos federais punidos com demissão, destituição ou cassação da aposentadoria continua batendo recordes. O mais recente ocorreu no mês passado, quando 48 agentes públicos foram expulsos do serviço público, o maior número de expulsões aplicadas no mês de fevereiro desde 2003. No mesmo mês de 2011, por exemplo, foram 39; em 2010, 18; e em 2009, 41. Nos últimos nove anos, já houve 3.600 punições expulsivas, segundo dados da Controladoria-Geral da União. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2012b).

Oliveira Junior constatou que a política de combate a corrupção não atingiu efetivamente o propósito de corroborar que “impunidade gera corrupção”. Embora os resultados dessa política tenham confirmado o crescimento anual da quantidade de sanções disciplinares aplicadas a servidores públicos federais, esta não produziu o efeito desejado de se tornar um importante componente inibidor de práticas de corrupção por parte de servidores públicos federais, revelando que o excesso de atos de punição no passado não se correlacionam diretamente com a diminuição de práticas de corrupção no presente.

O autor identificou três hipóteses relevantes para esse estudo: a) a falta de levantamentos temporal para identificar o lapso de tempo necessário para obtenção de resultados dessa política para a sociedade civil; b) a falta de levantamentos quantitativos para identificar o número de punições necessárias para gerar impactos positivos na conduta dos agentes públicos; c) a falta de possibilidade de identificação da quantidade maior de ilícitos torna a análise da CGU ineficiente quanto a redução das práticas de corrupção.

Cada etapa deste processo foi examinada minuciosamente, com intuito de demonstrar que tanto sob os aspectos quantitativos como qualitativos, a aplicação de princípios, técnicas, normas e procedimentos adotados pela CGU, entre 2004 e 2011, para a política de combate a corrupção não possibilitaram validar que o sucesso dessa política esteja ligado a eficácia das punições expulsivas (OLIVEIRA JR, 2013).

4.3 O Problema da Comunicação na Construção de Projetos Públicos: O Caso do Prontuário Eletrônico do Sistemas de Informação em Saúde do Ministério da Saúde

Outra evidência de alguns problemas e fenômenos não identificados e, conseqüentemente, não tratados pelo NPM implantado no país depois da Reforma do Estado a partir da última década do século XX, pode ser vista no trabalho desenvolvido por Dias (2018). Esta pesquisa visou contribuir na construção metodológica para a aplicação prática da teoria de sistemas sociais (RAMAGE e SHIPP, 2020) na tecnologia de informação em Saúde, em especial na implantação do prontuário eletrônico do paciente (PEP) utilizados no Sistema Único de Saúde. A pesquisa resgatou as principais ideias de Luhmann (1993, 1995, 2012 e 2018) referentes à análise de sistemas sociais, sobretudo, a participação dos observadores em múltiplas interações.

Dias (2018) utilizou assim bases teóricas (ANDERSEM, 2003, 2007; ROTH 2014, 2015) que ajudam a estruturação prática das ideias de Luhmann a partir de formas metodológicas que utilizam um mapa de distribuição de pontos de vistas da observação dos atores, modelos para melhor compreensão dos acoplamentos diferenciais envolvidos, e tabelas de análise das operações internas dos acoplamentos identificados. Desta forma, a pessoa do observador não pode ser considerada como ponto central dos sistemas sociais. Em outras palavras: os sistemas sociais se estruturam a partir das comunicações, sem levar em conta as pessoas em si. Esta dificuldade é presente na realidade do mundo atual onde os valores sociais e culturais alteram-se numa velocidade acelerada na medida em que as interações humanas se tornam cada vez mais globalizadas e intensificadas pelos meios digitais de comunicação.

