

**ANTONIO ALVES FILHO**

**ADAPTAÇÃO ESTRATÉGICA NA EMPRESA  
PÚBLICA DO SETOR BANCÁRIO: O CASO DO  
BANCO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

TESE DE DOUTORAMENTO APRESENTADA AO PROGRAMA  
DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO DA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, SOB  
ORIENTAÇÃO DO PROFESSOR JOSÉ FRANCISCO SALM, Ph. D

**FLORIANÓPOLIS**

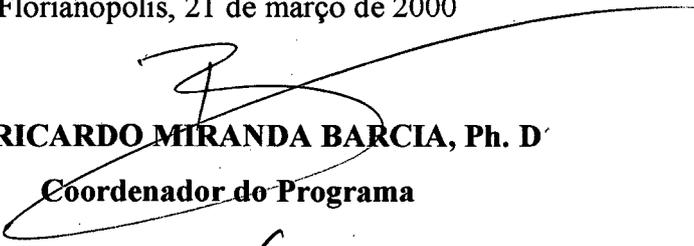
**2000**

# ADAPTAÇÃO ESTRATÉGICA NA EMPRESA PÚBLICA DO SETOR BANCÁRIO: O CASO DO BANCO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Doutorando: ANTONIO ALVES FILHO

Esta tese foi julgada adequada para a obtenção do título de DOUTOR EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 21 de março de 2000

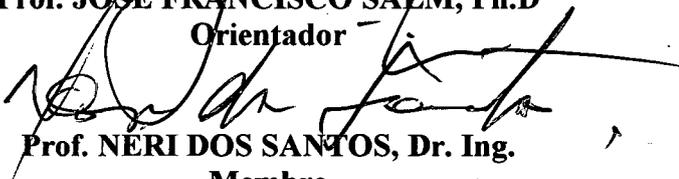


**Prof. RICARDO MIRANDA BARCIA, Ph. D**  
Coordenador do Programa

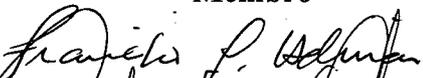
**Banca Examinadora**



**Prof. JOSÉ FRANCISCO SALM, Ph.D**  
Orientador



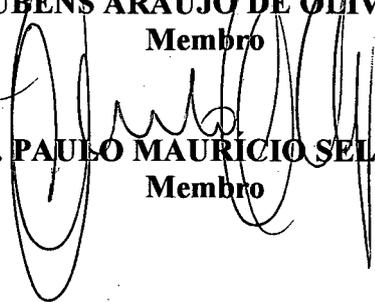
**Prof. NERI DOS SANTOS, Dr. Ing.**  
Membro



**Prof. FRANCISCO GABRIEL HEIDEMANN, Ph. D**  
Membro



**Prof. RUBENS ARAÚJO DE OLIVEIRA, Dr.**  
Membro



**Prof. PAULO MAURÍCIO SELIG, Dr.**  
Membro

O saber é a razão de ser da existência do homem na terra; a primeira e a última de suas tarefas. Faze que o estímulo de consegui-lo te alente sem cessar, porque nele está a verdadeira finalidade de tua vida.

**GONZÁLEZ PECOTCHE, C. B.**

## AGRADECIMENTOS

Com o conhecimento logosófico, o ser começa a querer a vida de outra maneira e a cuidá-la como deve ser cuidada. Desse amor, surge o afeto que abre as comportas da gratidão: primeiro, a Quem o criou, e depois, em sucessão hierárquica, a todos os que lhe fizeram bem.

GONZÁLEZ PECOTCHE

- A González Pecotche (Raumsol), mestre de sabedoria e criador da Logosofia, cujos ensinamentos vêm transformando minha existência nos últimos 16 anos, indicando-me uma nova forma de pensar, de sentir e de conceber a vida;
- Ao Prof. José Francisco Salm, Ph. D, estimado amigo e orientador desta tese, por sua confiança em meus propósitos de aperfeiçoamento científico;
- Aos dirigentes e funcionários do Banco do Estado de Santa Catarina, pelo apoio prestado na obtenção de dados indispensáveis ao presente trabalho;
- A todos os que enriqueceram esta tese com seus depoimentos pessoais;
- Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, por sua contribuição ao aprofundamento de meu conhecimento na área da gestão estratégica organizacional;
- À chefia e colegas professores (as) do Departamento de Ciências de Administração - CAD, pelo apoio generoso que propiciaram ao meu doutoramento;
- À minha família, cujo vínculo afetivo foi inestimável para a conquista de um novo e honroso patamar de minha caminhada profissional, como professor universitário.

## SUMÁRIO

<b>Lista de tabelas</b>	ix
<b>Lista de quadros</b>	xi
<b>Lista de figuras</b>	xii
<b>Resumo</b>	xiii
<b>PARTE I - DESIGN E BASE TEÓRICA DA PESQUISA</b>	
<b>1</b>	<b>Capítulo 1 – Introdução</b> ..... 2
1.1	Exposição do tema..... 2
1.2	Organização do documento..... 6
1.3	Definição dos principais termos..... 8
1.4	Delimitação e formulação do problema de pesquisa..... 9
1.5	Objetivos..... 13
1.6	Relevância, originalidade e ineditismo do estudo..... 14
1.7	Limitações..... 16
<b>2</b>	<b>Capítulo 2 – Metodologia</b> ..... 18
2.1	A visão de mundo da pesquisa: seus alicerces ontológicos e epistemológicos... 19
2.2	Abordagem qualitativa..... 22
2.3	Design da pesquisa..... 23
2.4	Modelagem teórica..... 31
<b>3</b>	<b>Capítulo 3 – Fundamentação teórica</b> ..... 32
3.1	Organização e ambiente organizacional..... 32
3.2	Principais perspectivas teóricas para o estudo da adaptação organizacional estratégica..... 39
3.3	Estratégias e mudanças organizacionais..... 50
3.4	O ciclo de adaptação das organizações e tipos de adaptação estratégica..... 62
3.5	Um modelo de evolução organizacional: períodos de mudanças e adaptação incrementais pontuados por reorientações revolucionárias..... 65
<b>PARTE II – AMBIENTE GERAL E OPERACIONAL (Iª PARTE)</b>	
<b>4</b>	<b>Capítulo 4 – Ambiente geral (Iª parte): aspectos políticos e econômicos do Brasil no período 1962-1997</b> ..... 69
4.1	A situação política e econômica do Brasil, no início do funcionamento do BESC..... 70

4.2	O período de instabilidade 1961-63.....	71
4.3	O período de reajuste 1964-67.....	74
4.4	O período de expansão da economia 1968-73.....	77
4.5	A economia brasileira em meio às crises do petróleo (1974-1979).....	79
4.6	Expansão e reajuste da economia no período 1979-84.....	82
4.7	A nova república.....	84
4.8	O Governo Collor e a estratégia neoliberal (1990-92).....	88
4.9	O período 1992-97 e o Plano Real.....	89
<b>5</b>	<b>Capítulo 5 – Ambiente operacional (Iª parte): evolução do sistema financeiro brasileiro no período 1961-1997.....</b>	<b>93</b>
5.1	Fase do pós-guerra às reformas de 1964-65.....	94
5.2	Das reformas de 1964-65 à implantação do Plano Real (1994).....	97
5.3	Período de influência do Plano Real (1994-97).....	100
<b>PARTE III – ADAPTAÇÃO ORGANIZACIONAL ESTRATÉGICA DO BESC NO PERÍODO 1962-1997</b>		
<b>6</b>	<b>Capítulo 6 – Período estratégico I: criação, funcionamento e transformação do Banco de Desenvolvimento do Estado – BDE (1962 - 1970).....</b>	<b>111</b>
6.1	Visão sintética da economia catarinense no período.....	111
6.2	Conjuntura político-administrativa catarinense: governos Celso Ramos (1961-1966) e Ivo Silveira (1966-1971).....	116
6.3	Eventos relevantes do período estratégico.....	121
6.4	Análise teórica do período estratégico I.....	135
<b>7</b>	<b>Capítulo 7 – Período estratégico II: formação do Grupo Financeiro BESC (1971-1975).....</b>	<b>141</b>
7.1	Visão sintética da economia catarinense no período.....	141
7.2	Conjuntura político-administrativa catarinense: governo Colombo Salles (1971-1975).....	144
7.3	Eventos relevantes do período estratégico.....	146
7.4	Análise teórica do período estratégico II.....	150
<b>8</b>	<b>Capítulo 8 – Período estratégico III: ascensão e decadência do Sistema Codesc (1975-1986).....</b>	<b>156</b>

8.1	Visão sintética da economia catarinense no período.....	156
8.2	Conjuntura político-administrativa catarinense: governos Konder Reis (1975-1979), Jorge Bornhausen - Henrique Córdova (1979-1983) e Esperidião Amin (1983-1987).....	159
8.3	Eventos relevantes do período estratégico.....	164
8.4	Análise teórica do período estratégico III.....	178
<b>9</b>	<b>Capítulo 9 – Período estratégico IV: crise e intervenção do Banco Central do Brasil (1987-1989).....</b>	<b>187</b>
9.1	Visão sintética da economia catarinense no período.....	187
9.2	Conjuntura político-administrativa catarinense: governo Pedro Ivo-Casildo Maldaner (1987-1991).....	187
9.3.	Eventos relevantes do período estratégico.....	189
9.4	Análise teórica do período estratégico IV.....	199
<b>10</b>	<b>Capítulo 10 – Período estratégico V: busca da competitividade e ajustamento ao Plano Real (1989-1997).....</b>	<b>205</b>
10.1	Visão sintética da economia catarinense no período.....	205
10.2	Conjuntura político-administrativa catarinense: governo Pedro Ivo - Casildo Maldaner (1987-1991), Vilson Kleinübing (1991-1995) e Paulo Afonso (1995-1999).....	206
10.3.	Eventos relevantes do período estratégico.....	209
10.4	Análise teórica do período estratégico V.....	228
<b>11</b>	<b>Capítulo 11 – Síntese da análise teórica.....</b>	<b>235</b>
11.1	<i>Stakeholders</i> relevantes.....	235
11.2	Principais estratégias organizacionais.....	237
11.3	Tipos estratégicos.....	239
11.4	Determinismo ambiental e capacidade de escolha estratégica.....	239
11.5	Evolução organizacional: frequência e padrões das mudanças estratégicas.....	241
<b>12</b>	<b>Capítulo 12 – Modelo do processo de mudanças estratégicas.....</b>	<b>245</b>
12.1	As mudanças no ambiente e no interior da organização.....	246
12.2	Estratégias existentes.....	247
12.3	Mudanças estratégicas e novas estratégias.....	248

12.4	Resultados da organização e suas conseqüências	248
------	------------------------------------------------	-----

**PARTE IV – CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES E BIBLIOGRAFIA**

<b>13</b>	<b>Capítulo 13 – Conclusões e recomendações</b> .....	<b>251</b>
13.1	Proposições teóricas extraídas da pesquisa.....	251
13.2	Adequação entre o problema e objetivos da pesquisa e seus resultados.....	252
13.3	Exame da adequação entre os resultados do estudo e as abordagens e modelos teóricos utilizados.....	254
13.4	Principais contribuições da pesquisa.....	254
13.5	Recomendações.....	255
<b>14</b>	<b>Capítulo 14 – Bibliografia</b> .....	<b>257</b>

## LISTA DE TABELAS

1	Evolução da balança comercial, da inflação e do crescimento do PIB (1968-73).....	78
2	Evolução anual da inflação, da dívida externa e do crescimento do PIB (1979-84)..	83
3	Evolução anual do crescimento do PIB e da inflação (1985-90).....	87
4	Evolução anual do crescimento do PIB e da inflação (1990-1992).....	89
5	Economia brasileira no governo Fernando Henrique.....	91
6	Evolução do número de estabelecimentos de intermediação bancária (1951- 64)....	96
7	Brasil - Evolução do número de sedes e agências de instituições financeiras (1964-85).....	99
8	SC - Migração líquida de brasileiros natos (1940-70).....	111
9	SC- Taxa de urbanização (1960-70).....	112
10	SC -Taxa média anual de crescimento da população total, urbana e rural (1950/80)	112
11	SC - Distribuição percentual do produto interno bruto, por setor (1960-80).....	113
12	Bancos em Santa Catarina, por categoria (1962-79).....	114
13	Empréstimos segundo as unidades da federação – Saldos em dez. 1962 .....	130
14	Repartição do crédito na região sul do Brasil – Saldos em Dez. 62.....	130
15	BDE- Aplicação global (1962-79).....	131
16	BDE- Saldos anuais dos depósitos à vista e a prazo (1962-70).....	132
17	SC- Taxa de urbanização (1970-80).....	141
18	Região Sul- Crescimento dos produtos global e setorial (1970-75).....	142
19	Região Sul- Participação na renda interna brasileira .....	142
20	BESC- Saldos anuais dos depósitos à vista e a prazo (1970-74).....	149
21	BESC- Evolução das aplicações (1970-1974).....	150
22	SC- Taxa de urbanização (1970-91).....	156
23	Crescimento da população brasileira e catarinense (1970-91).....	157
24	Região Sul - Crescimento dos produtos global e setorial (1976-84).....	157
25	Evolução anual da inflação, do crescimento do PIB nacional e catarinense (1979- 86).....	158
26	Região Sul- Participação na renda interna brasileira (1975-85).....	158
27	BESC- Saldos anuais dos depósitos à vista e a prazo (1975-1986).....	175
28	BESC- Evolução das aplicações (1975-86).....	176
29	BESC- Desempenho do projeto Pequeno Patrão (1983-86).....	176
30	Evolução anual da inflação, do crescimento do PIB nacional e catarinense (1987- 89).....	187

31	Crescimento da população brasileira e catarinense (1991-96).....	205
32	Evolução anual da inflação, do crescimento do PIB nacional e catarinense (1989-97).....	206
33	BESC- Evolução do número de agências automatizadas.....	220
34	BESC- Saldos anuais dos depósitos à vista, a prazo e de poupança (1994-97).....	223
35	BESC- Evolução do quadro de pessoal e da produtividade (1987-97).....	227
36	Composição do sistema financeiro BESC (Dez. 1987).....	228
37	Participação acionária do BESC em outras empresas (Dez. 1997).....	228

## LISTA DE QUADROS

1	As escolas na formação das estratégias organizacionais.....	58
2	Governo FH(1995-98) – Bombas de efeito retardado.....	92
3	Adaptação organizacional do BESC (1962-1997) – Períodos estratégicos.....	109
4	Bancos catarinenses: desaparecimento via incorporação.....	114
5	Bancos nacionais em Santa Catarina – Dezembro de 1960.....	115
6	Eventos relevantes do período estratégico I (1962-70).....	122
7	Rede de agências do BDE (1962-70).....	133
8	<i>Stakeholders</i> relevantes no período 1962-70 e suas implicações estratégicas.....	136
9	Eventos relevantes do período estratégico II (1971-75).....	147
10	Rede de agências do BESC (1972-1975).....	150
11	<i>Stakeholders</i> relevantes no período 1971-75 e suas implicações estratégicas.....	151
12	Eventos relevantes do período estratégico III (1975-86).....	166
13	Definição das áreas de atuação das empresas do Sistema Codesc (Ago.76).....	169
14	BESC – Agências inauguradas no período Set. 1975 – Mar. 1983.....	173
15	<i>Stakeholders</i> relevantes no período 1975-86 e suas implicações estratégicas.....	181
16	Eventos relevantes do período estratégico IV (1987-89).....	190
17	Comparativo entre os cargos diretivos e comissionados existentes em 28.2.87 e os da estrutura organizacional implantada em dezembro de 1987.....	197
18	<i>Stakeholders</i> relevantes no período 1987-89 e suas implicações estratégicas.....	200
19	Eventos relevantes do período estratégico V (1989-97).....	210
20	BESC – Planos estratégicos 1990-94, 1991-95 e 1993-97: objetivos e estratégias.....	215
21	Rede de agências do BESC (1989-97).....	225
22	<i>Stakeholders</i> relevantes no período 1989-97 e suas implicações estratégicas.....	229
23	<i>Stakeholders</i> relevantes no período 1962-97.....	236
24	Estratégias principais do período 1962-97.....	238
25	Tipos de adaptação estratégica do período 1962-97.....	239

## LISTA DE FIGURAS

1	Categorias analíticas para a análise das mudanças organizacionais.....	25
2	Grau de determinismo ambiental e escolha estratégica.....	48
3	Estratégias deliberadas e emergentes.....	53
4	Quatro visões do processo de desenvolvimento da estratégia.....	55
5	O ciclo de adaptação estratégica.....	63
6	Modelo de evolução organizacional.....	68
7	Participação das instituições financeiras no PIB (1990-95).....	102
8	Posicionamento estratégico do BDE (1962-70).....	139
9	Posicionamento estratégico do BESC (1971-75).....	154
10	Posicionamento estratégico do BESC (1975-86).....	186
11	Organograma da nova estrutura organizacional do Sistema Financeiro Besc, adotada em dezembro de 1987.....	196
12	Posicionamento estratégico do BESC (1987-89).....	203
13	Posicionamento estratégico do BESC (1989-97).....	234
14	Posicionamento estratégico do BESC (1962-97).....	240
15	Evolução organizacional do BESC (1962-97).....	241
16	Modelo do processo de mudanças estratégicas.....	245

## RESUMO

O estudo, por meio da análise longitudinal, investiga como se processou a adaptação organizacional estratégica do Banco do Estado de Santa Catarina ao longo de 35 anos de existência (1962-1997). De um modo geral, objetiva determinar quais foram, como se desenvolveram e que fatores ocasionaram as mudanças estratégicas da organização no referido período, oferecendo diversas contribuições à ampliação do conhecimento científico, no campo da adaptação estratégica. Especificamente, propõe-se a: caracterizar o contexto externo das mudanças estratégicas da organização, descrevendo o ambiente geral e operacional em que esta se inseria, no período abrangido pela pesquisa; identificar e descrever os eventos históricos da instituição considerados relevantes do ponto de vista estratégico, agrupando-os em períodos históricos homogêneos; realizar a análise teórica dos períodos referidos, identificando os *stakeholders* relevantes e sua influência, as estratégias adotadas, os padrões de comportamento estratégico, o grau de determinismo ambiental e os níveis de liberdade estratégica da organização. Por fim, o trabalho apresenta o modelo do processo das mudanças estratégicas da organização, examina a adequação entre as abordagens teóricas adotados na pesquisa e o que se observou empiricamente na organização e elabora proposições teóricas, com base nas constatações realizadas.

Do ponto de vista metodológico, trata-se de um estudo de caso singular, desenvolvido segundo uma abordagem qualitativa e uma perspectiva contextualista. A pesquisa classifica-se, ainda, como particularista, descritiva, heurística, histórica e interpretativa, adotando como método para a coleta e a análise de dados a *direct research* (Mintzberg e McHugh, 1985).

Da análise e articulação dos eventos significativos da trajetória da organização, inferiram-se cinco períodos estratégicos homogêneos. O primeiro, que vai de 1962 a 1970, caracteriza-se pela criação, funcionamento e transformação do Banco do Desenvolvimento do Estado - BDE; no segundo (1971-1975), ocorreu a formação do Grupo Financeiro Besc, com a constituição de diversas empresas; no terceiro (1975-1986), destaca-se a ascensão e a decadência do Sistema Codesc; o quarto (1987-1989), caracterizou-se pela crise e intervenção do Banco Central do Brasil; e, no quinto (1989-1997), verificou-se a busca da competitividade e ajustamento ao Plano Real. A investigação indicou ainda a existência de dois *períodos de mudanças incrementais* (ajuste fino das estratégias existentes e ajustes incrementais às alterações do ambiente): 1962-1987 e 1989-1997. Foram eles entremeados

por um *período de mudanças descontínuas (revolucionárias)*, de curta duração (1987-1989), antecedido por um período de *fermentação*, no qual se desenvolveram diversos fatores desencadeadores de mudanças revolucionárias. Um outro período de *fermentação* foi identificado a partir de 1996, prenunciando a eclosão de mais um período de mudanças descontínuas, o que efetivamente ocorreu a partir de 1999 (federalização e privatização do Banco), já fora do horizonte temporal da pesquisa.

Diversas contribuições ao mundo acadêmico, governamental e empresarial foram propiciadas pelo trabalho. Em primeiro lugar, a utilização conjugada dos modelos teóricos dos *stakeholders*, de Freeman e Reed (1983), de Hrebiniak e Joyce (1985), de Miles e Snow (1978) e de Tushman et al. (1986), inexistente na literatura; em segundo lugar, a realização de uma investigação longitudinal, voltada à adaptação estratégica, abarcando 35 anos de existência de uma organização financeira, o que, segundo Pettigrew (1987), constitui exceção neste campo de pesquisa; em terceiro lugar, a construção de um modelo do processo das mudanças estratégicas e de proposições teóricas advindas do estudo, que configuram o esforço de elaboração de *teoria substantiva*; em quarto lugar, a ampliação do conhecimento da história do setor financeiro de Santa Catarina, pouco estudada cientificamente; em quinto lugar, a oferta de subsídios para os administradores atuais e futuros do BESC, independentemente de seu controle acionário futuro. Finalmente, contribui para a ampliação qualitativa do acervo da produção científica do Programa de Pós-Graduação da Engenharia de Produção, da Universidade Federal de Santa Catarina, no que se refere a estudos longitudinais, holísticos e dinâmicos, no campo da adaptação organizacional estratégica.

## **PARTE I**

### **DESIGN E BASE TEÓRICA DA PESQUISA**

# CAPÍTULO 1

## INTRODUÇÃO

### 1.1. EXPOSIÇÃO DO TEMA

Atualmente, as palestras e publicações voltadas à gestão organizacional são comumente iniciadas com a abordagem das mudanças freqüentes e velozes da sociedade, o que engendra grandes desafios à gestão das organizações, imersas em ambientes econômicos, tecnológicos, sociais, políticos e culturais em transformação contínua. Também é comum serem apresentadas proposições de alternativas indicando aos administradores dos empreendimentos os caminhos que propiciam a sobrevivência e o êxito, nesse panorama de transformações aceleradas, turbulências e incertezas, no âmbito de uma economia globalizada e com índice elevado de competição empresarial.

Os gestores da atualidade são atormentados por três conjuntos de preocupações, afirma Stacey (1993): *descontinuidade* versus *continuidade*, *integração* versus *diferenciação* e *estabilidade* versus *instabilidade (complexidade)*. A *descontinuidade* sustenta-se na percepção de que a velocidade das mudanças é crescente, de que o resultado dessas mudanças é cada vez mais incerto e imprevisível e de que, nos dias que correm, as mudanças tendem a ser uma ruptura com o passado, em vez do desenvolvimento contínuo e progressivo a partir dele. A preocupação com a *continuidade* está presente na busca da manutenção de elevados níveis de qualidade, bons serviços e custos baixos. De outro lado, a necessidade da *integração*, decorrente da crescente interligação do mundo dos negócios, torna-se aparente no âmbito geográfico, à medida que as indústrias se globalizam e que a integração dos mercados geográficos prossegue (Comunidade Européia, Mercosul); torna-se também visível em face do crescente envolvimento do mundo dos negócios com as políticas ambientais, com a ética e com a discriminação positiva em favor das mulheres e das minorias; no âmbito político, visualiza-se por meio da crescente intervenção em algumas áreas, (por exemplo: questões ambientais). Simultaneamente a essa tendência de *integração*, a *fragmentação* e a *diferenciação* tornam-se igualmente importantes: na perspectiva política, configuram-se por meio da desregulamentação e da privatização; na perspectiva geográfica, pela fragmentação da Europa Oriental; na perspectiva empresarial, pela segmentação de mercados. Por último, destaca-se também como grande preocupação dos administradores contemporâneos a questão da *complexidade*, enfrentada pelas grandes em-

presas que operam nos inúmeros e variados segmentos de mercados dos diversos países, alguns dos quais em processos de integração, e outros em fragmentação. Nesse contexto, surgem questões relativas a quais tipos de estruturas proporcionarão estabilidade ao sistema complexo que é a empresa moderna, e também se a estabilidade pode ser congruente com a necessidade de inovação contínua de uma organização bem sucedida.

É interessante cotejar essa ortodoxia contemporânea no campo da gestão organizacional com as abordagens de diversos autores a respeito do tema *mudança* (no âmbito da sociedade como um todo ou, de modo específico, no ambiente em que as organizações atuam), divulgadas nas últimas décadas. Ao fazê-lo, não se leva em conta qualquer preocupação quanto à complementaridade ou mútua exclusividade das diversas visões, mas sim o objetivo de se configurar mais claramente, com poucos traços, as circunstâncias que vêm sendo enfrentadas pelas organizações na segunda metade do século XX.

Em 1965, num artigo publicado em revista norte-americana, Toffler (1972) cunhou a expressão *choque do futuro* para descrever a esmagadora tensão e desorientação dos indivíduos ao serem submetidos a uma carga de mudança excessiva dentro de um tempo demasiado curto, ocasionando a por ele denominada *doença da transformação*. Afirmava ainda o mesmo autor (Toffler, *ibidem*), que esse choque não era mais um perigo potencial a longo prazo, mas uma doença real de que, progressivamente, um número cada vez maior de pessoas passava a sofrer. Prescreveu, inclusive, uma nova postura em relação ao futuro, uma nova conscientização acerca do papel que este desempenha nas dimensões do presente.

No início da década de setenta, Schon (1971) anunciou a perda do *estado estável*, um período em que as visões estáveis da ocupação, religiões, organizações e sistemas de valores foram erodidas. Segundo ele, a crença no estado estável é forte e profunda nos seres humanos, que a institucionalizaram em todo domínio social, configurando uma espécie de padrão contra a ameaça da incerteza, inerente às mudanças; quanto mais radical a proposta de mudança, mais enfático é o esforço de defesa, mais urgente a confiança no estado estável. Padrões semelhantes podem ser sustentados pelos sistemas sociais, como as organizações, que também funcionam em zonas de crise e de instabilidade. Nos tempos atuais, o ataque ao estado estável tem ido além do que as estratégias de resistência do ser humano podem conter: experimenta-se a dissolução real ou potencial das instituições ou organizações estáveis, que constituem apoios para a identidade pessoal e sistemas de valores. Nenhuma instituição estabelecida em nossa sociedade percebe-se atualmente como adequada para os desafios com que se defronta. Aquelas que se formaram nos últimos anos do

século XIX e nos primeiros anos do século XX encontram-se ameaçadas pelas mudanças complexas; em algumas instâncias, o sucesso da sua adaptação ao período anterior à Segunda Guerra Mundial, ou ainda nos anos 40 e 50, fez com que, nos anos 70, elas fossem inadequadas. Não havia nada de paroquial neste fenômeno, pois alcançava toda sociedade.

A perda do estado estável, segundo o autor citado, significa que a atual sociedade e todas as suas instituições vivem um processo contínuo de transformação. Em face dessa realidade, a tarefa que a perda do estado estável impõe como imperativa, para as pessoas, para as instituições e para a sociedade como um todo, é *aprender sobre como aprender*. Deve-se aprender a entender, guiar, influenciar e gerenciar as presentes transformações; deve-se adquirir a capacidade de empreendê-las integralmente, seja individualmente, seja no âmbito das instituições.

Segundo Drucker (1980), os vinte e cinco anos compreendidos entre o fim da Segunda Guerra Mundial (Plano Marshall) e os meados de setenta constituíram um período de crescimento econômico sem precedentes, em que a economia mundial se expandiu com velocidade e amplitude jamais vistas, caracterizando-se, ainda, como uma época de continuidade e de alta previsibilidade. Desse modo, embora tenham sido anos de rápidas transformações no campo social, o crescimento nas principais nações seguiu, entretanto, no que se refere à realidade econômica, as linhas que haviam sido estabelecidas antes do confronto mundial. Drucker afirmou, ainda, que a característica mais importante da tecnologia pós-guerra não foi a inovação, mas sim a expansão da tecnologia moderna para todas as partes do globo, consequência da penetração de exércitos com armamentos e tecnologias modernas nas partes mais remotas do planeta durante a Segunda Grande Guerra; a tecnologia, em si, continuou seguindo basicamente os mesmos caminhos estabelecidos anteriormente.

Ainda segundo o mesmo autor, em algum ponto da década de setenta, esse período de continuidade na história econômica foi encerrado, ingressando o mundo numa *época de turbulência*, que, por definição, é irregular, não-linear e errática – características, entretanto, que não impedem que suas causas sejam analisadas, previstas e geridas. Essa turbulência teve por origem transformações estruturais na tecnologia (no campo da eletrônica, comunicações, saúde, informática), na economia e na sociedade. Em publicação de 1969 (“Uma era de descontinuidade”), o mesmo autor rotulara o meio século anterior como *época de continuidade* e o período histórico com que se defrontava a partir de então de *época de descontinuidade* – um período de grandes mudanças na tecnologia e na política econômica, nas estruturas industriais e na teoria econômica, no conhecimento necessário à administração e ao governo e nos problemas econômicos (Drucker, 1969).

Em 1995, Drucker dava a seu novo livro o título de “Administrando em tempo de grandes mudanças”, em que prescreveu a necessidade dos empresários planejarem para a incerteza: em vez de realizarem previsões baseadas em probabilidades (“O que é mais provável que aconteça?”), deviam perguntar, em face da incerteza: “O que já aconteceu que irá criar o futuro?” (Drucker, 1995)

Handy (1995) denomina os tempos atuais, especialmente no que corresponde às regiões de economia desenvolvida, *Era do paradoxo* - palavra que surge repetidas vezes quando jornalistas e outros escritores procuram o modo de descrever os dilemas enfrentados pelos governos, pelas empresas e, cada vez mais, pelos indivíduos. Traço característico dos referidos paradoxos é a ocorrência simultânea de situações opostas, as quais provêm, principalmente, da busca da eficiência e do crescimento econômico, com base na convicção de que estes constituem ingredientes necessários ao progresso. Procurando alcançar esses objetivos, os seres humanos podem ser tentados a esquecer que eles, homens e mulheres, devem ser a medida de todas as coisas, em vez de serem medidos por outros valores. É fácil perder a eficiência, tratando-a como um fim em si mesma, e não como meio para outros fins. Handy identifica e descreve nove paradoxos principais, no campo da inteligência, do trabalho, da produtividade, do tempo, das riquezas, das empresas, da idade, do indivíduo e da justiça.

A análise das visões apresentadas até aqui permite a identificação de algumas características dos tempos atuais, igualmente encontradas no ambiente em que as organizações contemporâneas se inserem: mudanças velozes, descontinuidade, complexidade, instabilidade, turbulência, incerteza e imprevisibilidade, entre outras. Na presente *Era dos paradoxos*, entretanto, alguns dos traços referidos se justapõem - embora sendo contraditórios - gerando tensões que, de alguma forma, precisam ser administradas. Desse modo, as organizações que almejam ser bem sucedidas têm que enfrentar, às vezes ao mesmo tempo, mudanças contínuas e descontínuas (previsíveis e imprevisíveis), a integração e a fragmentação, a estabilidade e a instabilidade (Stacey, *ibidem*).

Este labor vem constituindo o grande desafio de empresários, consultores e estudiosos da Teoria das Organizações no final do século XX: gerir o processo de relacionamento das organizações com o ambiente em que atuam, propiciando sua articulação adequada com esse meio, na busca da sobrevivência e do sucesso.

A gestão desse processo - a *adaptação organizacional* - constitui o tema do presente trabalho e, aqui, será entendida como as mudanças concretizadas pelas organizações com a finalidade de articular suas capacidades com as contingências ambientais, mediante

comportamento antecipado (proativo) ou reativo, em relação às variáveis exógenas (Hrebiniak e Joyce, 1985). As organizações, entretanto, podem criar seus próprios ambientes, por meio de diversas escolhas voltadas ao mercado, tais como produtos, tecnologias, escala de operações, etc. (Weick, 1973). Essa adaptação organizacional pode decorrer, também, de fatores organizacionais internos, como, por exemplo, mudanças na alta direção e exigências dos empregados.

No âmbito da Teoria das Organizações, ao longo dos últimos trinta anos, surgiram diversas perspectivas teóricas buscando conhecer a natureza das inter-relações do ambiente e a estrutura, a estratégia e os processos organizacionais. Algumas dessas escolas de pensamento sugerem que as organizações são determinadas pelas contingências ambientais; outras asseguram o inverso: as organizações possuem ampla capacidade de escolha estratégica. Outras, ainda, afirmam que a verdade se encontra em algum ponto entre esses dois extremos: as organizações são controladas em certas condições, mas influenciam o ambiente, em outras; desse modo, o poder sobre o ambiente variaria caso a caso e de acordo com determinadas circunstâncias.

Dentro desse contexto, a presente pesquisa tem como foco central verificar empiricamente, em um estudo de caso, o processo de adaptação organizacional estratégica de instituição financeira situada em território catarinense, e dele extrair proposições teóricas que contribuam para o desenvolvimento do conhecimento científico nessa campo da Teoria das Organizações.

## 1.2 ORGANIZAÇÃO DO DOCUMENTO

Este documento divide-se em quatro partes; a primeira trata do *design* e da base teórica da pesquisa; a segunda aborda a descrição parcial do ambiente geral e operacional do BESC no período 1962-1997; a terceira parte expõe o processo de adaptação estratégica da instituição no mesmo período; finalmente, a quarta parte apresenta as conclusões e proposições da pesquisa e a bibliografia correspondente.

A parte I é composta por três capítulos. O primeiro, como introdução, apresenta o tema de estudo, define os principais termos utilizados no texto, delimita e formula o problema da pesquisa, descreve os objetivos do trabalho, justifica sua relevância, originalidade e ineditismo e apresenta suas limitações. A metodologia da pesquisa consta do segundo capítulo, que é iniciado com a *visão de mundo* do estudo (seus alicerces ontológicos e epistemológicos), seguindo-se reflexões sobre a abordagem qualitativa e sobre o *design* da pesquisa; considerações sobre a modelagem teórica encerram esta parte. O terceiro capítulo

apresenta uma revisão da literatura sobre adaptação organizacional estratégica e desenvolve, com base nela, o arcabouço conceitual da pesquisa, que serve para compreender, explicar e dar significado aos fatos estudados. Com essa finalidade, trata inicialmente da organização e do ambiente organizacional; aborda, depois, as principais perspectivas teóricas para o estudo da adaptação organizacional estratégica, seguida da análise conceitual das mudanças e estratégias organizacionais. São apresentados, na seqüência, dois modelos que constituem parte significativa do arcabouço conceitual da pesquisa: em primeiro lugar, o ciclo de adaptação das organizações e os diversos tipos estratégicos correspondentes; em segundo lugar, o modelo de evolução organizacional caracterizado por períodos longos de mudanças e adaptação incrementais, pontuados por períodos curtos de reorientação, ocasionada por mudanças revolucionárias.

A parte II está composta pelos capítulos 4 e 5. O quarto capítulo caracteriza, parcialmente, o ambiente geral vivido pela organização no período de estudo, descrevendo os aspectos mais significativos da política e da economia brasileiras daquela época. A descrição parcial do ambiente operacional em que a organização se inseriu consta do quinto capítulo, em que é realizada a análise da evolução do sistema financeiro brasileiro no período 1962-97.

A parte III apresenta os cinco períodos estratégicos em que os 35 anos de existência da instituição foram agrupados, além dos resultados da investigação relativos ao processo de adaptação organizacional estratégica ocorridos no período 1962-1967, e divide-se em sete capítulos. Os cinco primeiros (6 a 10) estão estruturados de forma semelhante e se voltam à análise dos períodos estratégicos referidos; em cada um deles é apresentada sinteticamente a conjuntura político-econômica catarinense correspondente, descrevem-se os eventos críticos neles inseridos e elaboram-se a análise teórica. O capítulo 11 apresenta, inicialmente, a síntese comentada das análises teóricas dos períodos estratégicos desenvolvidas nos cinco capítulos anteriores, e, em segundo lugar, expõe o resultado da aplicação do modelo de evolução organizacional à instituição estudada. O capítulo 12 contém o modelo do processo das mudanças estratégicas, usado para demonstrar o inter-relacionamento complexo dos fatores que intervieram na adaptação estratégica da organização.

A parte IV, dividida em dois capítulos, compreende as conclusões e recomendações da pesquisa (capítulo 13), além da bibliografia utilizada (capítulo 14).

### 1.3 DEFINIÇÃO DOS PRINCIPAIS TERMOS

Esta seção apresenta definições para os termos usados na delimitação e formulação do problema da pesquisa, no objetivo geral e nos específicos e também para os que foram utilizados com certa frequência ao longo deste documento. Elas serão rerepresentadas nos capítulos dois e três, voltados à apresentação da metodologia e da fundamentação teórica, em que se explicitarão, adicionalmente, definições de outros termos vinculados ao arcabouço conceitual em que a pesquisa se sustentou.

- *Adaptação organizacional estratégica* - Resultado da articulação das capacidades organizacionais com as contingências do ambiente; abrange tanto o comportamento organizacional proativo quanto o reativo, envolvendo, assim, respectivamente, a antecipação ou a reação às modificações provocadas pelas variáveis exógenas (Hrebiniak e Joyce, 1985). Considera-se, ainda, que as organizações podem criar seus próprios ambientes, por meio de diversas escolhas voltadas ao mercado, tais como produtos, tecnologias, escala de operações, etc. (Weick, 1973). Essa adaptação organizacional pode decorrer, ainda, de fatores organizacionais internos (mudanças na alta direção, exigências dos empregados etc.)
- *Ambiente geral* – Fatores, tendências e condições gerais que afetam todas as organizações, em um determinado espaço geográfico; nele estão incluídas, entre outras, as condições tecnológicas, os fatores sociais, as interações políticas, as condições econômicas, os fatores demográficos, a estrutura legal, o sistema ecológico, as condições culturais (Bowditch e Buono, 1997)
- *Ambiente operacional* – Inclui os fatores e as condições externas que tenham relevância imediata para a organização, tais como clientes, fornecedores, concorrentes, sindicatos, autoridades regulamentadoras, grupos de interesse público, associações de classe e outros públicos ou entidades relevantes à organização (Bowditch e Buono, *ibidem*).
- *Design da pesquisa* - Sequência lógica que conecta os dados empíricos com as questões de pesquisa iniciais e, finalmente, com suas conclusões; os principais componentes do *design* de uma pesquisa são as questões de estudo, suas proposições ou objetivos, sua unidade de análise, o elo lógico entre os dados e as proposições e o critério para interpretar as descobertas (Yin, 1990).
- *Estratégia* - É um padrão num fluxo de decisões ou ações; compreende, assim, as estratégias *realizadas* (padrões de decisões e ações observados no tempo), que tanto po-

dem ter sido *deliberadas* (pretendidas, intencionais) ou *emergentes* - padrões realizados na ausência de intenções explícitas (Mintzberg e Mchugh, 1985).

- *Mudança estratégica* - Diferenças em uma ou mais de uma dimensão da estratégia, observadas empiricamente ao longo do tempo (Pettigrew, 1987).
- *Modelo teórico* - Representação externa e explícita de parte da realidade vista pela pessoa que deseja usar aquele modelo para entender, mudar, gerenciar e controlar parte daquela realidade (Pidd, 1998).
- *Stakeholders* - Indivíduos ou grupos que podem afetar ou serem afetados pelo alcance dos objetivos organizacionais (Freeman e Reed, 1983).
- • *Tipos estratégicos* - conjuntos de arquétipos de adaptação organizacional; configuram padrões de comportamento estratégico peculiares que emergem quando a organização procura responder às demandas do ambiente, possuindo cada um deles uma configuração particular de tecnologia, estrutura e processo, consistentes com sua estratégia (Miles e Snow, 1978).

#### 1.4. DELIMITAÇÃO E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

O tema escolhido – *adaptação organizacional estratégica* – que demarca a área de interesse da investigação, é demasiadamente amplo. Para que a pesquisa e seus resultados tivessem êxito, fez-se necessário realizar a delimitação e a formulação do problema, o que será objeto desta seção.

Nas diferentes etapas de desenvolvimento da teoria e da prática da administração, os pesquisadores universitários, os consultores e os empresários têm usado diversos tipos de imagens ou metáforas para descrever, limitar e diferenciar as experiências relativas ao complexo fenômeno que envolve as organizações, procurando facilitar, desse modo, a comunicação e a compreensão a seu respeito. Não são essas imagens utilizadas como um artifício de linguagem para melhorar o discurso, mas como uma forma de pensar e de ver, que determina como o autor compreende o mundo e, de forma especial, o mundo das organizações. Ao selecionar as diferentes metáforas ou imagens que servem de base às suas teorias, os pesquisadores estão, implícita ou explicitamente, comprometendo-se com hipóteses essenciais de caráter ontológico, epistemológico e sobre a natureza humana, subjacentes nelas (Morgan e Smircich, 1980; Morgan, 1980).

As metáforas em que se têm baseado mais freqüentemente as diversas abordagens da Teoria das Organizações, nos últimos quarenta anos, são a da organização como *máqui-*

na e a da organização como *organismo vivo*. Esta última tem sido usada especialmente pelos diversos autores que desenvolveram modelos teóricos a respeito da adaptação organizacional.

Morgan (1995) afirma que, quando se fala em organização, habitualmente se pensa num estado de relações ordenadas entre partes claramente definidas, que possuem alguma ordem determinada. Embora a imagem possa não ser explícita, fala-se de um conjunto de relações mecânicas, como se as organizações fossem máquinas; conseqüentemente, existe uma tendência de se esperar que elas operem como máquinas: de maneira rotineira, eficiente, confiável e previsível. Esta metáfora mecanicista pode, em certos casos, oferecer as bases para uma operação eficaz, mas, em outros, pode acarretar conseqüências infelizes.

Ainda segundo o mesmo autor, a maior contribuição para a formação de uma teoria abrangente de organização e de administração com base na metáfora mecanicista foi feita por Weber, sociólogo alemão que observou os paralelos entre a mecanização da indústria e a proliferação de formas burocráticas de organização, erigindo a burocracia como um *tipo ideal* que enfatiza a precisão, a rapidez, a clareza, a regularidade, a confiabilidade e a eficiência, atingidas pela criação de uma divisão de tarefas fixas, supervisão hierárquica, regras detalhadas e regulamentos.

Outra contribuição significativa para a formatação da teoria referida, ainda segundo Morgan (ibidem), foi dada pelo grupo de teóricos e profissionais em administração da América do Norte e da Europa, que construiu os alicerces daquilo que é agora conhecido como as teorias da *administração clássica* e da *administração científica*. No primeiro grupo, ressaltam-se Henry Fayol, F.W. Mooney e Lindall Urwick; estes, em conjunto, definiram as bases de muitas técnicas da moderna administração, tais como administração por objetivos, sistemas de planejamento e programação de orçamentos e outros métodos que enfatizam o planejamento e o controle racionais. No segundo grupo, o da denominada *administração científica*, destaca-se Frederick Taylor, considerado o pioneiro dessa concepção; ele defendeu o uso de estudos de tempos e movimentos como meio de analisar e padronizar as atividades de trabalho.

Morgan considera que a visão mecanicista, sustentada na metáfora da organização como máquina, ao considerar a organização como um processo racional e técnico, não só subestima os aspectos humanos da organização, como também encara superficialmente o fato de que as tarefas enfrentadas pelas organizações são, muito freqüentemente, mais complexas, imprevisíveis e difíceis do que aquelas que podem ser desempenhadas pela maioria das máquinas. O enfoque referido funciona bem somente sob condições nas quais

as máquinas operam bem (ou seja, quando existe uma tarefa contínua a ser desempenhada), quando o ambiente é suficientemente estável para assegurar sempre exatamente o mesmo produto, quando a precisão é a meta e quando as partes humanas da “máquina “ são submissas e comportam-se como foi previsto. Entretanto, tem severas limitações. Dentre estas, destacam-se: desembocar num tipo de burocracia sem significado e indesejável; acarretar conseqüências imprevisíveis e perniciosas à medida que os interesses daqueles que trabalham na organização ganhem precedência sobre os objetivos que foram planejados para serem atingidos pela organização; provocar um efeito desumanizador sobre os empregados, especialmente sobre aqueles posicionados em níveis mais baixos da hierarquia organizacional; além de criar formas organizacionais que têm grande dificuldade em se adaptar a condições de mudança.

Relativamente a esta última limitação, Morgan ressalta que as organizações estruturadas de forma mecanicista enfrentam problemas para se adaptarem a situações de mudança, pois são planejadas para atingir objetivos predeterminados e não para a inovação. Na verdade, tanto os estudiosos vinculados à *teoria da administração clássica*, quanto os adeptos da *administração científica* deram relativamente pouca atenção ao ambiente, tratando a organização como um sistema mecânico “fechado”.

Com certeza foi a pressão dessa limitação que levou os estudiosos (Thompson, 1967; Aldrich, 1979; Katz e Khan, 1987) a abandonarem a referida visão, passando a ver as organizações como *sistemas abertos*, sugerindo que se deveria sempre efetuar o processo de organização tendo em vista o ambiente. Assumia importância decisiva, assim, a imagem da organização como *organismo vivo*, subjacente à quase totalidade dos autores e estudos ligados à adaptação organizacional.

Com esta perspectiva, passou a ser dirigida atenção especial à compreensão da *atividade ambiental* imediata, configurada pelas interações organizacionais diretas (clientes, concorrentes, fornecedores, sindicatos, agências governamentais, etc.), bem como do *contexto* mais amplo ou *ambiente geral*. Este foco acarreta implicações para a prática organizacional, ressaltando a importância de se ter a capacidade de pesquisar e sentir mudanças não só na tarefa, mas também no contexto ambiental, de se alcançar a capacidade de ligar e de administrar os limites críticos e áreas de interdependência, além de ser capaz de desenvolver respostas estratégicas apropriadas. Muito do difundido interesse na formação da estratégia organizacional é um produto da percepção de que as organizações devem ser sensíveis ao que ocorre no mundo que as rodeia (Morgan, *ibidem*).

Esse novo enfoque mostrou às teorias organizacionais e administrativas o caminho de realização do processo de organização, de maneira a atender os requisitos do ambiente. Entretanto, como já se afirmou anteriormente no presente trabalho, os estudiosos do assunto não são unânimes quanto à definição do caráter dessa articulação organização-ambiente. Alguns, assumindo uma posição *determinista* (Hannan e Freeman, 1989), sugerem que as organizações são controladas pelas contingências ambientais; outros (Child, 1972 e 1997; Miles e Snow, 1978) defendem posição oposta, isto é, que as organizações podem controlar o ambiente, adotando uma abordagem *voluntarista*. Outros, ainda, afirmam que a verdade se encontra em algum ponto entre esses dois extremos: algumas organizações são controladas em algumas épocas, mas influenciam o ambiente, em outras; o poder sobre o ambiente, assim, variaria caso a caso e segundo determinadas circunstâncias (Hrebiniak e Joyce, 1985).

O tema escolhido para o presente trabalho – adaptação organizacional estratégica – à luz dos aspectos que acabam de ser apresentados, constitui instigante objeto de estudo. Questões desafiadoras apresentam-se às pesquisas: As mudanças nas formas organizacionais são explicadas pela adaptação interna ou pela seleção ambiental? A vida organizacional é determinada pelas pressões ambientais ou é ativamente criada por meio de escolhas administrativas estratégicas? O ambiente deve ser visto como um simples agregado de organizações, governado por forças econômicas externas, ou como uma coletividade integrada de organizações, governada por suas próprias forças internas, sociais e políticas? As organizações são instrumentos técnicos neutros, construídos para alcançar um objetivo, ou são manifestações institucionais de interesses e estrutura de poder da sociedade em geral? (Astley e Van de Ven, 1983)

De outro lado, é importante indagar se os modelos teóricos valorizados no meio acadêmico e empresarial, quase todos originários de pesquisas desenvolvidas na América do Norte e na Europa Ocidental, permitem compreender a realidade das organizações que atuam no território brasileiro. Até que ponto as diferenças entre culturas nacionais e regionais condicionam a teoria e a prática administrativas, descaracterizando a face *universal* de certas proposições, assumidas ou presumidas pelo estudo acadêmico?

Da consideração conjugada dessas reflexões surgiram a delimitação e a formulação do problema que a presente pesquisa procurou dar resposta:

## ***Como se desenvolveu o processo de adaptação organizacional estratégica do Banco do Estado de Santa Catarina – BESC no período 1962-1997?***

O estudo do Banco do Estado de Santa Catarina (doravante, também será utilizada a sigla *BESC* para identificá-lo no presente trabalho) inclui seu antecessor, o *Banco de Desenvolvimento de Santa Catarina - BDE*, como foi chamado ao ser criado em 1962 – com função e formato de banco de desenvolvimento - e que perdurou até 1969, quando ocorreu a mudança de razão social.

Como será detalhado mais amplamente no próximo capítulo, trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, configurada em um estudo de caso, que focalizou a história da organização e analisou o processo e o conteúdo de sua evolução estratégica no período indicado, considerando as influências dos contextos externo e interno.

Ademais, a abordagem do problema não se realizou por meio da identificação e confronto de variáveis independentes e dependentes, com o intuito de se estabelecer relações entre elas, utilizando-se análises quantitativas, pois não se pretendia, com o estudo deste caso, estabelecer generalizações estatísticas válidas para o conjunto das instituições do setor bancário. O foco principal do trabalho foi compreender, em profundidade, o processo de adaptação ocorrido na organização, avaliar sua inter-relação com o ambiente e verificar as vertentes teóricas que o pudessem explicar, além de construir um modelo do processo de mudanças estratégicas e formular outras proposições teóricas, com base na análise desenvolvida.

### **1.5. OBJETIVOS**

A partir do tema e do problema descritos, apresentam-se, a seguir, os objetivos do estudo, orientadores do trabalho de pesquisa.

#### **1.5.1 Objetivo geral**

Determinar quais foram, como se desenvolveram e que fatores ocasionaram as mudanças estratégicas do Banco do Estado de Santa Catarina, no período 1962 a 1997, no âmbito de seu processo de adaptação organizacional, formulando proposições teóricas que contribuam para o desenvolvimento do conhecimento científico no campo da adaptação organizacional estratégica.

### 1.5.2 Objetivos específicos

- Caracterizar o contexto externo das mudanças estratégicas da organização, por meio da descrição do ambiente geral e operacional em que esteve inserida, no período abrangido pela pesquisa;
- Identificar e descrever os eventos históricos da instituição que sejam relevantes do ponto de vista estratégico, agrupando-os em períodos estratégicos homogêneos;
- Analisar os períodos estratégicos, identificando os *stakeholders* relevantes e sua influência, as estratégias adotadas, os padrões de comportamento estratégico, o grau de determinismo ambiental e os níveis de liberdade estratégica da organização;
- Construir um modelo do processo das mudanças estratégicas da organização;
- Verificar a adequação entre as concepções teóricas adotadas na pesquisa e o processo de adaptação estratégica da organização;
- Oferecer outras contribuições ao desenvolvimento da teoria e da pesquisa no campo da adaptação organizacional estratégica.

### 1.6 RELEVÂNCIA, ORIGINALIDADE E INEDITISMO DO ESTUDO

Inicialmente, considera-se relevante *o caráter do estudo*, pois, como afirma Pettigrew (1992), grande parte das pesquisas no âmbito da mudança organizacional é a-histórica, a-processual e desenvolvida sem o exame mais aprofundado do contexto em que as organizações estão inseridas. Quase sempre, nas situações em que o projeto de mudança é tratado como uma unidade de análise, a pesquisa focaliza um evento simples ou um conjunto de episódios discretos, normalmente desconectados dos antecedentes imediatos e mediatos que dão a esses eventos forma, substância e significado. Assim, os referidos estudos preocupam-se mais com peculiaridades de determinadas *mudanças* do que com a análise holística e dinâmica do *mudar* (processo de transformação, de adaptação). A presente pesquisa, contrapondo-se a essa abordagem limitada, é *histórica*, pois abarca um longo período da vida da organização, leva em conta *o processo* ocorrido na empresa e, de forma especial, *o contexto* externo e interno em que a evolução organizacional aconteceu.

Em segundo lugar, constata-se que a investigação científica sobre a atuação de instituições financeiras em Santa Catarina é deficiente, existindo poucas obras a respeito, embora a história econômica e administrativa catarinense contenha rica experiência nessa área. Assim, o presente trabalho, com foco na adaptação estratégica empresarial, tem o

propósito de contribuir para a ampliação deste campo de conhecimento e de estimular, no futuro, investigações sobre o tema. Com este viés, ele é relevante, original e inédito.

Em terceiro lugar, o estudo desenvolveu-se no âmbito de uma empresa pública do setor bancário, de caráter regional, localizada no Estado de Santa Catarina, abrangendo período significativo de sua existência. Quando as autoridades monetárias brasileiras, movidas por uma política desreguladora e privatizante, implantam um programa amplo com a finalidade de aniquilar - ou pelo menos reduzir ao mínimo - a participação do Estado no setor bancário, é relevante realizar-se um estudo aprofundado do processo de adaptação vivido por uma organização bancária pública, regional, ao longo de trinta e cinco anos, procurando a compreensão da dinâmica experimentada ao longo desse tempo, que lhe possibilitou sobreviver, a despeito das crises sofridas. Ressalte-se que essa trajetória de vida se desenvolveu em um período de grande turbulência política, social, econômica e administrativa da história brasileira, em um ambiente de forte influência governamental. Que lições se poderá tirar dessa realidade, compreendendo de forma especial como o governo federal (por intermédio do Banco Central do Brasil) e o governo estadual (acionista majoritário e um dos principais *stakeholders* da organização) se inter-relacionaram, em face dessa presença estatal no setor bancário? Que contribuições ou cuidados tal observação poderá trazer para a definição de futuras políticas públicas, no âmbito municipal, estadual ou federal?

Deve destacar-se, em quarto lugar, a contribuição que a pesquisa se propôs a dar ao aperfeiçoamento da Teoria das Organizações, pois teve como objetivos específicos, além do desenvolvimento de um modelo do processo de mudança estratégica da instituição, a oferta de outras contribuições ao desenvolvimento da teoria e da pesquisa no campo da adaptação organizacional estratégica. Tanto o modelo quanto as demais proposições teóricas inserem-se na categoria de *teoria substantiva*, uma vez que resultaram da investigação do processo evolutivo observado em uma única organização - o BESC - com o propósito de sugerir a incorporação de um conjunto particular de resultados a uma teoria mais ampla a respeito do tema em estudo, expandindo-a ou modificando-a (Blaikie, 1995).

Outras contribuições relevantes, originais e inéditas da pesquisa ao saber administrativo foram a utilização conjugada, como base teórica principal da pesquisa, de quatro abordagens vinculadas ao tema (Freeman e Reed, 1983; Hrebiniak e Joyce, 1985; Miles e Snow, 1978 e Tushman et al., 1986) e o exame da capacidade dos referidos modelos - originários de pesquisas realizadas em ambientes econômicos, sociais, políticos e culturais

diversos dos existentes no Brasil - de explicar a evolução organizacional de uma empresa que atua em território brasileiro.

Relevante, original e inédita, também é a contribuição do presente trabalho (focado no processo de adaptação estratégica) para os administradores atuais e futuros do Banco do Estado de Santa Catarina, uma vez que a organização, por certo, continuará funcionando, independentemente de seu controle acionário ser privado ou público. O estudo da história de uma organização pode fornecer ao pesquisador, e a seus administradores, ricas compreensões teóricas sobre o desenvolvimento organizacional. Greiner (1975) entende que o passado de uma companhia, quando bem analisado e interpretado, pode revelar a seus dirigentes a direção dos êxitos futuros. Salama (1994) afirma que as empresas não podem ser compreendidas se forem separadas de suas histórias, o que implica o uso de métodos de pesquisa baseados em estudos de caso *em profundidade* e não em testes de hipóteses. Acrescenta, ainda, que estudar a biografia de uma organização significa compreender o seu passado e a sua cultura; essa abordagem cultural da pesquisa organizacional implica que o melhor administrador para uma determinada empresa talvez seja aquele que consiga entender e respeitar a história da companhia e contribuir para o desenvolvimento dela.

Finalmente, deve ser ressaltada a relevância do presente trabalho para o Curso de Pós-Graduação de Engenharia de Produção, da Universidade Federal de Santa Catarina. Sua contribuição poderá estimular o desenvolvimento de novas linhas de pesquisa, além de constituir, em face de suas características, objeto de consideração ao permitir a avaliação e eventualmente a reformulação das estratégias pedagógicas daquele curso, no âmbito da área de conhecimento abrangida por este trabalho.

## 1.7. LIMITAÇÕES

A principal limitação do trabalho foi a impossibilidade de dar-lhe continuidade após o ano de 1997, pois, quando se realizou a pesquisa de campo (2º semestre de 1999), ainda não haviam sido publicadas as demonstrações financeiras do Banco do Estado de Santa Catarina relativas ao exercício de 1998, existindo controvérsias quanto aos critérios de sua elaboração, defendendo os técnicos do Banco Central e os do BESC pontos de vista divergentes sobre elas. Ademais, a situação do controle acionário da instituição era, na época, objeto de debates acalorados e lutas políticas intensas, envolvendo as autoridades monetárias (Banco Central do Brasil), o governo estadual empossado em janeiro de 1999 (chefiado por Esperidião Amin), parlamentares ligados aos partidos que apoiavam o governo, parlamentares dos partidos da oposição (principalmente do PMDB, que deixou o

governo e a direção da instituição em dezembro de 1998), sindicatos dos bancários e associações de empregados. Configurava-se mais um período de crise, tendo como fulcro a questão da *federalização* (privatização) do sistema financeiro estadual, componente importante da política do governo federal para o sistema financeiro nacional, voltada à extinção dos bancos oficiais estaduais, detalhada no quinto capítulo do presente trabalho. A extensão do estudo até o ano de 1999 - quando foi tomada a importante decisão histórica de federalizar o BESC (isto é, de privatizá-lo) - completaria a investigação a respeito do nascimento, maturação, queda e extinção da instituição como entidade de caráter público, proporcionando a análise de um ciclo completo de existência da organização.

## CAPÍTULO 2

### METODOLOGIA

As ciências têm como função principal o aperfeiçoamento da relação do homem com o seu mundo, por meio do acervo de conhecimentos - o conhecimento denominado *científico*, distinto do conhecimento popular, do filosófico e do religioso (teológico). Caracteriza-se o primeiro por ser sistemático (ordenado logicamente, formando um sistema de idéias, a teoria), verificável e falível, além de outros fatores. Portanto, não é definitivo, absoluto ou final, já que novas proposições e o desenvolvimento de técnicas podem reformular o acervo de teoria existente (Lakatos e Marconi, 1991).

Na busca da produção desse conhecimento, todas as ciências utilizam *métodos*, definidos por Blaikie (1995) como técnicas ou procedimentos usados para coletar e analisar dados relacionados com uma questão de pesquisa ou hipótese; nas ciências sociais, esses métodos abrangem a participação de pessoas em entrevistas (variando das mais formais e estruturadas às informais e de fluxo livre), o preenchimento de questionários, a observação de comportamentos e o exame de documentos ou outros registros da atividade humana, entre diversos aspectos.

Este segundo capítulo apresentará os procedimentos metodológicos adotados no trabalho. Na primeira seção, será definida sua base ontológica e epistemológica, delineando-se, assim, a *visão de mundo* da pesquisa, seguida da especificação de seu caráter qualitativo - alvo da segunda seção. Na terceira seção será descrita a parte complementar do *design* da pesquisa, compreendendo a adoção da perspectiva contextualista, a configuração da pesquisa como estudo de caso singular e, por fim, a identificação dos procedimentos de coleta e análise dos dados, com foco na *direct research* (Mintzberg, 1978 e 1979; Mintzberg e McHugh, 1985), método escolhido para a execução desta última fase. Por fim, será abordado na última seção o conceito de modelização teórica utilizado no trabalho - uma de suas contribuições à compreensão do processo de evolução estratégica de organizações bancárias, regionais, atuando em território brasileiro.

## 2.1 A VISÃO DE MUNDO DA PESQUISA: SEUS ALICERCES ONTOLÓGICOS E EPISTEMOLÓGICOS

Todos os métodos, instrumentos ou procedimentos de pesquisa encontram-se comprometidos com versões particulares e modos de conhecimento do mundo, consciente ou inconscientemente adotados pelo pesquisador que os utiliza. Operam, assim, dentro de um determinado conjunto de suposições sobre a natureza da sociedade e do ser humano, sobre a natureza da inter-relação destes e sobre como ambos podem ser conhecidos.

Com este foco, Burrell e Morgan (1979) consideram que todas as abordagens da ciência social estão baseadas numa filosofia da ciência e numa teoria da sociedade, isto é, em conjuntos de hipóteses inter-relacionadas relativas à ontologia, à natureza humana e à epistemologia. Diferentes ontologias, epistemologias e modelos da natureza humana inclinam os cientistas sociais para diferentes metodologias.

Ainda nesta linha de reflexões, Morgan e Smircich (1980, p. 499) acrescentam:

O desenvolvimento da teoria das organizações, como de outras disciplinas sociais, seria melhor atendido se os pesquisadores fossem mais explícitos sobre a natureza das crenças que eles imprimem ao seu objeto de estudo. Grande parte dos debates e críticas sobre metodologia envolve pesquisadores que estão falhando na comunicação com os outros porque abordam hipóteses básicas diversificadas a respeito do objeto. Quando essas hipóteses diversificadas se tornam explícitas, menos esforços podem ser dirigidos à argumentação sobre a relativa superioridade deste método em relação àquele, e mais esforços podem ser orientados para assuntos mais básicos.

Pelas razões apresentadas, torna-se necessário examinar, preliminarmente, as teorias do conhecimento em que esses métodos de investigação se alicerçam, posicionando-se a presente pesquisa em relação a elas.

Hughes (1983) configura essas diversas *visões de mundo* em dois grupos de concepções: a positivista e a humanista. A presente pesquisa adotou a segunda dessas concepções: uma visão eminentemente humanista, cujas características passarão a ser descritas, em confronto com as do enfoque positivista.

### 2.1.1 A abordagem humanista

Segundo Hughes (ibidem), a abordagem humanista, embora considere adequada, de modo geral, a concepção positivista da ciência natural, rejeita a noção de que o método científico positivista possa ser aplicado ao estudo da vida social humana; enfatiza, ao invés disso, o papel da interpretação, da compreensão, do comentário moral ou de algum outro critério relevante como o único modo apropriado e válido de se obter conhecimento do

referido assunto. Richert (apud Hughes, *ibidem*), um dos autores vinculados a esta concepção, afirmou que os métodos da ciência natural não são aplicáveis ao mundo da sociedade e da cultura, em face da diferença entre as ciências naturais e sociais basear-se na lógica. Assim, os seres humanos não podem ter conhecimento do mundo independentemente do que existe em suas mentes; não têm como descobrir se seu conhecimento reproduz fielmente uma realidade existente fora da mente e independente desta. O homem só pode conhecer as coisas na medida em que estas se lhe apresentam como fenômenos, nunca como as coisas são em si mesmas; os fatos, por assim dizer, constituem-se a partir dos fenômenos e recebem da mente tanto a forma quanto o conteúdo (Hughes, *ibidem*).

O programa humanista reage “contra uma concepção “cientificista” do ator social, como é visto encarnado na ciência social ortodoxa de inspiração positivista” (Hughes, *ibidem*, p. 75). A acusação é que as características que fazem da vida social um produto distintivamente humano são analisadas e reduzidas, naquela abordagem, à interação de variáveis. Afirma Hughes que o princípio pelo qual a ciência social positivista constrói sua versão da realidade social consiste em estabelecer uma distinção entre atos, estruturas, instituições identificáveis, enquanto *fatos brutos* ou *dados brutos*, por um lado, e crenças, valores, atitudes, razões, por outro. Estas duas ordens de realidade são correlacionadas, a fim de fornecer as generalizações ou regularidades que são os objetivos de uma ciência da vida social; o que é real, não obstante, são os *dados brutos*, considerados como realidade social objetiva; os valores, as crenças e as ideologias são encarados como categoria meramente subjetiva. Esta concepção, entretanto, dá um sentido bastante falso à natureza da ação social e, conseqüentemente, à realidade social. Isso porque relega os elementos do significado a uma função subjetiva, como meras versões da realidade social. Uma formulação alternativa é postular as realidades sociais como sendo construídas nos significados e por meio deles, e dizer que as realidades sociais não podem ser identificadas abstraindo-se a linguagem na qual estão mergulhadas. A linguagem não apenas se pronuncia a respeito do mundo, mas é, ela própria, executante da ação nesse mundo. Sob este ponto de vista, a realidade social concebida não pode ser estudada pelos métodos associados à ciência social positivista.

Destacam-se dentre os enfoques epistemológicos antipositivistas, inseridos na categoria *humanista*, diversas abordagens, tais como a fenomenologia, a etnometodologia e o interacionismo simbólico, que consideram a subjetividade como o fundamento do sentido da vida social, defendendo-a como constitutiva do social e inerente à construção da objetividade nas ciências sociais. A preocupação central não é a quantificação, mas, sim, a com-

preensão e a explicação da dinâmica das relações sociais que, por sua vez, são depositárias de crenças, valores, atitudes e hábitos. Trabalha-se com a vivência, com a experiência, com a cotidianidade e também com a compreensão das estruturas e instituições como resultados da ação humana objetivada. Desse ponto de vista, a linguagem, as práticas e as coisas são inseparáveis (Minayo et al., 1994).

Triviños (ibidem) afirma que dentro da abordagem humanista se encontram ainda os enfoques crítico-participativos com visão histórico-estrutural – dialética da realidade social, que parte da necessidade de conhecer a realidade por meio de percepções, reflexão e intuição, para transformá-la em processos contextuais e dinâmicos complexos - originários dos trabalhos de Marx, Engels, Gramsci, Adorno, Horkheimer, Marcuse, Fromm, Habermas, etc.

### 2.1.2 Posicionamento da pesquisa

Como já foi estabelecido anteriormente, a presente pesquisa teve por objetivo central determinar quais foram, como se desenvolveram e quais fatores ocasionaram as mudanças estratégicas do Banco do Estado de Santa Catarina no período 1962 a 1997, caracterizando o processo de sua adaptação organizacional. Trata-se de um estudo de caso, de caráter qualitativo, que abordou a história da organização e analisou o conteúdo e o processo de sua evolução estratégica no período indicado, além de considerar as influências dos contextos externo e interno. Não foram identificadas, nem confrontadas, variáveis independentes e dependentes, por meio de análises quantitativas ou estatísticas, buscando-se suas inter-relações. Não se pretendeu, ainda, estabelecer generalizações válidas para o conjunto das instituições financeiras do setor bancário; o foco principal foi conhecer o processo de adaptação ocorrido na organização, avaliar sua inter-relação com o ambiente, verificar as proposições teóricas que o pudessem explicar, além de construir um modelo do processo das mudanças estratégicas, com base na análise histórica realizada e na literatura existente.

Em decorrência dessa especificação e em face da abordagem de Hughes, apresentada ao início desta seção, define-se a presente pesquisa como tendo caráter humanista.

Desse alicerce filosófico e epistemológico decorre a natureza qualitativa da pesquisa intimamente vinculada àquela *visão de mundo*, da natureza do conhecimento e da produção deste. Para entender, então, os procedimentos metodológicos decorrentes dessa definição, considera-se útil apresentar as diversas características da abordagem escolhida, o que se fará a seguir.

## 2.2 ABORDAGEM QUALITATIVA

Enfrentam-se duas dificuldades para definir o que se entende por pesquisa qualitativa: a primeira se refere à abrangência do conceito, à especificidade de sua ação e aos limites deste campo de investigação; a segunda surge na busca de uma concepção precisa da idéia de pesquisa qualitativa, o que é mais complexo e emerge dos suportes teóricos fundamentais que a alimentam. Esta última dificuldade deriva da postura geral de alguns pesquisadores, que não definem taxativamente seus pontos de vista teóricos, ainda que eles sejam perceptíveis no desenvolvimento da pesquisa e na interpretação dos resultados (Triviños, *ibidem*).

No âmbito da primeira dificuldade, Merriam (1998) considera que a pesquisa qualitativa é um conceito “guarda-chuva”, cobrindo diversas formas de investigação que nos ajudam a compreender e descrever o significado dos fenômenos sociais com a menor ruptura possível do ambiente natural.

Já quanto à segunda dificuldade, Triviños afirma que a pesquisa qualitativa foi dominada, no começo, pelo funcionalismo e pelo estrutural-funcionalismo. A estes se seguiu, na década de 70, a pesquisa qualitativa de natureza fenomenológica, como forte reação ao enfoque positivista nas ciências sociais, privilegiando a consciência do sujeito e entendendo a realidade social como construção humana. Outra base teórica, o enfoque histórico-estrutural, emprega o método dialético e busca assinalar as causas e as conseqüências dos problemas, suas contradições, suas relações, suas qualidades, suas dimensões quantitativas (se existem), e realizar por intermédio da ação um processo de transformação da realidade.

Independentemente dessa multiplicidade de enfoques teóricos, pode-se, segundo Triviños, caracterizar a pesquisa qualitativa por meio de dois traços fundamentais: primeiro, sua tendência definida de natureza desreificadora dos fenômenos, do conhecimento e do ser humano; segundo, a rejeição da neutralidade do saber científico. Além destes, Merriam (*ibidem*) identifica algumas outras características comuns a todos os tipos de pesquisa qualitativa. A primeira - uma hipótese filosófica chave - é que todas as referidas modalidades são baseadas na visão de que a realidade é construída por indivíduos interagindo com seus mundos sociais. Desse modo, os pesquisadores envolvidos com a pesquisa qualitativa estão interessados em compreender os significados construídos pelas pessoas, isto é, como estas dão sentido ao seu mundo e às experiências que tiveram nele. A segunda característica é que o pesquisador constitui o instrumento primário para a coleta e análise de dados. A essas duas pode-se acrescentar ainda as de que a pesquisa qualitativa envolve usualmente

trabalho de campo, emprega primariamente uma estratégia indutiva de pesquisa e que o produto do estudo qualitativo é ricamente descritivo.

Ainda buscando caracterizar a pesquisa, acrescentam-se outras peculiaridades, indicadas por Mason (1996):

- a) Baseia-se em métodos de geração de dados flexíveis e sensíveis ao contexto social, nos quais os dados são produzidos;
- b) Baseia-se em métodos de análise e explanação que envolvem compreensões de complexidade, detalhe e contexto; procura produzir compreensões, com base em dados ricos, contextuais e detalhados, com grande ênfase nas formas holísticas de análise e explanação;
- c) Usa regularmente alguma forma de quantificação, mas as formas estatísticas de análise não são centrais.

Para Taylor e Bogdan (1984), o termo *pesquisa qualitativa* refere-se de forma abrangente à pesquisa que produz dados descritivos: palavras escritas ou faladas pelas pessoas e seu comportamento observável. Segundo os referidos autores, a pesquisa qualitativa é humanista, indutiva, focaliza as pessoas, cenários e grupos, de modo holístico (são encarados como um todo, e não reduzidos a variáveis), além de procurar compreender as pessoas levando em conta o quadro de referências delas próprias. Os pesquisadores qualitativos deixam de lado suas próprias crenças, perspectivas e predisposições, valorizando todas as perspectivas; além disso, enfatizam a validação em suas pesquisas. Por fim, os autores consideram ainda que a pesquisa qualitativa é artesanal, pois seus métodos não têm sido tão refinados e padronizados como os outras abordagens de pesquisa, devendo-se isso, em parte, à própria natureza daqueles métodos.

### 2.3 DESIGN DA PESQUISA

Segundo Yin (1990), o *design* da pesquisa é a seqüência lógica que conecta os dados empíricos com as questões de pesquisa iniciais e, finalmente, com suas conclusões; coloquialmente, é um plano de ação para ir *daqui* para *ali*, onde *aqui* pode ser definido com o conjunto inicial das perguntas a serem respondidas e o *ali* o conjunto de conclusões (respostas) a respeito daquelas questões. Ainda de acordo com o mesmo autor, os principais componentes do *design* de uma pesquisa são as questões de estudo, suas proposições/objetivos, sua unidade de análise, o elo lógico entre os dados e as proposições e o critério para interpretar as descobertas.

Dessa forma, partes do *design* da presente pesquisa já foram definidos, tais como as questões de estudo (definição do tema e do problema da pesquisa), seus objetivos gerais e específicos, a unidade de análise, além de seus fundamentos ontológicos e epistemológicos e o caráter qualitativo da investigação.

Esta seção tem por finalidade a definição dos demais componentes do *design*, isto é, os vínculos lógicos entre os dados a serem levantados e os objetivos, além dos critérios (métodos) para a interpretação das descobertas. Com essa perspectiva, inicialmente será ressaltado o caráter contextualista do trabalho, com foco nas proposições de Pettigrew (1985 e 1987); logo após, se abordará o estudo de caso, como uma estratégia da pesquisa, seguindo-se as definições a respeito da análise e coleta de dados, realizadas segundo os procedimentos propostos pela *direct research*, método básico escolhido para a concretização dessa tarefa.

### 2.3.1 A perspectiva contextualista da pesquisa

Ao realizar uma ampla revisão da literatura a respeito da mudança organizacional, Pettigrew (1987) afirma que a maior parte das pesquisas nessa área é *a-histórica, apocessual e acontextual*, refletindo os desvios inerentes às ciências sociais em geral e ao estudo das organizações em particular. Como consequência, o campo do desenvolvimento e mudança organizacional está permeado de tentativas limitadas no desenvolvimento teórico, de poucos debates teóricos e limitado número de descobertas empíricas, concentrando-se o estudo mais nos detalhes de mudanças específicas do que na análise holística e dinâmica da mudança. Encara-se esta última mais como um evento singular ou como um conjunto de episódios discretos, desconectados dos seus antecedentes imediatos e mediatos, os quais, se configurados, dariam forma, significado e substância àqueles eventos.

Como alternativa, Pettigrew propõe a pesquisa de caráter contextualista e processual, que aborda o fenômeno por meio de níveis horizontal e vertical de análise. O primeiro se refere à interconexão seqüencial entre o fenômeno no tempo passado, presente e futuro; o segundo refere-se à interdependência dos níveis alto e baixo de análise do fenômeno. Deve a pesquisa contextualista, ainda, apresentar as seguintes características:

- Uma descrição clara do processo ou processos sob exame; é básico para a análise processual que a organização ou qualquer outro sistema social seja explorada como um sistema contínuo, com passado, presente e futuro.

- A existência de uma teoria, ou teorias, funcionando como uma espécie de *motor* para dirigir o processo, especificando-se o modelo do ser humano que subsidia a pesquisa;
- Crucial à abordagem é o modo pelo qual as variáveis e as categorias contextuais na análise vertical se ligam ao processo sob observação na análise horizontal.

Afinado com as concepções apresentadas, o presente trabalho adotou a abordagem contextualista, uma vez que a análise do processo de adaptação estratégica do BESC, no período 1962/1997, se sustentou na focalização histórica, processual e contextual dos fenômenos, identificando os antecedentes e as conseqüências das mudanças estratégicas observadas, a elas emprestando, assim, “forma, significado e substância”.

Dentro desse quadro conceitual, adotaram-se, como ferramenta metodológica da pesquisa, as categorias analíticas propostas por Pettigrew (*ibidem*): *conteúdo*, *contexto (externo e interno)* e *processo*. Estas categorias têm como ponto de partida, na análise da mudança organizacional, que a formulação do conteúdo de uma nova estratégia presume, inevitavelmente, controlar e gerir seu contexto e o processo correspondente, pois são interdependentes, conforme a FIG. 1 visualiza.

O autor conceitua *conteúdo* como os aspectos ou áreas sob transformação, tais como tecnologia, pessoal, produtos, cultura organizacional, etc.; por *contexto externo* compreende-se o ambiente econômico, social, político e competitivo, no qual a organização opera; o *contexto interno* é configurado pela estrutura e a cultura organizacionais e o contexto político interno; já o *processo* é conceituado como as ações, reações e interações entre as partes interessadas, e como elas tentam realizar a mudança. De outra forma, pode-se dizer que o *conteúdo* é o “quê” da mudança; os *contextos externo e interno* constituem o seu “porquê” e o “como” da mudança é configurado pelo *processo*.

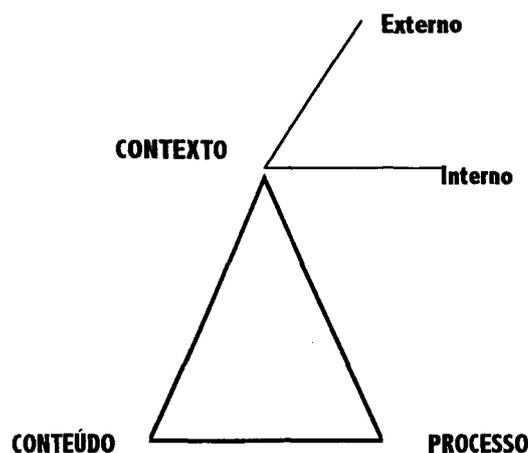


FIGURA 1 – Categorias analíticas para a análise das mudanças organizacionais

FONTE: Pettigrew (1987)

### 2.3.2 A pesquisa como estudo de caso singular

A formulação do problema da pesquisa, apresentada anteriormente, delimitou a análise do processo de adaptação organizacional estratégica ao caso do Banco do Estado de Santa Catarina, no período 1962/1997, configurando, assim, do ponto de vista metodológico, um estudo de caso singular, de natureza qualitativa.

Merriam (ibidem) considera que o estudo de caso pode ser encarado como um processo ou como um produto final. Como produto de uma investigação, constitui a descrição e análise intensivas e holísticas de uma entidade singular, fenômeno ou unidade social. É utilizado para a obtenção de uma compreensão profunda sobre uma situação e sobre o seu significado para os que com ela estão envolvidos. O interesse se concentra mais no processo do que no resultado, no contexto mais do que numa variável específica, em descobrir mais do que confirmar. Compreensões oriundas dos estudos de caso podem influenciar diretamente políticas, práticas e pesquisas futuras. Ainda segundo o mesmo autor, o estudo de caso não exige qualquer método particular para a coleta e análise de dados. Todos os diversos métodos de obtenção de dados, desde testes a entrevistas, podem ser usados num estudo de caso, embora algumas dessas técnicas sejam utilizadas mais frequentemente do que outras.

Já Yin (1990) conceitua o estudo de caso como uma investigação empírica que estuda um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto de realidade, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente evidentes e na qual fontes múltiplas de evidência são utilizadas.

O estudo de caso pode ser caracterizado como sendo *particularista*, *descritivo* e *heurístico*, segundo Merriam (ibidem). *Particularista* significa que seu foco concentra-se numa particular situação, evento, programa ou fenômeno, sendo importante pelo que revela sobre o fenômeno e pelo que pode representar. *Descritivo* significa que o produto final de um estudo de caso é uma rica descrição do fenômeno em análise. Especificamente, o presente trabalho configura-se como um estudo de caso *longitudinal*, em face do período histórico abrangido pela pesquisa dentro da organização (de 1962, quando começou a funcionar, até 1997). Finalmente, sua característica *heurística* significa que o estudo de caso ilumina o entendimento do leitor a respeito do fenômeno investigado. Possui, assim, a função de “descoberta”, de “achado”, ao explicar as razões de um problema, o pano de fundo de uma situação, o que aconteceu e o “porquê”.

Utilizando-se a tipologia dos estudos de caso apresentada por Merriam (ibidem), pode-se classificar a presente pesquisa como sendo *histórica*, pois descreveu o processo de

mudança e adaptação de uma organização financeira, ao longo de um período de 35 anos, focalizando a organização e traçando sua evolução estratégica. Quanto à sua finalidade geral, classifica-se como um estudo *interpretativo*, uma vez que, além de descrever o que foi observado e o que as pessoas entrevistadas apresentaram em suas entrevistas, a pesquisa procurou explicar as mudanças ocorridas no período, suas causas e conseqüências. Ademais, extraiu proposições teóricas do estudo realizado e desenvolveu um modelo do processo das mudanças estratégicas, fundamentado na análise dos períodos estratégicos da organização focalizados na pesquisa, e na literatura a respeito do assunto.

Resta ainda um último ponto a esclarecer, ao ser apresentado o estudo de caso como estratégia da presente pesquisa. Até que ponto as descobertas da pesquisa serão generalizáveis além do caso em estudo? Qual sua validade externa? Esta questão, conforme analisa Yin (ibidem), surge naturalmente quando se confronta a estratégia de estudo de caso com os métodos positivistas, de caráter quantitativo (*survey*, por exemplo). Nestes últimos, a definição adequada de uma amostra tem como objetivo garantir que as descobertas resultantes da pesquisa sejam estendidas a um determinado universo, que aquela amostra representa. Yin afirma que, quando se trata de estudos de caso, a analogia com o par conceitual *amostra-universo* é incorreta, porque na pesquisa tipo *survey* busca-se a generalização *estatística*, enquanto no estudo de caso tem-se como finalidade a generalização *analítica*. Nesta última, o investigador procura generalizar um conjunto particular de resultados a uma teoria mais ampla e não a populações ou universos, de modo análogo ao que ocorre quando um cientista busca agregar os resultados de suas experiências à teoria conhecida sobre o assunto, expandindo-a ou modificando-a. Quando se trata do estudo de caso singular – como o presente trabalho – a organização a ser pesquisada não constitui uma “amostra”, no sentido dado pela pesquisa quantitativa, de cunho positivista.

### 2.3.3 Coleta e análise de dados

A pesquisa qualitativa, que configura a natureza do presente trabalho de investigação, não é um processo linear, realizado passo-a-passo. Nela, a coleta e a análise de dados constituem atividades simultâneas. A análise começa com a primeira entrevista, com a primeira observação, com o primeiro documento lido. Compreensões emergentes, intuições e hipóteses tentativas dirigem a próxima fase da coleta de dados, a qual, por seu turno, indica o refinamento ou reformulação de questões, e assim por diante. É um processo interativo que permite ao investigador produzir descobertas confiáveis (Merriam, ibidem).

Dentro desse quadro, dados expressos em uma entrevista, ao serem analisados e interpretados, podem recomendar novos encontros com outras pessoas – ou até com aquela já entrevistada – para explorar mais profundamente o mesmo assunto ou outros tópicos que se consideram importantes para o esclarecimento do problema que originou a investigação. Em face dessa dinâmica, a coleta e a análise de dados assumem vital importância na pesquisa qualitativa (Triviños, *ibidem*).

De Bruyne et al. (1977) afirmam que a coleta dos dados, em uma pesquisa, apóia-se numa gama de técnicas, cada uma das quais satisfazendo as regras próprias de utilização. Assim, várias técnicas podem e devem freqüentemente ser empregadas numa mesma pesquisa para reunir um feixe de dados ao mesmo tempo disponíveis, acessíveis e conformes a seu objeto de investigação. Na presente pesquisa foram utilizadas, como técnicas de coleta de dados, *entrevistas* e *pesquisa documental*.

Por meio da entrevista, o pesquisador busca obter informes contidos na fala dos atores sociais, o que não significa uma conversa despreziosa e neutra, uma vez que se insere como meio de coleta dos fatos relatados pelos atores, enquanto sujeitos-objeto da pesquisa que vivenciam uma determinada realidade, que está sendo focalizada (Minayo et al. *ibidem*).