Especificamente, utilizou-se o prontuário eletrônico de pacientes para sintetizar a prática de capacitação de integração e o uso das informações do sistema de saúde, conforme o modelo proposto do Sistemas de Informação em Saúde do Ministério da Saúde (e-SUS). Entre os resultados da pesquisa, também vale ressaltar o modelo de perguntas elaborado, inspirado nas perguntas circulares, que apresentou riqueza de perspectivas, estimulando os entrevistados à reflexão, a partir do seu ponto de vista diferencial para o contexto perguntado de outro sistema. Os entrevistados foram selecionados a partir do seu envolvimento com sistema e subsistema, o que possibilitou informações de diferentes visões dos múltiplos acoplamentos diferenciais, suas regras, normatizações e modelos de tomada de decisões.

Assim sendo, percebe-se que a dificuldade comunicacional se estabelece tanto em nível pessoal, que deve ser considerada ao se analisar as falas dos entrevistados, como em nível do coletivo. A dificuldade comunicacional também ocorre nas interações de tomada de decisões dos sistemas sociais entre os campos políticos, econômicos, da saúde, da economia, da Lei ou da ciência. E, igualmente, a dificuldade comunicacional ocorre no nível físico e técnico dos sistemas informáticos gerando operações bastante complexas.

O aumento da complexidade se estabelece por diversos fatores, como pelo crescente número de atores e a conseqüente necessidade de reformulação das visões sistêmicas existentes, devido à degradação hierárquica e à miscigenação das segmentações. O segundo fator de complexidade se estabelece pelo aumento de pontos cegos na rede, o que leva a diversas visões parciais e faz com que a comunicação nem se inicie. O terceiro fator de complexidade se estabelece ao se retirar a complexidade do ambiente. É aí que surge um número cada vez maior de operações para se estabelecer a sua homeostase. O quarto fator de complexidade é observado quando são estabelecidas estruturas organizacionais que interpõem como uma organização polifônica, ou seja, com múltiplas vozes sem uma direção específica de decisão.

O resultado final da pesquisa desenvolvida por Dias (2018) mostrou a amplitude da complexidade dos interesses envolvidos, de forma que, caso as interações humanas não sejam consideradas nas suas dificuldades diferenciais, aumentam os riscos de gerar falhas e/ou soluções conflitantes. Desta forma, não basta aplicar as ferramentas de gestão de projetos a não ser que as mesmas considerem o problema comunicacional de forma a evitar as dificuldades diferenciais observadas, por exemplo, no desenvolvimento do PEP para o e-SUS no que diz respeito ao processo de tomada de decisões.

5 NOVAS PROPOSTAS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA

A crise do Consenso de Washington deu-se a partir da infeliz escolha de Williamson pelo termo que futuramente se tornaria um manifesto neoliberal. As críticas de Richard Feinberg (1990, p. 22, apud BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 5), um dos participantes do evento, ao comentar o artigo de Williamson, criou um cenário de incertezas e um ambiente de instabilidade. A eficácia do papel do Estado, investimento na prestação de serviços públicos essenciais, a reorganização de sua estrutura para a atividade econômica com processos bem definidos, com a participação responsável dos governos, a fim de que, possam analisar os recursos e realocá-los de forma eficiente e eficaz, para o cumprimento das metas estabelecidas, foi um dos pontos altos em debates, apesar de concordar que existia um movimento direcionado para uma aceitação das diretrizes propostas no consenso para equilíbrio econômico dos países latino-americanos, na sua perspectiva, a dúvida pairava entre ser tornar “uma onça esbelta e com alta capacidade de performance ou um pequeno mico?” (BRESSER-PEREIRA, 1991, MARANGOS, 2009, WILLIAMSON, 2003).

A resposta para a dúvida de Feinberg ficou clara ao olhar para os países latino-americanos que seguiram fielmente os pressupostos do Consenso de Washington e tiveram suas economias fragilizadas com a liberalização realizada rapidamente, com o custo da privatização de empresas públicas, da formação de monopólios e com a redução unilateral das barreiras alfandegárias, haja vista que os países industrializados mantiveram suas políticas protecionistas. Os reflexos negativos também fragilizaram a administração pública e atingiram a sociedade, que viu aumentar o desemprego, a pobreza e a violência urbana, bem como a redução do poder de ação dos governos, levando à crises de legitimidade dos Estados (CASTELLS, 2018; FREITAS, 2013).