No presente trabalho, foram realizadas entrevistas *semi-estruturadas*, isto é, aquelas que partem de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogações, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas dos informantes. Assim, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa (Triviños, *ibidem*).

Foram entrevistadas dez pessoas, que exerceram, nos diversos períodos estratégicos, cargos de direção (no BESC ou em organismos sindicais) e cargos técnicos, cobrindo todos os cinco períodos estratégicos em que a trajetória da instituição foi dividida. A duração média de cada entrevista foi de uma hora, tendo sido observados os seguintes procedimentos :

- Realização de contacto telefônico com o entrevistado, quando lhe eram informados o escopo da tese, a importância e o papel da entrevista que lhe era solicitada, ao final do qual se marcava a data e o local da realização da mesma;
- Elaboração de um roteiro de entrevista, constituído por tópicos a serem abordados, que era apresentado ao entrevistado ao início do encontro e que orientava

sua contribuição; gozava ele, entretanto, de ampla liberdade para ampliar o tema da entrevista, quando julgava adequado oferecer outras informações que considerava importantes para a investigação;

- As entrevistas caracterizaram-se pela informalidade, pois o entrevistador às vezes interferia na narração do entrevistado, pedindo-lhe esclarecimentos ou ampliações a respeito de aspectos julgados importantes para o desenvolvimento da pesquisa;
- Todas as entrevistas foram gravadas, contando-se com a aquiescência dos entrevistados.

A análise documental consiste de uma série de operações com o objetivo de estudar e analisar um ou vários documentos para descobrir as circunstâncias sociais, políticas e econômicas com as quais podem estar relacionados. Pode proporcionar ao pesquisador dados suficientemente ricos para evitar a perda de tempo com o levantamento de campo e é orientada para diversos tipos de documentos, tais como arquivos históricos, registros estatísticos, relatórios, jornais e revistas especializadas, atas de reunião de Diretoria, disponíveis na organização ou fora dela.

Significativo e útil material para orientar as atividades de registro, análise e apresentação de dados qualitativos é oferecido por Miles e Huberman (1987), sugerindo procedimentos a serem adotados na coleta de dados, na análise e na finalização dos trabalhos.

Como método para a coleta e análise dos dados na presente pesquisa, foram utilizados os procedimentos propostos pela *direct research*, concebida por Mintzberg (1978 e 1979) e Mintzberg e McHugh (1985). A *direct research* constitui o método qualitativo de pesquisa seguido por Mintzberg e por seus outros colegas pesquisadores da McGill University's Faculty of Management, interessados no processo da formação da estratégia organizacional. Como características desse método, destacam-se sua simplicidade, o caráter descritivo da pesquisa dele resultante e a utilização da indução como modo de identificação de padrões e consistências. A pesquisa é realizada em termos organizacionais reais, isto é, em contacto direto com o campo, com a organização real, sendo a teoria que dela resulta construída sobre os alicerces dos dados coletados sistematicamente. Além disso, a pesquisa procura sintetizar, integrando diversos elementos em configurações de tipos puros ou ideais, e não considerando pares de variáveis de cada vez, mantendo as demais condições constantes, como os economistas costumam fazer em suas análises.

A *direct research*, que utiliza um modo longitudinal de análise, isto é, abordando a evolução da organização ao longo de um determinado período histórico, segue os seguintes passos (Mintzberg, 1978 e 1979; Mintzberg e McHugh, 1985):

a) Coleta dos dados básicos

O estudo começa nos arquivos, com a procura de indícios das decisões e ações da organização e das tendências externas, eventos no ambiente e indicadores de performance. As fontes desses dados incluem catálogos, relatórios anuais, documentos internos, livros e artigos sobre a organização, suplementados por entrevistas.

b) Inferência dos períodos e estratégias de mudança

Os dados, decisões e ações são colocados em ordem cronológica, sempre que possível observando uma escala de tempo comum, sendo analisados para que se possam inferir os padrões e consistências ao longo do tempo, isto é, as estratégias.

c) Análise intensiva de cada período

Neste ponto, o caráter da pesquisa se transforma, da coleta de dados para a investigação mais intensiva de dados qualitativos. Entrevistas são conduzidas com pessoas-chave e os relatórios referentes ao período são estudados para a identificação das principais mudanças estratégicas.

d) Análise teórica

Os pesquisadores procuram interpretar cada período histórico, tanto quanto o estudo completo, em termos conceituais, levando em conta os temas de interesse, tais como os padrões da mudança estratégica, as relações entre estratégias deliberadas e emergentes, a inter-relação do ambiente, liderança e organização e a relação entre estratégia e estrutura.

Orientada por essa concepção, a presente pesquisa cumpriu as seguintes fases de trabalho:

- a) Realização da pesquisa documental e entrevistas, em processo interativo, dando-se ênfase à comparação constante dos dados, com vistas à identificação de categorias conceituais;
- b) Elaboração de uma lista de eventos considerados relevantes do ponto de vista estratégico, com base nos dados oriundos da pesquisa documental e entrevistas;
- c) Definição de períodos históricos, com base na interpretação dos pesquisados e do pesquisador;
- d) Análise teórica de cada período;
- e) Construção dos modelos e proposições teóricas.

Já foi dito anteriormente que a pesquisa qualitativa – caso do presente trabalho – desenvolve-se em interação dinâmica, retro-alimentando-se, reformulando-se constantemente; dados interpretados podem conduzir a uma nova pesquisa documental ou à realização de novas entrevistas, tudo no sentido de se esclarecer o problema da pesquisa formulado. Desse modo, as etapas descritas acima não foram desenvolvidas de forma linear, sequencial, mas obedecendo a um processo de interação dinâmica das referidas fases. Isto foi observado até o estudo ser considerado completo pelo pesquisador, configurando-se o que Strauss (1987) denomina *saturação teórica*, referindo-se ao ponto da pesquisa de campo no qual os dados obtidos tornam-se repetitivos e nenhuma compreensão nova é conseguida a cada coleta adicional.

A análise utilizada no processo de pesquisa pode gerar dois tipos de teoria: *substantiva* e *formal*. A teoria *substantiva* é gerada em contextos específicos e se relaciona a um processo social específico. Já a teoria *formal* é gerada em um alto nível de generalidade, envolvendo conceitos que podem ser aplicados a um número grande de áreas (Blaikie, *ibidem*). As proposições teóricas e o modelo construídos na presente pesquisa inserem-se na categoria de teoria *substantiva*, pois resultaram da investigação do processo de adaptação estratégica observado em uma única organização, o BESC. Seu propósito é sugerir a incorporação de um conjunto particular de resultados a uma teoria mais ampla a respeito do tema em estudo (adaptação organizacional estratégica), expandindo-a ou modificando-a.

#### 2.4 MODELAGEM TEÓRICA

Como já foi explanado, um dos objetivos específicos do presente trabalho foi construir um modelo do processo de mudanças estratégicas da organização, com base em sua análise histórica e na literatura existente. Um modelo, segundo Pidd (1998, p. 25), é uma *representação externa e explícita de parte da realidade vista pela pessoa que deseja usar aquele modelo para entender, mudar, gerenciar e controlar parte daquela realidade*. Harmonizado com esse conceito, o modelo formulado constituiu uma interpretação do pesquisador relativamente ao modo pelo qual se deram, no período estudado, as mudanças estratégicas da organização, tenham sido elas deliberadas, isto é, planejadas previamente, ou emergido incrementalmente; tendo sido originadas da adaptação às pressões ambientais ou decorrente dos fatores internos da organização.

## CAPÍTULO 3

### FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo apresenta uma revisão da literatura sobre adaptação organizacional estratégica e delinea, assim, o arcabouço conceitual da pesquisa, que serviu para compreender, explicar e dar significado aos fatos estudados.

A primeira seção focaliza a organização como um sistema aberto e caracteriza o ambiente em que ela atua, destacando suas principais dimensões, além de descrever os conceitos de *stakeholder* e de domínio organizacional; a segunda seção aborda as principais perspectivas teóricas para o estudo da adaptação organizacional, envolvendo tanto as perspectivas deterministas, quanto as consideradas voluntaristas; a terceira seção trata das mudanças e das estratégias organizacionais, destacando as diversas abordagens relativas à formação da estratégia empresarial. A quarta e a quinta seções focalizam as duas últimas partes do arcabouço conceitual da pesquisa: os tipos de adaptação estratégica de Miles e Snow (1978) e o modelo de evolução organizacional de Tushman et al. (1986).

#### 3.1 ORGANIZAÇÃO E AMBIENTE ORGANIZACIONAL

No capítulo primeiro, ao serem apresentadas a delimitação e a formulação do problema da presente pesquisa, destacou-se que tanto as abordagens teóricas ligadas à *administração científica* e à *teoria da administração clássica*, quanto a contribuição de Weber (burocracia como tipo ideal) - todas sustentadas na imagem da *organização como máquina* - deram muito pouca atenção ao ambiente, tratando a organização como um sistema fechado. Como se defendia a eficiência das operações internas, as organizações e políticas administrativas eram criadas para realizar um conjunto estável de tarefas e metas organizacionais, dedicando-se pouca atenção à articulação da organização com as mudanças no ambiente externo (Bowditch e Buono, 1997).

Aldrich (1979) julga que a perspectiva acima não está errada, mas sim, incompleta. Muitas questões de interesse dos cientistas sociais requerem, hoje, uma perspectiva das organizações que leve em conta não somente sua estrutura interna, mas também as forças existentes em seus ambientes, que fixam limites à descrição organizacional. Katz e Khan (1987), referindo-se também às citadas teorias de organização, afirmam que estas, olhando a organização humana como um sistema fechado, desconsideram diferentes ambientes or-

organizacionais e a natureza da dependência organizacional quanto ao ambiente; conduzem ainda a uma superconcentração nos princípios de funcionamento organizacional interno, com a conseqüente falha em desenvolver e compreender os processos de *feedback*, que são essenciais à sobrevivência.

Thompson (1967), um dos pioneiros na incorporação de conceitos ambientais aos trabalhos da teoria das organizações, afirma que as abordagens acima referidas, tendo-se concentrado no objetivo do controle da empresa, empregam um sistema de lógica fechada; assim, conceitualmente, fecham a empresa de modo a coincidir com aquele tipo de lógica, pois esta eliminação da incerteza é a maneira de alcançar segurança. Ainda segundo ele, o resultado do modelo racional de uma empresa é que nela tudo passa a ser funcional – fazendo uma contribuição positiva (aliás, ótima) para o resultado global. Todos os recursos são apropriados e sua distribuição se adapta ao plano mestre; toda ação é apropriada e seus resultados são previsíveis. Thompson afirma ainda que não é por mera casualidade que parte considerável da literatura sobre o controle e a administração das organizações complexas gire em torno dos conceitos de *planejamento* ou *controle*, nem é por casualidade que esses pontos de vista são repudiados por aqueles que usam a perspectiva do sistema aberto.

Partindo dessas reflexões, a presente seção irá focalizar a organização como um sistema aberto e conceituar o ambiente organizacional, analisando as diversas dimensões deste. A seguir, apresentará a abordagem dos *stakeholders* e sua importância para a gestão das organizações, finalizando com a focalização do conceito de domínio organizacional.

### 3.1.1 A organização como sistema aberto

Segundo Katz e Khan (*ibidem*), a teoria do sistema aberto configura uma abordagem e uma linguagem conceitual para a compreensão e descrição de muitas espécies e níveis de fenômenos. É usada para explicar e descrever o comportamento de organismos vivos e combinações de organismos, porém é aplicável a qualquer processo dinâmico recorrente, a qualquer seqüência padronizada de eventos. É essa seqüência recorrente de eventos, diferenciada, mas dependente da corrente maior de vida na qual ocorre e é recorrente, que constitui um sistema aberto. Ainda segundo os mesmos autores, para as organizações humanas, como para outros sistemas abertos, os processos sistêmicos básicos são energéticos e envolvem o fluxo, transformação e intercâmbio de energia.

Entretanto, as organizações humanas têm propriedades que as distinguem de outras categorias de sistemas abertos. Talvez a mais básica dessas propriedades peculiares seja a

ausência de estrutura no sentido usual do termo – uma anatomia física identificável, duradoura, que é observável tanto em repouso como em movimento e que em movimento gera e executa as atividades que compreendem a função sistêmica. À organização lhe falta estrutura, neste sentido anatômico; suas terras e prédios são ornamentos; seus membros chegam e se vão. Não obstante, paradoxalmente, ela tem estrutura: não é um agregado amorfo de indivíduos em interação, empenhados na criação de alguma combinação aleatória de eventos.

Desse modo, abordada como sistema natural (aberto), a organização é um conjunto de partes interdependentes que, juntas, formam um todo, porque cada uma delas contribui com alguma coisa e recebe alguma coisa do todo; este, por sua vez, tem relações de interdependência com algum ambiente maior (Thompson, *ibidem*). Essa visão sistêmica é complementada por Katz e Khan (*ibidem*), quando afirmam que, do ponto de vista societário, a organização é um subsistema de um ou mais sistemas maiores e sua vinculação ou integração com eles afeta seu modo de operação e nível de atividade.

Assim, dentro dessa perspectiva teórica, as organizações são encaradas como sistemas abertos, interdependentes das condições externas em constante mutação. Concebidas como parte de um universo ou ambiente maior, pode-se argumentar que qualquer coisa que aconteça no ambiente maior poderá afetar a organização (e vice-versa), ao menos levemente; embora muitas ocorrências no ambiente não tenham quase nenhum impacto direto sobre qualquer organização em particular, eventos significativos podem afetar as organizações muito mais profundamente do que as políticas e as melhorias internas (Bowditch e Buono, *ibidem*).

Esse ambiente em que a organização está submersa, entretanto, como muitas outras áreas da vida organizacional, não é um conceito bem definido.

### 3.1.2. Ambiente organizacional: conceito e classificação

Com frequência, o ambiente costuma ser conceituado por meio da ótica da exclusão: é o que está *fora* da organização. Assim, Daft o define como *todos os elementos existentes fora dos limites da organização e que tenham potencial para afetar a organização como um todo ou partes dela*; por sua vez, Miles apresenta uma visão mais ampla, considerando o ambiente *qualquer coisa que não faça parte da própria organização* (Bowditch e Buono, *ibidem*).

Entretanto, há dificuldades ao se tentar especificar onde a organização termina e onde começa o ambiente. Essa dificuldade de se localizar exatamente as fronteiras entre a

organização e seu ambiente decorre de que os limites da organização, definidos em termos de seus membros, não podem ser fixados de forma rígida, variando em função das necessidades internas e da intensidade das ameaças externas à organização. A estratégia adotada pode promover a expansão ou a contração das fronteiras organizacionais (Aldrich, *ibidem*).

A despeito dessa dificuldade conceitual, teóricos da administração (Emery e Trist, 1965; Child e Smith, 1987; Bowditch e Buono, 1997) vêm tentando desenvolver descrições do ambiente que sejam flexíveis o bastante para permitir comparações significativas de diferentes espécies de organizações e suficientemente precisas para serem analiticamente úteis.

Dentro dessa perspectiva e na busca de se definir mais precisamente o ambiente organizacional, recorrer-se-á a duas distinções analíticas elaboradas pelos estudiosos do assunto: em primeiro lugar, o *ambiente geral* versus o *operacional*; em segundo, o *ambiente real* versus o *ambiente percebido*.

Pode-se dividir o ambiente em dois grandes setores: o *ambiente geral* e o *ambiente operacional (ou específico)*. Bowditch e Buono (*ibidem*) denominam *ambiente geral* da organização os fatores, tendências e condições gerais que afetam todas as organizações. Nele estão incluídas, entre outras, as condições tecnológicas, fatores sociais, interações políticas, condições econômicas, fatores demográficos, a estrutura legal, o sistema ecológico e condições culturais. Enquadram-se no ambiente geral as condições que potencialmente podem afetar as organizações, embora, para uma determinada organização, não seja muito clara a relevância desses fatores. A despeito disso, como mudanças nessas condições podem acarretar impactos profundos sobre uma organização, é importante acompanhar as tendências e mudanças da sociedade.

O *ambiente operacional (ou específico)* inclui os fatores e as condições externas que tenham relevância imediata para a organização, tais como clientes, fornecedores, concorrentes, sindicatos, autoridades regulamentadoras, grupos de interesse público, associações de classe e outros públicos ou entidades relevantes da organização. Embora o ambiente geral possa ser semelhante para todas as organizações, em uma dada região geográfica, o ambiente específico irá variar em função da gama dos produtos ou serviços oferecidos e mercados servidos (*domínio organizacional*, conceito que será desenvolvido mais adiante) que a organização tiver escolhido. A distinção entre o ambiente geral e o operacional depende das atividades centrais de uma dada organização (Bowditch e Buono, *ibidem*; Thompson, *ibidem*).

Bowditch e Buono (ibidem) apresentam outra distinção analítica importante: a diferença entre o *ambiente real (ou objetivo)* e o observado por meio da percepção dos administradores - *ambiente percebido (ou subjetivo)*. O primeiro é formado pelas entidades, objetos e condições que existem fora da empresa, concentrando-se nos ambientes geral e operacional de uma dada organização. É, portanto, externo à organização e mensurável, pela utilização de indicadores objetivos (econômico-financeiros, demográficos, mercadológicos, crescimento dos empregos, etc.). Essa realidade, objetiva, impõe limitações ao modo de operar da empresa. O *ambiente percebido*, por sua vez, reflete a interpretação subjetiva do ambiente real; Bowditch e Buono afirmam que, embora essas percepções também sejam eventos *reais*, do ponto de vista de suas conseqüências, elas ocorrem *dentro da organização*. Embora se possa supor que haja uma correspondência direta entre essas duas dimensões, pesquisas experimentais vêm indicando que as correlações entre as medidas do ambiente real de uma organização e as medidas das características do ambiente percebidas pelos dirigentes não é muito alta. Isto é importante, visto que as pessoas reagem em função das suas percepções e não dos fatos reais. Entretanto, o ambiente objetivo não pode ser subestimado. Segundo Bowditch e Buono (ibidem), recentes trabalhos em nível teórico têm enfatizado a importância da sua interação com as percepções dos administradores (ambiente percebido) para a análise ambiental, que deve ser explicitamente reconhecida nos processos decisórios. (Bowditch e Buono, ibidem).

Child e Smith (1987), apresentando a perspectiva da “firma-no-setor” (*firm-in-sector*), consideram que, para a firma, o setor em que a organização está inserida constitui um conjunto de *condições objetivas* que podem criar pressões para a transformação da empresa, na medida em que a viabilidade desta depende de até que ponto seu comportamento é apropriado para as referidas condições ambientais. Consideram ainda que o setor também é uma *arena cognitiva*, com as quais seus membros se identificam. Percebe-se, assim, que, no âmbito do setor em que a firma se insere, os conceitos de *condições objetivas* e a *arena cognitiva* assemelham-se ao *ambiente objetivo* e ao *ambiente percebido*, respectivamente.

### 3.1.3. Mudança e complexidade ambientais: as fontes da incerteza organizacional

Nem todos os ambientes organizacionais são iguais, variando entre os quase estáticos (sem novos concorrentes nem novidades tecnológicas, pouca pressão social ou política, por exemplo), até os muito dinâmicos (com mudanças rápidas e imprevisíveis, por exemplo). Observa-se ainda que a transição de um ambiente relativamente estático para um em mudança rápida pode ser bem repentina (Bowditch e Buono, ibidem).

Os autores referenciados afirmam ainda que duas dimensões possibilitam avaliar o efeito da mudança do ambiente sobre as organizações; são elas o *grau de estabilidade* e o *grau de complexidade*. A dimensão da *estabilidade* se refere a até que ponto os elementos do ambiente são dinâmicos. Assim, um ambiente é considerado estável se permanecer relativamente o mesmo durante certo período de tempo; os ambientes instáveis, por outro lado, são aqueles que passam por mudanças abruptas, rápidas e por vezes inesperadas. A dimensão da *complexidade* refere-se à quantidade de elementos relevantes diferentes existentes no ambiente. Um ambiente complexo consiste de um grande número de elementos distintos que exercem influência significativa sobre a organização, ao passo que um ambiente simples se caracteriza por apenas alguns fatores externos importantes. As grandes corporações, por exemplo, atuam em ambientes bastante complexos, configurados por entidades tais como autarquias governamentais, sindicatos, comunidades locais, acionistas, fornecedores, credores, revendedores, etc.

A análise das dimensões ambientais da estabilidade e da complexidade tem significado por determinar a quantidade de *incerteza* que uma organização precisa enfrentar em seu ambiente. Esta incerteza se refere à falta de informações que os tomadores de decisão da organização podem ter sobre as tendências e mudanças nas condições ambientais. Assim, as alternativas para as decisões atuais e suas conseqüências se tornam mais imprevisíveis com uma maior incerteza ambiental, o que aumenta o risco nas decisões tomadas na organização. Os ambientes instáveis e complexos apresentam mais incerteza do que os mais estáveis e simples.

Principalmente a partir do final da década de 60, as organizações vêm se defrontando com ambientes afetados por grande *turbulência*, caracterizados por altos níveis de complexidade e instabilidade, ocasionando nas organizações, conseqüentemente, elevados níveis de incerteza. Nestes, as condições são tão complexas que é difícil entender a combinação de forças que criam a mudança constante. A indústria de computadores e de *software*, por exemplo, são considerados setores que se defrontam com ambientes desse tipo.

#### 3.1.4. *Stakeholders* e sua influência na vida organizacional

Ao longo da história econômica e empresarial recente, a empresa, em sua essência, tem sido encarada como uma porção de propriedade privada, detida por aqueles que dela têm ações. Nesse *modelo do acionista*, os proprietários elegem uma diretoria, cuja responsabilidade é servir aos interesses dos donos, resultando que as interações das organizações empresariais e os diversos grupos afetados por suas operações (empregados, clientes, for-

necedores) sejam mais efetivamente estruturadas como transações de mercado. As forças da oferta e da procura, ou seja, as pressões de um mercado de concorrência, assegurarão o melhor uso da empresa e de seus recursos econômicos (Bowditch e Buono, *ibidem*).

Essa visão é ratificada em quase toda a literatura de administração financeira empresarial, a exemplo das afirmações de Van Horne (1974, p. 7):

A maximização da riqueza do acionista constitui, portanto, uma diretriz satisfatória para a atuação de uma empresa. Quando a sua administração não se comporta de acordo com este objetivo, devemos reconhecer a existência de uma restrição, sendo preciso determinar o seu custo de oportunidade. Este custo somente será mensurável se pudermos determinar o resultado provável, se a firma procurar maximizar a riqueza dos acionistas. Como este princípio de maximização da riqueza do acionista é o melhor critério da atuação de uma firma e da eficiente alocação de recursos na Sociedade, iremos utilizá-lo como o verdadeiro objetivo a ser alcançado, ao analisar de que maneira devem ser tomadas as decisões financeiras.

Desenvolveu-se recentemente uma nova perspectiva de abordagem da vida empresarial, com base na idéia de *stakeholder*, sugerindo que, além dos acionistas, existem outros grupos com os quais a organização tem determinadas espécies de responsabilidade.

Freeman e Reed (1983) propõem duas definições de *stakeholder*: uma no sentido mais amplo e outra, em sentido estrito. Dentro do primeiro ponto de vista, *stakeholders* são quaisquer grupos ou indivíduos que podem afetar ou serem afetados pelo alcance dos objetivos organizacionais, tais como grupos de interesse público, grupos de protesto, agências governamentais, associações comerciais, concorrentes, sindicatos, empregados, clientes, acionistas, etc. No sentido mais estrito, são os grupos ou pessoas identificáveis dos quais a organização depende para sobreviver: empregados, clientes, certos fornecedores, acionistas, determinadas instituições financeiras, determinadas agências governamentais.

A abordagem dos *stakeholders* proporciona um modo mais orientado de pensar sobre o ambiente da organização, buscando compreender as maneiras em que os diversos *stakeholders* são ou podem ser afetados pelas políticas e pelas práticas da organização, como provavelmente irão reagir e quais são as opções para lidar com essas reações. Desse modo, essa perspectiva proporciona aos administradores um foco para examinarem essas questões e se tornarem mais proativos em suas interações com o ambiente (Bowditch e Buono, *ibidem*).

### 3.1.5 Domínio organizacional

Child (1972, p. 8) afirma que *o ambiente de uma organização não pode ser definido satisfatoriamente sem referência ao conceito de domínio organizacional, originalmente cunhado por Levine e White.*

Thompson (ibidem) adapta a definição original destes últimos autores e considera que o domínio consiste das obrigações que uma empresa se impõe em termos de alcance de produtos, além da população que atende e dos serviços que presta. Desta forma, não há duas empresas idênticas em termos de domínio. Com base na teoria da dependência de recursos, em que se sustenta, Thompson afirma ainda que o domínio da empresa identifica os pontos em que a organização depende de entradas do meio ambiente; a composição desse ambiente, a localização de capacidades dentro dele, por sua vez, determina de quem a empresa é dependente. Distinções semelhantes podem ser feitas do ponto de vista da saída da empresa. Seu ambiente poderá contar com um ou muitos clientes ou compradores potenciais e a organização poderá ser a única a servi-los, como também poderá ser um dos muitos concorrentes que procuram o cliente ou clientes. Pode ser importante para a organização saber em que medida as fontes de apoio à entrada e à saída coincidem.

Outro aspecto relevante citado por Thompson é que um domínio só pode ser operacional quando as pretensões da empresa sobre o domínio são reconhecidas por aqueles que podem oferecer o apoio necessário, pelo ambiente operacional. Ainda sob a ótica da teoria da dependência de recursos, o consenso do domínio, acordado entre as partes a ele vinculados, define uma série de expectativas tanto para os membros de uma organização como para outros com quem eles interagem sobre aquilo que uma empresa se dispõe ou não a empreender. Estabelece, embora de maneira imperfeita, uma imagem do papel da empresa em um sistema mais amplo que, por sua vez, serve de guia para comandar a ação em alguns sentidos e não em outros.

## 3.2. PRINCIPAIS PERSPECTIVAS TEÓRICAS NO ESTUDO DA ADAPTAÇÃO ORGANIZACIONAL ESTRATÉGICA

O tema do presente trabalho é a adaptação organizacional estratégica, isto é, o resultado da articulação das capacidades organizacionais com as contingências do ambiente, considerando-se tanto o comportamento organizacional proativo quanto o reativo (Hrebiniak e Joyce, 1985). Não existe, entretanto, unanimidade nos estudos realizados até aqui quanto à definição do caráter dessa articulação organização-ambiente, dividindo-se entre uma posição *determinista*, pressupondo que o ambiente organizacional é determinístico e

imutável, controlando e coagindo as organizações a se adaptarem de acordo com suas imposições, e uma posição *voluntarista*, oposta àquela, sustentada em que a adaptação organizacional pode ser realizada por meio das escolhas feitas pelos administradores e que estes podem influenciar o ambiente em que operam. Surgiu também nova abordagem, afirmando que o determinismo ambiental e a possibilidade da escolha estratégica não são mutuamente exclusivas, podendo operar simultaneamente; seus proponentes sugerem que o impacto de cada uma daquelas posições na adaptação organizacional pode variar dentro de uma indústria ao longo do tempo.

Dentro desse quadro, esta seção irá apresentar as principais abordagens teóricas acima referidas (que podem denominar-se *teorias, modelos ou perspectivas*, dependendo da ótica do analista): a *ecologia das populações*, a *institucional*, a abordagem da *dependência de recursos*, o *modelo racional de contingências* e a abordagem da *escolha estratégica*. Finalmente, será focalizada a contribuição de Hrebiniak e Joyce (ibidem), que leva em conta, para a identificação do modo de adaptação organizacional, a observação simultânea do grau de determinismo do ambiente e do nível da capacidade de escolha estratégica de cada organização.

### 3.2.1. O modelo da ecologia das populações

Também denominado *enfoque da seleção natural*, tem suas raízes na teoria de Darwin e não trata de unidades organizacionais isoladas, mas sim das populações de organizações.

Em termos gerais, essa perspectiva propõe que as organizações não podem adaptar-se e que as mudanças no ambiente (e não na organização) é que determinam a sobrevivência e a eficácia organizacional. Diversas hipóteses críticas são obviamente necessárias para sustentar esse argumento. Primeiro, as organizações caracterizam-se basicamente pela inércia. Segundo, as organizações são cativas de seus ambientes. Terceiro, seguindo as duas primeiras hipóteses, qualquer variação que ocorra no âmbito da população de organizações não resulta de mudanças ocorridas *dentro* das organizações, mas sim da entrada de novas organizações com formas diferenciadas na população existente. E em quarto lugar, os ambientes das organizações são imutáveis. Nessa perspectiva, o ambiente e não a gestão das organizações é que realiza a seleção: as organizações que têm a adequação apropriada ao ambiente são selecionadas, em detrimento daquelas que não observam tal adequação ou que se adequam de maneira menos apropriada (Miles, 1982).

O modelo da ecologia das populações baseia-se ainda na noção que os recursos ambientais estão estruturados na forma de *nichos*, cuja existência e distribuição pela sociedade são relativamente inadministráveis por uma organização isolada. Enfatiza deterministicamente que há limites definidos para o grau em que a escolha estratégica é possível. Ao mesmo tempo, as organizações são vistas como entidades severamente limitadas na sua habilidade de adaptar suas formas internas aos diferentes nichos. Como resultado, as organizações encontram-se à mercê de seus ambientes: ou estão fortuitamente adaptadas ao seu nicho ou serão expulsas e fracassarão. Esta visão implica, assim, a análise ao nível de populações, na medida em que o conjunto das espécies de organizações é levado a sobreviver ou fracassar, a despeito das ações tomadas pelas organizações individuais dentro dele (Astley e Van de Ven, 1983).

O conceito de estratégia no modelo da ecologia das populações centra-se em como as organizações dentro de uma população exploram as oportunidades em um nicho e sob que condições a seleção ambiental favorece diferentes estratégias de exploração. Um nicho ecológico é um espaço de recursos definido por um conjunto de condições físicas, biológicas e sociais que provêm recursos e propiciam coações ao desempenho de uma população organizacional. De fato, o nicho é a confluência de recursos, demanda e coações que tornam possível e limitam, ao mesmo tempo, o desempenho de uma população de organizações. Uma indústria é composta por múltiplos nichos, cada qual com sua própria população (Zammuto, 1988)

Em resumo, o modelo da ecologia das populações nega importância à escolha organizacional e minimiza a possibilidade de adaptação individual das organizações; a adaptação é vista como uma propriedade das populações organizacionais.

### 3.2.2. O modelo *institucional*

Essa perspectiva concebe o desenho organizacional não como um processo racional, mas sim como decorrência de pressões tanto externas quanto internas, as quais, com o tempo, levam as organizações pertencentes a um mesmo campo a parecerem-se umas com as outras. Assim, as opções estratégicas ou as intenções de controle dos diversos membros se originariam na ordem institucional em que uma organização se encontra imersa. Contribuição importante a essa concepção foi dada por DiMaggio e Powell (1983), que cunharam o conceito de *isomorfismo institucional*, como razão dominante pela qual as organizações assumiram a forma que têm.

Esta abordagem baseia-se na suposição de que as organizações existem em *campos* formados por outras organizações que lhes são similares. Esses *campos organizacionais* são compostos pelas organizações que, agregadas, constituem uma área reconhecida da vida institucional: fornecedores relevantes, consumidores de recursos e produtos, agências reguladoras e outras organizações que produzem serviços e produtos similares. Dimaggio e Powell afirmam que a virtude desta unidade de análise consiste em dirigir nossa atenção não somente para as firmas competidoras, como o faz o enfoque da ecologia das populações, ou a redes de organizações que interagem entre si, mas à totalidade dos atores relevantes.

As organizações, de acordo com o modelo citado, são cada vez mais homogêneas dentro dos campos em que se inserem, em função da *mudança institucional isomórfica*, proveniente de três mecanismos: o *isomorfismo coercitivo*, o *mimético* e o *normativo*. O primeiro resulta de pressões formais e informais exercidas sobre as organizações por outras organizações das quais as primeiras dependem e pelas expectativas culturais da sociedade no interior da qual as organizações funcionam. O isomorfismo *mimético* resulta da imitação: as organizações se imitam ou se modelam umas às outras, ao procurarem superar as incertezas que defrontam, procurando seguir o modo pelo qual outras organizações, em seu mesmo campo, maneiram incertezas semelhantes. A terceira fonte do isomorfismo organizacional, o *normativo*, provém das pressões resultantes da progressiva profissionalização da força de trabalho e, especialmente, dos gerentes. Dois aspectos dessa profissionalização são importantes fontes de isomorfismo: o primeiro decorre da educação formal e da legitimação promovida pelos especialistas universitários; o segundo é o crescimento das instituições de treinamento profissional, por meio das quais novos modelos se difundem rapidamente (Dimaggio e Powell, *ibidem*).

### 3.2.3. O modelo da dependência de recursos

Para sobreviver, as organizações necessitam de recursos tais como matérias-primas, pessoas, recursos financeiros ou serviços e operações produtivas que não dispõem ou não podem criar por si mesmas (inclusive as inovações tecnológicas), cuja aquisição requer a interação com outras organizações, que controlam esses recursos, passando a deter poder sobre as que deles necessitam. Assim, as organizações dependem de seus ambientes, podendo ser problemática e incerta a aquisição dos recursos necessários. Aqueles que controlam os recursos podem ser independentes, particularmente quando os recursos são escassos. A sobrevivência da organização é parcialmente explicada pela habilidade de lidar

com as contingências ambientais; as negociações para assegurar a continuação dos recursos necessários são o foco de muitas ações organizacionais. Estes são os principais fundamentos da abordagem da dependência de recursos, segundo os seus principais articuladores, Pfeffer e Salancik (1978).

Essa interdependência organizacional é consequência da natureza das organizações como sistemas abertos – as organizações devem transacionar com elementos do ambiente, a fim de obter os recursos necessários para sobreviver. Vale ressaltar que a interdependência vem crescendo com o incremento da especialização e da divisão do trabalho entre as entidades organizacionais. O grau de interdependência existente entre as organizações não é inalterável, podendo mudar ao longo do tempo, à medida que as organizações se tornam mais ou menos auto-suficientes (Pfeffer e Salancik, *ibidem*).

As organizações, ainda segundo os referidos autores, constituem coalizões de diversos interesses. Os participantes delas podem ter, e freqüentemente têm, preferências e metas incompatíveis. A questão de quais interesses prevalecerão nas ações organizacionais é crucial para a determinação dessas ações; a eficácia e o desempenho organizacional podem ser avaliados ao se indagar quais interesses estão sendo atendidos. Entretanto, além de serem coalizões de interesses, são mercados nos quais a influência e o controle são transacionados. Quando as organizações são criadas, atividades e resultados potenciais são igualmente criados. Organizações, ou a energia representada nas organizações, são recursos, e aqueles que necessitam deles procuram influenciar ou controlar essa organização. Os referidos participantes diferem na medida em que a organização controla suas atividades. Esses atores, que podem ser outras organizações, grupos, ou indivíduos, constituem o ambiente social ou o contexto da organização. À medida que esses atores controlam recursos críticos e outras condições são satisfeitas, estão na posição de influenciar as ações de organizações. Nesse sentido, pode-se falar do controle social de organizações.

A premissa básica desse modelo é que as decisões são tomadas dentro das organizações, no seu contexto político, levando em conta as condições ambientais. Outro aspecto interessante do modelo é que as organizações propugnam manipular o ambiente para seu próprio benefício: em vez de serem receptores passivos das forças ambientais, como na concepção do modelo da ecologia das populações, as organizações tomam decisões estratégicas para se adaptarem ao ambiente. Pfeffer e Salancik (*ibidem*) enfatizam o papel da gerência neste processo.

Um elemento-chave do modelo da dependência de recursos é a *opção estratégica*. Este conceito implica que uma decisão é adotada em meio a um conjunto de alternativas

em relação com a estratégia que a organização emprega em suas interações com o ambiente. A suposição é que o ambiente não põe a organização em uma situação na qual as opções não lhe são possíveis, podendo, assim, encarar um conjunto de possíveis alternativas ao tratar com seu ambiente. Não há somente uma estrutura ou curso de ação ótimos, sublinhando-se a importância dos balanços internos de poder na determinação das opções adotadas. Tanto os balanços internos de poder como as demandas dos grupos externos resultam centrais no processo de tomada de decisões. O modelo não inclui a idéia de objetivos como parte do processo de tomada de decisões (Hall, 1990).

### 3.2.4 Teoria da contingência estrutural

A teoria da contingência considera que não há uma estrutura organizacional única que seja altamente efetiva para todas as organizações. A otimização da estrutura variará de acordo com determinados fatores, tais como a estratégia da organização ou seu tamanho. Assim, a organização ótima é contingente a esses fatores, que são denominados *fatores contingenciais*. Há diversos fatores contingenciais: estratégia, tamanho, incerteza quanto à realização de tarefas e tecnologia. Essas características organizacionais, por sua vez, refletem a influência do ambiente em que a organização está inserida. Deste modo, para ser efetiva, a organização precisa adequar sua estrutura a seus fatores contingenciais, e, assim, ao ambiente. Portanto, a organização é vista como adaptando-se ao seu ambiente (Donaldson, 1997)

Muitos analistas inclinam-se por este modelo como uma forma de combinar elementos importantes das perspectivas de objetivos múltiplos e conflitantes e das restrições ambientais. A idéia de *contingência* foi desenvolvida pela *teoria da contingência*, surgida em trabalho pioneiro de Lawrence e Lorsch e aperfeiçoada posteriormente por diversos outros autores, tais como Galbraith, Becker e Neuhauser, além de Negandhi e Raimann (Hall, *ibidem*).

Ainda de acordo com esta perspectiva, a atitude predominante do administrador é reativa. Cabe-lhe cumprir a função técnica de realizar um ajuste fino na organização, de acordo com as exigências ambientais que defronta. A mudança toma a forma de *adaptação*, ocorrendo, assim, como produto das pressões exógenas do ambiente. O administrador deve perceber, processar e responder ao ambiente mutante, procurando a adaptação, reajustando a estrutura interna, para assegurar a sobrevivência ou a eficácia da organização. O foco da decisão gerencial, assim, não é a escolha, mas a obtenção de informações corretas

sobre as variações ambientais e, usando critérios técnicos, examinar as respostas consequentes das diversas demandas (Astley e Van De Ven, 1983).

### 3.2.5 O modelo da escolha estratégica

Muitos pesquisadores decepcionaram-se com a concepção mecânica e determinística sobre a relação organização-ambiente, peculiar ao modelo racional de contingências, já apresentado, cuja principal hipótese é que as organizações devem *responder* de forma previsível às condições que as cercam, ajustando seu propósito e formato às características do mercado e outras características ambientais. Child (1972) defendeu uma visão menos rígida da interação organização-ambiente, que levasse em conta o intercâmbio dinâmico entre as duas forças, denominando-a *escolha estratégica*, sustentada em que as principais decisões tomadas pela administração servem para definir as relações da organização com o ambiente mais amplo.

A abordagem da *escolha estratégica* é definida como o processo no qual os detentores do poder dentro da organização (*coalizão dominante*) decidem os cursos da ação estratégica, que pode ser dirigida a diferentes alvos. Estende-se ao ambiente dentro do qual a organização opera, aos padrões de desempenho em face dos quais a pressão das coações econômicas deve ser avaliada e ao desenho da estrutura da organização. Escolhas estratégicas devem ser feitas por meio de iniciativas dentro da rede das relações internas e externas da organização – tanto por meio *reativo* (esperando que os eventos se conformem claramente antes de responder), tanto quanto por meio *proativo* (antecipando-se à formatação dos eventos e agindo rapidamente). A efetiva escolha estratégica requer o exercício do poder e constitui um fenômeno essencialmente político (Child, 1997).

Quando considerado como um processo, a escolha estratégica aponta para a possibilidade de um ciclo contínuo de aprendizagem adaptativa, mas dentro de um quadro teórico que localiza a organização em aprendizagem dentro do contexto de organizações vistas como sistemas sociopolíticos.

Weick (1973) desenvolve conceito semelhante, a que dá o nome de *ambiente criado* (*enacted environment*), sustentando que as organizações não respondem às pré-ordenadas condições ambientais, mas, ao contrário, criam seus próprios ambientes, por meio de diversas escolhas voltadas ao mercado, produtos, tecnologias, escala desejável de operações, etc.:

A expressão "ambiente criado" conserva as distinções fundamentais que desejamos fazer, a mais importante das quais diz que o ser humano "cria" o ambiente ao qual o sistema depois se adapta. O ator humano não "reage" ao ambiente, mas "cria o ambiente". É esse ambiente criado, e nada mais, que é trabalhado pelos processos de organização. (Weick, *ibidem*, p. 64)

Weick atribui seu desenvolvimento do conceito de *criação do ambiente* à discussão de Schütz (1967) sobre o tempo e o desenvolvimento do significado. Dar significado aos eventos após eles terem ocorrido é um aspecto inerente ao processamento humano das informações. Todas as percepções visuais e auditivas do ambiente são representações; o que uma pessoa vê não é o estímulo externo, mas a representação desse estímulo. Esta compreensão esclarece de modo especial o conceito de *ambiente percebido*, tratado anteriormente.

A abordagem da escolha estratégica afirma, assim, que os cursos da ação estratégica são preordenados apenas parcialmente pelas condições ambientais e dá grande ênfase ao papel dos tomadores de decisão dentro da organização, que servem como elo primário entre a organização e seu ambiente.

Segundo Miles e Snow (*ibidem*), constituem características importantes dessa abordagem os conceitos a seguir apresentados.

#### a) Coalizão dominante

Cada organização tem um grupo de tomadores de decisão cuja influência é predominante, cabendo-lhe responsabilidades tanto na definição quanto na solução dos problemas. Child (1972), ressaltando algumas características desse conceito, afirma, em primeiro lugar, que o termo *coalizão dominante* não se identifica com os detentores de autoridade formalmente designados numa organização, mas refere-se aos que efetivamente assumiram a maior parte do poder em um determinado período; na verdade, verificam-se situações nas quais há mais do que uma coalizão dominante, quando um grupo é coagido ou desafiado por outro. Em segundo lugar, o uso do conceito necessariamente não implica que outros membros da organização não tenham qualquer poder para modificar os planos e decisões que foram formulados; as modificações podem ser substanciais, quando são o resultado da ação coletiva. Entretanto, o conceito de coalizão dominante abre uma visão esclarecedora da estrutura organizacional em relação à distribuição do poder e ao processo de tomada das decisões estratégicas, sendo este reflexo daquela; chama a atenção, portanto, de quem está fazendo as escolhas.

#### b) Percepções

A coalizão dominante *decreta* ou cria o ambiente relevante da organização; desse modo, esta responde ao que sua administração percebe; as condições ambientais desconhecidas ou ignoradas têm pouco efeito nas decisões e ações daquela.

c) Segmentação

A coalizão dominante é responsável pela compartimentação do ambiente e alocação das partes resultantes às várias subunidades organizacionais; recursos são alocados a essas unidades, de acordo com sua importância estratégica.

d) Monitoramento de atividades

A coalizão dominante é responsável pela identificação dos elementos ambientais considerados mais críticos para a organização; tem ela a opção de ser reativa ou proativa em relação às informações que obtém.

d) Coações dinâmicas

As decisões adaptativas da coalizão dominante são coagidas pelas estratégias passadas e presentes da organização, pela estrutura e pelo desempenho. As coações existentes podem ser atenuadas ou removidas por alterações das estratégias, mas qualquer direção escolhida terá o seu próprio conjunto de coações.

A abordagem da escolha estratégica orientou em grande parte os trabalhos da presente pesquisa e seus conceitos constituem porção significativa do arcabouço conceitual que orientou o desenvolvimento da investigação.

### 3.2.6 Determinismo e escolha estratégica

Em oposição à hipótese prevalecente na literatura - cujas abordagens mais importantes acabam de ser comentadas - de que a escolha estratégica (voluntarismo) e o determinismo ambiental são variáveis mutuamente excludentes, Hrebiniak e Joyce (1985) consideram-nas variáveis independentes e apresentaram um modelo em que elas são separadas em um *continuum* para o desenvolvimento de uma tipologia de adaptação organizacional, conforme a FIG. 2; modelos simplificados, sustentados na construção conceptual de aspectos mutuamente exclusivos de causa e efeito podem não ser suficientes para abarcar a complexidade e riqueza do comportamento organizacional.

Os referidos autores, ao desenvolverem essa tipologia, facilitam o estudo das interações entre voluntarismo e determinismo, além de propugnarem uma integração de diversos trabalhos no âmbito da teoria organizacional, administração e economia, os quais, normalmente, consideram predominantes seja a escolha estratégica, seja o determinismo ambiental no processo de adaptação.

A seguir serão especificados os tipos de comportamento organizacional correspondentes aos quatro quadrantes formados.

a) Quadrante I – Escolha estratégica

Resulta da interseção de alta capacidade de escolha estratégica e baixo determinismo ambiental. A escolha estratégica determina o domínio organizacional e o ambiente operacional; assim, a autonomia e o controle constituem regras, ao invés de exceções; a dependência de recursos não é problemática e quando o poder é visto como o anverso da dependência, as organizações desejam uma influência sobre as outras no seu ambiente operacional.



FIGURA 2 – Grau de determinismo ambiental e escolha estratégica  
 FONTE: Hrebiniak e Joyce, 1985 (Adaptado)

b) Quadrante II - Diferenciação

A escolha estratégica e o determinismo ambiental são altos, definindo um contexto turbulento para a adaptação. Abarca organizações situadas em um nicho ambiental, no qual certas regras, pressões ou condições ambientais imutáveis pressionam severamente certos resultados ou comportamentos, mas proporcionam liberdade e escolha em outros;

abarcam também organizações incluídas em múltiplos nichos ou domínios, cada um com suas próprias pressões, oportunidades e populações de organizações concorrentes;

Talvez os mais claros exemplos de organizações situadas neste quadrante sejam grandes empresas atuando em indústrias altamente reguladas, seja quanto às características dos produtos, aos níveis de performance, aos requerimentos de capital e pressões legais quanto aos meios de se conduzir os negócios;

Abarca ainda organizações incluídas em múltiplos nichos, caracterizados por diferentes padrões de pressões, oportunidades e concorrência.

#### c) Quadrante III – Escolha indiferente

Trata-se de um local relativamente plácido, caracterizado por baixa escolha estratégica e baixo determinismo ambiental; as organizações aqui incluídas carecem de escolha estratégica, a despeito do pequeno número de pressões externas;

As mudanças podem ser rotuladas como *escolha indiferente*, na medida em que as organizações, aparentemente, não apresentam estratégias coerentes para levarem vantagem com as condições ambientais episódicas. As organizações aqui enquadradas têm um conjunto de forças e competências internas que não são apropriadas às oportunidades e condições externas.

É um quadrante instável, que força a organização a se mover a outro domínio.

#### d) Quadrante IV – Seleção natural

Resulta da interseção do alto grau de determinismo ambiental e baixa capacidade de escolha estratégica. Basicamente mostra as condições ou hipóteses que caracterizam a abordagem à adaptação denominada *ecologia das populações* ou *seleção natural*. Como já foi apresentado nesta mesma seção, a adaptação é determinada externamente, na medida em que o ambiente seleciona as organizações, sobrevivendo apenas aqueles formatos com variações apropriadas; o ambiente é, assim, o fator crítico na determinação de quais organizações terão sucesso e quais fracassarão, selecionando os competidores mais fortes mediante a eliminação dos mais fracos. Nas organizações incluídas neste quadrante, a ação gerencial é obviamente limitada e coagida.

Aqui podem ser inseridas as organizações que trabalham sob as condições rotuladas como de competição perfeita, isto é, quando os preços são determinados pelo mercado, cuja demanda é perfeitamente elástica. Incluiria ainda esse quadrante muitas pequenas organizações, que vendem *commodities*, tanto quanto grandes organizações, com produtos ou serviços não diferenciados, defrontando baixas barreiras de entrada e saída, sem condições de alcançar vantagem competitiva.

Pode ainda abarcar organizações dentro de competição imperfeita; o conceito de *nicho* é importante, porque define uma população de organizações que defrontam pressões ambientais similares, senão idênticas.

Pode-se concluir que a interdependência e interações da escolha estratégica e determinismo ambiental definem a adaptação; cada um, isoladamente, é insuficiente, pois ambos são necessários a uma descrição satisfatória da adaptação organizacional; conclui-se, também, que a adaptação é um processo dinâmico, resultante da força relativa e tipo de poder ou dependência entre organização e ambiente.

Ao se analisar a adaptação estratégica do BESC, em cada um dos diversos períodos históricos identificados pelo estudo, procurou-se posicionar a organização no modelo teórico apresentado, avaliando-se as conseqüências desse posicionamento.

### 3.3. ESTRATÉGIAS E MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS

A seção anterior apresentou as principais perspectivas teóricas para o estudo da adaptação organizacional estratégica, compreendendo diferentes visões relativas à articulação organização-ambiente, das quais decorrem, conseqüentemente, orientações divergentes quanto à possibilidade e ao modo de se realizar a gestão organizacional estratégica. Apesar desse quadro multifacetado, constata-se que os conceitos de *mudança organizacional* e *estratégia* permeiam praticamente todas aqueles modelos teóricos, embora sejam conceituados de modo nem sempre convergente.

A definição de estratégia é fundamental para a compreensão das mudanças organizacionais, porque aquela determina o domínio de definição destas últimas; em outras palavras, a natureza da definição da estratégia tanto pode expandir como restringir a interpretação da mudança estratégica organizacional. Sua definição altera não apenas a conceituação da mudança, mas também a maneira pela qual esta é estudada (Topping, 1991).

A presente seção tem por finalidade abordar esses dois conceitos, identificando, na literatura existente, os enfoques apresentados pelos diversos autores, possibilitando a complementação da fundamentação teórica da pesquisa, relativamente a esse tema decisivo. Assim, em primeiro lugar serão abordados diversos conceitos de estratégia, seguindo-se a apresentação de dois esquemas-resumo relativos às diversas concepções sobre como elas se formam nas organizações; a seguir, será apresentado o conceito de mudança organizacional.

### 3.3.1 Estratégia organizacional

Segundo Bethlem (1981), a palavra *estratégia* vem do grego *strategos* (general) e significou em toda a antigüidade e até provavelmente o século XVIII “arte do general”. A palavra *general* significa “geral”, ilustrando o fato de que em algum ponto da história militar o comandante da ação passou a se afastar da linha de frente para poder ter uma visão de conjunto das batalhas, em vez de se envolver diretamente na ação e ter sua visão reduzida a um pequeno campo. Ainda segundo o mesmo autor, teria sido então criada a diferença entre a *tática* (“arte de conduzir o combate”) e a *grande tática* (“arte de preparar e conduzir os exércitos para a batalha”).

Entretanto, segundo ainda o citado autor, o conceito de estratégia utilizado pelas empresas difere do conceito tradicional militar: os objetivos e as missões não são tão claros, as batalhas difusas e dispersas, o inimigo nem sempre é identificável, muitas vezes se recusa à confrontação, muitas vezes é aliado em certas áreas e em certas ocasiões e quase sempre é múltiplo, representado por várias empresas e organizações que podem ser coligadas ou não no seu esforço de impedir a vitória do inimigo. Apesar disso, considera Bethlem (ibidem) que o conceito de estratégia militar é um bom auxílio para a compreensão da estratégia empresarial.

Chandler (1962) compreende a estratégia como a determinação das metas e objetivos básicos de um empreendimento, de longo prazo, e a adoção de cursos de ação e a alocação de recursos necessários para a concretização dessas metas.

Oliveira (1988, p. 25) define estratégia como “um caminho, ou maneira, ou ação estabelecida e adequada para alcançar os objetivos da empresa.”

Para Andrews (1993), a estratégia é vista como um padrão ou modelo de decisões que determina e revela seus objetivos, propósitos ou metas; desse modo, o referido padrão produz as principais políticas e planos para concretizar tais metas, define a esfera de negócios a que aspira uma companhia, estabelece a classe de organização econômica e humana que é ou pretende ser e, também, define a natureza das contribuições econômicas e não econômicas que pretende proporcionar a seus acionistas, empregados, clientes e às comunidades.

Para Ansoff e McDonnel (1993, p. 70), a estratégia é um conjunto de regras de tomada de decisão para orientação do comportamento de uma organização. Esses autores apresentam quatro tipos distintos de regras:

1. Padrões pelos quais o desempenho presente e futuro da empresa é medido. Em termos qualitativos, esses padrões são chamados de objetivos, e em seu aspecto quantitativo são chamados de metas.
2. Regras para desenvolvimento da relação da empresa com seu ambiente externo: que produtos e tecnologias a empresa desenvolverá, onde e para quem os produtos serão vendidos, como a empresa conquistará alguma vantagem sobre os concorrentes. Este conjunto de regras é chamado de estratégia de produto e mercado, ou estratégia empresarial.
3. Regras para o estabelecimento das relações e dos processos internos na organização; isto é freqüentemente chamado de conceito organizacional.
4. Regras pelas quais a empresa conduzirá suas atividades do dia-a-dia, chamados de políticas operacionais.

Para Mintzberg (1978 e 1994), o campo da administração estratégica não pode sustentar-se em uma única definição de estratégia; segundo ele, a palavra vem sendo, de forma implícita, usada de diferentes maneiras, embora seja, tradicional e formalmente, definida de uma só. Considerando que o reconhecimento explícito de múltiplas definições pode ajudar a atuação neste difícil campo, apresenta cinco definições de estratégia (que denomina “Os cinco p’s da estratégia”): como *plano*, *estratagema (ploy)*, *padrão*, *posição* e *perspectiva* - e considera algumas de suas inter-relações.

Para a maior parte das pessoas, *estratégia é um plano* – uma direção, alguma espécie de curso de ação deliberadamente determinado, um guia para o futuro. De acordo com esta definição, as estratégias têm duas características essenciais: elas são formuladas *antes* das ações nas quais serão aplicadas e são desenvolvidas intencionalmente, com um propósito determinado. Podem, ainda, estar algumas vezes explicitadas em documentos formais conhecidos como “planos”, embora isto não seja uma condição essencial para categorizarmos a estratégia “como plano”. Ainda como “plano”, a estratégia pode ser geral ou específica; desse modo, um dos usos específicos da palavra ocorre quando se planeja um *estratagema (ploy)*, isto é, uma “manobra” para iludir o oponente ou concorrente.

Cabe, entretanto, perguntar: todas as estratégias realizadas na organização foram anteriormente preconcebidas, pretendidas? Nem sempre. Em decorrência, uma terceira definição é proposta: a estratégia também pode ser *um padrão* observado - especialmente um padrão em um fluxo de ações, um comportamento consistente ao longo de um determinado período de tempo. Dessa forma, alguns planos podem não ser realizados, enquanto alguns padrões podem surgir sem que tenham sido preconcebidos, configurando o que Mintzberg denomina *estratégias emergentes* - padrões de ações observados, sem que tenham sido formulados previa e formalmente, conforme pode ser visualizado na FIG. 3.

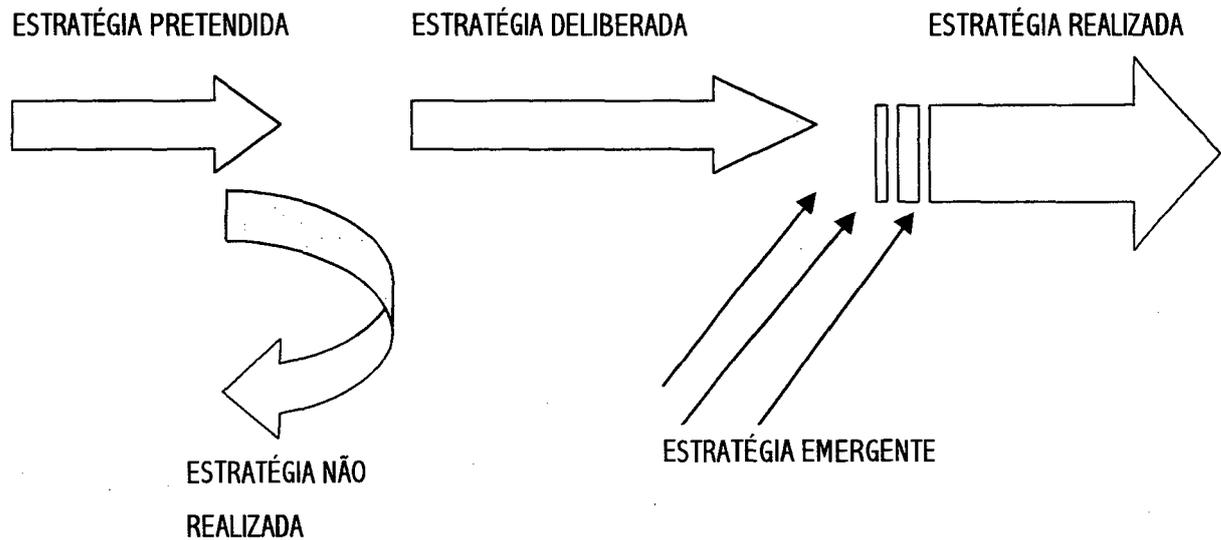


FIGURA 3 – Estratégias deliberadas e emergentes  
 FONTE: Mintzberg, 1978 e 1994- Adaptada

Percebe-se que pretensões que foram completamente concretizadas podem ser chamadas *estratégias deliberadas*, enquanto que as *estratégias emergentes* resultam de padrões observados, não expressamente pretendidos; desse modo, as ações desenvolveram-se, uma a uma, convergindo ao longo do tempo em algum tipo de consistência ou padrão.

A quarta definição apresenta a estratégia como uma *posição* - especificamente, um meio de localizar uma organização no que os teóricos da organização gostam de rotular como *ambiente*. Por esta definição, estratégia torna-se a força mediadora entre organização e ambiente, isto é, entre contexto interno e externo. Em termos ecológicos, estratégia tornou-se um nicho; em termos econômicos, uma maneira de gerar rendas; em termos de administração, um domínio produto-mercado, o lugar no ambiente onde recursos são concentrados.

Enquanto as quatro definições anteriores de estratégia procuram localizar a organização no ambiente externo, a quinta e última focaliza o interior da organização, o interior das cabeças da estratégia coletiva. Nesta acepção, estratégia é uma *perspectiva*. Seu conteúdo consiste não somente numa posição escolhida, mas num modo particular de perceber o mundo. Algumas organizações, por exemplo, são entidades agressivas, criando novas tecnologias e explorando novos mercados; outras percebem o mundo como um conjunto estável, e assim enraizam-se no mercado e constroem conchas protetoras ao redor de si mesmas, recaindo mais em políticas de influência do que em eficiência econômica. Neste sentido, estratégia é para a organização o que a personalidade é para o indivíduo.

Embora existam várias relações entre as diferentes definições, nenhuma dessas relações, como tampouco uma simples definição em particular, predomina sobre as outras. De alguma maneira, estas definições competem entre si (pois podem se substituir uma à outra), mas, na verdade, elas se completam. Nem todos os planos se transformam em padrões, nem todos os padrões foram planos desenvolvidos; certas simulações são mais tarde posições, enquanto outras estratégias são mais posições do que perspectivas. Cada definição agrega importantes elementos ao nosso entendimento sobre estratégia, de maneira a encorajar-nos a responder questões fundamentais relativas às organizações em geral.

A presente pesquisa adota um conceito de estratégia que incorpora as alternativas acima descritas (como plano, simulação, padrão, posição e perspectiva): *a estratégia é um padrão num fluxo de decisões ou ações* (Mintzberg e Mchugh, 1985). Volta-se, assim, para as estratégias *realizadas* (padrões, observados no tempo, de decisões e ações), que tanto podem ter sido *deliberadas* (pretendidas, intencionais) ou *emergentes* (padrões realizados na ausência de intenções).

É importante destacar que as dimensões apropriadas da estratégia são função do nível de estratégia em que ocorrem as mudanças. Assim, seu foco pode ser em nível de corporação, de unidade de negócio, de âmbito inter-organizacional (alianças estratégicas, parcerias) ou de âmbito funcional. Tendo em vista os objetivos da presente pesquisa, este último aspecto não será considerado.

### 3.3.2. Diversas abordagens relativas à formação das estratégias empresariais

Se existe algo consensual entre consultores, empresários e pesquisadores no campo da gestão empresarial, é que nunca como nos tempos atuais o ambiente dos negócios foi tão dinâmico, competitivo e imprevisível, exigindo novas arquiteturas organizacionais aliçadas na flexibilidade e novos modos de definição das estratégias que orientam as ações empresariais.

Entretanto, os autores que vêm focalizando a estratégia organizacional, desde os pioneiros (em torno do ano de 1965) até os contemporâneos, não apresentam, em sua maioria, visões coincidentes a respeito desse segmento da gestão das organizações. Por vezes, opõem-se frontalmente, dando origem a debates acalorados. Pode-se citar, como exemplo dessas contendas, a que se travou entre Mintzberg e Ansoff, em torno do caráter *prescritivo* ou *descritivo* do processo estratégico. Configuram-se, assim, no espectro desses pontos de vista divergentes, várias abordagens ou "escolas", que adotam conceitos e indicam rumos peculiares no campo da estratégia organizacional.

A partir deste ponto, buscar-se-á identificar de forma sumária essas abordagens e suas proposições, além de rastrear suas bases teóricas, procurando-se registrar suas premissas e concepção a respeito do processo de formação das estratégias organizacionais. Para isto, serão apresentadas sinteticamente as visões de Idenburg (1993) e Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (1998), que os pesquisaram e classificaram as referidas abordagens.

a) A perspectiva de Idenburg

Para classificar as diferentes abordagens sobre o tema, Idenburg utiliza duas dimensões fundamentais no desenvolvimento da estratégia: *orientação para objetivos (o quê)* e *orientação para processos (como)*. Colocadas em formato matricial, delas derivam quatro visões do processo de desenvolvimento da estratégia, constantes da FIG. 4: planejamento racional, incrementalismo lógico, estratégia emergente e aprendizagem orientada.

		ORIENTAÇÃO PARA OBJETIVOS (o quê)	
		Forte	Fraca
ORIENTAÇÃO PARA PROCESSOS (como)	Forte	Incrementalismo lógico	Aprendizagem orientada
	Fraca	Planejamento racional	Estratégia emergente

FIGURA 4 - Quatro visões do processo de desenvolvimento da estratégia  
 FONTE: Idenburg (1993)

Idenburg considera que cada uma dessas abordagens, além de se inter-relacionarem, contém um "grão de verdade", como reflexões sobre as atividades práticas da gestão estratégica.

Segundo ainda o autor referido, a abordagem do *Planejamento racional* volta-se, inicialmente, para a formulação de objetivos viáveis, cuja seleção deriva do emprego de técnicas criativas e da intuição. Entretanto, após esse processo seletivo, são utilizados ar-

gumentos racionais e considerações analíticas como ferramentas para otimizar soluções para problemas definidos, que conduzem a um plano para a ação, controlado pela *administração por objetivos*. Para as definições das estratégias, são analisados o ambiente externo (oportunidades e ameaças) e, no âmbito interno da organização, suas forças (vantagens competitivas, competências essenciais) e fraquezas (deficiências de recursos, características negativas, etc.).

Essa abordagem conduz a um profundo envolvimento da cúpula administrativa na formulação das estratégias e de planos de ação, e se sustenta na hipótese de um mundo mais ou menos previsível, no qual a futura posição da organização pode ser determinada em termos de objetivos quantificados. Mentes e mãos encontram-se separados; a formulação do plano é distinta de sua implementação: planeja-se primeiro o que se vai implementar depois.

Ansoff (1991) e Porter (1991) destacam-se dentre os autores vinculados a essa escola de pensamento estratégico.

Para a abordagem do *Incrementalismo lógico*, em que Quinn (1980) é um dos principais autores, cada processo bem sucedido de desenvolvimento da estratégia envolve elementos tanto de orientação para objetivos, quanto de orientação para processos. O processo desenvolve-se em fases, mas cada fase se sustenta na anterior e tem sua lógica interna: a estrutura segue a estratégia, entretanto a estrutura organizacional também impacta o desenvolvimento da estratégia. Os membros da organização têm seus próprios objetivos e estão experimentando seus próprios processos de aprendizagem; dessa forma, o poder e os aspectos políticos do desenvolvimento da estratégia e dos processos de negociação interna recebem atenção especial. A gestão estratégica toca no essencial do presente e futuro das organizações e não se sustenta apenas na racionalidade, mas também nas emoções, dúvidas, desejos, intuição e "stress".

Segundo ainda Idenburg, a abordagem da *Estratégia emergente*, propugnada por Mintzberg, sustenta que não é possível desenvolver a perspectiva do futuro e formular objetivos explícitos num ambiente imprevisível; ao contrário, é necessário reagir por meio de uma maneira flexível, oportuna e acidental à pressões do ambiente.

Finalmente, identifica-se a *Aprendizagem orientada*, apoiada numa forte orientação para processos e numa fraca orientação para objetivos. Com respeito a essa visão, Idenburg afirma que, na experiência de muitas companhias, a simples formulação de planos estratégicos é uma garantia insuficiente para as transformações comportamentais dos administradores. Seus modelos mentais geralmente não refletem a complexidade do mun-

do, percebida durante a preparação do plano estratégico. O processo orientado de aprendizagem organizacional busca introduzir esses modelos mentais de realidade, mostrados pela discussão. De acordo com essa abordagem, uma imagem comum da realidade, uma linguagem comum e a aquisição conjunta de novos "insights" são tão importantes quanto a definição de objetivos precisos para o futuro pretendido. Dentro desse quadro, são utilizados cenários, não por sua qualidade prescritiva ou orientação para objetivos, mas sim para influenciar conscientemente os modelos mentais e uma linguagem comum. O desenvolvimento da estratégia é, então um processo permanente de melhorias contínuas.

Vinculam-se a esta concepção Argyris, Wack, De Geus, Senge e outros autores, ligados ao movimento da denominada *learning organization*.

Ao concluir, Idenburg afirma que as quatro visões alternativas do processo do desenvolvimento da estratégia deveriam refletir-se na pesquisa e no ensino da gestão organizacional, pois considera que a apresentação unilateral de técnicas e modelos orientados para objetivos é insuficiente; a inteligência analítica não é a única aptidão exigida dos administradores e planejadores das organizações. Estudos de casos e tarefas baseadas na prática devem ajudar a ampliar o entendimento dos processos de mudança organizacional e da dimensão política do desenvolvimento da estratégia.

#### b) Classificação de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (1998)

Os referidos autores identificam dez escolas na formação da estratégia organizacional, descritas no Quadro 1.

As três primeiras (esquemática, do planejamento e do posicionamento) têm caráter *prescritivo*, pois estão mais interessadas em como as estratégias *deveriam ser* formuladas, do que no modo em que elas *se formam* na realidade.

A *escola do design*, segundo os autores citados, representa, sem dúvida, a visão mais influente do processo de formação das estratégias, uma vez que seus conceitos-chaves continuam a formar as bases tanto dos cursos de graduação e de pós-graduação, quanto da prática da gestão estratégica. Uma de suas principais contribuições foi a técnica da análise do ambiente, sustentada nos conceitos de oportunidades e ameaças externas, e das forças e fraquezas internas (a chamada análise "SWOT"). De forma resumida, pode-se dizer que essa escola propõe um modelo de estratégia que busca o ajustamento entre as capacidades internas e as possibilidades externas. A arrancada mais significativa dessa escola deu-se com o grupo de professores da Harvard Business School, com a publicação do livro "Polí-

tica de negócios: texto e casos”, em 1965. Andrews, autor de “Conceito da estratégia corporativa”, publicado em 1971, destacou-se no referido grupo.

### QUADRO 1

#### AS ESCOLAS NA FORMAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS

Tipos	Formação da estratégia como:
Escola do <i>design</i>	Processo de concepção
Escola do planejamento	Processo formal
Escola do posicionamento	Processo analítico
Escola empreendedora	Processo visionário
Escola cognitiva	Processo mental
Escola da aprendizagem	Processo emergente
Escola do poder	Processo de negociação
Escola cultural	Processo coletivo
Escola ambiental	Processo reativo
Escola da configuração	Processo de transformação

FONTE: Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (1998) - Adaptado

A *escola do planejamento* teve origem na mesma época que a *escola do design*, já que sua obra mais importante da fase pioneira, “Estratégia Corporativa”, de Ansoff, foi publicada em 1965, provocando um grande impacto na prática da administração estratégica na década de 70. Adotava a maior parte das premissas da *escola do design*; entretanto, o processo de formulação da estratégia deveria ser altamente formal, quase que mecanicamente programado. O simples e informal modelo da *escola do design* foi transformado numa elaborada seqüência de passos. Nessa ótica, as estratégias resultam de um processo controlado e consciente de planejamento formal, decomposto em passos distintos, cada um deles delineados por listagens e apoiado por técnicas específicas.

A obra pioneira básica da *escola do posicionamento* foi “Estratégia competitiva”, de Porter, que não se afastava radicalmente das duas escolas anteriormente referidas, mas afirmava que somente algumas estratégias-chaves (denominadas *estratégias genéricas*) - como posições no espaço mercadológico- são desejáveis para uma determinada indústria. Entretanto, igualmente às duas escolas prescritivas anteriores, a formação da estratégia continuava a ser percebida como um processo controlado e consciente que produzia estra-

tégias deliberadas, embora se preocupasse mais com o conteúdo do que com o processo da formação das estratégias. Podem ainda ser destacadas como premissas da *escola do posicionamento* a de que o mercado é econômico e competitivo; a de que os analistas cumprem o principal papel no processo, encaminhando aos administradores suas conclusões, para que estes oficialmente controlem as escolhas; por fim, a de que as estratégias se derivam de um processo analítico, após o que são articuladas e implementadas.

As seis escolas que se seguem (*empreendedora, cognitiva, da aprendizagem, do poder, cultural e ambiental*) consideram determinados aspectos do processo de formação da estratégia, e têm estado interessadas menos em *prescrever* comportamentos estratégicos do que em *descrever* como as estratégias, de fato, são elaboradas.

A *escola empreendedora*, assim como a *de posicionamento*, nasceu da ciência econômica. Seu conceito central é a visão: a representação mental da estratégia, criada ou expressada por meio do líder. Ela serve tanto como inspiração quanto como sentido do que deve ser feito – uma idéia-guia, em suma. Fiel a seu rótulo, a visão frequentemente tende a ser mais uma espécie de imagem do que um plano intensamente articulado, em palavras e números; isto a deixa flexível, permitindo que o líder possa adaptá-la às suas experiências. Desse modo, a estratégia empreendedora é ao mesmo tempo deliberada e emergente: deliberada em suas linhas gerais e senso de direção, emergente em seus detalhes, que podem ser adaptados ao longo da caminhada.

Para a *escola cognitiva*, a formação da estratégia é um processo cognitivo que se desenvolve na mente do estrategista. Assim, as estratégias emergem como perspectivas, na forma de conceitos, mapas e esquemas, os quais formatam o modo pelo qual as pessoas interagem com os *inputs* originários do ambiente. Esses *inputs* fluem através de toda a sorte de filtros distorcedores, antes de serem decodificados pelos mapas cognitivos, ou são meramente interpretações de um mundo que existe somente em termos de como ele é percebido.

Ainda segundo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (1998), cada uma das quatro escolas seguintes (*da aprendizagem, do poder, cultural e ambiental*) tentou conduzir o processo de formação da estratégia para além do indivíduo, em direção a outras forças e outros atores.

Para a *escola da aprendizagem*, o mundo é muito complexo para permitir que estratégias sejam todas desenvolvidas de uma vez, como planos ou visões claras. Ao contrário, as estratégias devem emergir por meio de pequenos passos, à medida em que a organização se adapta, ou *aprende*. Já a *escola do poder* considera a formação da estratégia como um processo de negociação, do qual participam grupos em conflito dentro da organização,

ou a própria organização, quando se confronta com os ambientes externos. A *escola cultural* considera a formação da estratégia enraizada na cultura da organização; desse modo, esse processo é visto como fundamentalmente coletivo e cooperativo. Para os autores da *escola ambiental*, a formação da estratégia é um processo reativo no qual a iniciativa parte não de dentro da organização, mas sim do contexto externo.

A última escola (*da configuração*) tem como premissa considerar que, na maior parte do tempo, uma organização pode ser descrita em termos de algum aspecto de configuração estável de suas características: por um período de tempo distinto, adota uma forma particular de estrutura, ligada a um particular tipo de contexto, ocasionando comportamentos que dão origem a um determinado conjunto de estratégias. Esses períodos de estabilidade são interrompidos por vezes por surtos de transformação. Esses estados sucessivos de configuração e períodos de transformação podem configurar-se ao longo do tempo como seqüências padronizadas, caracterizando os denominados *ciclos de vida* das organizações. Desse modo, a chave para a administração estratégica é sustentar a estabilidade ou a mudança estratégica adaptativa na maior parte do tempo, mas, periodicamente, reconhecer a necessidade de transformação e estar apta a administrar esse processo eruptivo, sem destruir a organização. As estratégias resultantes tomam a forma de planos ou padrões, posições ou perspectivas, ou mesmo de estratagemas.

Analisando-se as classificações de Idenburg e de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel, anteriormente descritas, verifica-se que, na primeira (Idenburg), a abordagem da *aprendizagem orientada* e a da *estratégia emergente* são apresentadas de forma distinta, em função das categorias utilizadas na matriz (orientação para processos e orientação para objetivos). Na segunda, os autores (entre os quais se destaca o próprio criador do conceito de *estratégia emergente*, Mintzberg) incluem a abordagem da *estratégia emergente* no âmbito da *escola da aprendizagem*, por julgá-las conceitualmente próximas.

### 3.3.3 Mudança organizacional

Afirmou Heráclito, filósofo grego, que “nada permanece, tudo muda”; e que “tudo é fluxo”. É lógico que não se referia ele à mudança deliberada, intencional, mas sim à mudança que é consequência do potencial de desenvolvimento inerente a cada entidade.

Mudar é alterar, modificar, trocar, cambiar, transformar, transmutar-se, transmudar-se. E tem por alvo geral buscar a melhoria de uma situação ou estado. Assim, Luís de Camões, poeta, retrata essa busca e essa finalidade: “Mudando andei costume, terra e estado, por ver se mudava a sorte dura.”

As organizações também buscam livrar-se da “sorte dura”, quer seja esta uma realidade já enfrentada ou ainda uma possibilidade futura; procuram, assim, *mudar*, transformar-se. A idéia convencional moderna de mudança admite tipicamente que ela envolve movimento entre determinados estados, de modo que a mudança organizacional tem a ver com estar no estado 1, no tempo 1 e no estado 2, no tempo 2. Kurt Lewin, um pioneiro estudioso da mudança planejada, na década de 40, desenvolveu um modelo, pelo qual a mudança organizacional envolve três estágios: descongelamento, mudança e recongelamento (Kanter et al., 1992).

Wood Jr. et al. (1995a, p. 190) definem mudança organizacional como “qualquer transformação de natureza estrutural, estratégica, cultural, tecnológica, humana ou de qualquer outro componente, capaz de gerar impacto em partes ou no conjunto da organização”. Consideram ainda que, relativamente à *natureza*, a mudança pode estar relacionada a qualquer característica da organização, tais como organograma, funções e tarefas (mudanças estruturais); mercados-alvos e foco (mudanças estratégicas); valores e estilo de liderança (mudanças culturais); processos e métodos de produção (mudanças tecnológicas), além de pessoas, políticas de seleção e formação (mudanças relacionadas a recursos humanos). Quanto à *relação da organização com o ambiente*, a mudança pode ser classificada como *reativa* (resposta às mudanças nele ocorridas) ou como *voluntária* (antecipação baseada em expectativas). Já quanto à *forma de implementação*, pode ser categorizada como reeducativa, coercitiva ou racional. Os referidos autores acrescentam que o tema da mudança organizacional ganhou proeminência devido ao aumento da velocidade das macromudanças e à elevação da taxa de mudanças descontínuas em relação às mudanças evolutivas e incrementais. A consequência óbvia de tudo isso foi o aumento do grau de preocupação e atenção das organizações com esses processos.

Blumenthal e Haspeslagh (1994), procurando definir transformação corporativa, afirmam que embora o alvo de todas as transformações seja melhorar a *performance*, muitos esforços para melhorar a *performance* não são transformações. Propõem, então, que, para se qualificar uma transformação corporativa como tal, a maioria dos indivíduos na organização deve mudar seu comportamento. Essa definição ressalta uma característica distintiva em todos os casos: obter a mudança comportamental é difícil e constitui um processo de longo prazo, que requer esforços concentrados e persistentes dos administradores. Cria também a diferenciação entre transformação e outras mudanças, tais como a reestruturação (pela qual a organização é reformatada por meio de venda ou compra de negócios, aumentando seu nível de endividamento), ou a mudança da estrutura formal (que não afeta

necessariamente a natureza do trabalho dos administradores e dos empregados). Apresentam ainda três tipos de transformações: primeiramente, *as operações de melhoria*, configuradas por atividades de reengenharia de processos, reestruturação de papéis e responsabilidades e pela redefinição de padrões de desempenho e medidas; em segundo lugar, a *transformação estratégica*, voltada para a consecução de vantagens competitivas, pela redefinição de objetivos de negócio, criando novas competências, além de utilizar essas capacidades no aproveitamento de oportunidades; e, em terceiro lugar, a *renovação corporativa*, desenvolvendo a habilidade da firma em antecipar-se e enfrentar a mudança ambiental, de tal forma que não surjam *gaps* estratégicos ou operacionais.

A presente pesquisa adotou, entretanto, o conceito contextualista de Pettigrew (1987), ligado à tríade conteúdo-contexto-processo, já apresentada no capítulo dois, dedicado à metodologia. Segundo esse autor, a transformação da empresa é vista como um processo interativo, de vários níveis, cujos resultados emergem não somente como produto de debates racionais, mas também se configuram pelos interesses e objetivos de indivíduos ou grupos, pelas forças momentâneas da burocracia, pelas mudanças relevantes no ambiente e pela manipulação do contexto estrutural em torno de decisões. Por este ponto de vista, o foco de atenção é ver a mudança como um processo contínuo e de muitos níveis no contexto, onde a liderança se expressa por meio de uma habilidade compreensiva e tática, tanto quanto pela força do propósito de mobilizar visões freqüentemente imprecisas e desarticuladas, as quais são usadas para desafiar crenças vigentes e arranjos institucionais.

#### 3.4. O CICLO DE ADAPTAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES E TIPOS DE ADAPTAÇÃO ESTRATÉGICA

O processo dinâmico de ajustamento às mudanças e incertezas ambientais é bastante complexo, envolvendo inúmeras decisões e condutas em diversos níveis da organização. Miles e Snow (1978) julgam, entretanto, que a complexidade desse processo de ajustamento pode ser reduzida, já que por meio da investigação de padrões no comportamento das organizações se pode descrever e até mesmo predizer o processo de adaptação organizacional. Sua visão insere-se na abordagem da *escolha estratégica*, ao reconhecer que as principais decisões tomadas pelos administradores conduzem a definição do relacionamento da organização com seu ambiente mais amplo (Child, 1972).

Dentro deste quadro, Miles e Snow (ibidem) apresentam um instrumental teórico composto por duas partes principais: a primeira, um modelo geral do processo de adaptação que descreve as decisões necessárias à manutenção de um efetivo alinhamento da or-

ganização com seu ambiente (*ciclo de adaptação*) e a segunda, uma tipologia organizacional que contempla os diversos padrões de comportamento adaptativo usado pelas organizações dentro de uma dada indústria ou outro agrupamento (*tipos estratégicos*). Essa estrutura teórica é usada para descrever e diagnosticar os comportamentos organizacionais existentes e indicar rumos alternativos para a mudança, quando necessário. Miles e Snow argumentam, ainda, que mudanças organizacionais bem sucedidas requerem, entretanto, importante elemento adicional àquele instrumental teórico: uma adequada teoria de gestão.

O modelo do *ciclo de adaptação* foi desenvolvido, segundo os autores citados, para desenvolver e compreender o processo pelo qual as organizações se ajustam continuamente aos seus ambientes e tem a finalidade de apresentar a natureza e inter-relações dos problemas-chave que as organizações necessitam resolver, a fim de obter uma posição efetiva dentro do ambiente por ela escolhido. Nesse processo de mudança e adaptação, três problemas básicos são vistos como parte do ciclo de adaptação de todas as empresas: o *empresarial*, o de *engenharia* e o *administrativo*, representados na FIG. 5.

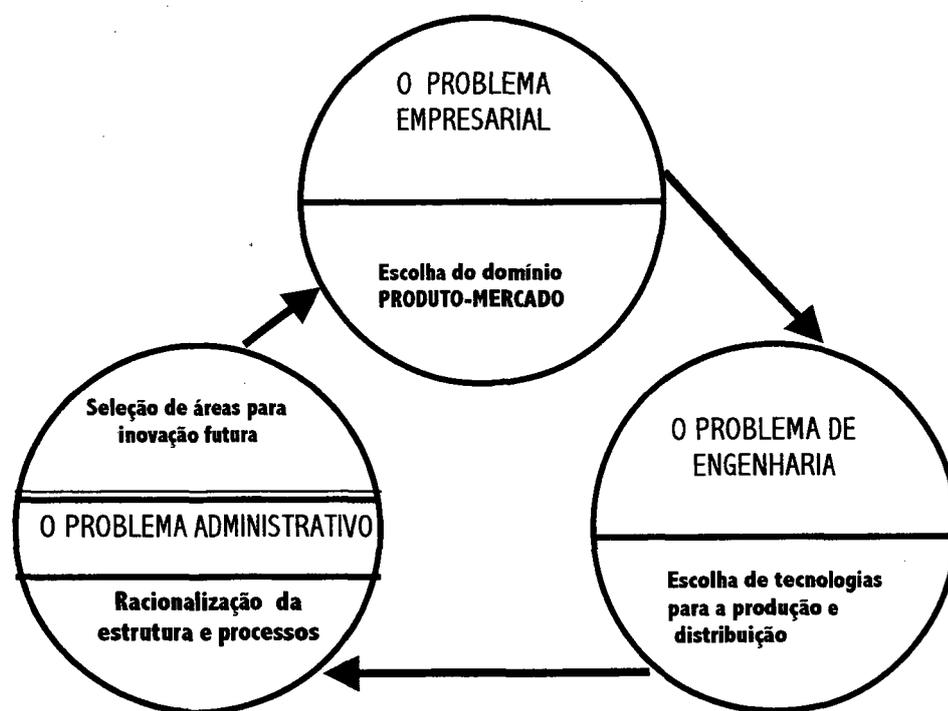


FIGURA 5: O ciclo de adaptação estratégica  
FONTE: Miles e Snow (1978)

O *problema empresarial* está voltado ao desenvolvimento de inovações, com o intuito de fortalecer a posição competitiva da empresa. Trata-se de elaborar uma definição

concreta do domínio organizacional, isto é, um produto específico e um mercado-alvo ou um segmento de mercado.

O *problema de engenharia* abarca a criação de mecanismos capazes de implementar respostas ao problema empresarial. Envolve a seleção da tecnologia apropriada para produzir e distribuir os produtos ou serviços escolhidos e para formar novos elos de informação e comunicação - ou modificar os existentes - a fim de assegurar a adequada operação da tecnologia.