O foco liberalista excessivo das medidas decorrentes do Consenso causaram “efeitos colaterais perversos” no desenvolvimento econômico dos países periféricos e semiperiféricos (MARTINS, 2018). A proposta para a solução dessas distorções foi chamada de “desenvolvimento sustentável”, e foi lançada na Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável na Conferência das Nações Unidas de 2002 em Johannesburgo, que a pesar de ter não ter avançado nas discussões sobre o tema e definição de novos acordos, foi um importante marco no debate sobre o tema (FREITAS, 2013).

O desenvolvimento econômico sustentável compreende a interrelação entre a economia, a sociedade, as instituições públicas e o meio ambiente, e aponta a “boa governança” como a forma dos governos conciliarem as necessidades das partes à administração pública. O ex-secretário geral da Organização das Nações Unidas, Kofi Annan, afirmou que “a boa governança é talvez o fator mais importante na erradicação da pobreza e na promoção do desenvolvimento” (KENNEDY et al., 2015). O ex-secretário define como:

A boa governança compreende o Estado de Direito, instituições estatais efetivas, transparência e responsabilidade na administração dos assuntos públicos, respeito

pelos direitos humanos e participação significativa de todos os cidadãos nos processos políticos de seus países e nas decisões que afetam suas vidas (REIF, 2013).

O conceito de desenvolvimento sustentável, boa governança e outras teorias preocupadas com o desenvolvimento social acompanham o crescimento das demandas democráticas em todo o mundo, que foi chamado por Huntington (1991) de “a terceira onda de democracia”. Weiss (2012) analisou as características da terceira onda nos países membros das Nações Unidas e verificou um crescimento da influência das organizações não-governamentais nesses países, que assumiram papéis importantes na promoção da cidadania, no processo de formulação e avaliação das políticas públicas e no controle das ações do governo.

O processo de democratização dos países alterou a forma como as partes interessadas se relacionam, criando uma rede formada pelos agentes públicos, o setor privado, a sociedade, a academia, os consultores independentes e os *think tanks* globais de desenvolvimento sustentável (WEISS, 2012). O autor afirmou que a administração pública incorporou as teorias da governança corporativa como forma de administrar as demandas das partes envolvidas, a boa governança. Por fim, o autor defende o conceito de governança global, como forma de gerenciar o desenvolvimento sustentável do mundo globalizado.

Bovaird (2005) afirma que o conceito de boa governança foi incorporado pela administração pública no conceito de “governança pública”, com característica mais normativa, para regular não só as atividades do setor público, mas também do setor privado e do terceiro setor. Para Kickert (1997) a Nova Gestão Pública (*New Public Management – NPM*), que vai na linha do liberalismo e do gerencialismo do Consenso de Washington, teria limitações e sugere que a gestão pública seja substituída pela governança pública, capaz de mediar as relações entre todos os atores envolvidos, considerando a existência de uma rede de influência mútua entre eles, da qual o governo também faz parte, mas sem assumir o papel central.

Osborne (2006) aponta a NPM como uma solução temporária para a crise do modelo tradicional de administração pública e a coloca em um estágio transitório entre este modelo e um novo modelo mais holístico de administração pública baseado em governança, a Nova Governança Pública (*New Public Governance – NPG*). O autor apresenta a NPG como um paradigma em ascensão, desenvolvido para atender às necessidades da administração pública do século XXI, que encara a existência de um Estado plural e pluralista, e possui o foco nas relações interorganizacionais e na governança dos processos.

Pollitt (2017) pesquisou a evolução da administração pública e apontou a NPG como o novo paradigma da administração pública, mais moderno que a NPM por não colocar a medição de desempenho na posição central do modelo. Enquanto na NPM a administração pública estaria interessada em medir a eficiência e a eficácia dos serviços entregues, na NPG o interesse estaria no impacto causado pela entrega dos serviços públicos e na apresentação desses resultados, do valor público criado, para as partes interessadas (BOVAIRD, 2005; FRYER; ANTONY; OGDEN, 2009; S. OSBORNE, 2006).

A NPG é um paradigma que trata da implantação da governança no setor público em resposta à crescente complexidade do Estado plural e pluralista, e não é um modelo de gestão em si, ou seja, não se trata de um paradigma normativo já que considera vários modelos de governança pública como possibilidades para a integração da rede do sistema político, cabendo a cada país adaptá-lo a sua realidade (POLLITT; BOUCKAERT, 2017).

Para Osborne (2010), o foco da atividade gerencial na NPG está na gestão dos stakeholders, na gestão das interfaces que ligam as redes internas das organizações ao ambiente externo e na sustentabilidade das políticas e serviços públicos. Para tanto, o autor aponta sete pontos importantes para o desenvolvimento da NPG:

- Coprodução das políticas e serviços públicos entre os agentes públicos, políticos e a sociedade;
- Arquitetura organizacional híbrida, contendo formas dos setores públicos e privados adaptadas ao melhor relacionamento com os stakeholders;
- Sustentabilidade multidimensional, que vai além da preocupação ecológica ao considerar o impacto do serviço público em seu ambiente interno e externo, incluindo os stakeholders;
- Redefinição do valor público, como sendo uma percepção coletiva entre os diferentes atores envolvidos no sistema de entrega de serviços públicos;
- Desenvolvimento de novas habilidades do capital humano, voltadas para o desenvolvimento do capital relacional;
- Ampliação do conceito de *accountability*, englobando os agentes governamentais e não-governamentais, a sustentabilidade e o valor público; e
- Avaliação da governança, medida em termos de “avaliação de bem-estar” da sociedade.

A importância da criação de valor público e de avaliação da governança em termos de bem-estar da sociedade presente nos fundamentos da NPG remetem à mensuração dos resultados dos serviços públicos, o que já era um fundamento da NPM, mas que na prática ficou limitado a mensuração de indicadores operacionais, seguindo a linha das ferramentas de gestão orientadas ao mercado difundidas pelo Consenso de Washington. Essas práticas acabaram por causar as disfunções evidenciadas na parte anterior do texto.

Recentemente ressurgiu o interesse em medir os impactos dos serviços públicos devido às demandas dos cidadãos, dos políticos e da mídia por informações de melhor qualidade que permitam a avaliação do sucesso da intervenção pública em termos de mudanças na qualidade de vida da sociedade. Mas isso não quer dizer que não há mais necessidade de medir a qualidade ou a quantidade relativa aos serviços prestados pelo setor público, mas isso deve ser uma ferramenta de gestão e não o foco da medição de desempenho (BOVAIRD; LÖFFLER, 2003; OSBORNE, 2010).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os princípios do Consenso de Washington fomentaram mudanças nos países da América Latina a fim de promover modernizações econômicas e administrativas para atender às necessidades do mercado. Os países latino americanos se viram pressionados pelos organismos internacionais a adotarem tais medidas, como condições para a abertura de linhas de crédito internacionais para recuperação de suas economias.

Em um primeiro momento a modernização se concentrou na liberalização das economias latino americanas, principalmente com a privatização de empresas estatais e com a abertura do mercado. Em um segundo momento se concentrou na alteração da atuação dos Estados. A partir desse ponto são observadas medidas liberais nas economias latino americanas, acompanhadas pelas reformas administrativas desses Estados, quando são implantadas as ferramentas gerencialistas do NPM para tornar a administração pública mais eficaz e eficiente. No caso brasileiro, a Reforma do Estado se deu durante a década de 1990.