Já o *problema administrativo* abarca a estabilização e institucionalização das soluções ligadas aos dois problemas anteriores, além de posicionar a organização quanto à contínua adaptação aos desafios subsequentes.

Os referidos problemas se inter-relacionam amplamente, sendo abordados por muitas empresas na seqüência em que foram acima apresentados; entretanto, o ciclo pode ser trabalhado a partir de qualquer um dos três pontos.

Miles e Snow (ibidem) apresentam ainda um conjunto de arquétipos de adaptação organizacional; esses tipos (ou modos), que os autores denominam *tipos estratégicos*, configuram padrões de comportamento estratégico peculiares que emergem quando a organização procura responder às demandas do ambiente, possuindo cada um deles uma configuração particular de tecnologia, estrutura e processo, consistentes com sua estratégia. São eles os tipos *defensivo*, *explorador*, *analista* e *reativo*.

O tipo *defensivo* se configura nas empresas com domínios produto-mercado estreitos; os administradores da cúpula são altamente especializados em sua limitada área de operações, mas não procuram novas oportunidades fora de seus domínios. Como resultado dessa focalização estreita, raramente essas organizações necessitam realizar ajustes significativos em sua tecnologia, estrutura ou métodos de operação. Ao contrário, devotam atenção prioritária à melhoria da eficiência das operações vigentes.

*Exploradoras* são organizações que quase continuamente buscam oportunidades mercadológicas, experimentando respostas às inclinações emergentes do ambiente. Frequentemente criam mudanças e incertezas, às quais os concorrentes devem responder. Entretanto, em face de seu forte interesse pela inovação de mercados e produtos, quase nunca são totalmente eficientes.

As organizações que operam em dois tipos de domínios produto-mercado - um relativamente estável e outro em permanente mudança - são denominadas *analistas*. Em suas áreas mais turbulentas, os administradores do topo observam de perto as novas idéias de seus concorrentes, adotando rapidamente aquelas que aparentam ser mais promissoras.

Nas organizações *reativas*, os dirigentes dos níveis mais altos da hierarquia frequentemente percebem as mudanças e as incertezas que ocorrem em seus ambientes operacionais; são, entretanto, incapazes de dar respostas efetivas a elas. Pela inexistência de uma relação estratégia-estrutura consistente nessas organizações, raramente realizam ajustes de qualquer tipo, a não ser que se vejam forçadas pelas pressões ambientais.

Esses tipos estratégicos – que configuram os diversos padrões de comportamento adaptativo usados pelas organizações dentro de uma dada indústria ou outro agrupamento – foram utilizados na presente pesquisa para descrever e diagnosticar os comportamentos organizacionais identificados nos diversos períodos históricos da organização investigada.

### 3.5 UM MODELO DE EVOLUÇÃO ORGANIZACIONAL: PERÍODOS DE MUDANÇAS INCREMENTAIS (EVOLUCIONÁRIAS) PONTUADOS POR MUDANÇAS DESCONTÍNUAS (REVOLUCIONÁRIAS)

A última parte do arcabouço conceitual do presente estudo é constituída por um modelo de evolução organizacional baseado em Tushman e Romanelli (1985), Tushman et al. (1986), Nadler e Tushman (1990), Tushman e Anderson (1996) e Tushman e O'Reilly (1996 e 1997), que foi aplicado ao processo de adaptação estratégica da organização investigada.

Sustenta-se o referido modelo na concepção de que a evolução das organizações ocorre mediante períodos de convergência (períodos relativamente longos de mudança e adaptação incrementais), interrompidos por curtos períodos de mudanças descontínuas e revolucionárias. A tarefa de administrar as mudanças incrementais difere bastante da relativa à gestão das mudanças descontínuas, pois a mudança incremental é compatível com a estrutura existente na organização e é reforçada por muitos anos; ao contrário, a mudança revolucionária é abrupta, dolorosa para os envolvidos com ela, além de sofrer normalmente a resistência da *velha guarda*. Forjar uma nova consistência entre estratégia, estrutura, pessoal e processos e montar as bases do período de mudanças incrementais seguinte requerem aptidões diferenciadas (Tushman et al., 1986).

Esse padrão de evolução organizacional ocorre tanto no âmbito dos departamentos, quanto nas unidades de negócio e corporações (Tushman e al., *ibidem*).

#### 3.5.1 Períodos de mudanças incrementais (evolucionárias)

Existem dois tipos de mudança incremental: o ajuste fino das estratégias vigentes e os ajustamentos incrementais às alterações do ambiente. Envolvem, ambos, mudanças in-

crementais fáceis de implementar, dando tempo à organização para concentrar-se em ser eficaz (Tushman et al., *ibidem*).

O ajuste fino busca alcançar consistência entre a estratégia, estrutura, pessoas e processos e compreende o desenvolvimento, parcial ou total, das seguintes ações: aperfeiçoar políticas, métodos e procedimentos; criar unidades especializadas e mecanismos capazes de dar atenção e aprimorar o binômio qualidade/custo; desenvolver os recursos humanos levando em conta a estratégia vigente, por meio de melhorias na seleção e treinamento; harmonizar os objetivos individuais e dos grupos com a missão da organização e com a busca da excelência e promover confiança nas normas, crenças e mitos aceitos.

Em adição às mudanças decorrentes do ajuste fino, são promovidas as respostas organizacionais às pequenas mudanças ambientais: mesmo as mais conservadoras organizações julgam adequadas pequenas mudanças, compatíveis com a estrutura, sistemas e processos vigentes. O processo usual para a realização desse tipo de mudanças é bem conhecido: ampla aceitação da necessidade de mudança, abertura a possíveis alternativas, exame objetivo dos prós e contras de cada alternativa, participação dos que são diretamente afetados, testes de mercado ou operações *piloto* (quando possíveis), tempo para aprender as novas atividades, estabelecimento de novas regras e avaliação e aperfeiçoamento.

Nesses períodos de convergência, o principal papel dos executivos líderes é dar ênfase à missão e aos valores essenciais, além de, incrementalmente, delegar decisões à gerência intermediária. Vale notar que a incerteza criada para as pessoas afetadas pelas mudanças referidas situa-se em limites bem tolerados; é dada oportunidade de antecipar e aprender o que existe de novo, enquanto que a maior parte das características da estrutura permanece intocada.

Entretanto, à medida que a organização é bem sucedida, forças internas fazem crescer a inércia e o padrão se torna auto-estimulado; o longo período de convergência privilegia a conformidade com o *status quo*, reduz a flexibilidade organizacional e enfraquece a capacidade de aprender (Tushman et al., *ibidem*).

### 3.5.2 Períodos de mudanças descontínuas

As mudanças descontínuas, também denominadas revolucionárias (*frame-breaking change*, segundo os autores), ocorrem em resposta (ou antecipação) a mudanças ambientais mais significativas, as quais requerem mais do que ajustamentos incrementais. Desenvolvem-se em função de um ou de mais de um dos seguintes fatores:

- a) Descontinuidade na indústria

Grandes mudanças nas condições legais, políticas ou tecnológicas que alteram os limites da competição dentro dos setores. São exemplos: desregulamentação, tecnológicas substitutivas em produtos ou processos, *designs* inovadores, grandes mudanças econômicas e legais.

b) Mudanças nos ciclos de vida dos produtos

c) Dinâmica interna da organização

Morte de dirigentes-chave, mudanças nos interesses dos investidores (taxas de remuneração do capital investido versus desenvolvimento da empresa), revisão no *portfolio* da corporação à qual a unidade de negócios está vinculada, entre outros aspectos da realidade interna da empresa, principalmente se associados a mudanças externas, podem desencadear curtos períodos de mudanças descontínuas ou revolucionárias.

Em contraste com as mudanças convergentes, as reformas revolucionárias não consideram o sistema existente e são implementadas rapidamente. Envolvem usualmente os seguintes aspectos: revisão da missão e dos valores essenciais da organização; alteração das relações de poder e o status, reorganização, revisão de padrões de interação, além de novos executivos.

A FIG. 6, construída por Topping (1991), representa graficamente o modelo. Percebe-se que, em função das mudanças ambientais, desenvolve-se um *período de fermentação*, durante o qual é dada atenção à absorção das mudanças e que antecede a mudança revolucionária. Após a eclosão e desenvolvimento desta, surge um novo *período de convergência (ajustamento)*, caracterizado por ajustes finos à nova estratégia e/ou ajustes incrementais ao ambiente. Com a nova estratégia, a estabilidade é restaurada, voltando a atuar as forças de inércia, criando as condições para ocorrência da próxima mudança.

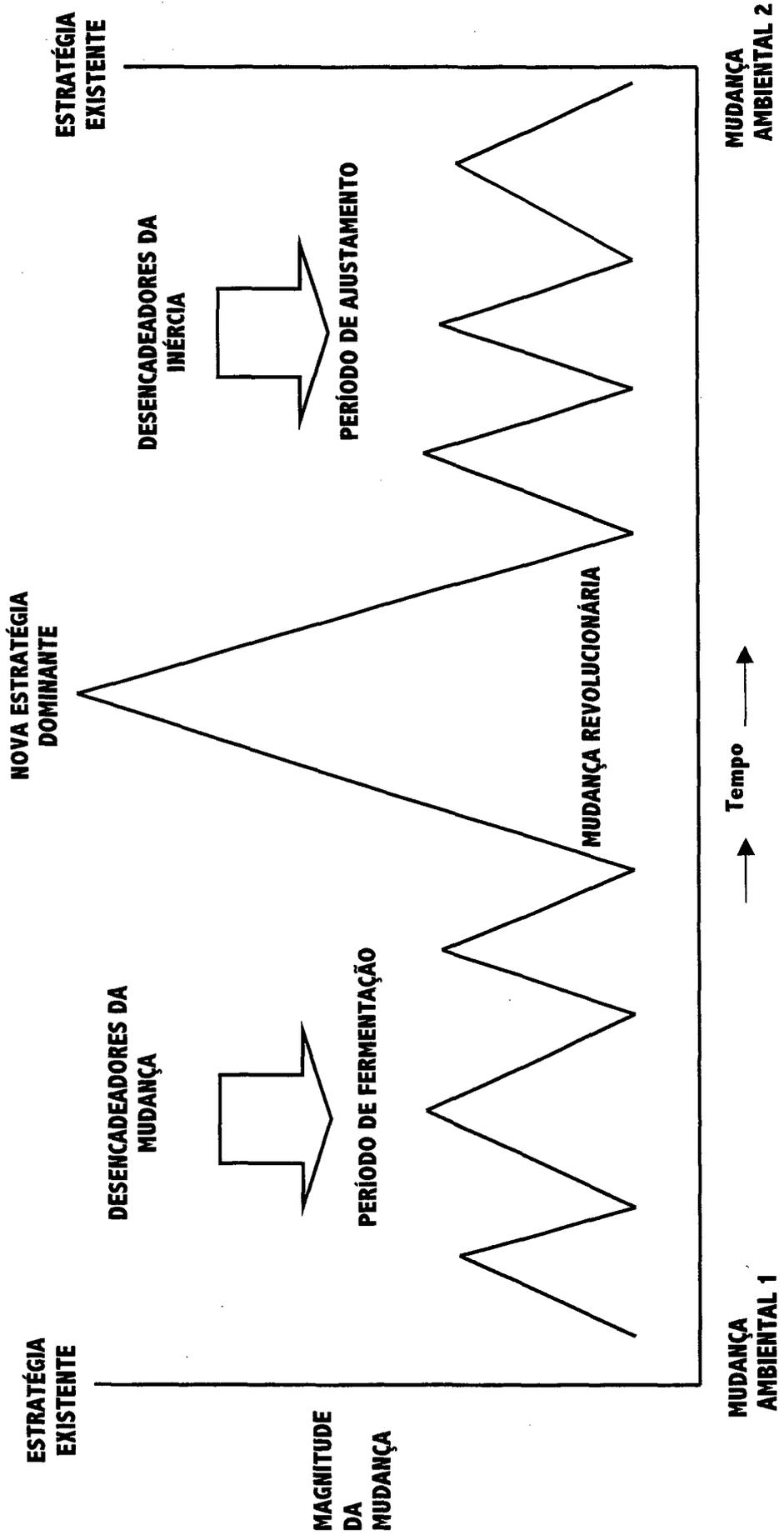


FIGURA 7 : Modelo de Evolução Organizacional  
 FONTE: Tushman e Romanelli (1985); Topping, 1991

## **PARTE II**

### **AMBIENTE GERAL E OPERACIONAL (Iª PARTE)**

## CAPÍTULO 4

### AMBIENTE GERAL (1ª Parte): ASPECTOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS DO BRASIL NO PERÍODO 1962-1997

A finalidade deste capítulo é caracterizar parcialmente o *ambiente geral* com que se defrontou o Banco do Estado de Santa Catarina no período 1962-1997, descrevendo os aspectos mais significativos da política e da economia brasileiras daquela época. Será complementado, no capítulo 6 a 10, pela síntese da conjuntura econômica e política catarinense correspondente a cada período estratégico em que a trajetória da organização foi dividida, precedendo a descrição de cada um destes.

Como já foi ressaltado no capítulo anterior, o *ambiente geral* abrange os os fatores, tendências e condições gerais que afetam todas as organizações, em um determinado espaço geográfico, abarcando as condições tecnológicas, sociais, políticas, econômicas, demográficas, culturais e ecológicas, além da estrutura legal (Bowditch e Buono, 1997). Em função das peculiaridades da unidade de análise – uma empresa pública do setor bancário, de caráter regional – dar-se-á prioridade à descrição das condições econômicas e políticas daquele ambiente, sem excluir menções eventuais a outros aspectos, quando sua abordagem for considerada importante para a consecução dos objetivos da pesquisa.

No próximo capítulo, será abordado parcialmente o *ambiente operacional* em que o BESC se inseriu no período analisado, por intermédio do exame da evolução do setor bancário, o que se completará com a análise do setor bancário catarinense, desenvolvida nos capítulos 6 a 10, juntamente com a apresentação dos eventos relevantes que demarcam os períodos estratégicos.

Com essa análise ambiental, no âmbito do País e de Santa Catarina, abarcando tanto o ambiente geral, quanto o operacional, completa-se o exame do *contexto externo* das mudanças estratégicas da organização, de acordo com a categorização de Pettigrew (1987).

O ambiente a ser descrito neste capítulo categoriza-se, ainda, como *ambiente real* (ou *objetivo*), segundo a classificação de Bowditch e Buono (ibidem), mencionada no capítulo anterior. Consiste no conjunto de condições, entidades e objetos, existentes fora da empresa, que pode ser mensurável pela utilização de indicadores objetivos. Contrapõe-se ao *ambiente percebido*, definido como a interpretação subjetiva, pelos dirigentes da organização, daquele ambiente real. Este último, por encontrar-se *dentro* da organização, será

abordado nos capítulos 6 a 10, dedicados ao *contexto interno*, ao *conteúdo* e ao *processo* das mudanças estratégicas observadas, no âmbito de cada período histórico em que se vai dividir e analisar trinta e cinco anos de existência da organização

A caracterização do ambiente da organização em estudo reveste-se de grande importância para a compreensão de seu processo de adaptação estratégica, pois a análise ambiental tem constituído ponto de relevo da pesquisa e da construção conceitual da teoria administrativa mais recente, que reagiu às diversas décadas de pesquisas concentradas nos atributos estruturais internos das organizações. Grande parte das investigações anteriores foi conduzida como se as organizações operassem num sistema fechado, recebendo reduzido ou nenhum *input* do ambiente; entretanto, elas não são ilhas circunscritas à sua própria realidade.

A análise ambiental já teve sua importância salientada nesta tese, quando foram focalizadas as principais perspectivas teóricas relativas ao estudo da adaptação organizacional estratégica. A ênfase na articulação com o ambiente está claramente identificada em todas as abordagens então apresentadas; suas divergências restringem-se, quase exclusivamente, ao grau de influência do ambiente sobre a vida organizacional, variando desde a minimização do papel dos dirigentes na construção do destino das organizações (modelo da ecologia das populações) até à concepção de que aos detentores do poder das organizações é facultado decidir os cursos da ação estratégica das mesmas, podendo eles, inclusive, criar o ambiente em que decidam atuar (modelo da escolha estratégica).

#### 4.1 A SITUAÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA DO BRASIL, NO INÍCIO DO FUNCIONAMENTO DO BESC

A instalação e início do funcionamento do Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina – BDE, célula-mãe e antecessor do BESC, deram-se em julho de 1962, num período de crise política e dificuldades econômicas no País.

Os problemas de ordem política decorriam principalmente da renúncia inesperada do presidente Jânio Quadros, em agosto de 1961, com apenas oito meses de exercício do cargo. Deveria sucedê-lo João Goulart, o vice-presidente eleito; entretanto, este teve sua posse vetada por parte das forças armadas, ensejando uma crise político-militar. O caminho para a solução do impasse, evitando-se uma guerra civil, foi encontrado com a aprovação de uma emenda constitucional, instituindo o parlamentarismo misto, pela qual o presidente da República passaria a ter seus poderes limitados, compartilhando as responsabilidades do

governo com um primeiro ministro. Nestas condições, Jango tomou posse em setembro de 1961. Sob seu governo nasceu, então, o BESC.

No campo econômico, a economia brasileira apresentava um desempenho declinante, desde 1960: o crescimento do produto interno bruto – PIB caiu de 8,6%, em 1961, para 6,6% e 0,6%, em 1962 e 1963, respectivamente; a taxa de inflação, de 47,7% a.a. em 1961 (medida pelo IGP/FGV), subiu para 51,3% em 1962 e 81,3%, em 1963; o balanço de pagamentos, a partir de 1962, começou a apresentar valores negativos (Abreu, 1990; Pereira e Nakano, 1991).

Serão apresentados, a seguir, os fatos mais relevantes da história econômica e política brasileira no período em estudo (1962-1997).

#### 4.2 O PERÍODO DE INSTABILIDADE 1961-63

O governo do presidente Jânio Quadros, iniciado em janeiro de 1961, não conseguiu manter o ritmo de desenvolvimento alcançado durante o mandato de Juscelino Kubitschek (1956-1961). Este transformara o desenvolvimentismo em fonte de otimismo psicológico e legitimação política, voltando-se principalmente à consolidação da industrialização brasileira. Assumiu posição francamente favorável à entrada de capitais estrangeiros, concedendo-lhes estímulos e facilidades; estimulou abertamente a entrada de investimentos estrangeiros de risco nos setores produtivos, atraindo as empresas multinacionais. Considerava fundamental congregar a iniciativa privada, acrescida substancialmente de capital e tecnologia estrangeiros – com a intervenção contínua do Estado, como orientador dos investimentos por meio do planejamento. Essas diretrizes foram consubstanciadas no Programa de Metas, com vigência a partir de 1958, cuja execução teve êxito, embora em alguns de seus pontos os resultados tenham sido modestos. Como um todo, a economia acelerou seu ritmo de expansão; assim, de 1956 a 1960, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresceu 8,1%, em média, e a *renda per capita* 5,2% ao ano (valor médio do período). Entretanto, apesar dos resultados alcançados, a política de desenvolvimento empreendida pelo governo de Juscelino gerou desequilíbrios financeiros, que persistiram no período: a expansão da moeda e do crédito superou as expectativas e acelerou o crescimento da inflação (Brum, 1997; Furtado, 1988).

Jânio Quadros, no plano interno, implementou medidas de estabilidade econômica, dando ênfase à reforma cambial, que abrangia a desvalorização da moeda, a unificação da taxa de câmbio e a suspensão do subsídio à importação. A Comissão Nacional de Planejamento, criada poucos dias antes da renúncia, não chegou a concretizar o Primeiro Plano

Quinquenal de Desenvolvimento, que sucederia ao Plano de Metas do governo anterior. No plano externo, o governo obteve apoio do Fundo Monetário Internacional e conseguiu renegociar as parcelas de empréstimo que venciam a curto prazo (600 milhões de dólares, em 1961) e a médio prazo (dois bilhões de dólares); a dívida externa, entretanto, elevou-se significativamente (Furtado, *ibidem*).

Ainda no que se refere à política externa, Jânio Quadros alterou sua orientação de alinhamento automático aos Estados Unidos e absoluta vinculação ao bloco capitalista, participando ativamente na formação de um terceiro bloco de poder mundial, constituído pelos países do então chamado “Terceiro Mundo”, ou países subdesenvolvidos. Além do Brasil, lideravam esse esforço a Argentina, o México, a Índia, o Paquistão, a Indonésia, o Egito, a Iugoslávia e a República Popular da China. Essa política incluía também maior identificação e aproximação do Brasil com os países socialistas, a defesa da autodeterminação dos povos e a condenação aberta do colonialismo no mundo. O vice-presidente João Goulart chegou, inclusive, a chefiar uma delegação brasileira à República Popular da China, com o objetivo de estabelecer relações formais com aquele país socialista; quando iniciava a viagem de volta, foi surpreendido pela renúncia de Jânio Quadros (Brum, *ibidem*).

Em face da renúncia de Jânio Quadros, e como solução de compromisso entre o veto militar à posse do Vice-Presidente da República - tal como estabelecia a Constituição - e as resistências políticas que se originaram no Rio Grande do Sul em favor de sua posse com plenos poderes (que depois se generalizaram), adotou-se o sistema parlamentarista de governo, por meio de emenda constitucional, elaborada sob a pressão da influência emocional de acontecimentos excepcionais. Entretanto, de setembro de 1961 - posse de João Goulart - a janeiro de 1963 (restabelecimento do presidencialismo), a República viveu o seu mais longo período de indefinição política desde o início da década de 1890, com consequências paralizantes do ponto de vista da tomada de decisões no terreno econômico (Abreu, 1990).

Com seus poderes restringidos pela adoção do parlamentarismo misto, João Goulart assumiu o governo em meio a uma crise política radicalizada, sem um plano de governo definido, com pouca experiência no exercício da administração pública, sem maioria no Congresso e sendo alvo da crítica acirrada dos setores mais radicais da oposição. Submerso em um quadro partidário em deterioração, no centro de uma crise econômica em marcha acelerada e oprimido pelo processo de crescente mobilização dos diversos segmentos da sociedade, governou em um clima de crescente instabilidade política. Além disso, não conseguiu construir uma base de apoio sólida, sofrendo seu ministério inúmeras mudanças,

nem capitanear uma proposta que se tornasse hegemônica. Em consequência, o presidente - vacilante em uma conjuntura de radicalização progressiva - foi perdendo credibilidade e legitimidade, resvalando no imobilismo (Brum, *ibidem*).

No plano econômico, a política do governo Goulart contemplava, entre outras diretrizes, a imposição de limites à atuação do capital estrangeiro, a ampliação e fortalecimento da presença do Estado na economia (estatização), a descentralização do crescimento econômico e o fortalecimento do mercado interno. Entretanto, a fraqueza do governo, os interesses internos e externos conflitantes e as condições político-econômicas desfavoráveis dificultaram ou impediram a implementação das diretrizes econômicas governamentais, que permaneceram quase somente no plano das intenções (Brum, *ibidem*).

Em dezembro de 1962, foi apresentado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado sob a coordenação de Celso Furtado, ministro extraordinário para assuntos de desenvolvimento econômico, como resposta à deterioração externa e à aceleração inflacionária. Com a vitória do plebiscito de janeiro de 1963, restabelecendo-se o presidencialismo, João Goulart readquiriu a plenitude dos poderes presidenciais e foram criadas as condições políticas para a implementação do programa econômico. Este caracterizava-se por diagnóstico bastante ortodoxo acerca da aceleração inflacionária no Brasil, enfatizando o excesso de demanda via gasto público como sua causa mais importante. O receituário proposto, gradualista, contemplava a correção de preços defasados, redução do déficit público e controle da expansão do crédito ao setor privado. Entretanto, o plano e as negociações internacionais dele decorrentes foram duramente criticados por setores de esquerda, que denunciavam o caráter recessivo da política econômica e a submissão dos interesses nacionais ao dos Estados Unidos (Abreu, 1990).

Dessa forma, a ala mais radical, pragmática e imediatista do trabalhismo – liderada por Leonel Brizola e Miguel Arraes – denunciou o Plano Trienal, opondo-se abertamente a ele. Defendia o lançamento imediato das chamadas *reformas de base*, sem a fase preparatória de ordenamento da economia e das finanças públicas, constantes do plano. Denominava-se *reformas de base*, na época, o conjunto de medidas consideradas necessárias pelas esquerdas e pelos progressistas, para superar o atraso histórico, sair da crise global em que a nação estava mergulhada, integrar as populações marginalizadas na vida nacional e encaminhar o País no rumo do desenvolvimento. Englobavam a reforma agrária, a urbana, a reforma da empresa, a reforma partidária e eleitoral, a administrativa, a fiscal e tributária, a reforma bancária, a cambial, a educacional e a reforma da consciência nacional. Em decorrência dessas dissensões e depois de permanecer meses na gaveta, o Plano Trienal foi

abandonado definitivamente em junho de 1963. Enquanto o governo hibernava durante meio ano num quase imobilismo, a crise se agravava (Brum, *ibidem*).

A radicalização das posições políticas adquiriu dimensões mais profundas e desdobramentos mais rápidos no segundo semestre de 1963 e início de 1964, acirrada por medidas e atitudes de caráter nacionalista e estatizante, tais como a encampação de empresas estrangeiras concessionárias de serviços públicos (energia elétrica e telefonia); a tentativa de estabelecimento do monopólio estatal da importação e do refino de petróleo, com a desapropriação das refinarias privadas então existentes no País; e a revisão dos contratos de concessão de jazidas minerais para exploração por companhias estrangeiras. Também contribuíram para a radicalização manifestações de rebeldia de quadros subalternos das Forças Armadas (sargentos e marinheiros). Ao fim de 1963, Goulart, convencido de que não conseguiria o necessário consenso para aprovar as reformas e de que o golpe militar já estava em fase adiantada de articulação, optou abertamente pelas posições da esquerda radical e empunhou, ele próprio, publicamente, a bandeira das reformas de base. Anistiou os marinheiros rebelados em 25 de março de 1964 e compareceu, no dia 30 de março, à desafiadora assembléia de subtenentes da Polícia Militar e de sargentos, no Automóvel Clube do Rio de Janeiro, quando pronunciou agressivo discurso. Foi seu último ato. Ao fazer a opção pela radicalização esquerdista, gravou o seu destino. Poucas horas depois, estava em marcha o movimento armado que iria depô-lo (Brum, *ibidem*).

#### 4.3 O PERÍODO DE REAJUSTE 1964-67

A ação militar iniciada em 31 de março de 1964 dissolveu o governo Goulart, rompeu com as instituições do País sustentadas na Constituição de 1946 e conduziu ao governo uma nova administração, composta, principalmente, por militares e tecnocratas, sob a chefia do general Castello Branco, que fazia parte do grupo ligado à Escola Superior de Guerra.

A nova ordem foi sendo implantada progressivamente, por meio de decretos (chamados “atos institucionais”) e atos complementares, emanados do poder revolucionário (“comando supremo da revolução”), que se instituiu a si próprio como poder constituinte. O primeiro deles, baixado em 9 de abril de 1964, pelos comandantes do Exército, Marinha e Aeronáutica, alterava a Constituição de 1946 em muitos de seus pontos essenciais. Reduzia o Poder Legislativo; suspendia as imunidades parlamentares; dava, por sessenta dias, poderes ao comando para cassar mandatos eletivos nas três esferas públicas (federal, estadual e municipal) e para suspender direitos políticos por dez anos; suspendia por seis me-

ses a vitaliciedade dos magistrados e a estabilidade dos servidores públicos; e lançava as bases para a instalação de inquéritos policiais-militares, conferindo-lhes poderes excepcionais que lhes permitiam prender os adversários do regime (Brum, *ibidem*).

Os vitoriosos de 1964 configuravam um conglomerado de forças e interesses heterogêneos. Haviam-se unido contra o governo Goulart e as esquerdas, mas, ao assumirem o poder, não possuíam uma idéia nítida a respeito do que fazer com ele. Não chegaram a definir um projeto para o País, o que ocorreu somente mais tarde, no processo da batalha interna da autodefinição e do controle do poder. Sua intenção inicial era que a intervenção militar fosse transitória, estendendo-se até 31 de janeiro de 1966, data do término do mandato do presidente deposto e de posse do novo presidente a ser eleito pelo voto popular; os desdobramentos posteriores, porém, alteraram os propósitos iniciais. Assim, de um autoritarismo de transição, passou-se a um regime autoritário, que se prolongou por vinte e um anos (Brum, *ibidem*).

Alicerçado nessas condições políticas excepcionais, o governo Castello Branco pôde formular e executar, nos anos 1964-66, o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), tendo como alvos: acelerar o ritmo do desenvolvimento econômico do País, interrompido no biênio 1962-63; conter o processo inflacionário; atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais; assegurar oportunidades de emprego, pela política de investimentos; e corrigir a tendência deficitária do balanço de pagamentos, oriunda do estrangulamento periódico da capacidade de exportar (Ianni, *ibidem*).

Em decorrência do PAEG, foram tomadas medidas de caráter monetário para o ajuste da economia, coincidentes com as recomendadas pelo FMI: redução do *déficit* orçamentário, retração do crédito e da moeda, aumento da receita tributária e contenção de reajustes salariais. O aumento da construção de casas populares foi adotado como forma de estimular a indústria de construção civil, grande absorvedora de mão-de-obra não qualificada. Entretanto, os esforços do governo concentraram-se prioritariamente no combate à inflação (Furtado, *ibidem*).

As reformas monetárias, financeira e fiscal, realizadas entre 1965 e 1966, pretendiam estabelecer um padrão moderno de financiamento para a economia brasileira, que atendesse tanto aos requerimentos do setor privado quanto às exigências do setor público. A reforma fiscal cuidou de elevar e racionalizar a carga tributária, não só mediante criação de novos impostos indiretos sobre o valor adicionado, como principalmente pela ampliação da base tributável e maior progressividade do imposto de renda. Além disso, a capacidade

de endividamento do governo foi recuperada, mediante o lançamento de Obrigações Reajustáveis do Tesouro, sujeitas à cláusula de correção monetária, providência considerada indispensável para o financiamento dos eventuais déficits do governo, numa conjuntura de inflação cadente, porém ainda elevada. Foram liberadas as tarifas de utilidade pública, com o propósito de eliminar um foco de pressão sobre o Tesouro, representado pelos déficits correntes das empresas públicas. Na área da moeda e do crédito, colocaram-se em prática importantes providências de inovação e controle. Para garantir a boa administração monetária, criou-se o Banco Central do Brasil e constituiu-se o Conselho Monetário Nacional, concebido, este, como órgão normativo, a nível ministerial, encarregado da definição dos rumos da política financeira do país, sob a presidência do ministro da Fazenda. A reorganização do sistema financeiro obedeceu ao princípio da especialização, tanto no que respeita aos instrumentos de mobilização de recursos, quanto no que se refere às instituições dedicadas ao abastecimento dos vários tipos de crédito. Caberia às financeiras a função de amparar o consumo de bens duráveis; aos bancos comerciais, o financiamento do capital de giro das empresas; e aos bancos de investimento, operar na faixa do crédito alongo prazo. Para impulsionar o mercado de ações, imaginou-se a formação de fundos de investimento abastecidos por deduções do imposto de renda. Foi criada uma instituição oficial de crédito imobiliário – o Banco Nacional de Habitação – que, amparada por recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (uma espécie de seguro-desemprego), destinava-se a estimular o setor da construção civil, garantindo, em última instância, as agências privadas de crédito imobiliário. Foram ainda adotadas medidas que buscavam incentivar o investimento externo e tornar atraente a tomada de empréstimos no mercado internacional de crédito. Assim, foi regulamentada a Lei nº 4.131, de 1962, que permitia o endividamento direto das empresas no exterior, e promulgada a Resolução nº 63, que facultava às instituições financeiras domésticas a captação e repasse de fundos em moeda estrangeira (Belluzo e Almeida, 1992).

A maior preocupação das reformas, em síntese, era assegurar um adequado financiamento do setor público, de modo a evitar o uso de expedientes inflacionários na cobertura dos déficits eventuais e, simultaneamente, estimular a poupança privada, cujo volume insuficiente era identificado como o problema crucial do crescimento econômico (Belluzo e Almeida, *ibidem*).

O crescimento do PIB ao longo do período 1964-67 foi modesto, com taxas médias anuais de 3,6%, em decorrência da política gradualista de combate à inflação. Nos dois últimos anos do período, entretanto, as taxas já revelavam tendência ascendente, indicando

a retomada do desenvolvimento econômico que caracterizou a fase seguinte. A política de contenção do aumento dos preços obteve maior êxito; a taxa de inflação, que era 92,1% a.a. em 1964, declinou para 34,5%, 39,1% e 25%, no período 1965-67, respectivamente (Brum, *ibidem*).

Em outubro de 1966, Castello Branco determinou o fechamento do Congresso Nacional, após as eleições legislativas), reconvocando-o em janeiro de 1967, para aprovar o novo texto constitucional (Constituição de 1967), preparado anteriormente por uma comissão especial escolhida pela cúpula do regime. Esta possuía forte cunho autoritário, reforçando notadamente as disposições ligadas à segurança nacional; mas representava, de algum modo, avanço relativo na direção da democracia.

#### 4.4 PERÍODO DE EXPANSÃO DA ECONOMIA (1968-73)

Tomando posse em 1967, o general Costa e Silva passou a enfrentar a rearticulação dos grupos de oposição; além dos setores políticos, a mobilização cresceu também nas áreas sindical, estudantil e da Igreja Católica. Teve influência nessa pressão oposicionista o movimento estudantil mundial, ocorrido em 1968, em que jovens passaram a sonhar com um mundo novo, de paz e amor, com a revolução dos valores e do comportamento, com a eliminação da guerra, a afirmação da mulher, a liberação sexual, etc.

Diversos acontecimentos (greves, protestos estudantis, ataque ao quartel-general do II Exército, em São Paulo, etc.) serviram de pretexto ou argumento, então, para reforçar a posição de denominada “linha dura” (composta por membros das forças armadas, políticos e líderes empresariais), que temia o retorno ao clima pré-revolucionário de 1964. Foi assinado, assim, em dezembro de 1968, o Ato Institucional nº 5 (AI-5), armando o presidente da República de poderes ditatoriais. Podia este, entre outras competências, suspender o funcionamento do Congresso Nacional, das assembleias legislativas e das câmaras municipais, intervir nos estados e municípios, cassar mandatos eletivos e suspender direitos políticos, demitir ou aposentar servidores públicos, estabelecer a censura aos meios de comunicação, etc. Pelo AI-5, o regime violou a Constituição que ele mesmo havia imposto ao País, caracterizando um novo golpe dentro do movimento de 1964, ou a contra-revolução dentro da revolução, de acordo com distintas interpretações (Brum, *ibidem*)

O governo Costa e Silva (1967-69), a Junta Militar que o sucedeu, em virtude de ter o presidente sofrido um derrame cerebral (agosto a outubro de 1969), e o governo Médici (1969-74), constituíram uma etapa histórica caracterizada por altas taxas de crescimento do produto real e por maior ênfase na expansão do mercado externo.

A TAB. 1 apresenta o saldo da balança comercial no período e as taxas anuais de inflação e do crescimento do PIB.

**TABELA 1**  
**EVOLUÇÃO ANUAL DA BALANÇA COMERCIAL, DA INFLAÇÃO**  
**E DO CRESCIMENTO DO PIB (1968-1973)**

ANO	BALANÇA COMERCIAL (Saldo em US\$ milhões)	INFLAÇÃO (%)	CRESCIMENTO DO PIB (%)
1968	26	25,4	11,2
1969	318	19,3	10,0
1970	232	19,3	8,8
1971	-343	19,5	11,3
1972	241	15,7	11,9
1973	7	15,6	14,0

FONTE: Banco Central do Brasil e Fundação Getúlio Vargas

Observando-se os referidos dados, constata-se que a economia apresentou extraordinária expansão, caracterizando a fase do chamado *milagre brasileiro*, expressão cunhada por analogia com fenômenos idênticos ocorridos na Alemanha Ocidental e no Japão, nas décadas imediatamente anteriores. O crescimento econômico desses países, por longo tempo, ocasionou sua transformação em potências econômicas, financeiras e tecnológicas. Assim que a economia brasileira começou a apresentar altas taxas de crescimento em anos sucessivos, o governo militar (Médici), aproveitando a onda dos *milagres*, procurou difundir a imagem de que a década de 1970 seria assinalada pelo *milagre brasileiro*, transformando-se o Brasil em potência mundial emergente. No período 1968-73, de fato, o governo conseguiu compatibilizar alto crescimento econômico com taxas inflacionárias declinantes, principalmente graças a uma conjuntura mundial favorável, à elevada entrada de capital externo e a uma política de rígido controle dos salários, com índices de reajuste normalmente abaixo dos índices inflacionários. No entanto, quando a conjuntura mundial se modificou com a crise decorrente do primeiro choque do petróleo (outubro de 1973), as dificuldades internas se agravaram (Brum, *ibidem*).

Segundo Furtado (*ibidem*), as principais fontes de recursos financeiros do País, até 1967, eram os organismos internacionais de cooperação – FMI, BIRD e BID – e agências governamentais (USAID e EXIMBANK), que dispunham de recursos limitados para o atendimento da demanda mundial. De outro lado, o mercado financeiro internacional apresentava, na época, abundância de recursos do mercado de *eurodólares* (dólares norte-

americanos reciclados por bancos europeus), como consequência das emissões norte-americanas para cobrir o *déficit* de seu balanço de pagamentos. Voltou-se o governo brasileiro, então, para o sistema bancário privado internacional, utilizando dois importantes instrumentos de captação: a lei nº 4131/62, alterada pela Lei 4390/64, que regulava o financiamento direto de empresas a empresas e de bancos internacionais a empresas, e a Resolução nº 63 do Banco Central, de agosto de 1967, que facultava aos bancos operarem em câmbio e intermediarem a contratação direta de empréstimos externos de curto prazo para financiamento de capital fixo e de giro a empresas instaladas no País.

A volumosa entrada de capitais estrangeiros – sob a forma de empréstimos e financiamentos - embora constituísse o principal fator de aceleração do crescimento econômico, elevou drasticamente a dívida externa bruta do País, que, em 1973, chegou a 12 bilhões de dólares, aumentando 338% em relação a 1967, tornando o País mais dependente do exterior. Esta situação, entretanto, coincidiu com um fato inusitado, que abalou os alicerces da economia mundial, em outubro de 1973: a quadruplicação dos preços do petróleo, os quais, em poucos meses, se elevaram de três, para cerca de doze dólares por barril, no mercado internacional. O combustível básico que alimentava a economia mundial desde o início do século XX deixava de ser barato e abundante, tornando-se caro e com a perspectiva de escassear (Brum, *ibidem*).

Essa elevação de preços teve forte impacto na economia mundial, notadamente nos países importadores de petróleo, e deteriorou a situação econômica brasileira; no plano externo, com o agravamento dos reajustes do balanço de pagamentos, e, internamente, com o reinício da escalada das taxas de inflação.

#### 4.5 A ECONOMIA BRASILEIRA EM MEIO ÀS CRISES DO PETRÓLEO (1974-1979)

O general Ernesto Geisel foi escolhido para presidente da República, tomando posse em março de 1974, com um mandato de cinco anos, cumpridos integralmente. Embora fosse o quarto governo militar, apresentou características e peculiaridades que o diferenciaram dos demais.

No plano econômico, recusou-se a aceitar a alternativa de recessão, preconizada pela corrente conservadora mais radical, e rejeitou também as teorias de crescimento nulo, surgidas em várias oportunidades, inclusive em escalões inferiores do Governo (Velloso, 1986). Sua marca principal estampou-se na realização de projetos e obras públicas de grande porte, voltados para a implementação de um novo padrão de industrialização.

No plano político, destacou-se a promoção da flexibilização e abertura do regime autoritário, rumo à democracia. Alterou, ainda, a orientação da política externa, adotando uma linha de maior autonomia e de projeção da personalidade nacional no mundo, eliminando a subordinação incondicional do País aos Estados Unidos; a partir de então, no relacionamento externo, o Brasil passaria a dar prioridade aos seus interesses econômicos, deixando para segundo plano os de caráter político-ideológico. Esse posicionamento foi denominado “pragmatismo responsável e ecumênico” (Brum, *ibidem*).

As estratégias governamentais para o período 1974-79 consubstanciaram-se no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que dava continuidade aos esforços de crescimento econômico dos anos anteriores, mantendo uma política de endividamento em apoio ao plano – considerada audaciosa, em face da grave crise internacional provocada pelo aumento do preço do petróleo e da aguda recessão observada nos países industrializados, em 1975.

Essa crise internacional fez com que o balanço de pagamentos do Brasil, no período 1974/78, sofresse choques externos determinantes de uma perda anual de US\$ 2.897 milhões (a preços médios de 1971/73), o que representava cerca de 2,7% do Produto Nacional Bruto –PNB. É como se, por obra e graça da crise do petróleo, o País tivesse passado a pagar ao exterior (principalmente à Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP), nos anos citados, um tributo, sem contrapartida de qualquer serviço adicional, correspondente a 2,7% do seu PNB, anualmente (Velloso, 1986).

A ênfase no esforço de crescimento prescrita pelo II PND, entretanto, era reorientada, deslocando-se da atenção à produção dos bens de consumo duráveis para a superação da atrofia dos setores produtores de insumos básicos e de bens de capital. Colocava, ainda, no centro do palco da industrialização brasileira, as grandes empresas estatais; os gigantes investimentos, a cargo do sistema Eletrobrás, da Petrobrás, da Siderbrás, da Embratel e de outras empresas públicas eram, a rigor, o sustentáculo do programa. E isto, num duplo sentido: por sua função estratégica e pelo fato de que, de suas encomendas, derivavam numerosos projetos levados a efeito pelo setor privado; além disso, alguns dos projetos a cargo das estatais, pelo seu período excepcionalmente longo de maturação, fariam com que a influência da estratégia de 74 perdurasse muito além do declínio dos investimentos privados a ela associados (Castro e Souza, 1988).