Apesar dos benefícios indiretos gerados pela utilização de técnicas administrativas oriundas, originalmente, da administração privada, as quais ajudaram a administração e controle dos processos administrativos públicos, esta implantação trouxe elementos que foram utilizados de forma precipitada. Neste sentido, os três casos relatados e analisados na seção 4 deste trabalho indicam uma certa “inocência” no uso de indicadores, de metas e de tempo na reelaboração dos processos administrativos. No caso do Judiciário, observou-se que a fixação nos três elementos, anteriormente, citados levou à uma disfunção na aplicação do objeto da organização analisada, TJ/RJ, que seria o serviço jurisdicional de qualidade, o que passou a não acontecer.

No caso da CGU observou-se que os indicadores e metas utilizados no combate a corrupção pautavam-se na aplicação de sanções disciplinares conferidas aos atos ilícitos praticados por agentes públicos federais. Embora essa política tenha apresentado resultados positivos no que tange a quantidade de sanções aplicadas, não resolveu o problema de fundo que é evitar a corrupção e não somente identificar culpados e puni-los. Neste sentido, apesar da maior eficiência na detecção de atos de corrupção, o seu crescimento indica que, provavelmente, existem outros fatores tão ou mais relevantes como a cultura e os valores sociais entre servidores públicos, preexistentes ao ingresso na vida pública, evidenciando que os indicadores utilizados deveriam, de alguma forma, levar em consideração tais aspectos, e serem utilizados na seleção desses indivíduos e nos cursos de formação e capacitação oferecidos aos mesmos.

No terceiro caso relatado e analisado, o caso no e-SUS, foi identificado o problema comunicacional inerente às interações humanas, individuais e coletivas. Esse problema caracteriza-se pela dificuldade de que participantes de um mesmo grupo de trabalho, neste caso, os envolvidos no desenvolvimento do prontuário eletrônico de pacientes (PEP) do e-SUS, tenham dificuldades em reconhecer os interesses dos grupos aos quais pertencem em relação aos interesses dos outros grupos representados pelos diferentes atores sociais. Esta dificuldade cria obstáculos conceituais em nível cognitivo de cada indivíduo, bem como, de reconhecer a importância e a existência de outros conceitos e interesses advindos dos outros participantes. Como resultado, o trabalho coletivo não responde à todos os aspectos representantes da complexidade inerente e existente no PEP na medida em que ele não reflete todos os interesses de controle da administração pública, da visão dos médicos e enfermeiros sobre o paciente e sua saúde, a compreensão de aspectos relacionados à intimidade do paciente, tal como seu direito à privacidade da sua vida, e todas as exigências de controle e administração dos dados inseridos via o PEP. Assim, este caso indica que as ferramentas administrativas utilizadas pela NPM não capturam a complexidade de situações, diretamente, associadas às políticas de saúde pública.

Finalmente, após a compreensão de como se deu a aplicação das diretrizes do Consenso de Washington e seus reflexos na administração pública, foi identificado e ressaltado que o conceito da Nova Governança Pública (*New Public Governance* – NPG) oferece elementos capazes de amenizar e lidar com um número crescente de variáveis características da complexidade inerente ao momento atual que se torna cada vez mais presente. Deve-se destacar como limitação, a capacidade de generalização das conclusões encontradas, uma vez que o trabalho é teórico e utiliza-se de evidências que foram elaboradas quali-quantitativamente. Assim, este trabalho espera chamar a atenção para as qualidades da NPG e da necessidade de que estudos sejam realizados para acompanhar, analisar e avaliar o futuro resultado operacional da aplicação de suas ideias.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAPE**, n. 10, p. 52, 1997.

ANDERSEN, Niels Åkerstrøm e BORN, Asmund W. Heterophony and the Postponed Organization Organizing autopoietic systems. Tamara: **Journal for Critical Organization Inquiry**, v. 6, n. 2, 2007. Disponível: <<https://tamarajournal.com/index.php/tamara/article/view/90>>. Acesso: 22/07/2018.

ANDERSEN, Niels Åkerstrøm. **Discursive Analytical Strategies: Understanding Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann**. Bristol: Policy Press, 2003. Disponível em: <<https://www.scribd.com/document/123210224/Niels-%C3%85kerstr%C3%B8m-Andersen-Discursive-analytical-strategies-understanding-Foucault-Koselleck-Laclau-Luhmann-2003>>.

BANDEIRA, L. A. M. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 2, p. 135–146, 2002.

BATISTA. **O Consenso de Washington A visão neoliberal dos problemas latino-americanos .pdf**. Disponível em: <<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Consenso%20de%20Washington.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

BATISTA, P. N. O CONSENSO DE WASHINGTON. p. 36, 2002.

BOVAIRD, T. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. **International Review of Administrative Sciences**, v. 71, n. 2, p. 217–228, 1 jun. 2005.

BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies: **International Review of Administrative Sciences**, 1 set. 2003.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado** Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, , 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=121>>. Acesso em: 1 set. 2019

BRESSER-PEREIRA, L. C. A CRISE DA AMÉRICA LATINA: CONSENSO DE WASHINGTON OU CRISE FISCAL? p. 21, 1991.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O Segundo Consenso de Washington e a Quase-Estagnação da Economia Brasileira. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 3, p. 3–34, 2003.

CAPOBIANGO, R. P. et al. Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. **REGE - Revista de Gestão**, v. 20, n. 1, p. 61–78, 1 jan. 2013.

CASTELLS, M. **O poder da identidade**. [s.l.] Editora Paz e Terra, 2018.

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea: Do movimento gerencialista ao pós-NPM**. [s.l.] Texto para Discussão, 2017. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/handle/10419/177535>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

CORDEIRO, W. F. **A produtividade no poder judiciário e a construção da Justiça quantitativa**. Niterói: UFF, 2016.

DIAS, H. DOS A. **Os Desafios da Disponibilidade de Informações em Saúde: Aplicação da Teoria e Sistemas Sociais em Arranjos Hipercomplexos**. Niterói: UFF, 2018.

FAVERO, C. G. Avaliação de programas públicos: sistema de avaliação do Programa Nacional de gestão pública e desburocratização aplicado na Marinha do Brasil: o caso do programa Netuno. 30 mar. 2010.

FILHO, R. DE S.; GURGEL, C. **Gestão democrática e serviço social: Princípios e propostas para a intervenção crítica**. [s.l.] Cortez Editora, 2018.

FONTES FILHO, J. R. **Da Nova Gestão Pública à Nova Governança Pública: as novas exigências de profissionalização da função pública**. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. **Anais...** Quito, Ecuador: 14 nov. 2014 Disponível em: <<http://siare.clad.org/siare/innotend/profesion/pdfs/Fontes-Da-Nova-Gestao-Publica-a-Nova-Governanca-Publica.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2020

FREITAS, E. P. DE. **Território, poder e biocombustíveis: as ações do Estado brasileiro no processo de regulação territorial para a produção de recursos energéticos alternativos**. text—[s.l.] Universidade de São Paulo, 21 mar. 2013.

FRYER, K.; ANTONY, J.; OGDEN, S. Performance management in the public sector. **International Journal of Public Sector Management**, v. 22, n. 6, p. 478–498, 1 jan. 2009.

GUIMARÃES, S. P. **Artigo | Henrique Meirelles e o Consenso de Washington**. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/09/11/artigo-or-henrique-meirelles-e-o-consenso-de-washington>>. Acesso em: 26 maio. 2020.

HUNTINGTON, S. P. Democracy's Third Wave. **Journal of Democracy**, v. 2, n. 2, p. 12–34, 1991.