Goldstein (1994) considera que, com o II PND, o Estado se propõe a dar um salto, completando a matriz de relações industriais. Por meio dele, ficou explícito que a estrutura montada na década de 50, o famoso tripé composto pela empresa estatal, a grande multina-

cional e a privada nacional, tinha uma lógica dada por um padrão de financiamento que supunha, necessariamente, determinada conexão externa que não comportava grandes vôos, como o pretendido pelo II PND. Ao assumir um esforço de investimento muito superior à sua capacidade de arrecadação fiscal e à sua disponibilidade de recursos próprios, o Estado rompe a lógica que norteava o capitalismo brasileiro até então, sobreendividando-se em condições financeiras de alto risco e sem criar a correspondente capacidade de geração de divisas, que implicaria “outra” conexão externa. A mesma autora afirma, ainda, que com o passar dos anos, fica cada vez mais clara a importância do II PND na história econômica brasileira, não só em função do teor de suas propostas, mas também do momento em que foram apresentadas, dos caminhos e descaminhos percorridos, dos instrumentos utilizados na tentativa de sua implementação, assim como do seu sucesso e, ao mesmo tempo, contraditoriamente, do seu fracasso.

O II PND alcançou grande parte de seus objetivos. Assim, o produto real cresceu à taxa média de 6,9% ao ano, no período 1973-78; a renda *per capita* elevou-se de 1308 dólares, em 1973, para 1580 dólares, em 1978. Esse crescimento chegou a constituir quase uma exceção mundial, tendo em vista que a maioria dos países atravessaram um período de reajuste, inclusive os mais capitalizados, em face do aumento do preço do petróleo. Os efeitos da crise internacional foram, entretanto, bem mais profundos e duradouros do que poderiam ter sido estimados quando da elaboração do plano, especialmente no que concerne ao serviço da dívida externa. O fator que mais favoreceu a execução do II PND foi a liquidez do sistema financeiro internacional, junto do qual o governo captou os recursos necessários para complementar a poupança doméstica, principalmente a partir de 1975, quando esta começou a declinar. As taxas de juros internacionais mantiveram-se inferiores à taxa de valorização dos preços dos produtos exportados pelo País, no período, o que constituiu grande estímulo à captação de recursos externos. No plano interno, o governo cobriu o déficit público com maior emissão de títulos públicos e de papel-moeda, passando o País a conviver com altas taxas de inflação. No período 1973-1978, estas alcançaram os seguintes valores, respectivamente: 15,6%, 34,5%, 29,3%, 46,3%, 38,8% e 40,7%. A maior rentabilidade dos títulos públicos federais pressionou para cima as taxas de juros internos, elevando os custos financeiros da produção e dos serviços, com efeitos depressivos sobre a economia, principalmente a partir de 1979 (Furtado, *ibidem*).

Entretanto, quando a economia mundial ainda reagia aos efeitos do aumento violento dos preços do petróleo bruto e derivados ocorrido no último trimestre de 1973, adveio o segundo *choque*, em março de 1979: o preço médio do barril de petróleo, que, no

início de 1979, era de 12,37 dólares, atingiu, em dezembro daquele ano, 22,77 dólares, aumentando 84% , em menos de um ano. Esta escalada desarticulou as relações de troca, principalmente dos países que mais dependiam de importações de petróleo bruto e derivados, como era o caso do Brasil (Furtado, *ibidem*).

#### 4.6 EXPANSÃO E REAJUSTE DA ECONOMIA NO PERÍODO 1979-1984

O governo do general João Figueiredo (1979-1985) teve início na mesma época do segundo choque do petróleo e procurou manter a política econômica do governo anterior, completando a execução do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Continuavam de pé os objetivos de inserir o Brasil no chamado *Primeiro Mundo* e a implantação do regime democrático no País. Inicialmente, Mário Henrique Simonsen foi mantido na área econômica do governo, investido de mais poderes; defendia ele a necessidade de controle da inflação por meio de uma política de contenção dos gastos públicos e da “desaceleração” do crescimento, para retomada posterior da expansão econômica, com segurança. Essa orientação gerou descontentamento nos meios empresariais do País, provocando o desgaste do ministro, que, em agosto de 1979, acabou substituído por Antonio Delfim Netto, à frente do Ministério da Agricultura desde o início do governo. A estratégia deste último consistia em conciliar, dentro de limites adequados, a manutenção do crescimento acelerado da economia com a política gradualista de combate à inflação, repetindo o *milagre brasileiro*.

Nesse período governamental, a economia brasileira foi duramente abalada por quatro alterações profundas no quadro econômico internacional, sobre as quais o Brasil não tinha nenhum poder de decisão: o já mencionado segundo *choque do petróleo*; a recessão econômica nos países capitalistas altamente industrializados do chamado *Primeiro Mundo*, que se prolongou de 1979 a 1982; a elevação das taxas de juros no mercado internacional (aumentando os gastos para pagamento da dívida externa) e a suspensão de novos empréstimos ao Brasil e aos demais países endividados do então chamado *Terceiro Mundo* (BRUM, *ibidem*).

As dificuldades internas e as alterações desfavoráveis na economia mundial provocaram a deterioração do quadro econômico brasileiro, o que se pode observar na TAB. 2. Esta apresenta indicadores relativos ao desempenho da economia no período 1979/84 (dívida externa bruta, inflação e crescimento do PIB), em que se destacam a elevação dos níveis de inflação e o crescimento do endividamento externo. A taxa de crescimento do PIB, cuja média no biênio 1979/80 foi de aproximadamente 8%, declinou, chegando a taxas negativas no período 1981/84.

Ao final do período (1984), impulsionado pela retomada da atividade industrial, o PIB brasileiro cresceu 5,7% em termos reais, interrompendo o processo de encolhimento da renda *per capita* que se instalara com a recessão de 1981. Contribuiu para este resultado a recuperação da agricultura, cujo produto real se expandiu à taxa de 7,9% em 1984, após a evolução desfavorável do biênio 1982/83 (Carneiro e Modiano, 1990).

**TABELA 2**

**EVOLUÇÃO ANUAL DA INFLAÇÃO, DA DÍVIDA EXTERNA E DO CRESCIMENTO DO PIB (1979-1984)**

ANO	INFLAÇÃO (IGP/FGV)	DÍVIDA EXTERNA BRUTA Em US\$ Bilhões	CRESCIMENTO DO PIB
1979	77,2	49,9	7,2
1980	110,2	53,8	9,1
1981	95,1	61,4	-3,1
1982	99,7	69,6	1,1
1983	211,0	81,3	-2,8
1984	223,8	91,1	5,7

FONTE: Pereira (1998) e Brum (1997)

Apesar do choque agrícola favorável, porém, não se verificou qualquer moderação do processo inflacionário. No atacado, os preços agrícolas variaram ao longo de 1984 na mesma proporção dos preços industriais; essa insensibilidade das taxas de inflação ao aumento da oferta agrícola era apenas mais um sintoma da indexação crescente da economia. A inflação acumulou em 1984 uma variação de 223,8%, o que configura razoável estabilidade em relação à taxa de 211% observada no ano anterior (Carneiro e Modiano, *ibidem*).

O III Plano Nacional de Desenvolvimento – III PND constituiu o principal instrumento de planejamento governamental para o período 1980-85. Era mais flexível do que o anterior, deixando, inclusive, de quantificar seus principais objetivos; dava ênfase a três grandes setores (energético, agrícola e exportador), atendendo à crise econômica nacional, principalmente no que se referia ao desajuste das contas externas (Furtado, *ibidem*).

No campo da política interna, o governo Figueiredo deu continuidade ao processo de abertura. Nesse contexto, em agosto de 1979 entrou em vigor a lei da anistia, bandeira da oposição, que possibilitou a volta dos exilados políticos e ampliou as liberdades públicas. Em dezembro de 1979, foi aprovada a nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos, com a extinção da ARENA e do MDB, que se transformaram em Partido Democrático Social (PDS) e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), respectivamente; a nova

legislação ensejou, ainda, o surgimento de novas agremiações políticas, tais como o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), liderado por Leonel Brizola, e o Partido Popular (PP), articulado por Tancredo Neves e Magalhães Pinto, de curta duração.

Os partidos de oposição ao regime militar, o movimento sindical e a sociedade civil foram ocupando progressivamente o cenário político nacional. Assim, no segundo semestre de 1983 e primeiros meses de 1984, ocorreu uma grande mobilização popular, que tinha por finalidade conseguir a aprovação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional que instituía eleições diretas para a escolha do presidente da República. A referida Emenda, entretanto, não obteve na Câmara dos Deputados os votos necessários para sua aprovação, mantendo-se a eleição indireta. Em face disso, o PMDB, principal partido da oposição, aproveitando a efervescência da mobilização popular, articulou uma aliança de compromisso com dissidentes do PDS, denominada Aliança Democrática, tendo Tancredo Neves como candidato a presidente e José Sarney a vice, que derrotou o candidato Paulo Maluf, do PDS, no Colégio Eleitoral. Mas a doença e a morte inesperadas de Tancredo Neves impediram sua posse, assumindo a Presidência da República o vice-presidente José Sarney (Brum, *ibidem*).

#### 4.7 A NOVA REPÚBLICA (1985-90)

Na década de 80, ocorreram profundas transformações no panorama mundial, alterando as relações entre os países e a estrutura de poder no planeta. As mais relevantes foram a derrocada dos regimes comunistas nos países do Leste Europeu; a desintegração da URSS; o avanço sem precedentes do processo de globalização; a estruturação de blocos econômicos regionais; a crise das ideologias e das utopias e a implantação de programas neoliberais em número crescente de países, posicionados em estágios diferentes de desenvolvimento e com distintos matizes políticos e ideológicos.

No Brasil, na mesma década, a superação do autoritarismo e a implantação de instituições democráticas constituíram uma aspiração dominante na sociedade, dando origem, em 1985, à votação e à promulgação de várias leis que objetivavam a restauração de instituições políticas democráticas. Destas, destacam-se: o restabelecimento de eleições diretas para a presidência da República; a extensão do direito do voto aos analfabetos; a possibilidade de legalização de todos os partidos políticos que atendessem a requisitos mínimos de registro; e o restabelecimento de eleições diretas para prefeitos de todos os municípios. Na área sindical, foi retirada a intervenção nos sindicatos e anistiados e reintegrados os líderes

punidos pelo regime militar. Esse processo de redemocratização do país provocou, em 1986, a eleição da Assembléia Nacional Constituinte, cujos trabalhos, desenvolvidos no biênio 1987/1988, culminaram com a promulgação da nova Constituição da República Federativa do Brasil, em 5 de outubro de 1988 (Brum, *ibidem*).

O governo Sarney iniciou com a equipe ministerial indicada por Tancredo Neves, em cuja coordenação Sarney era um estranho. A área econômica ficou a cargo de Francisco Dornelles (Fazenda), sobrinho de Tancredo, e João Sayad (Planejamento). A Fazenda adotou uma linha de austeridade, procurando conter os gastos do governo, para reduzir o déficit público e a inflação; o Planejamento voltava-se para o médio e o longo prazos. Em agosto de 1985, ocorreu a substituição de Dornelles por Dílson Funaro, na Pasta da Fazenda, com o propósito de dar mais unidade e implementar mudanças na política econômica (Brum, *ibidem*).

Segundo Modiano (1990), durante a segunda metade da década de 80, a política econômica brasileira concentrou-se no combate à inflação, pois os planos de estabilização ortodoxa, adotados no período de 1981-84, promoveram o ajustamento externo da economia, mas não conseguiram evitar a escalada da inflação. A permanência de taxas mensais de inflação, ao longo de 1984, em torno de 10% ao mês, e o temor de uma nova aceleração inflacionária com a recuperação da atividade econômica, que se iniciara em 1984, fortaleceram as teses inercialistas e as soluções heterodoxas para a inflação. Nesse contexto, desenvolveram-se, entre outras tentativas, três programas de estabilização: o Plano Cruzado (28 de fevereiro de 1986), o Plano Bresser (12 de junho de 1987) e o denominado Plano Verão (14 de janeiro de 1989).

O Plano Cruzado promoveu uma reforma monetária que estabeleceu o cruzado como padrão monetário nacional, obedecida a taxa de conversão de mil cruzeiros por cruzado. Seu desenvolvimento pode ser esquematizado em três períodos. O primeiro, que vai de março a junho de 1986, caracterizou-se por uma queda substancial da inflação, pelo engajamento estusiasmado da população na fiscalização do congelamento dos preços e pelos primeiros indícios da existência de excesso de demanda na economia. O segundo período, que vai de julho a outubro de 1986, pode ser identificado pela completa imobilidade do governo ante o agravamento da escassez de produtos e à deterioração das contas externas. Finalmente, o terceiro período, que vai de novembro de 1986 a junho de 1987, ratificou o fracasso do Plano, com o retorno das taxas da inflação elevadas (Modiano, *ibidem*).

Com a taxa de inflação ultrapassando o patamar de 20% ao mês, o ministro Dílson Funaro deixou o cargo em abril de 1987, sendo substituído por Bresser Pereira.

Em 12 de junho do mesmo ano, foi apresentado à população o denominado Plano Bresser, como um programa de estabilização híbrido, que incluía elementos tanto ortodoxos quanto heterodoxos para o combate à inflação. Em contraste com o Plano Cruzado original, o novo programa não tinha como meta a “inflação zero”, nem tencionava eliminar a indexação da economia. Pretendia apenas promover um choque deflacionário com a supressão da escala móvel salarial e sustentar taxas de inflação mais baixas, com a redução do déficit público. Ainda contrariamente ao Plano Cruzado original, anunciou a adoção de políticas monetária e fiscal ativas. A curto prazo, o governo praticaria taxas de juros reais positivas, com o intuito de inibir a especulação com estoques e o consumo de bens duráveis, como também o fluxo de aplicações financeiras para o mercado paralelo do dólar. No que tange à política fiscal, o programa visava reduzir o déficit público em 1987 dos projetados 6,7% do PIB, para cerca de 3,5%. Entretanto, teve curta duração, vivendo, no período de julho a dezembro de 1987, as fases de congelamento e flexibilização do Plano, configurando o sucesso inicial e o fracasso posterior desta segunda tentativa.

Assumindo Mailson da Nóbrega o Ministério da Fazenda, a política econômica vive nova etapa, denominada *feijão com arroz*, que vai de janeiro a dezembro de 1988, caracterizada pelo renascimento da ortodoxia e retomada do gradualismo no combate à inflação. Anunciou metas modestas: estabilização da inflação em 15% ao mês e redução gradual do déficit público, projetado em 7- 8% do PIB para 1988. No final de 1988, entretanto, a economia parecia novamente se encontrar no limiar da hiperinflação (Modiano, *ibidem*).

O denominado Plano Verão, de 14 de janeiro de 1989, promoveu nova reforma monetária, instituindo o cruzado novo, como a nova unidade básica do sistema monetário brasileiro. Foi anunciado como um programa de estabilização híbrido, contendo elementos dos receituários ortodoxo e heterodoxo para o combate à inflação. Do lado ortodoxo, o Plano pretendia promover uma contração da demanda agregada a curto prazo, ao anunciar a prática de taxas de juros reais elevadas, para inibir a especulação com estoques e moeda estrangeira, e cortes nas despesas públicas para sustentar a queda da inflação a médio prazo. Do lado heterodoxo, constituiu-se num choque de desindexação ainda mais ambicioso do que o Plano Cruzado, de fevereiro de 1986, ao suspender ou extinguir todos os mecanismos de realimentação da inflação, promovendo inclusive o fim da URP salarial, uma poderosa fonte de inércia inflacionária. Os preços foram congelados por tempo indeterminado, nos patamares vigentes em 15 de janeiro de 1989, em contraste com o Plano Bresser,

que limitara o congelamento a noventa dias. O referido plano, entretanto, como os dois que o antecederam (Cruzado e Bresser), não produziu mais do que um represamento temporário da inflação, pois não foram solucionados quaisquer conflitos distributivos de renda, ou atacados os desequilíbrios estruturais da economia, que poderiam ser considerados focos de pressão inflacionária a médio prazo (Modiano, *ibidem*).

A TAB. 3 apresenta a evolução do crescimento do PIB e evolução da inflação no período da Nova República, onde se destaca a escalada explosiva desta última.

**TABELA 3**  
**EVOLUÇÃO ANUAL DO CRESCIMENTO DO PIB E DA INFLAÇÃO (1985-1990)**

ANO	CRESCIMENTO DO PIB	INFLAÇÃO (INPC)
1985	8,4	239
1986	8,0	58,6
1987	2,9	396
1988	- 1,0	994,3
1989	3,3	1863,6
1990	- 4,4	1585,2

FONTE: Pereira (1998)

Pereira (*ibidem*) afirma que a economia brasileira, durante os anos 80, viveu um período de crise, caracterizado pela estagnação econômica e por taxas altas de inflação. Estas últimas, após o fracasso do Plano Cruzado (1986), passaram a ser medidas com frequência mensal, em vez de anual, girando, na segunda metade da década, em torno de 20% ao mês; ao final de 1989 e 1990, entraram em uma escalada vertiginosa, que culminou em um processo hiperinflacionário. Considera ainda o mesmo autor que a causa fundamental dessa crise não se deveu ao funcionamento deficiente do mercado, como ocorreu nos anos 30, mas à crise do Estado. Este deixou de ter as condições necessárias para, de um lado, garantir o poder de compra da moeda doméstica, e, de outro, ser o promotor de poupança forçada. Dessa forma, não só perdeu a capacidade de continuar a exercer o papel de principal agente indutor do crescimento da economia brasileira, mas também se transformou em um obstáculo ao desenvolvimento.

#### 4.8 O GOVERNO COLLOR E A ESTRATÉGIA NEOLIBERAL (1990-1992)

Na década de 80, os fracassos de sucessivos planos econômicos e as crises deles decorrentes produziram na sociedade brasileira um estado de frustração e de falta de confiança na ação do Estado como motor principal do desenvolvimento. Com esse pano de fundo, e após 29 anos da última eleição direta para Presidente da República, o povo brasileiro voltou às urnas, em 1989, elegendo Fernando Collor de Mello e Itamar Franco como presidente e vice-presidente da República, com mandatos previstos para o período 1990-95.

No plano econômico, a ação desse governo consubstanciou-se em quatro conjuntos de medidas principais, lançados em momentos sucessivos: o Plano Brasil Novo (ou Plano Collor), em 16 de março de 1990, para o ataque frontal à inflação; a “Nova Política Agrícola”, em agosto do mesmo ano; o Plano Collor II, em janeiro de 1991, quando o primeiro plano já havia fracassado; e o Projeto de Reconstrução Nacional, em março de 1991, ao completar o primeiro ano de mandato. Em sua proposta, a grande guinada econômica estava embasada no pensamento neoliberal e consistia na reorientação do desenvolvimento brasileiro e na redefinição do papel do Estado. Esboçava-se um novo projeto nacional, tratando-se de promover a passagem de um capitalismo tutelado pelo Estado para um capitalismo moderno, baseado na eficiência e na competitividade. A função de motor central do desenvolvimento econômico deixava de ser o Estado e passava a ser exercida pelo setor privado – nacional e multinacional (Brum, *ibidem*).

Segundo Pereira (1998), a primeira parte do governo Fernando Collor, quando Zélia Cardoso ocupou o Ministério da Economia, foi um período *heróico*, marcado por tentativas radicais, mas fracassadas, de estabilização, e por profundas reformas econômicas, tais como um ajuste fiscal substancial, a liberalização comercial, a reestruturação das empresas e o conseqüente aumento de produtividade e a privatização das grandes empresas siderúrgicas. A segunda parte de seu governo, com o ministro Marcílio Marques Moreira, foi a volta à ortodoxia e ao gradualismo: com a brutal elevação de taxa de juros, a recessão profundou-se, sem que a inflação fosse controlada, como pode ser observado na TAB. 4.

Desacreditado, o governo perdeu a capacidade de implementar políticas.

No primeiro semestre de 1992, Collor foi denunciado por seu próprio irmão caçula de estar envolvido com um esquema de corrupção chefiado pelo tesoureiro de sua campanha eleitoral, o que provocou profunda frustração na sociedade. Esta, indignada, reagiu por meio de intensa mobilização nacional pela ética na política. O Congresso Nacional, empurrado por essa onda de indignação, submeteu o presidente a processo político, que acarre-

tou, em dezembro daquele ano, sua renúncia e *impeachment*. Substituindo-o, assumiu a presidência Itamar Franco, o Vice-Presidente eleito.

**TABELA 4**  
**EVOLUÇÃO ANUAL DO CRESCIMENTO DO PIB E DA INFLAÇÃO (1990-1992)**

ANO	CRESCIMENTO DO PIB (%)	INFLAÇÃO (IPC)
1990	- 4,4	1639,1
1991	1,1	458,6
1992	- 0,9	1129,5

FONTE: Pereira, 1996

#### 4.9 O PERÍODO 1992-97 E O PLANO REAL

O novo governo, com pouco mais de dois anos para completar o mandato do titular afastado, teve dificuldades políticas para estruturar-se e funcionar.

O presidente Itamar Franco era originalmente um senador por Minas Gerais, conhecido por suas inclinações econômicas nacionalistas. Em 1989, tornou-se inesperadamente candidato a Vice-Presidente na extravagante campanha presidencial de Fernando Collor de Melo. Em setembro de 1992, após o *impeachment* de Collor sob acusações de corrupção, Itamar sucedeu o presidente eleito, com o qual não mais conversava. Uma frouxa coalizão de centro-esquerda foi então formada no Congresso para apoiar Itamar Franco a completar o mandato de Collor até janeiro de 1995. Um dos partidos da coalizão era o PSDB, do qual o senador Fernando Henrique Cardoso era um dos mais influentes membros (Bacha, 1998).

Em junho de 1993, quando a inflação já havia superado a marca de 20% ao mês, Fernando Henrique Cardoso assumiu o Ministério da Fazenda, passando a exercer, na prática, funções de primeiro-ministro. Renasceram, então, as esperanças de estabilização da economia, graças ao amplo apoio político que esta nomeação recebeu e ao grupo de economistas que se formou em sua equipe.

O combate efetivo à inflação foi desencadeado com o Plano Real, anunciado em 7 de dezembro de 1993, com o objetivo de estabilizar a moeda e recuperar-lhe a confiança, atacando as causas básicas da inflação.

Segundo Pereira (1996), o Plano Real foi constituído por três fases. Na primeira fase, entre dezembro de 1993 e fevereiro de 1994, um ajuste fiscal provisório, baseado em cortes de gastos públicos e aumento de impostos, assegurou o equilíbrio orçamentário para

1994. Na segunda parte do plano, entre março e junho, houve a neutralização da inércia inflacionária pela utilização da URV, um índice-moeda que refletia diariamente a inflação corrente, e que seguia muito de perto a variação da taxa de câmbio. Serviu para ajustar todos os principais preços da economia: salários, preços públicos e privados, aluguéis, contratos de longo prazo e aplicações financeiras. A terceira fase do plano foi o choque – a reforma monetária acompanhada de uma âncora cambial, que transformou a URV em uma nova moeda, o Real, em substituição ao extinto Cruzeiro Real; a taxa de inflação foi imediatamente reduzida a quase zero, sem qualquer congelamento. A nova moeda, que os agentes econômicos esperavam ficar atrelada ao dólar numa relação um a um, foi na verdade valorizada em torno de 15% nos dias que se seguiram, aproveitando-se da pressão da venda de dólares e compra de cruzeiros que imediatamente ocorreu (Pereira, 1996).

O Plano Real, tecnicamente consistente, foi anunciado com antecedência e ampla divulgação. Além disso, foi discutido no Congresso, com os principais agentes econômicos e nos meios de comunicação, sem conter surpresas. Essa estratégia de implantação muito contribuiu para conferir-lhe maior credibilidade e chances de sucesso.

Este sucesso constituiu um dos principais trunfos de Fernando Henrique Cardoso em sua campanha política para a presidência da república. Foi eleito com 54,3% dos votos válidos, entre oito candidatos, no primeiro turno das eleições de 3 de outubro de 1994, assumindo o cargo em 1º de janeiro de 1995, para um mandato de quatro anos (1995-1998).

Mercadante afirma que Fernando Henrique venceu as eleições não somente pela força da aliança conservadora que constituiu, mas, principalmente, pelo impacto do Plano Real, que permitiu a estabilidade monetária a três meses das eleições, com todo valor econômico e social que o fim da inflação possui, reforçado por uma das mais poderosas campanhas publicitárias da história recente do país (Mercadante, 1998).

O compromisso maior do governo Fernando Henrique foi com a estabilidade da economia, sendo o seu instrumento principal o Plano Real. Dessa forma, a administração do Plano Real confundiu-se, em grande parte, com a política macroeconômica do governo.

Para dar força ao real e sustentá-lo forte, o governo vinculou a nova moeda ao dólar, daí derivando a expressão *âncora cambial*. Esse vínculo a moeda norte-americana aumentou a credibilidade da população na nova moeda brasileira e também a credibilidade internacional. A relação de valor instituída pelo governo, em 1º de julho de 1994, quando lançou a nova moeda, era de um real igual a um dólar. Mas o mercado acabou valorizando ainda mais o real, na prática: US\$1,00 chegou a ser comprado por apenas R\$0,83, alguns meses depois. Essa sobrevalorização do real teve conseqüências positivas e negativas. En-

tre as positivas, destaca-se a de ajudar a derrubar a inflação, fortalecendo ainda mais a confiança dos brasileiros em sua nova moeda; provocou a redução dos preços dos produtos importados, forçando a queda dos preços internos; forçou a aceleração do processo de modernização das empresas estabelecidas no país; favoreceu as empresas na importação de máquinas e equipamentos (mais baratos), contribuindo para intensificar a modernização das indústrias e aumentar-lhes a produtividade, a eficiência e a competitividade. Entre as conseqüências negativas, identificam-se o desequilíbrio acentuado da balança comercial, resultante do pequeno crescimento das exportações e do aumento rápido e exagerado das importações; crise quase generalizada dos setores ligados à exportação, que perderam competitividade devido ao baixo valor do dólar, com possível perda de mercados; falência de indústrias, sobretudo pequenas e médias, que não conseguiram enfrentar a concorrência dos produtos importados; aumento do desemprego, em decorrência da competição dos produtos importados, da falência de empreendimentos econômicos e do processo de modernização e reestruturação das empresas (Brum, *ibidem*).

Segundo Gonçalves (1998), a política do governo Fernando Henrique significou a reorientação dos principais instrumentos de política econômica para a redução da inflação, fazendo surgir ou agravar desequilíbrios internos e externos. Os dados da TAB. 5 ilustram a situação de desestabilização macroeconômica, na qual o único indicador favorável é a redução da taxa de inflação.

**TABELA 5**  
**ECONOMIA BRASILEIRA NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE**

VARIÁVEL	1995	1996	1997
PIB (Taxa de crescimento %)	4,2	2,9	2,1
PIB per capita (crescimento %)	2,8	1,5	0,7
Investimento (%)	16,7	16,0	15,0
Desemprego (%)	4,6	5,5	5,8
Inflação (INPC)	22,0	10,0	7,0
Taxa de juros (real, TBC)	27,6	16,3	16,0
Saldo comercial (US\$ bilhões)	-3,2	-5,0	-9,0

FONTE: Gonçalves, 1998, p. 172 (adaptado)

O referido autor destaca que, no âmbito interno, a desestabilização macroeconômica manifestou-se por meio das taxas baixas de crescimento da renda, das taxas de investi-

mento igualmente reduzidas (da ordem de 16% ao ano), do agravamento da questão do desemprego e do elevado *déficit* público, como resultado, em grande medida, das altas taxas de juros. No âmbito externo, como fator desestabilizador, Gonçalves (ibidem) destaca os *déficits* da balança comercial, em função da manutenção da taxa de câmbio sobrevalorizada.

Gonçalves (ibidem) ainda afirma que, além dos problemas de curto prazo, o governo Fernando Henrique (1995/98) deixou grave herança de extraordinárias incertezas críticas quanto ao futuro do Brasil: desestabilização macroeconômica, desmantelamento do aparelho produtivo, degradação do tecido social e deterioração político-institucional, detalhadas no Quadro 2.

## QUADRO 2

### GOVERNO FH (1995-1998) - BOMBAS DE EFEITO RETARDADO

<b>DESESTABILIZAÇÃO MACROECONÔMICA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acúmulo de distorções de política macroeconômica;</li> <li>• Economia travada;</li> <li>• Incapacidade de geração de emprego;</li> <li>• Crescente vulnerabilidade externa.</li> </ul>
<b>DESMANTELAMENTO DO APARELHO PRODUTIVO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ineficiência dinâmica;</li> <li>• Desmantelamento do aparelho produtivo privado;</li> <li>• Degradação do sistema nacional de inovações;</li> <li>• Deterioração da infra-estrutura econômico-social.</li> </ul>
<b>DEGRADAÇÃO DO TECIDO SOCIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negligência com a questão social;</li> <li>• Desigualdade na distribuição da renda e riqueza;</li> <li>• Pobreza, exclusão e tensão social.</li> </ul>
<b>DETERIORAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento da concentração do poder econômico;</li> <li>• Agravamento da fragilidade do setor público;</li> <li>• Reformas predatórias e falta de reformas efetivas;</li> <li>• Deterioração das instituições.</li> </ul>

FONTE: Gonçalves, 1998, p.174.

## CAPÍTULO 5

### AMBIENTE OPERACIONAL (1ª parte): EVOLUÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO BRASILEIRO NO PERÍODO 1962-97

Neste capítulo será parcialmente caracterizado, por meio da análise da evolução do sistema financeiro brasileiro, o *ambiente operacional* do Banco do Estado de Santa Catarina no período 1962-1997.

Segundo Bowditch e Buono (1997), o *ambiente específico (operacional)* inclui os fatores e as condições externas que têm relevância imediata para a organização, tais como clientes, fornecedores, concorrentes, sindicatos, autoridades regulamentadoras, grupos de interesse público, associações de classe e outros públicos ou entidades relevantes da organização (*stakeholders*). Afirmam ainda esses autores que, embora o *ambiente geral* (no presente trabalho, descrito parcialmente no capítulo anterior) possa ser semelhante para todas as organizações, o *ambiente operacional* deverá variar em uma dada região geográfica, em função da gama dos produtos ou serviços oferecidos e mercados atendidos pela organização.

Dessa forma, o estudo da evolução do sistema financeiro brasileiro, a seguir apresentado, constitui apenas um parte do ambiente operacional do BESC. A configuração mais detalhada deste, inclusive com a definição dos *stakeholders* mais importantes de cada período histórico vivido pela organização, será alcançada com a complementação constante dos próximos cinco capítulos. Ali serão descritos aspectos peculiares da evolução do BESC relativamente ao seu *domínio organizacional*, definido como as obrigações que uma empresa se impõe em termos de alcance de produtos, além da população que atende e dos serviços que presta (Child, 1972; Thompson, 1967).

Com a análise da evolução do sistema bancário brasileiro no período de estudo, dá-se andamento à configuração do *contexto externo* das mudanças estratégicas da organização, conforme a categorização de Pettigrew (1987), apresentada anteriormente.

Por *sistema financeiro* compreende-se o conjunto de instituições e instrumentos financeiros que possibilita a transferência de recursos dos ofertadores finais para os tomadores finais, e cria condições para que os títulos e valores mobiliários tenham liquidez no mercado. Os tomadores finais de recursos são aqueles que se encontram em posição de déficit financeiro, isto é, aqueles que pretendem gastar (em consumo e/ou investimento)

mais do que sua renda; os ofertadores finais de recursos são aqueles que se encontram em posição de superávit financeiro, isto é, aqueles que pretendem gastar (em consumos e/ou investimentos) menos do que sua renda ( Rudge e Cavalcante, 1996).

As *instituições financeiras*, consoante a Lei da Reforma Bancária (4.595/64), são definidas como as pessoas jurídicas, públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, a intermediação ou a aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros. Nos termos da mesma lei, equiparam-se às instituições financeiras as pessoas físicas que exerçam qualquer das atividades referidas, de forma permanente ou eventual.

Para cumprir sua finalidade, este capítulo foi compartimentado em três seções. A primeira aborda a evolução do sistema financeiro nacional no pós-guerra (1945) até as reformas de 1964/65; a segunda analisa a fase compreendida entre 1964 e a implantação do Plano Real (1994); por fim, a terceira focaliza o período sob influência do Plano Real, até 1997.

### 5.1 FASE DO PÓS-GUERRA ÀS REFORMAS DE 1964/65

Lopes e Rosseti (1998) afirmam que, devido à estreita relação entre o grau de maturidade da estrutura econômica do País e o desenvolvimento da intermediação financeira, as fases principais da evolução do sistema financeiro do Brasil coincidem com as da evolução da economia agregativamente considerada. Dessa forma, o período que se estende de 1945 a 1964/65 é considerado como de transição - meio caminho entre a estrutura de intermediação financeira ainda simples que se firmou ao longo da primeira metade do século e a complexa estrutura montada a partir das reformas institucionais de 1964-65. Nas duas décadas posteriores à Segunda Grande Guerra, a economia brasileira, como a maior parte das economias periféricas do denominado *terceiro mundo*, buscou obsessivamente o crescimento acelerado, do que decorreram, em curto intervalo de tempo, mudanças substantivas na estrutura da produção, na composição da oferta agregada, nos processos de acumulação, nos padrões de expansão industrial e nas aspirações sociais de consumo.

Ainda segundo aqueles autores, nesses vinte anos de transição, paralelamente às mudanças que se observaram em toda a estrutura da economia do país, ocorreram as seguintes principais transformações no sistema financeiro nacional:

1. "Consolidação e penetração no espaço geográfico da rede de intermediação financeira de curto e médio prazos, com a conseqüente expansão, a taxas anuais elevadas, do número de agências bancárias nas diferentes regiões geoeconômicas do país.
2. Implantação de um órgão normativo, de assessoria, controle e fiscalização do sistema financeiro, como primeiro passo efetivo para a criação de um banco central no país – a Superintendência da Moeda e do Crédito, SUMOC.
3. Criação de uma instituição financeira central de fomento, o Banco nacional de Desenvolvimento Econômico –BNDE, para centralização e canalização de recursos de longo prazo, essencialmente destinados à implantação de setores básicos de infra-estrutura na economia do País.
4. Criação de instituições financeiras de apoio a regiões carentes, como o Banco do Nordeste do Brasil, o Banco de Crédito da Amazônia, e, já no final do período, o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, integradas à política de redução dos desníveis regionais de desenvolvimento econômico.
5. Desenvolvimento espontâneo das companhias de crédito, financiamento e investimento, para captação e aplicação de recursos em prazos compatíveis com a crescente demanda de crédito a médio e longo prazos, exercida por empresas e consumidores, em decorrência da implantação de novos setores industriais no país, produtores de bens de capital e de consumo de uso durável." (Lopes e Rosseti, *ibidem*, p. 426)

No período, portanto, as autoridades monetárias brasileiras eram a Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC, o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional, que, em conjunto, exerciam funções típicas de um banco central, paralelamente ao desempenho de suas atribuições próprias.

A criação da SUMOC (Decreto nº 293, de 20.2.45) decorreu da necessidade de maior controle das instituições financeiras por parte do Governo Federal; subordinada ao Ministério da Fazenda, funcionava como um órgão conselheiro, não possuindo estrutura de controle monetário satisfatório, sendo muito limitado seu poder de decisão (Marinho, 1996). Tinha a responsabilidade de fixar os percentuais de reservas obrigatórias dos bancos comerciais, as taxas de redesconto e da assistência financeira de liquidez, bem como os juros sobre depósitos bancários. Além disso, supervisionava a atuação dos bancos comerciais, orientava a política cambial e representava o País junto a organismos internacionais.

O Tesouro Nacional era o órgão emissor de papel-moeda, cujo processamento, por ser complexo, acabava envolvendo diversos órgãos do governo. As suas principais operações eram realizadas pelo Banco do Brasil, que agia como *banco dos bancos* (depositário de encaixes voluntários e compulsórios dos bancos privados e administrador dos serviços de compensação), como *agente financeiro do governo* (depositário das receitas, executor dos pagamentos e financiador dos déficits orçamentários do Tesouro Nacional), como *depositário e administrador das reservas internacionais e prestador de última instância*

(concedendo assistência financeira ao sistema bancário pela Carteira de Redescontos e pela Caixa de Mobilização) (Lopes e Rossetti, *ibidem*).

A SUMOC, ficando à margem do processo de execução da política monetária, não atuou como um verdadeiro banco central, sendo incapaz, inclusive por falta de bases legais, para impor maior disciplina às operações bancárias e maiores penalidades às instituições faltosas. Além disso, a liberdade de ação do Banco do Brasil e a ausência de uma disciplina orçamentária para suas operações eram incompatíveis com a imposição de controles mais rigorosos; a gestão de política monetária era extremamente difícil, avizinhandose de uma total falta de controle, sobretudo no período 1962-64, quando, em decorrência do agravamento sucessivo dos desequilíbrios orçamentários do Tesouro Nacional, as liberações de recursos à ordem do Banco do Brasil se sucediam com tal velocidade que era praticamente impossível dizer se determinada emissão se destinava a financiar o déficit orçamentário, as operações cambiais ou outras de responsabilidade governamental, ou se iam ser utilizadas para a expansão de crédito ao setor privado (Lopes e Rossetti, *ibidem*).

**TABELA 6**

**EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE INTERMEDIÇÃO BANCÁRIA (1951-1964)**

ANOS	NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS						
	NACIONAIS		ESTRANGEIROS		TOTAL		TOTAL GERAL
	MATRIZES	AGÊNCIAS	MATRIZES	AGÊNCIAS	MATRIZES	AGÊNCIAS	
1951	396	3600	8	34	404	3634	4038
1953	396	3918	8	36	404	3954	4358
1955	358	3645	8	27	366	3672	4038
1958	337	4504	8	35	345	4512	4857
1960	334	4893	8	35	342	4928	5270
1962	336	5788	8	36	344	5824	6168
1963	327	6174	8	36	335	6210	6545
1964	328	6454	8	36	336	6490	6826

FONTE: Lopes e Rossetti (1998, p. 428)

O número de estabelecimentos de intermediação bancária (matrizes e agências) evoluiu segundo a TAB. 6, onde se pode verificar um bom número de processos de fusão e desincorporação no período, caindo o número de matrizes de 404 (1951) para 336 (1964), ampliando-se, entretanto, e de forma considerável, o número de agências por casa-matriz, em virtude do processo persistente de intalação de novas agências não só nas áreas urbanas em expansão, como também em regiões mais distantes, que iam sendo incorporadas à dinâmica do crescimento econômico interno.

## 5.2 DAS REFORMAS DE 1964-65 À IMPLANTAÇÃO DO PLANO REAL (1994)

No biênio 1964-65, foram introduzidas profundas alterações na estrutura do sistema financeiro nacional pela promulgação das seguintes leis:

- Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, criou o Banco Nacional de Habitação – BNH e institucionalizou o Sistema Financeiro de Habitação-SFH;
- Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que constituiu a base de uma verdadeira reforma bancária, reestruturando o sistema financeiro nacional, definindo as características e as áreas específicas de atuação das instituições financeiras e transformando a SUMOC e seu Conselho, respectivamente, no Banco Central do Brasil e no Conselho Monetário Nacional;
- Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, que disciplinou o mercado de capitais e estabeleceu medidas para seu desenvolvimento.

Segundo Nogueira da Costa (1995), essa reforma financeira não pode ser vista como uma medida isolada, mas sim num contexto de tentativa de implantação autoritária (Governo Castello Branco) de um novo modelo de crescimento econômico, envolvendo também reformas nas áreas fiscal e de reajuste de preços e salários. Ainda segundo o mesmo autor, seus objetivos eram:

- A regularização do mercado monetário, tornando as autoridades monetárias independentes, para evitar a emissão monetária inflacionária;
- A regulamentação do mercado financeiro, para garantir fluxos financeiros e taxas de juros estáveis, sem mercado paralelo;
- O aperfeiçoamento do mercado de capitais privados, para dotar os investimentos de financiamento de longo prazo.

A estrutura do sistema financeiro delineado pela reforma baseava-se no modelo americano, prevendo uma compartimentalização das instituições, que passariam a ser capazes de, cada uma na sua especialização, mobilizar recursos e prover os diferentes tipos de crédito necessários para dar o suporte financeiro indispensável ao bom funcionamento de um país capitalista desenvolvido. Dessa forma, ficou definido que o financiamento de longo prazo para a acumulação de capital seria realizado por intermédio dos bancos de investimento e que o mercado acionário seria incentivado como forma de viabilizar a liquidez dos ativos para poder concentrá-los e direcioná-los para a capitalização das empresas. Os fundos de investimento, formados com deduções do Imposto de Renda, seriam um dos instrumentos que deveriam contribuir para impulsionar o mercado de ações. As sociedades de crédito, financiamento e investimento (financeiras) ficariam responsáveis pelo financiamento dos bens de consumo duráveis, os bancos comerciais pelo financiamento do capital de giro das empresas e o Sistema Financeiro de Habitação pelo estímulo ao setor de construção civil. Garantia-se também o financiamento externo com a Resolução nº 63 e a Lei nº 4.131, e o financiamento público com a emissão de um novo título as *obrigações reajustáveis do Tesouro Nacional-ORTN*. As *letras do Tesouro Nacional-LTN*, título também criado à época, seriam utilizadas apenas para a política monetária de curto prazo, no enxugamento ou expansão da liquidez, não servindo para o financiamento do déficit público (Goldstein, 1994).

Lopes e Rossetti (ibidem) consideram que, a partir daqueles três institutos legais, o sistema financeiro brasileiro passou a contar com maior e mais diversificado número de intermediários financeiros não bancários, com áreas específicas de atuação. Ao mesmo tempo, foi significativamente ampliada a pauta de ativos financeiros, abrindo-se um novo leque de opções para aplicação de poupanças; criavam-se, desse modo, condições mais efetivas para ativação do processo de intermediação.

Os autores referidos apresentam uma síntese bastante útil das mudanças ocorridas no sistema de intermediação financeira do Brasil, após as reformas do biênio 1964-65:

- Maior diversidade de instituições;
- Especialização operacional;
- Forte expansão do número de instituições, em uma primeira fase (1964-74), seguida de redução (1974-85);
- Ampliação do número de agências por instituição, expandindo-se a capilaridade do sistema como um todo;

- Ampliação do leque de instrumentos de captação de recursos e de modalidades de aplicação;
- Maior participação das instituições não bancárias no total dos empréstimos concedidos;
- Crescente alavancagem financeira das empresas e maior tomada de recursos por unidades familiares: expansão dos empréstimos concedidos ao setor privado em relação ao PIB.

A TAB. 7 apresenta a evolução do número de sedes e agências de instituições financeiras no período 1964-85.

Cinco anos após as reformas de 1964-65, o número de casas-matrizes (sedes) se eleva para 517, e o número de agências para 9.643; entretanto, o número de sedes caiu significativamente no período seguinte (até 1985), em função da concentração (aumento da parcela de mercado atendida pela empresa) e da conglomeração (diversificação de atividades por aquisições de empresas e cartas-patentes em outros segmentos do sistema), o que foi induzido por uma política governamental. Vale notar que o número de agências, no período 1970-85 não foi estancado; ao contrário, cresceu significativamente para 19.730.

**TABELA 7**

**BRASIL - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE SEDES**

**E AGÊNCIAS DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS (1964-1985)**

ANO	SEDES	AGÊNCIAS
1964	336	6.490
1970	517	9.643
1985	364	19.730

FONTE: Lopes e Rosseti (ibidem) – Adaptado

Segundo Nogueira da Costa (ibidem), a causa primária da referida concentração, via fusões e aquisições, era que, com o recrudescimento inflacionário, tornou-se extremamente lucrativo para os bancos expandirem suas redes de agências, com o fim de aumentar a captação dos depósitos à vista a *custo zero* – operacional, não administrativo – para aplicar em correção monetária. Já as motivações para a conglomeração eram diversas. Em primeiro lugar, a tentativa de obter poder de mercado com reciprocidades, diversificando,

assim, operações e rateando custos; em segundo lugar, a possibilidade de realizar economias de escala: redução de custos de mão-de-obra, propaganda, compras, gerenciamento, etc.; em terceiro lugar a redução do risco, por meio da diversificação, sujeitando-se menos às variações da demanda de um título financeiro em particular; em quarto lugar, a manutenção das taxas de crescimento da empresa, mediante aquisições de oportunidades de vendas de novos produtos ou de ativos; por fim, a obtenção de vantagens financeiras, adquirindo firmas subvalorizadas e assumindo débitos menos onerosos para o conglomerado do que para a firma antes da aquisição.

Para Nogueira da Costa (ibidem), constituíram desvios da reforma de 1964-65 a falta de autonomia do Banco Central, o acúmulo de funções no Banco Central, o caráter híbrido do Banco do Brasil (pois não transferiu todas as funções de autoridade monetária para o Banco Central), o Conselho Monetário Nacional subordinado ao Ministério da Fazenda, (tornando-se um órgão homologatório de decisões já tomadas, para diluir responsabilidades), a ausência de unificação dos orçamentos (na prática, o orçamento monetário tornou-se o segundo orçamento patrimonial da União, sem controle do Congresso), a diminuição de prazo de vencimento dos títulos que lastreariam empréstimos de longo prazo, a indefinição da figura do *poupador* no investidor institucional (fundos de pensão, seguradoras, etc.) e, finalmente, o abandono da política de especialização.

De fato, a partir de 1988 o modelo de intermediação financeira no Brasil novamente mudou: manteve-se a tipologia das operações e das instituições, mas o critério de *especialização por instituições* foi substituído por *especialização por operações*. Naquele ano foi permitida a criação de *bancos múltiplos*, seja por processo de fusão, incorporação, cisão e transformação, seja por constituição direta. Estes passaram a operar em todos os segmentos do sistema de intermediação financeira, por meio de instituições com uma única carteira ou com mais de uma das seguintes: carteira comercial, carteira de investimentos, carteira de crédito, financiamento e investimento, carteira de crédito imobiliário e carteira de desenvolvimento (bancos oficiais). Esta alteração ocasionou que o número de sedes-matrizes passasse, em 1992, para 659, com um grande índice de crescimento.

### 5.3 PERÍODO DE INFLUÊNCIA DO PLANO REAL (1994-1997)

O Brasil possui o maior, mais complexo e mais sofisticado sistema financeiro da América Latina. Em janeiro de 1998, era constituído por 780 instituições, divididas em bancos comerciais e múltiplos, de desenvolvimento, de investimento, caixas econômicas, sociedades de crédito, investimento e financiamento, sociedades de crédito imobiliário,

associações de poupança e empréstimos, sociedades corretoras e sociedades distribuidoras de títulos. No conjunto dos 248 bancos comerciais e múltiplos existentes, três eram de propriedade da União; 22 estavam sob o controle acionário dos governos estaduais; 118 eram de propriedade privada nacional e 25 eram nacionais com participação estrangeira. Os estrangeiros mantinham 77 sedes de bancos comerciais e múltiplos operando no país (Banco Central do Brasil, 1998).

As características atuais do sistema bancário brasileiro derivam de fatores localizados no âmbito externo e no âmbito interno do país.

No plano externo, sofre o impacto dos efeitos do processo de globalização da economia; se na área produtiva e do comércio esse processo de internacionalização se desenvolve de forma mais lenta, promovido pela conformação de blocos econômicos, de acordos tarifários e da integração de processos industriais localizados nos diversos países, a velocidade em que ocorre no setor financeiro é enorme, em função das redes de comunicação de dados entre os centros financeiros mundiais, acarretando, em muitos países, o processo de fusão e aquisição de bancos e instituições financeiras.

No plano interno, sua estrutura e funções têm sido pressionadas pelas medidas governamentais de estabilização e de reestruturação da economia, implementadas a partir de 1990. Dentre elas, destacam-se: primeiro, a abertura da economia ao comércio exterior e as mudanças da política industrial, objetivando maior competitividade dos produtos brasileiros nos mercados emergentes; segundo, a iniciativa de reformas no ordenamento constitucional do país (notadamente na ordem econômica, na estrutura e funções do setor público e reordenação do sistema previdenciário); por fim, o processo de estabilização monetária, denominado Plano Real, com suas profundas conseqüências para a dinâmica do sistema econômico como um todo, e, de modo particular, para o setor financeiro nacional.

O ajuste do sistema financeiro brasileiro ao processo de estabilização monetária que teve início com o Plano Real, em julho de 1994, pode ser dividido, a grosso modo, em três fases, que se sobrepõem parcialmente. A primeira, que vai do início daquele plano até meados de 1996, se caracteriza pelos processos de transferência de controle acionário entre instituições financeiras privadas, em conjunto com modificações na legislação e na supervisão bancárias, além da implementação do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional - PROER. Na segunda fase, iniciada em meados de 1996, destacam-se o ajuste das instituições financeiras públicas e o ingresso de bancos estrangeiros na economia brasileira. Por fim, a terceira fase, ainda em curso, se caracteriza, principalmente, por reformas no modelo operacional dos bancos brasileiros e

deve ser vista como uma das reformas fundamentais da economia brasileira (Mendonça de Barros, 1998).

A participação do sistema bancário na riqueza nacional, medida pelo PIB, foi reduzida significativamente pelo Plano Real. Assim, no período 1990-94, na média, essa participação era de 12,7%, e passou para apenas 6,9% em 1995, conforme pode ser observado na FIG.8, baseada no artigo de Pinto (1997). Outro aspecto que se pode destacar dessa série histórica, é a ocorrência da *privatização silenciosa* do setor; assim, em 1990 a participação dos bancos públicos era o dobro da dos bancos privados; em 1993, entretanto, os bancos privados já superavam os públicos.

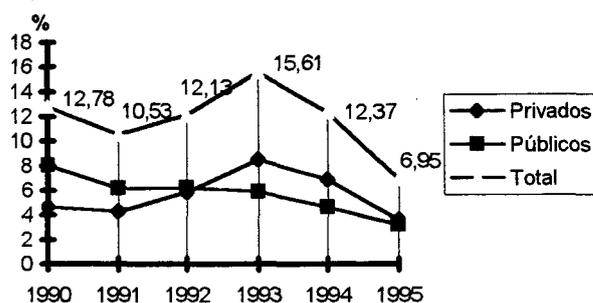


FIGURA 7: Participação das instituições financeiras no PIB (1990-1995)  
 FONTE: Pinto, 1997 (adaptado)

Do ponto de vista da rentabilidade, a acentuada queda da inflação após o Plano Real acarretou a perda de uma das principais fontes de receita dos bancos: os ganhos inflacionários sobre os recursos não remunerados de depósitos à vista e sobre os recursos em trânsito no sistema ("float"). Estima-se que a perda do "float" para os bancos (privados e públicos) tenha sido da ordem de quase R\$ 9 bilhões ao ano, sinalizando ao setor financeiro que este teria que sofrer profundas mudanças para se adequar à nova realidade da estabilização de preços (Mendonça de Barros e Almeida Júnior, 1996).

Procurando compensar suas perdas, a resposta dos bancos à nova conjuntura foi rápida, atacando simultaneamente três pontos: elevação do volume das operações de crédito, aumento do volume e dos preços dos serviços bancários (inclusive cobrando por serviços que anteriormente eram realizados gratuitamente) e redução de custos e despesas, principalmente por meio do corte de pessoal, processo que já se iniciara em anos anteriores, mas que recrudescer a partir do início do Plano Real. Buscaram ainda, como forma de diminuir custos e despesas e promover a qualidade de produtos e serviços, o incremento da automação bancária (implementação de plataformas de auto-atendimento, nas agências) e de transações eletrônicas, com o uso intensivo da informática e das telecomunicações.

Tiveram os bancos, entretanto, que enfrentar a repressão à expansão do crédito, uma das principais armas da política econômica nos primeiros meses do Plano Real, alicerçada no mecanismo do aumento da taxa de juros e da tributação. Essas medidas restritivas ocasionaram, a partir do segundo trimestre de 1995, a reversão do crescimento econômico, chegando este a alcançar taxas negativas, o que ocasionou o grande aumento dos créditos em atraso e em liquidação no sistema financeiro; estes passaram de uma média de 8% dos empréstimos totais para 12%, em julho de 1995 (Mendonça de Barros e Almeida Júnior, *ibidem*).

Embora os bancos contraissem prudentemente a oferta de crédito, em face da ameaça configurada pelas elevadas taxas de inadimplência, não conseguiram evitar desconfianças relativamente à saúde financeira do sistema bancário, particularmente no caso das instituições de menor porte. Os clientes, buscando proteção, evadiram-se para os bancos tidos como mais sólidos: os federais, os estrangeiros e os dois maiores bancos privados de varejo. Delineava-se a crise do setor.

Segundo ainda Mendonça de Barros e Almeida Júnior, embora o aumento dos créditos em atraso e em liquidação do sistema financeiro não fosse, a partir do segundo semestre de 1995, o fator determinante dos problemas vividos por algumas instituições financeiras, ajuda a explicar a deterioração adicional na qualidade dos ativos daquelas instituições, que já eram vulneráveis antes mesmo do início do Plano Real. Esse foi o caso dos bancos Econômico e Nacional, que deram início ao período mais delicado do ajuste do sistema financeiro brasileiro.

Diante dessa conjuntura, o Banco Central passou a induzir ou a promover unilateralmente a reorganização de instituições financeiras em dificuldades, impondo a obrigatoriedade de capitalização, a transferência acionária ou de bens, direitos ou obrigações, e lançando como instrumento o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional - PROER, em novembro de 1995 (Resolução nº 2.208).

Para as autoridades monetárias, o PROER representava um mecanismo de estímulo à reorganização administrativa, societária e operacional das instituições financeiras integrantes do sistema financeiro nacional, seja mediante fusões, incorporações, cisões, desmobilizações ou qualquer outra forma de reestruturação que lhes possibilitasse alcançar padrões de eficiência e competitividade, a fim de propiciar a estabilidade desse sistema, indispensável ao desempenho da função básica do Banco Central – promover a estabilidade da moeda (Banco Central do Brasil, 1999).

Desse modo, até o final de 1997, do total de 271 bancos múltiplos, comerciais, de desenvolvimento e de investimento que integravam o sistema financeiro no início do Plano Real, 48 já haviam passado por algum processo de ajuste que resultou em transferência de controle acionário (com e sem recursos do PROER) ou incorporação por outras instituições. O Banco Central, por sua vez, submeteu 43 bancos a algum tipo de regime especial. Na posição de final de novembro de 1997, três bancos se encontravam em Regime de Administração Especial Temporária (RAET), um sob intervenção, 29 em liquidação extrajudicial, dois em liquidação ordinária e sete em falência (Mendonça de Barros et al., *ibidem*).

A segunda fase do processo de reorganização do sistema financeiro foi deflagrada nos meados de 1996, caracterizando-se pela entrada dos bancos estrangeiros na economia brasileira e pelo ajuste dos bancos públicos (principalmente os estaduais).

A compra do Banco Bamerindus pelo HSBC, efetivada em março de 1997, constituiu ponto de partida para a invasão dos bancos estrangeiros e sinal claro do interesse dessas instituições no varejo brasileiro, seguindo-se a ela a compra do Banco Noroeste pelo Santander (espanhol). No quarto trimestre de 1997, mais oito instituições estrangeiras foram autorizadas a operar no País; três, por compra direta de bancos existentes, três por abertura de novos bancos, uma por aumento de participação e a última por substituição do sócio estrangeiro anterior.

Em 1997, o número de bancos estrangeiros aumentou para 77 (eram 38, em 1996), sendo que o número de dependências bancárias passou de 385 para 1614 no período, em detrimento dos bancos públicos e privados nacionais, cujo número de matrizes e quantidade de dependências passou de 200 para 168 e de 15.136 para 13.268, respectivamente. Os bancos estrangeiros, em 1995, detinham 6,2% dos depósitos mantidos no sistema monetário; em 1997, essa participação cresceu para 11,7%, enquanto os bancos privados nacionais percorreram, no mesmo período, o caminho inverso: de 34,1% para 27,9% (Banco Central do Brasil, 1998)

Vale lembrar que se o ingresso de bancos estrangeiros, de um lado, aumentou a concorrência no setor, forçando os demais bancos a evoluir profissionalmente, auxiliou, de outro, as autoridades monetárias na reestruturação do sistema financeiro por meio da compra de ativos financeiros de bancos em liquidação extrajudicial, por exemplo. Provenientes de economias mais desenvolvidas, essas instituições, em tese, teriam vantagens em relação aos congêneres nacionais, no que diz respeito ao fornecimento de produtos voltados para ambientes mais estáveis, além de contarem com patrimônios significativamente maiores do que os bancos nacionais.

Essas aquisições denotam, também, a política mais flexível posta em prática pelo governo; isso porque, até a Constituição de 1988, a participação de bancos estrangeiros em bancos comerciais era vedada pelo Conselho Monetário Nacional (Resolução 262/86); nos bancos de investimento, sociedades de crédito imobiliário e corretoras, a participação estava limitada a 50% do capital total e a um terço do capital votante. Atualmente, a entrada de bancos estrangeiros no país é ainda analisada caso a caso, pelo Banco Central e Conselho Monetário Nacional.

A deflagração do processo de ajuste dos bancos públicos pelas autoridades monetárias brasileiras (especialmente os estaduais) objetivou primordialmente reduzir a participação do setor público na atividade bancária, evitando que essas instituições financeiras fossem utilizadas para sancionar o desequilíbrio das finanças públicas estaduais (LOYOLA et al., 1997). Segundo ainda esses autores, o papel importante que os bancos estaduais desempenharam no passado no tocante à integração regional e ao desenvolvimento dos Estados hoje pode ser executado de forma mais eficiente e menos onerosa pelo sistema bancário privado, em conjunto com as agências de fomento. Tendo em vista sua finalidade, o processo de ajuste dos bancos estaduais tem uma forte ligação com o programa de ajuste fiscal dos Estados. Na verdade, afirmam Loyola et al. (ibidem), em alguns casos a inadimplência do Estado junto ao seu banco constitui o principal problema da instituição financeira; assim, o ajuste fiscal dos Estados possibilitaria a viabilização do pagamento das dívidas destes junto a seus respectivos bancos. Em outros, entretanto, segundo ainda os mesmos autores, além dessa inadimplência, o banco apresenta sérios problemas de natureza operacional e de viabilidade econômica.

A opinião pública foi intensamente influenciada por notícias veiculadas pela imprensa, dando conta de grande número de empréstimos tomados aos bancos oficiais estaduais pelos respectivos governos, e que não foram pagos, decorrendo daí, principalmente, a situação precária de algumas instituições, pela representatividade do volume emprestado em relação ao seus ativos. As intervenções realizadas pelo Banco Central, com a busca da responsabilização de dirigentes pela administração inadequada ou fraudulenta, teve grande acolhida na imprensa. Essa veiculação disseminou a idéia generalizada de que esses bancos, de forma geral, não são corretamente administrados, servindo por vezes aos interesses eleitorais dos partidos políticos no poder. Dentro desse quadro, alguns governadores, inclusive, tomaram a iniciativa de propor a privatização, a fusão ou a transformação de seus próprios bancos, antecipando-se às pressões das autoridades monetárias, com o propósito de conseguirem o apoio financeiro do Governo Federal, imprescindível ao equilíbrio das

quase sempre combalidas finanças estaduais. Pode-se concluir, que, de forma geral, passou a existir um clima favorável à ação reguladora do Governo Federal, no pressuposto de que o papel exercido pelos bancos estaduais pode ser cumprido pelas instituições privadas.

Partindo dos pressupostos apresentados, o Governo editou a Medida Provisória nº 1514, de 7 de agosto de 1996, que estabeleceu mecanismos para incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária. Essa medida foi reeditada em 18.12.96, sob o nº 1556, prevendo o aporte de recursos para o refinanciamento de dívidas de unidade da federação com o banco controlado, tendo como contrapartida o oferecimento de garantias reais (patrimônio, ações, direitos e arrecadação tributária) e a cessão de controle acionário (Banco Central do Brasil, 1997 b).

Em face dessa legislação, foram estabelecidas três alternativas para o ajuste dos bancos estaduais: extinção, privatização ou transformação em instituição não financeira, ou agência de fomento. Ocorrendo a mudança do controle acionário, o Governo Federal poderia refinarciar o total da dívida dos Estados junto aos seus respectivos bancos. Se, entretanto, o Estado quisesse continuar como acionista controlador do seu banco estadual, o Governo Federal refinanciaria, no máximo, 50% da dívida do Estado junto ao banco, que permaneceria sob o seu controle acionário. Nesse caso, exigir-se-ia que o Estado, de imediato, quitasse junto ao seu Banco a mesma parcela da dívida refinanciada pelo Governo Federal e efetuasse a capitalização da instituição financeira, definida caso a caso.

Depreende-se das informações anteriores que a conjuntura do sistema bancário no período 1994-97 se caracteriza como a que maior ameaça apresentou à sobrevivência dos bancos públicos como tal, ao longo de toda a história da existência destes. Isto porque, além dessas organizações sofrerem, igualmente aos bancos privados, as pressões decorrentes da adaptação inexorável ao cenário de estabilidade econômica, e terem que enfrentar a crescente e poderosa concorrência dos bancos estrangeiros, encontraram-se ainda (principalmente os bancos oficiais estaduais) à mercê da ação reguladora das autoridades monetárias nacionais, decididas a reduzir a participação do setor público na atividade bancária, como já foi assinalado anteriormente.

Atuação reguladora semelhante já havia sido desencadeada na segunda metade da década de 80, acarretando a intervenção do Banco Central em diversos bancos estaduais (inclusive o Banco do Estado de Santa Catarina, em 1987), e a liquidação de alguns deles. Entretanto, a maior parte das instituições que sofreu a intervenção pôde ser recuperada pela adoção de medidas saneadoras, desenvolvidas num ambiente inflacionário que favorecia, na época, a lucratividade das instituições financeiras; essas facilidades, decorrentes do ce-

nário de altas taxas de inflação, deixaram de existir a partir do 2º semestre de 1994, o que constitui fator relevante da conjuntura político-econômica a partir dessa época.

## **PARTE III**

### **ADAPTAÇÃO ORGANIZACIONAL**

#### **ESTRATÉGICA DO BESC NO PERÍODO 1962 - 1997**

Os resultados da investigação sobre o processo de adaptação estratégica do Banco do Estado de Santa Catarina, no período 1962-1997, serão apresentados nos próximos cinco capítulos, constituindo parte preponderante da resposta ao problema da pesquisa e da concretização do objetivo geral desta: descobrir quais foram, como se desenvolveram e que fatores ocasionaram as mudanças estratégicas experimentadas pelo BESC naquele período, no âmbito do seu processo de adaptação organizacional.

Com base na pesquisa documental e nas entrevistas realizadas, foram arrolados os eventos significativos da trajetória da organização, de cuja análise e articulação redundou a definição dos períodos estratégicos contidos no Quadro 3.

### QUADRO 3

#### ADAPTAÇÃO ORGANIZACIONAL DO BESC (1962-1997) - PERÍODOS ESTRATÉGICOS

Nº	ANO	DESCRIÇÃO
I	1962-1970	Criação, funcionamento e transformação do Banco de Desenvolvimento do Estado-BDE
II	1971-1975	Formação do Grupo Financeiro BESC
III	1975-1986	Ascensão e decadência do Sistema CODESC
IV	1987-1989	Crise e intervenção do Banco Central do Brasil
V	1989-1997	Sistema Financeiro BESC: Busca da competitividade e ajustamento ao Plano Real

O estudo de cada período focalizará, em primeiro lugar, a economia e a conjuntura político-administrativa catarinense correspondente, complementando a configuração do ambiente geral e operacional da organização, no período; estes foram apresentados, de modo mais abrangente, nos capítulos 4 e 5. Logo após, serão enunciados e descritos os eventos relevantes do período, detalhando-se os aspectos ligados ao desenvolvimento dos trabalhos da organização; em terceiro lugar, realizar-se-á a análise teórica, constituída pela identificação dos *stakeholders* relevantes e sua interação com a organização, pelo reconhecimento e processo de formação das estratégias desenvolvidas, pela classificação do(s) tipo(s) estratégico(s) peculiar(es) à organização no período (Miles e Snow, 1978) e, finalmente, pelo posicionamento da instituição no esquema de Hrebiniak e Joyce (1985), relativo ao grau de determinismo ambiental e à capacidade de escolha estratégica.

Esta parte do trabalho conclui, também, a configuração das categorias analíticas propostas por Pettigrew (1987), abordadas no capítulo correspondente aos aspectos metodológicos. Assim, o *contexto externo* das mudanças estratégicas no período 1962-97, já descrito parcialmente no capítulo 4 (aspectos políticos e econômicos do Brasil) e no capítulo 5 (evolução do sistema financeiro brasileiro), é completado nos próximos cinco capítulos, por meio da apresentação da evolução do sistema financeiro em território catarinense, além de outros aspectos ligados ao ambiente operacional identificados em cada período estratégico (*stakeholders*). O *contexto interno* é apresentado juntamente com a descrição dos eventos relevantes que marcaram a trajetória do Banco em cada período. Já o *conteúdo* das mudanças (o quê) consta tanto da descrição dos eventos, quanto da análise teórica, na qual as estratégias adotadas são realçadas de forma mais clara e precisa. Completa o conjunto das referidas categorias o *processo* das mudanças, isto é, as ações, reações e interações entre as partes interessadas, e como estas tentaram realizar as mudanças, o que se encontra relatado tanto na descrição dos eventos relevantes dos períodos estratégicos, quanto na análise teórica dos mesmos.

## CAPÍTULO 6

### PERÍODO ESTRATÉGICO I: CRIAÇÃO, FUNCIONAMENTO E TRANSFORMAÇÃO DO BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ES- TADO - BDE (1962-1970)

#### 6.1 VISÃO SINTÉTICA DA ECONOMIA CATARINENSE NO PERÍODO

Nos anos do pós-guerra (a partir de 1945), ocorreram mudanças significativas na evolução demográfica de Santa Catarina. Em primeiro lugar, o saldo da migração líquida de brasileiros natos para todo o Estado foi negativo entre os anos 50 e 70, conforme o demonstra a TAB. 8, embora até 1960 ingressassem colonizadores do Rio Grande do Sul em direção ao oeste do Estado e ao vale do Rio do Peixe. A migração do exterior também perdeu expressividade, pois, em 1960, somente 0,5% da população era constituída por estrangeiros. Em decorrência dessas duas situações e da forte atração exercida pelas novas fronteiras agrícolas nacionais, o Estado passou da situação de receptor para a de emissor de emigrantes (Cunha, 1992).

**TABELA 8**

**SC - MIGRAÇÃO LÍQUIDA DE BRASILEIROS NATOS (1940-1970)**

PERÍODO	TOTAL	PERCENTAGEM
1940-1950	4.089	0,4
1950-1960	(-) 63.441	(-) 4,1
1960-1970	(-) 49.237	(-) 2,3

FONTES: Cunha, 1992 – Adaptado

Em segundo lugar, verifica-se que a *urbanização* constituiu um dos fenômenos demográficos mais significativos após 1950, como se observa na TAB. 9. A população urbana, que em 1960 representava 32,3% da população total de Santa Catarina, passou a representar 42,9% em 1970 (Cunha, *ibidem*).

**TABELA 9**  
**SC - TAXA DE URBANIZAÇÃO (1960-1970)**

SITUAÇÃO	Em 1.000 hab.	
	1960	1970
POPULAÇÃO URBANA	688,4	1.246,0
POPULAÇÃO TOTAL	2.129,2	2.901,7
POPULAÇÃO URBANA/TOTAL (%)	32,3	42,9

FONTE: Cunha, 1992 – Adaptado

Em terceiro lugar, observou-se no período 1960-80 uma radical mudança no *ritmo de crescimento demográfico*, cuja taxa declinou de 3,1% (década de 1960) para 2,3% a.a. (década de 70) como se observa na TAB 10; além disso, Santa Catarina registrava, pela primeira vez no século, taxa de incremento populacional menor do que a média do Brasil (2,48%, na década de 70). O fator determinante foi a inflexão do crescimento da população rural, que passou a ser negativa (- 1,2% a.a.), entre 70-80 (Cunha, 1992).

**TABELA 10**  
**SC - TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO TOTAL, URBANA E RURAL (1950-80)**

SITUAÇÃO	Em %		
	1950-60	1960-70	1970-80
RURAL	1,86	1,4	(-) 1,2
URBANA	5,12	6,1	5,6
TOTAL	3,00	3,1	2,3

FONTE: Cunha, 1992 – Adaptado

Existiam grandes restrições infra-estruturais ao desenvolvimento estadual nos primeiros anos do período. No campo da malha rodoviária, embora os investimentos (quer os em andamento, quer os já realizados) fossem relativamente expressivos, havia carências e falta de integração, que só seriam superadas na década de 70; em 1960, o total das vias pavimentadas não atingia 150 km. O setor de telecomunicações era precaríssimo, contando, em 1968, com um sistema não confiável e com somente 13.000 terminais telefônicos; além disso, a exploração dos serviços, dividida entre 25 entidades, encontrava-se pulverizada. A integração de Santa Catarina só ocorreu a partir da metade dos anos 70, quando o Estado passou a dispor de uma rede de transportes e de comunicações mais compatível

com suas necessidades. No que se refere à infra-estrutura na área de energia elétrica, a potência instalada Santa Catarina elevou-se de 101 Mw, em 1960, para 270 Mw, em 1969, enquanto o consumo per capita subiu de 126 para 225,1 Kwh/habitante. Até 1970, havia sérios problemas na transmissão e distribuição de energia elétrica no Alto Uruguai, no Oeste e Extremo Oeste (Cunha, *ibidem*).

O crescimento da renda interna, até 1968, manteve-se abaixo dos índices nacionais, a despeito da indústria exibir, a partir de 1967, elevadas taxas de expansão: na década de 70, o setor industrial ampliou significativamente sua participação na economia estadual, atingindo 32,1%, enquanto que na década anterior o mesmo indicador era 19%. No mesmo período, o setor primário revelava grande irregularidade e taxas negativas freqüentes, em decorrência de variações climáticas, flutuações de preços e mudanças no mercado internacional, perdendo quase 22 pontos percentuais, como pode ser visto na TAB. 11. Esses dados justificam o intenso processo de urbanização ocorrido no período e a elevação da participação da indústria na incorporação da população economicamente ativa (Cunha, *ibidem*).

**TABELA 11**

**SC - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO PRODUTO INTERNO BRUTO, POR SETOR (1960-1980)**

ANO	PRIMÁRIO	SECUNDÁRIO	TERCIÁRIO
1960	43,9	19,0	37,1
1970	22,0	32,1	45,9

FONTE: Cunha, 1992 – Adaptado

Relativamente ao setor financeiro, funcionavam no Estado, em 1960, quatro estabelecimentos bancários catarinenses: Banco de Indústria e Comércio de Santa Catarina S/A (INCO), Banco Sul do Brasil S/A, Casa Bancária Germano Stein S/A e o Banco Mercantil e Industrial de Santa Catarina S/A. No período 1960-1970 esta presença foi diminuindo, de forma que, em 1971, já não existia nenhum banco com sede (matriz) no Estado, à exceção do banco oficial estadual (BDE). O Quadro 4 apresenta detalhes sobre o desaparecimento dos referidos empreendimentos bancários.

**QUADRO 4****BANCOS CATARINENSES: DESAPARECIMENTO VIA INCORPORAÇÃO**

ANO: 1968

Absorvedor: Banco Brasileiro de Descontos S/A – São Paulo

Absorvido: Banco Indústria e Comércio de Santa Catarina S/A - INCO

ANO: 1969

Absorvedor: Banco Cidade de São Paulo S/A – São Paulo

Absorvido: Casa Bancária Germano Stein S/A

ANO: 1970

Absorvedor: Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A – Porto Alegre

Absorvido: Banco Sul do Brasil S/A

ANO: 1970

Absorvedor: Banco Bamerindus do Brasil S/A - Curitiba

Absorvido: Banco Mercantil e Industrial de Santa Catarina S/A

FONTE: Schmitz (1991) – Adaptado

A TAB. 12 apresenta, por categorias, a evolução dos bancos no período 1940-1971, indicando o número de matrizes e de agências; o Quadro 5 indica os Bancos nacionais presentes no Estado, em dezembro de 1960.

**TABELA 12****BANCOS EM SANTA CATARINA, POR CATEGORIA (1940 –1971)**

ANO	BANCO OFICIAL FEDERAL		BANCO OFICIAL ESTADUAL		BANCOS PRIVADOS			TOTAL	
	MATRIZES	AGÊNCIAS	MATRIZES	AGÊNCIAS	MATRIZES	AGÊNCIAS NACIONAIS	AGÊNCIAS ESTRANG.	MATRIZES	AGÊNCIAS
1940	--	06	--	--	03	023	--	03	29
1950	--	09	--	--	03	051	--	03	60
1960	--	11	--	--	04	105	--	04	116
1970	--	29	01	40	02	145	01	02	215
1971	--	32	01	40	--	147	01	01	220

FONTE: Schmitz (1991) – Adaptado

Ao longo do período 1960-1970, o financiamento à industrialização experimentou mudança radical, com a criação do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE (1961), do Banco de Desenvolvimento do Estado (1962) e do sistema de incentivos fiscais denominado Fundo de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina - FUNDESC (1963). Contudo, os primeiros anos do período foram marcados pela escassez de financiamentos.

#### QUADRO 5

##### BANCOS NACIONAIS EM SANTA CATARINA – Dezembro de 1960

BANCOS	SEDE
Banco Nacional do Comércio S/A	Porto Alegre
Banco Agrícola Mercantil S/A	Porto Alegre
Banco Meridional da Produção S/a	Porto Alegre
Banco Comércio e Indústria de São Paulo S/A	São Paulo
Banco Mercantil de São Paulo	São Paulo
Casa Bancária Arp Cia	São Paulo
Banco do Brasil S/A	DF
Banco Distrito Federal S/A	DF
Banco de Crédito Real de Minas Gerais S/A	Juiz de Fora
Banco da Lavoura de Minas Gerais S/A	Belo Horizonte
Banco Mercantil e Industrial do Paraná S/A	Curitiba
Banco Comercial do Paraná S/A	Ponta Grossa
Banco Nacional do Paraná e S. Catarina S/A	Londrina

FONTE: Schmitz (1991) – Adaptado

Michels (1998) afirma que é a partir dos anos sessenta que o Estado catarinense passa a ter uma atuação econômica mais significativa, que coincide com a reestruturação dos aparelhos administrativos dos diversos estados da federação. Caracteriza-se o período pela crescente participação do governo estadual catarinense na busca da ampliação da acumulação do capital privado. Especificamente, passam a ser realizados os planos de desenvolvimento governamentais; criam-se instituições financeiras estaduais e regionais; desencadeiam-se a reestruturação e ampliação da infra-estrutura e a melhoria e readequação da educação, objetivando o desenvolvimento da mão-de-obra produtiva do Estado. Ainda segundo o autor citado, a ação estatal no período anterior (até meados de 1950), em suas múltiplas formas, não pode ser desconsiderada; entretanto, deve destacar-se que o aparelho

estatal, no início dos anos 60, passa por modificações profundas, que lhe possibilitam intervir mais incisivamente como suporte ao enriquecimento privado em Santa Catarina. O agente estatal passa, a partir de então, a agir com incentivos, créditos, investimentos diretos, planejamento, formação profissional, infra-estrutura, etc.

## 6.2 CONJUNTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA CATARINENSE: GOVERNOS CELSO RAMOS (1961-1966) E IVO SILVEIRA (1966-1971)

No pleito eleitoral para o governo do Estado, realizado em 3 de outubro de 1960, o pessedista Celso Ramos defrontou-se com o udenista Irineu Bornhausen, e saiu vitorioso, com o apoio da Aliança Social-Trabalhista (constituída pelo PSD-PTB-PRP), desempenhando aquele cargo no período 1961-1966.

O governo Celso Ramos teve início na mesma época que o de Jânio Quadros, no âmbito federal, e iria desenvolver-se em um período histórico da nação brasileira turbulento e difícil, tanto no campo político, quanto no econômico. Relativamente ao primeiro, enfrentou a renúncia de Jânio Quadros (agosto de 1961), a crise política decorrente da sua sucessão, a posse tumultuada de João Goulart e o movimento militar de março de 1964, dando início a um período longo de autoritarismo governamental, com limitações às liberdades políticas no País, que se estenderia até 1985. No campo econômico, conviveu com o desempenho declinante da economia brasileira, iniciado em 1960, caracterizado por quedas no Produto Interno Bruto, pelo crescimento da taxa de inflação e pelo balanço de pagamentos deficitário; a situação econômica somente começou a melhorar nos dois últimos anos do período da gestão (1965 e 1966).

A proposta de ação administrativa do governo Celso Ramos consubstanciou-se no Plano de Metas do Governo - PLAMEG, aprovado pela Lei nº 2.722, de 21 de julho de 1961; este tinha por objetivos, segundo a mesma lei, a execução, aperfeiçoamento e atualização de obras e serviços públicos e a promoção do desenvolvimento econômico e social do Estado. Configurava-se como um programa quinquenal de investimentos para os exercícios de 1961 a 1965, sendo-lhe destinada quantia correspondente a mais de 35% da arrecadação estadual prevista para o período. As metas e inversões foram orientadas da seguinte forma: 26,7% para investimentos na melhoria das condições de vida do homem (*O homem*), 58,3% em investimentos de infra-estrutura (*O meio*) e 15% em investimentos para expansão agrícola e industrial (*Expansão econômica*). Neste último item, destaca-se a alocação de recursos específicos para a criação do Banco do Estado (Schmitz, 1985).

Os recursos a aplicar se originariam de diversos fundos, criados pela vinculação de parcelas de receita tributária. Mattos (1973) afirma que esses fundos desempenharam papel relevante, por garantirem continuidade ao processo de desenvolvimento; limitaram, entretanto, o processo de planejamento, na medida em que, preestabelecendo prioridades e diretrizes para períodos de cinco ou mais anos, cercearam a flexibilidade desse processo, que deveria ser eminentemente dinâmico, para poder acompanhar as propensões do sistema econômico. Considera ainda o referido autor que as metas correspondentes a essa programação financeira foram propositalmente definidas mais com base no critério do que deveria ser realizado no Estado, do que na capacidade efetiva deste para realizá-las, o que transformou o PLAMEG num arrojado *plano de intenções*.

O PLAMEG operou mudanças significativas na estrutura institucional do Estado, constituindo a tônica da atuação do governo de Celso Ramos. A primeira delas foi a criação do Gabinete de Planejamento, dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, a quem caberia a execução do referido plano. Era dirigido por um secretário-executivo e tinha como órgão de supervisão o Conselho de Desenvolvimento, organizado de forma a assegurar igualdade entre os representantes do governo e das classes produtoras e trabalhadoras, cabendo ao Governador o voto de desempate. O Conselho – que dava representatividade política às decisões do PLAMEG – era presidido pelo Governador do Estado e composto por mais 26 membros. Tinha como finalidades fixar as diretrizes da política de desenvolvimento estadual e aprovar os programas anuais de trabalho apresentados ao Governador pelo Gabinete de Planejamento. A segunda importante alteração institucional foi a criação do Banco do Desenvolvimento do Estado, com o qual o governo incorporou às suas atividades uma nova área de atuação – a da participação efetiva no processo de expansão industrial e agrícola, mediante financiamentos de médio e longo prazos, quer operando com recursos próprios, quer mobilizando fundos federais. A terceira alteração foi a constituição do Fundo de Desenvolvimento de Santa Catarina, em 1963, formado por recursos oriundos das receitas tributárias do Estado e destinado a estimular o crescimento e o desenvolvimento econômico e social do Estado (Mattos, *ibidem*).

O PLAMEG resultou do Seminário Sócio-Econômico realizado em 1959-60 pela Federação das Indústrias de Santa Catarina, cujo presidente era Celso Ramos, e que viria a ser candidato e governador eleito do Estado; o Seminário forneceu o diagnóstico da realidade catarinense e o PLAMEG consubstanciou as metas julgadas estratégicas para acelerar o processo de desenvolvimento estadual.

Os objetivos do Seminário foram o levantamento da opinião pública (a fim de verificar em que medida o comportamento econômico-social do povo catarinense poderia influir no projeto brasileiro) e a determinação do modo de agir a ser adotado, no sentido de que esta integração fosse harmônica e somasse esforços na mesma direção. Sua execução teve a égide da Confederação Nacional da Indústria e orientação básica de seus técnicos, alicerçando-se na convicção de que a realidade brasileira impunha conhecimento mais profundo das modificações que se operavam na vida catarinense. O caminho escolhido para a materialização da idéia foi o levantamento completo das condições do Estado e, na seqüência, tentar esboçar as soluções para os problemas encontrados. Sustentava-se ainda no princípio de que não basta a aceitação de planos e projetos pelos cidadãos; é necessário que estes os conheçam, nos detalhes e nas origens últimas, para que, de posse das informações fundamentais, emprestem adesão consciente a eles. Com este propósito, cerca de 3.000 questionários foram distribuídos e preenchidos; realizaram-se 2.000 contatos pessoais com líderes de todos os municípios, 23 reuniões, com cerca de 3.000 participantes, e um encontro final com mais de 7.000 figuras representativas de todo o Estado. Desse trabalho resultou a criação de um documento contendo problemas, reivindicações e soluções, que abrangia, especificamente, os seguintes temas: educação para o desenvolvimento, energia, crédito, agricultura, transporte, indústria em geral e mão-de-obra, saúde pública, carvão, mate, madeira, turismo, integração do oeste, planejamento regional e pesca (Mattos, *ibidem*).

A análise realizada permitiu a identificação dos principais pontos de estrangulamento da economia catarinense: carência de energia, transporte, crédito, capacidade empresarial e associativa, além da falta de elemento humano preparado para o trabalho. No que se refere à deficiência de recursos creditícios, verificou-se que, embora Santa Catarina representasse 16% da superfície da região sul, contando com 19% da população e com 15% da renda nela gerada, recebia apenas 6% dos financiamentos concedidos a essa região. Frisava-se que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico-BNDE, no período de seu funcionamento, concedera poucos e pequenos financiamentos ao Estado; nenhum de grande vulto. Outros órgãos financeiros não viam estímulos para atuarem no setor de investimentos, de tal sorte que, das inversões havidas na economia catarinense, todas, praticamente, tiveram origem em recursos próprios; da mesma maneira, o ingresso de capitais estrangeiros foi insignificante (Schmitz, 1985).

Schmitz (*ibidem*) considera que a originalidade do Seminário assentava-se na metodologia adotada, em que a pesquisa dos problemas e das soluções se fez da periferia para o centro, indo à origem das dificuldades, para, depois, atingir uma síntese global. Nele, o

povo teve a palavra e os técnicos se limitaram a extrair as conclusões que possibilitaram o planejamento estadual.