IMASATO, T.; MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. Administrative reforms and global managerialism: A critical analysis of three brazilian state reforms. **Canadian Journal of Administrative Sciences**, v. 28, n. 2, p. 174–187, 2011.

KEINERT, T. M. M.; SILVA, C. DE C. Reinventing government: How the Entrepreneurial spirit is transforming the public sector. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 33, 1993.

KENNEDY, E. et al. Multisector Nutrition Program Governance and Implementation in Ethiopia: Opportunities and Challenges. **Food and Nutrition Bulletin**, v. 36, n. 4, p. 534–548, 1 dez. 2015.

KICKERT, W. J. M. Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism'. **Public Administration**, v. 75, n. 4, p. 731–752, 1997.

LUHMANN, Niklas. **Deconstruction as Second-Order Observing**. *New Literary History*, v. 24, n. 4, p. 763–782, 1993. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/469391>>. Acesso em: 22 jul 2018.

LUHMANN, Niklas. Differentiation of Society. **The Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie**, v. 2, n. 1, p. 29–53, 1977. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3340510>>. Acesso em: 22 jul 2018.

- LUHMANN, Niklas. **Social Systems**. [S.l.]: Stanford University Press, 1995.
- LUHMANN, Niklas. **Theory of Society V.01**. Stanford: Ed.Stanford University Press, 2012.
- MARANGOS, J. The evolution of the term “Washington Consensus”. **Journal of Economic Surveys**, v. 23, p. 350–384, 1 abr. 2009.
- MARTINS, H. F. Administração para o Desenvolvimento: A Relevância em Busca da Disciplina. **Estudos de Administração e Sociedade**, v. 2, n. 2, p. 8–18, 11 jan. 2018.
- OLIVEIRA JÚNIOR, T. M. DE. **Corrupção e combate à corrupção no Brasil: da prática à teoria**. Niterói: UFF, 2013.
- OSBORNE, S. P. The *New public governance*? **Public Management Review**, v. 8, n. 3, p. 377–387, 1 set. 2006.
- OSBORNE, S. P. (ED.). **The new public governance? emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. London ; New York: Routledge, 2010.
- PAULA, A. P. P. DE. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36–49, 1 jan. 2005.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: a comparative analysis - into the age of austerity**. Fourth edition ed. New York, NY: Oxford University Press, 2017.
- POLLITT, C.; TALBOT, C. **Unbundled government**. London: Routledge, 2003.
- REIF, L. C. **The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System**. Dordrecht: Springer Netherlands, 2013.
- RAMAGE, Magnus e SHIPP, Karen. **Systems Thinkers**. 2ª Ed. Reino-Unido: Springer London and The Open University. 2020.
- RODRIK, D. Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank’s. p. 15, 2006.
- ROTH, Steffen e SCHUTZ, Anton. **Ten systems: Toward a canon of function systems. Cybernetics & Human Knowing**, v. 22, n. 4, p. 11–31, 2015. Disponível em: <<https://steffenroth.files.wordpress.com/2016/04/ten-systems.pdf>>.
- ROTH, Steffen. The multifunctional organization: Two cases for a critical update for research programs in management and organization. Tamara: **Journal for Critical Organization Inquiry**, v. 12, p. 37–54, 1 Jan 2014. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/280922822>>.
- SILVEIRA, P. **Consenso de Washington e neoliberalismo | Terraço Econômico**, 5 maio 2019. Disponível em: <<https://terraoeconomico.com.br/consenso-de-washington-e-neoliberalismo/>>. Acesso em: 18 jun. 2020
- WEISS, T. G. **Thinking about Global Governance : Why People and Ideas Matter**. [s.l.] Routledge, 2012.
- WILLIAMSON, J. What Washington Means by Policy Reform. p. 1, 1990.

WILLIAMSON, J. A short history of the Washington Consensus and suggestions for what to do next. p. 4, 2003.

ZWICK, E. et al. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE.BR** v. 10, n. 2, p. 284–301, jun. 2012.