Avaliando sinteticamente o PLAMEG, Schmitz (ibidem) julga que foi um bom plano. Alguns dos seus objetivos foram concretizados, tais como a criação de um órgão de planejamento como instrumento de trabalho responsável pelos investimentos públicos e pela ação governamental; a implantação de uma instituição financeira do Estado (Banco de Desenvolvimento do Estado - BDE); a perseguição do objetivo de fornecer ao produtor agrícola os meios capazes de elevar a produção e a renda da empresa rural, possibilitando a criação de condições que assegurassem ao agricultor um mercado adequado para a colocação de seus produtos; o programa rodoviário executou duas rodovias de grande significado econômico; no campo da eletrificação, alcançou em 1965 a etapa final das soluções preconizadas, verificando-se a superação da insuficiência do potencial que, em 1960, era a causa de um profundo esvaziamento econômico, com conseqüências diretas no âmbito social; o programa educacional culminou com a criação de uma Universidade Estadual; no plano orçamentário, adotou o orçamento-programa, embora não formalmente.

De outro lado, ainda segundo o autor citado, o PLAMEG deu sua contribuição e influenciou o surgimento de um consenso estável quanto à aceitação da idéia de planejamento para as experiências empreendidas posteriormente no Estado; propiciou o aumento da assistência estrangeira a Santa Catarina; promoveu a execução de programas de treinamento de pessoal orientados para o desenvolvimento econômico e estimulou o planejamento regional, com a criação da Secretaria do Oeste. Embora sem ocasionar um impacto mais significativo, foram levados a termo a assistência aos municípios, assistência social e hospitalar, abastecimento de água às comunidades e segurança pública. Vale ressaltar, por fim, que o pessoal do órgão de planejamento conseguiu manter um bom entrosamento com grupos de interesse, entidades governamentais e com o público, de modo geral.

Verifica-se, ainda, que o plano privilegiou os aspectos da dimensão econômica, em detrimento da dimensão cultural e da social. Isso era natural, em virtude dos organizadores do PLAMEG terem sido influenciados pela concepção desenvolvimentista-industrialista, assentada nas bases ideológicas preconizadas no Brasil, na década de sessenta.

Em outubro de 1965, o calendário eleitoral brasileiro marcava novas eleições governamentais em Santa Catarina, sendo a primeira eleição a realizar-se após a eclosão do movimento de 1964.

As tradicionais forças políticas criadas em 1945 (PSD e UDN) iriam novamente à luta para a eleição de seus candidatos, coadjuvados pelos pequenos partidos, dentre os

quais o Partido Trabalhista Brasileiro-PTB era a maior força. Depois de ultrapassarem dificuldades internas para a indicação dos nomes que concorreriam à eleição, foram definidos Ivo Silveira, pelo PSD, (sendo candidato a vice-governador Francisco Dall'igna, do PTB) e Antonio Carlos Konder Reis, pela UDN, tendo Laerte Ramos Vieira como vice. A eleição foi realizada em 3 de outubro de 1965, tendo sido vencedores os candidatos pessedistas.

Segundo Mattos (*ibidem*), Ivo Silveira apresentou ao povo catarinense, ainda em julho de 1965, uma plataforma política que enfatizava a manutenção da filosofia desenvolvimentista iniciada por seu antecessor e correligionário político, Celso Ramos. Seu plano administrativo manteria, inclusive, o título que identificava o programa anterior, surgindo, assim, o PLAMEG II, aprovado pela Lei 3.791, de 30.12.65. As metas desse plano quinquenal (1966-70) estão sintetizadas a seguir:

- Melhoria dos meios administrativos, que possibilitasse adequar os mecanismos de ação pública à sistemática de administração programada e atender ao aparelhamento dos órgãos estaduais na prestação dos serviços públicos;
- Valorização dos recursos humanos, por meio da difusão cultural, da pesquisa do ensino em todos os graus e ramos, com a utilização, inclusive, dos instrumentos operacionais criados com a Universidade para o Desenvolvimento do Estado-UDESC;
- Expansão econômica alcançável pelo reforço da infra-estrutura, mediante a intensificação de medidas para a dinamização do setor primário da economia, com ênfase à exploração das riquezas naturais e estímulos para o desenvolvimento industrial do Estado;
- Melhoria das condições sociais, por meio de obras, serviços e empreendimentos destinados, sobretudo, ao desenvolvimento harmônico da infra-estrutura social.

Para a execução do PLAMEG II, permaneceu intacta a estrutura institucional criada em 1961, isto é, o Gabinete de Planejamento como órgão executor e o Conselho de Planejamento como órgão de supervisão; ainda segundo o PLAMEG I, caberia ao próprio Gabinete a execução dos empreendimentos, obras ou serviços, ou, por delegação a outro órgão da administração estadual, ao Banco do Desenvolvimento do Estado (BDE), aos demais órgãos interessados no Plano, às Prefeituras Municipais e aos grupos executivos especialmente constituídos (Mattos, *ibidem*).

Mattos (*ibidem*), avaliando a eficácia do Plano, afirma que, dos quatro grandes objetivos colimados, o PLAMEG II apresentou resultados bastante expressivos no tocante aos auxílios à expansão industrial. Entre estes, sobressaem-se as operações do Fundo de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (FUNDESC), criado no governo anterior

(1963), e modificado no governo Ivo Silveira em setembro de 1968. O fundo era composto de recursos apartados das rendas estaduais e provenientes do aproveitamento dos incentivos fiscais criados pelo Estado, com o objetivo de ampliar o parque industrial catarinense, por via da expansão das indústrias existentes e da implantação de novas atividades industriais. Embora alterando, por dificuldades operacionais, seu objetivo original - que era o de servir de estímulo ao desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas - o FUNDESC não deixou de ser o ponto alto da administração governamental nesse período. Com referência às obras de infra-estrutura, à valorização de recursos humanos e à melhoria das condições sociais, os desempenhos obtidos podem ser considerados razoavelmente satisfatórios. Com relação, finalmente, à melhoria dos meios administrativos, os resultados foram inexpressivos. Coerente com a origem de seu mandatário, o Governo dos anos 1966-70 deu grande ênfase à política. Não obstante, não se pode deixar de considerar a apreciável contribuição desse quinquênio governamental à experiência de planejamento em curso no Estado.

No campo político, deve destacar-se um importante evento, ocorrido no Governo Ivo Silveira: a extinção dos partidos políticos então existentes e a criação de apenas dois: a ARENA, que apoiava o movimento militar de março de 1964 e o MDB, de oposição ao governo, na época. Essa alteração no quadro partidário acarretou profundas alterações na estrutura política catarinense, pois se aglutinaram em torno da legenda da ARENA as antigas forças políticas do ex-PSD e da ex-UDN (com forte reação contrária dos militantes daqueles partidos). Assim, Irineu Borhnausen e Antonio Carlos Konder Reis uniram-se a Celso Ramos e a Ivo Silveira, então no governo do Estado.

### 6.3 EVENTOS RELEVANTES DO PERÍODO ESTRATÉGICO

No Quadro 6 estão listados os eventos que tiveram maior influência na formação das estratégias e nas mudanças estratégicas ocorridas na organização; ao lado deles, indicam-se sinteticamente os aspectos mais relevantes do ambiente operacional e do ambiente geral que lhes correspondem. A seguir serão descritos os eventos listados no Quadro referido.

#### 6.3.1 Criação do Banco de Desenvolvimento do Estado de S.C.

Como já foi apresentado neste capítulo, o Seminário Sócio-Econômico, coordenado pela Federação das Indústrias de Santa Catarina – FIESC e concluído em dezembro de 1960, em Florianópolis, destacara o setor de crédito como um dos pontos de estrangulamento da economia catarinense.

**QUADRO 6**  
**EVENTOS RELEVANTES DO PERÍODO ESTRATÉGICO I (1962-1970)**

DATA	EVENTO	AMBIENTE OPERACIONAL	AMBIENTE GERAL
27 Mai 1961	Criação do Banco de Desenvolvimento do Estado de S.C. - BDE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades monetárias: Superintendência da Moeda e do Crédito, Banco do Brasil e Tesouro Nacional;</li> <li>• Nº estável de instituições bancárias no Brasil (342, em 1960); crescimento do nº de agências (4.928, ao final de 1960);</li> <li>• Existem 4 instituições bancárias sediadas em S.C. e 116 agências de bancos nacionais instaladas no Estado.</li> <li>• Início do Governo de Celso Ramos;</li> <li>• Aprovação do PLAMEG.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governo de Jânio Quadros (início em janeiro de 1961);</li> </ul>
21 Jul 1962	Início do funcionamento do BDE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Início das operações do BRDE (dezembro de 1962)</li> <li>• Reforma bancária (1964): criação do Banco Central do Brasil e do Conselho Monetário Nacional;</li> <li>• Forte expansão do número de instituições bancárias no País (517, em 1970); nº de agências cresce para 9.643, em 1970;</li> <li>• Nº de instituições bancárias sediadas em S.C. cai para 2 (uma é o BDE); nº total de agências bancárias em S.C. passa para 215, em 1970 (40 são do BDE);</li> <li>• Início do Governo Ivo Silveira (1966);</li> <li>• Vigência do PLAMEG II, a partir de 1966.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renúncia de Jânio Quadros (agosto de 1961);</li> <li>• Crise da sucessão;</li> <li>• Posse de João Goulart como Presidente, em setembro de 1961;</li> </ul>
1962-69	Interiorização em S.C. e expansão das operações		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Movimento militar em março de 1964;</li> <li>• Governo Castelo Branco (1964-67);</li> <li>• Governo Costa e Silva (1967 - 69);</li> <li>• Assinatura do Ato Institucional nº 5 (1968);</li> <li>• Início do Governo Médici (1969-74)</li> </ul>
29 Abr 1969	Transformação do BDE em banco comercial (BESC)		

A ausência de um banco oficial afigurava-se como grave carência, pois os recursos decorrentes da poupança estadual não eram convenientemente drenados para os investimentos voltados à expansão econômica.

Concluído o Seminário, as necessidades e aspirações estavam conhecidas; ele tinha permitido o conhecimento da economia catarinense, sua estrutura, suas tendências, seus fatores estimulantes, seus pontos de estrangulamento. Tornava-se necessário, entretanto, conhecer os recursos, para que, das reivindicações e meios, surgisse um programa de prioridades, tendo em vista a rentabilidade dos investimentos, o seu efeito multiplicador e as repercussões que trariam para todo o sistema econômico (Schmitz, 1985).

O Plano de Metas do Governo - PLAMEG, plano administrativo do Governo Celso Ramos, oficialmente corporificado por meio da Lei nº 2.772, de 21 de julho de 1961, constituiu uma conseqüência natural daquele Seminário. Assim, para atacar o estrangulamento do setor de crédito, prescrevia o item III, número 8, do referido plano: "Como espinha dorsal do plano está prevista a constituição do Banco de Desenvolvimento do Estado que funcionará como captador de recursos internos e como Agência de Bancos nacionais e estrangeiros de investimentos" (Santa Catarina, 1961d).

Vale ressaltar, entretanto, que a idéia da criação de uma instituição estadual de crédito já constará da plataforma de governo do candidato Celso Ramos, apresentada em maio de 1959, por ocasião de sua proclamação como candidato oficial do Partido Social Democrático ao governo do Estado, na sessão de encerramento da Convenção Regional do PSD:

"O Banco de Investimentos nos tem a figura de espinha dorsal de todo o conjunto de nossa programação.

Vencer a inércia em que nos encontramos pela carência total de investimentos volumosos em setores básicos do desenvolvimento econômico vai exigir a presença de uma entidade de feito novo, de características precisas e de recursos avultados.

Este instrumento nós o denominamos provisoriamente de Banco de Investimentos.

Em linhas gerais, este Banco será uma organização não comercial, cuja administração deverá caber aos grupos organizados da indústria, do comércio, da agricultura, do trabalho e do governo.

As suas finalidades serão fundamentalmente três:

- 1ª) Financiar obras públicas;
- 2ª) Financiar empresas industriais, comerciais e agrícolas;
- 3ª) Financiar a profissão. "

(Banco do Estado de Santa Catarina-BESC, 1997)

Entretanto, a idéia original de *um banco de investimentos*, isto é, de uma organização não-comercial, evoluiu para a de um *banco de desenvolvimento*, por inspiração do Seminário Sócio-Econômico. Incluir-se-iam, então, as operações de um banco de investimentos, simultaneamente com as operações de um banco comercial.

O processo de constituição do Banco inclui um episódio interessante, que ressalta o aproveitamento de uma oportunidade política, por parte do Governo do Estado.

Em março de 1961, o Presidente Jânio Quadros designou a capital de Santa Catarina como sede da primeira reunião de governadores da Região Sul e sugeriu que os governadores preparassem a pauta de assuntos que envolvessem decisões ou participações federais. Esse encontro marcava o início da aplicação de um método inédito para promover o entrosamento entre o governo federal e os governos estaduais, levando-os a atuarem planejada e articuladamente. Seu objetivo principal era estimular os Estados a equacionarem seus problemas e apresentá-los sob a forma de projetos, em que se inseriam os montantes da contribuição federal necessários a sua execução.

A pauta preparada pelo governo catarinense foi abrangente, e, na matéria pertinente ao Ministério da Fazenda incluía-se, evidentemente, a necessidade do banco de desenvolvimento. Por sua importância, a seguir são apresentados alguns trechos da súmula então apresentada.

“ I – A necessidade do Banco de Desenvolvimento.

1. A rede bancária que serve Santa Catarina é constituída por três matrizes e 119 agências, distribuídas por 49 dos 105 municípios do Estado, fazendo empréstimos que em 31.12.58, conforme os últimos dados oficiais disponíveis, totalizavam Cr\$ 4,1 bilhões para Cr\$ 4.19 bilhões concedidos a todo o País. Nesse exercício atingiram Cr\$ 35 bilhões as vendas mercantis realizadas no Estado.

2. Não possuindo o Estado o seu Banco Oficial, estão sendo encaminhadas aos bancos particulares os dinheiros públicos que, de um modo geral, corresponderam, de 1951 a 1958, a 10% das receitas previstas.

3. Esses dois fatos - a modéstia dos empréstimos bancários às atividades econômicas do Estado e a existência de fundos públicos sem aplicação, acrescida da necessidade de atender outros reclamos do progresso do Estado – aconselham a criação do Banco de Desenvolvimento.

4. A estas razões junta-se a possibilidade da obtenção de fundos de entidades financiadoras estrangeiras, que dispõem de largos recursos mas diretamente não fazem aplicações senão junto a grandes empresas concedendo, no entanto, empréstimos a institutos locais de fomento, a longo prazo, para serem redistribuídos, em parcelas menores, a firmas idôneas, de menor potencialidade, para projetos específicos, cuja execução se tem mostrado de grande utilidade para desenvolvimento das regiões onde são aplicados.

O Banco contaria, ainda, dentro da regulamentação vigente, com recursos provindos de órgãos nacionais, entre eles a Carteira de Redescontos, com cuja assistência financeira seria dada maior difusão ao crédito agrícola, sobretudo nas zonas distantes das agências do Banco do Brasil.

5. Com esses recursos, acrescidos dos depósitos do público, bem como do seu capital inicial, o Banco entraria a atuar no sentido do desenvolvimento do Estado, operando a taxas favoráveis à economia regional, em prol da qual ele se organiza, e não de alta remuneração do capital e dos depósitos do Estado.

6. O Banco de Desenvolvimento é necessário para:

- a) fazer presente em todo o território do Estado as facilidades do crédito;
- b) tornar viável a execução do Plano de Metas.

7. O objetivo principal do Banco será, pois, o de acelerar o processo de desenvolvimento econômico do Estado, e, ainda, o de assegurar maior eficiência às despesas públicas, do Estado e de seus municípios, através da prática de operações bancárias adequadas. E, com as mesmas finalidades, deverá:

- a) proceder à análise sistemática do processo regional de desenvolvimento econômico;
- b) estudar os problemas que obstam a uma maior aceleração do processo de expansão econômica;
- c) estabelecer programas periódicos de investimentos;
- d) assessorar os Poderes Executivo e Legislativo.”

(Santa Catarina, 1961a)

Referia-se a súmula, também, à constituição da Diretoria, composta de um presidente e quatro diretores, sendo um destes eleitos pelo capital particular, logo que este alcançasse, no mínimo, 20% do capital social, além de regular a formação do Conselho de Administração, composto por representantes do Governo do Estado, da produção, das profissões, do trabalho e do capital particular. Propugnava, ainda, a “desfuncionalização” dos serviços de arrecadação, a ser conseguida pela transformação do recolhimento do imposto numa transação bancária, acarretando a utilização das coletorias e postos de arrecadação como agências e escritórios do Banco, para execução de todos os encargos permissíveis (Santa Catarina, *ibidem*).

Um membro do governo da época e ex-dirigente do BDE, afirmou em entrevista que “as postulações de Santa Catarina tiveram o *não* dos ministros e o *sim* do presidente”. De fato, o presidente Jânio Quadros aprovou a idéia e, em 27 de maio de 1961, a Assembléia Legislativa do Estado editava a Lei nº 2.719, autorizando a organização do banco. Trechos relevantes da referida Lei são transcritos a seguir:

“Art. 1º - É o Poder Executivo autorizado a organizar o Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina S/A, sob a forma de sociedade anônima de economia mista, e a praticar todos os atos legais necessários à sua constituição e funcionamento.

Art. 2º - O Banco tem por finalidade principal fomentar o desenvolvimento econômico do Estado, realizando operações que favoreçam a criação de riquezas, sua distribuição e circulação, abrangidas as operações bancárias em geral, inclusive, futuramente, aquelas para cujo exercício deva obter prévia autorização do Governo Federal.

Art. 3º - Para exercer as funções de fundadora do Banco, o Governador do Estado nomeará uma comissão composta de cinco (5) membros e designará dentre estes o seu presidente com poderes para representá-la junto a quaisquer órgãos federais, estaduais e municipais.

Art 4º - O Banco, de duração indeterminada, terá sede e foro na Capital do Estado, podendo estabelecer agências ou escritórios em qualquer parte do território nacional.

Parágrafo único - Para facilitar desde logo a ação do Banco pelo interior do Estado, fica o Poder Executivo autorizado a baixar normas para a utilização do serviço das coletorias e de seus postos de arrecadação no pagamento de empréstimos concedidos pela sede ou pelas agências do Banco, e, ainda, para execução de outros encargos permissíveis.

Art 5º - O Estado deterá, sempre, o mínimo de cinquenta e um por cento (51%) do capital social do Banco, em ações ordinárias, inalienáveis.

.....

Art. 9º - O Banco será administrado por uma Diretoria composta de Presidente e quatro Diretores.

§ 1º - O Presidente será nomeado ou exonerado livremente pelo Governador do Estado.

§ 2º - Os Diretores serão eleitos pela Assembléia Geral dos Acionistas, por quatro (4) anos, podendo o mandato ser renovado.

Art. 10º - O Banco terá um Conselho de Administração, composto de representantes do Governo do Estado, da produção, das profissões, do trabalho e do capital particular, com as atribuições que forem definidas pelo Estatuto.

(Santa Catarina, 1961b)

Ficava estabelecido, assim, pelo parágrafo 3º da lei, o próximo passo a ser dado em direção ao funcionamento do Banco: a constituição da sua Comissão Fundadora, que iria ocorrer em pouco tempo.

### 6.3.2 Início do funcionamento do BDE

De fato, cerca de dezoito dias após a aprovação da “Lei do Banco”, em 13 de junho de 1961, o Governador do Estado expediu o Decreto nº GE – 13-6-61/149, constituindo a Comissão Fundadora, tendo como Presidente o então Secretário da Fazenda, Geraldo Wetzel, e, como membros, Guilherme Renaux (Presidente da Federação das Indústrias de S. C.), Haroldo Soares Glavan (Presidente da Federação do Comércio de S. C.), Oscar Schwitzer (comerciante) e Plínio de Nez (industrial).

A posse da referida Comissão deu-se em 17 de junho, em cerimônia realizada no palácio residencial do Governador, e presidida por este. Na ocasião, o Prof. Alcides Abreu, Secretário Geral do Plano de Obras e Equipamentos, fez a apresentação de um anteprojeto dos estatutos do Banco, elaborado por técnicos do Governo, para estudo da Comissão. Este documento e o projeto de lançamento da subscrição pública de capital do Banco foram objeto de reunião da Comissão realizada a seguir, no dia 22 do mesmo mês. A subscrição pública havia sido definida pelo Governador Celso Ramos como forma de democratizar o capital da instituição, dando oportunidade àqueles que dela desejassem tomar parte; a opção pela forma pública impunha uma série de obstáculos burocráticos, mas também tornava transparente a subscrição de capital e, portanto, a definição dos proprietários do Banco (Banco do Estado de Santa Catarina-BESC, 1997b).

A Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC, autoridade monetária da época, analisou tanto o projeto do estatuto quanto o projeto de subscrição pública de ações, aprovando ambos os documentos, com algumas alterações. A seguir, o Presidente da República, João Goulart, editava o Decreto nº 5.338, de 16 de outubro de 1961, autorizando a subscrição pública para a formação do capital social de 300 milhões de cruzeiros, que se concretizou no período de 2 de dezembro a 30 de dezembro do mesmo ano. Cerca de mil investidores adquiriram as ações do Banco (Schmitz, 1991).

A Assembléia Geral de Constituição foi convocada pela Comissão Fundadora para o 15 de janeiro de 1962, quando os subscritores do capital do Banco deliberaram sobre a constituição da sociedade, o projeto dos estatutos e a eleição dos membros da diretoria, do conselho fiscal e do conselho de administração.

O Art. 4º dos estatutos estabelecia que o objeto principal do Banco seria acelerar o processo de desenvolvimento econômico do Estado de Santa Catarina, estimulando a criação

de riquezas, sua distribuição e circulação, podendo praticar quaisquer operações bancárias, inclusive, futuramente, aquelas para cujo exercício devesse obter prévia autorização do Governo Federal (Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina-BDE, 1962b).

As modalidades de crédito a serem operadas pela instituição eram definidas pelo Art. 11 do citado documento:

- Financiamento à lavoura e pecuária, à indústria e aos profissionais de qualquer natureza;
- Operações destinadas a estimular a produção agrícola e pecuária em todos os seus estágios;
- Operações destinadas a assegurar condições para a elevação do nível de produtividade industrial, inclusive, melhoramento das instalações e renovação de equipamentos;
- Operações destinadas a financiar atividades ligadas à pesca, em todos os seus aspectos, à educação e assistência social, e ao artesanato em todas as suas formas;
- Operações de financiamento às cooperativas;
- Operações de antecipação de receita com o Estado e os municípios, destinadas a assegurar maior eficiência das despesas públicas;
- Operações de financiamento para a execução de obras de interesse público do Estado e dos municípios;
- Concessão de avais e fianças a operações de relevante interesse para a economia do Estado. (BDE, *ibidem*)

A Diretoria do Banco se estruturava do seguinte modo: Alcides Abreu, presidente; João José de Cupertino Medeiros e José Pedro Gil, diretores. Com base nos estatutos, dois cargos de diretores e os representantes do capital particular iriam ser preenchidos na próxima assembléia. Como suplentes, foram aprovados os nomes de José Elias e Oscar Schweitzer. Da mesma forma foi aprovada a constituição do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal.

Por sua relevância, transcrevem-se a seguir trechos do discurso do Governador Celso Ramos, proferido na ocasião:

"É fácil e é grato falar nesta oportunidade. Hoje se cumpre meta fundamental do meu governo. A constituição do Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina salda um compromisso. Mas se o Banco tivesse sido feito apenas para satisfazer promessa, eu não estaria aqui para registrar em ata o pronunciamento do Governador. Além de ter tido espaço fundamental na minha plataforma, o Banco é, em verdade, uma imposição do progresso catarinense. Iniciei a minha pregação afirmando que o índice de crescimento da renda per capita de Santa Catarina é inferior ao nacional. Apesar de aparentemente estável, a economia catarinense perde substância. Em 1947 a nossa participação na renda nacional alcançava 3%. Em 1955 descíamos a 2,7%. E em 1959 estávamos reduzidos a uma participação de 2,6%. Ano a ano as energias do povo se esvaem numa sangria que acabará por destruir a nossa vitalidade. Ano a ano a economia catarinense se marginaliza. De pouco adiantaria conhecer-se esta realidade se não se extraíssem, dos fatos, os ensinamentos que eles propiciam. A observação do

cientista acaba por afirmar a lei que rege os fenômenos. O Administrador ou o postulante à posição de comando deve agir e promover-se sobre os fatos. Penetrei essa realidade como poucos o fizeram. E como Governador conduzo a minha ação em consonância com o que os catarinenses me ensinaram.

Eu falava na minha pregação em um banco em que o agricultor pudesse sentar ao lado do comerciante. Eu falava em um banco em que o operário pudesse atuar em igualdade com o empresário. Eu falava em um banco que fosse do Estado para servir a todos. Eu vejo que o Banco de Desenvolvimento guarda nas linhas do seu estatuto, no corpo da sua administração, no sistema dos objetivos, uma estrita fidelidade aos pronunciamentos que fiz como candidato. Se proclamo esta identidade do fato com o compromisso, faço-o apenas, para ressaltar o empenho do governante em ser agudamente vinculado às origens do seu êxito.

O Banco não nasce ao improviso. Neste ano, e enquanto tramitavam os instrumentos da sua organização, o Governo preparava especialistas. Dez jovens catarinenses, engenheiros, economistas e advogados, estão aperfeiçoados em cursos e estágios do mais alto padrão. (...)

Deixo esta casa rejubilado e envaidecido. Alegro-me de poder viver este momento sobre o qual muitos fixaram dúvidas. Envaideço-me porque posso dizer que criei um instrumento de promoção da igualdade social. Aqui terão vez muitos dos que nunca tiveram o benefício do crédito. Aqui se distribuirão os meios que nascem da confiança que inspira o mutuário e não apenas das garantias que possa apresentar. Esta será uma Casa de Crédito, um Banco. E será, também, uma Casa do Povo." (BESC, 1997b)

Em 17 de janeiro, realizou-se a primeira reunião formal da nova diretoria, quando se tratou, entre diversos assuntos, da solicitação de um encontro quinzenal ou semanal da Diretoria com o Governador, para exposição do andamento das tarefas atribuídas ao Banco pelo Governo. Também foi acertada a organização da agência de Florianópolis, necessária para dar-se início às atividades da instituição (BESC, *ibidem*).

Aos diretores eleitos coube, ainda, encaminhar à SUMOC o pedido de expedição da *Carta Patente*, uma das exigências para o funcionamento do banco, o que foi atendido em 14 de junho de 1962. Além disso, em 12 de março de 1962, remeteram àquele órgão pedido de autorização para a instalação de agências nos municípios de Blumenau, Joinville, Lages, Tubarão, Itajaí, Capinzal, Porto União, Campos Novos, São Carlos, Taió, São João Batista, Presidente Getúlio, Santa Cecília, Xaxim e Herval do Oeste. Em caráter excepcional, ainda foram solicitadas as agências de Turvo, Seara, Vidal Ramos, Imaruí, Rio das Antas, Nova Veneza, Itapiranga e Ilhota. Entretanto, esta relação seria modificada posteriormente (em reunião de julho do mesmo ano), restringindo-se o pedido a Blumenau, Joinville, Lages, Tubarão, São João Batista, Presidente Getúlio, Herval do Oeste, Xaxim e São Paulo (BESC, *ibidem*).

Ainda em março do mesmo ano, a Diretoria aprovava o plano geral de organização do Banco, que foi ratificado na reunião do Conselho de Administração realizada em 7 de agosto de 1962, assim delineado: Diretoria, Órgãos de operações (Departamento de Crédito Especializado e Departamento de Crédito Geral), Órgãos auxiliares (Departamento de Administração e Departamento Técnico) (BDE, 1962c).

Dados esses passos, marcou-se o dia 21 de julho daquele ano como data inaugural do Banco, que contava, na época, com dezessete funcionários. Transcreve-se, parcialmente, o discurso do Governador do Estado, proferido na solenidade de inauguração.

"(...)

O Banco que hoje abre as suas portas é exatamente igual ao modelo concebido no momento em que o propus. Da composição dos órgãos administrativos à finalidades, tudo no fato é igual à idéia:

- O Banco - suporte financeiro do meu Plano de Governo;
- O Banco - captador e orientador das poupanças individuais;
- O Banco - órgão de fomento das atividades produtivas;
- O Banco - promotor do desenvolvimento econômico e social do Estado.

(...)

O sistema bancário, como atualmente se estrutura, tende a fortalecer os centros dinâmicos em detrimento das áreas periféricas da economia brasileira. E estas, ao invés de se beneficiarem com os impulsos do crédito, depauperam pelas distorções operadas pela sucção das áreas desenvolvidas. Em nosso Estado o fenômeno é alarmante. A análise do comportamento da renda interna revela o que sempre temos afirmado: a paralisia, a estagnação de Santa Catarina. A estrutura da renda entre 1947 e 1959 não sofreu nenhuma modificação sensível. Em 1947 a agricultura contribuiu com 52,3% para a formação da renda interna, contra 50,6% em 1959. Indústria e Serviços representavam respectivamente 47,7% e 49,4% nos anos de 47 e 59. Isto significa que nos últimos 15 anos não houve modificação estrutural representativa. Este é o desafio a que devemos responder. Uma das respostas é o Banco, além dos investimentos maciços que se operam nos setores da energia e dos transportes. O Banco está dotado de um esquema flexível de funcionamento que lhe deram os órgãos administrativos. Os recursos adjudicados pelo poder público ao BDE são de duas ordens: recursos de capital e quatro por cento da renda ordinária. Segundo as estimativas, até 1966 o Tesouro canalizará para o Banco cerca de 2 bilhões de cruzeiros. A esta quantia somar-se-á a capacidade de poupança de nossas populações, que o Governo, por intermédio do Banco, pretende estimular. Esta é a participação que eu sempre tive em mira dar à economia catarinense, para que a vida dos nossos filhos fosse menos agreste e as esperanças voltassem a renascer em quem já perdeu quase todos os estímulos." (BESC, 1997b)

### 6.3.3 Interiorização em S.C. e expansão das operações

Na época em que o BDE dava início às suas atividades, a produção catarinense não era adequadamente assistida por crédito; além disso, o Estado ocupava, no que se refere à repartição de recursos de financiamento entre os estados da federação, uma posição nitidamente desvantajosa, seja considerando-se o Brasil como um todo, seja levando-se em conta, somente, a região sul (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná), conforme se pode observar nas TAB. 13 e 14.

Na primeira, verifica-se que, embora a participação de SC na formação da renda nacional fosse de 2,7%, os empréstimos aplicados no Estado eram de apenas 0,74 % dos destinados ao total da federação (bancos em geral) e de 0,62%, no caso específico das aplicações do Banco do Brasil.

**TABELA 13**  
**EMPRÉSTIMOS SEGUNDO AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO**  
**SALDOS EM DEZ. 1962**

Em Cr\$ 1.000 – correntes

ESTADOS	PARTICIPAÇÃO NA FORMAÇÃO DA RENDA NACIONAL	EMPRÉSTIMOS (TOTAL)		BANCO DO BRASIL	
		VALOR	% EM RELAÇÃO AO BRASIL	VALOR	% EM RELAÇÃO AO BRASIL
SC	2,70	16.407.994	0,74	8.939.720	0,62
PR	6,60	102.826.521	4,64	51.626.508	3,62
RS	9,10	122.857.799	5,54	72.661.597	5,10

FONTE: BDE, 1964.

A TAB. 14 , voltada mais especificamente à região sul do País, mostra que, ao final de 1962, Santa Catarina recebia apenas 7% das aplicações de crédito da região, enquanto que o PR recebia 42% e o Rio Grande do Sul, o mais aquinhoado, 51%.

**TABELA 14**  
**REPARTIÇÃO DO CRÉDITO NA REGIÃO SUL DO BRASIL – SALDOS EM Dez. 62**

Em Cr\$ 1.000-correntes

ESTADOS	TOTAL DOS EMPRÉSTIMOS	BANCO DO BRASIL	% EM RELAÇÃO À REGIÃO
SC	16.407.994	8.939.720	7,0
PR	102.826.521	51.626.508	42,0
RS	122.857.799	72.661.597	51,0
REGIÃO SUL	242.092.294	132.227.825	100,0

FONTE: BDE, 1964

Nos primeiros tempos de funcionamento do Banco, a orientação quanto ao deferimento de crédito foi dada por uma resolução do Conselho de Administração de 7 de agosto de 1962, distribuindo os recursos próprios da organização da seguinte forma: 50 % para o crédito rural, 20% para o crédito para o desenvolvimento e profissional e 30% para o crédito comercial e público. A referida resolução estabeleceu ainda que 50% dos recursos decorrentes

do Art. 14 da lei de criação do Banco (recursos orçamentários do Governo do Estado para aumento do capital da instituição) seriam aplicados no crédito rural e 50% a critério da diretoria (BDE, 1962c).

Verifica-se grande ênfase no comprometimento das operações do BDE com o amparo às forças produtivas do Estado e ao desenvolvimento de sua infraestrutura, ao observar-se o crescimento real de 1.356 % das aplicações globais da instituição no período 1962-70, de acordo com a TAB. 15.

Aos recursos próprios do Banco, disponíveis para operações, adicionaram-se os oriundos de diversos fundos: em janeiro de 1965, a instituição tornou-se agente financeiro da “Coordenação Nacional do Crédito Rural - CNCR”; em março do mesmo ano, do “Fundo de Financiamento para a Aquisição de Máquinas - FINAME”; no mês de abril, credenciou-se como agente financeiro do “Fundo de Democratização do Capital das Empresas-FUNDECE”.

**TABELA 15**  
**BDE - APLICAÇÃO GLOBAL (1962- 1970)**

ANO	PREÇOS CORRENTES (1)	PREÇOS CONSTANTES (2)	ÍNDICE (PREÇOS CONSTANTES)
1962	678.830	15.137.909	100
1963	2.385.523	29.103.380	192
1964	3.494.363	22.014.486	145
1965	9.702.090	43.659.405	288
1966	14.458.677	46.267.766	305
1967	30.169.219	78.488.240	518
1968	71.535.670	148.708.350	982
1969	141.541.457	243.507.922	1608
1970	183.641.701	266.409.015	1759

(1) Em Cr\$

(2) Em R\$ de Set 99, calculados pelo Índice Geral de Preços - FGV

FONTE: BDE, 1968; BESC, 1970 E 1971

Merece destaque a criação do “Fundo de Desenvolvimento de Santa Catarina-FUNDESC”, em 23 de dezembro de 1963, cuja finalidade era promover estudos e projetos vinculados ao desenvolvimento econômico e social e oferecer financiamentos de estímulo a empreendimentos e serviços que visassem ao desenvolvimento econômico e social do Estado, de preferência em suas áreas economicamente menos desenvolvidas. O seu objetivo mais amplo era a elevação da taxa de crescimento do setor industrial, com todas as conseqüências econômicas e sociais daí resultantes. Foi constituído com o capital de 2 bilhões de cruzeiros e sua administração competia ao BDE, que operava como agente financeiro do Estado. Pode

avaliar-se a significância daquele valor, confrontando-o com o capital social do BDE, na época, que era de 300 milhões de cruzeiros. O FUNDESC foi reformulado no governo Ivo Silveira, em 26.8.68, pela Lei nº 4.223, e no governo Konder Reis (Lei nº 5.159, de 1975), quando foi substituído pelo Programa Especial de Apoio à Capitalização de Empresas – PROCAPE.

Os depósitos à vista do Banco, ainda no período 1962-70, cresceram 703% em termos reais, como demonstra a TAB. 16.

**TABELA 16**  
**BDE- SALDOS ANUAIS DOS DEPÓSITOS À VISTA E A PRAZO (1962-70)**

ANO	PREÇOS CORRENTES (1)	PREÇOS CONSTANTES (2)	ÍNDICE
1962	846.766	18.882.882	100
1963	2.668.441	32.554.980	172
1964	4.081.865	25.715.750	136
1965	9.574.483	43.085.174	228
1966	13.013.971	41.645.000	220
1967	20.470.819	53.256.883	282
1968	52.090.140	108.284.983	573
1969	102.935.776	177.090.709	937
1970	104.563.497	151.690.265	803

(1) Em Cr\$

(2) Em R\$ de Set 99, calculados pelo Índice Geral de Preços - FGV

FONTE: BDE, 1968, 1969b; BESEC, 1971.

Quanto à rede de agências, a SUMOC já havia autorizado em 1962 a instalação de várias filiais, o que se concretizaria, entretanto, somente a partir do ano seguinte. Assim, em 2 de setembro de 1963 foram abertas as primeiras portas da instituição no interior do Estado, na cidade de Presidente Getúlio. A esta se seguiria, até 1970, a inauguração de mais 39 agências, especificadas no Quadro 7.

Em agosto de 1965, a Diretoria criou a Caixa de Assistência dos Funcionários, somente da hoje existente Fundação Codesc de Seguridade Social-FUSESC. Entretanto, a preocupação da direção com o quadro funcional do Banco existiu desde sua criação, quando objetivou contar com técnicos de nível superior e de nível médio capazes para o atendimento não somente das necessidades administrativas da instituição, mas também das do próprio Estado. Assim, técnicos foram treinados em cursos da CEPAL, cursos de crédito, cursos em desenvolvimento industrial e planejamento econômico nos Estados Unidos, bolsas de estudos na Alemanha e estágios no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDE. O referido treinamento capacitou-os, inclusive, para preparar diversos projetos encaminhados ao Fundo de Acordo do Trigo – Ponto IV, ao Fundo Alemão de Auxílio aos Países em Desen-

volvimento, à Aliança para o Progresso, ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, ao Banco Nacional de Crédito Cooperativo, ao Serviço Social Rural, etc. (BESC, 1997b e Schmitz, 1991).

**QUADRO 7**  
**REDE DE AGÊNCIAS DO BDE (1962-1970)**

INAUGURAÇÃO	AGÊNCIAS	AGÊNCIAS EXISTENTES
21.7.62	Florianópolis – Central	1
2.9.63	Presidente Getúlio	2
23.9.63	Xaxim	3
26.9.63	Joinville	4
30.10.63	São Paulo	5
13.10.63	Tubarão	6
16.10.63	Herval D'Oeste	7
21.10.63	Lages	8
21.10.63	São João Batista	9
29.10.63	Blumenau-Centro	10
23.1.64	Rio de Janeiro	11
22.7.64	Seara	12
15.12.64	Turvo	13
23.1.65	Porto União	14
20.2.65	Taió	15
25.5.65	Caçador	16
19.6.65	Imaruí	17
7.7.65	Chapecó	18
15.7.65	Rio do Sul	19
16.7.65	Santa Cecília	20
19.7.65	Criciúma-Centenário	21
20.7.65	Itajaí	22
22.4.66	Benedito Novo	23
22.4.66	Tangará	24
23.4.66	Campo Alegre	25
24.4.66	Mafra	26
25.4.66	São Bento do Sul	27
26.4.66	Campos Novos	28
27.4.66	Capinzal	29
6.5.66	Dionísio Cerqueira	30
19.5.66	Rio das Antas	31
26.6.67	Anita Garibaldi	32
14.8.67	Brusque	33
10.2.68	Videira	34
4.3.68	Itapiranga	35
10.3.68	Curitibanos	36
14.3.68	Concórdia	37
15.3.68	São Miguel do Oeste	38
8.9.68	Jaraguá do Sul	39
10.10.68	Xanxerê	40
8.12.68	Canoinhas	41

FONTE: BESC, 1997b

#### 6.3.4 Transformação do BDE em banco comercial (Banco do Estado de Santa Catarina S/A)

Como foi relatado no capítulo 5, a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, reestruturou o sistema financeiro nacional, definindo as características e as áreas específicas de atuação das instituições financeiras, além de transformar a SUMOC e seu Conselho no Banco Central do Brasil e no Conselho Monetário Nacional, respectivamente.

As prescrições da referida lei, alicerçadas no princípio da especialização, delimitavam áreas de atuação das instituições, restringindo seus âmbitos de ação na captação e aplicação de recursos específicos, de modo a que umas não interferissem nas operações das demais. A Resolução 93, de 26 de junho de 1968, dirigiu-se especificamente aos bancos estaduais de desenvolvimento, impedindo-os de atuar como bancos comerciais. Essas instituições, em virtude de sua natureza especial, não mais poderiam manter dependências (agências ou escritórios com escrita própria), admitindo-se, exclusivamente, a existência de representações, sem movimentação de fundos, fora do âmbito de suas sedes respectivas. Os bancos enquadrados nessas condições tiveram o prazo de até 30 de junho de 1970 para se adaptarem às novas normas.

O BDE, em face dessas prescrições, cuidou de realizar as alterações necessárias. Desse modo, a Assembléia Geral Extraordinária de 29 de abril de 1969 aprovou a reforma dos estatutos sociais do BDE, transformando-o em banco comercial restrito, nos termos da Lei nº 4595 e alterando sua razão social para *Banco do Estado de Santa Catarina*. Os novos estatutos garantiam à instituição, entretanto, vasta margem de aplicações na área de crédito a médio e longo prazos, em várias carteiras, possibilitando-lhe manter-se como agente de organismos de financiamento internos e externos. Teve garantida, assim, a prerrogativa de continuar realizando operações peculiares de um banco de desenvolvimento, juntamente com o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE (BDE, 1969d).

É interessante notar que os relatórios da Diretoria referentes aos anos 1969 e 1970 não fazem menção a essa mudança, embora o novo nome (“Banco do Estado de Santa Catarina”) conste das capas dos citados documentos e encabecem as demonstrações financeiras publicadas. Entretanto, a sigla “BDE” continuava a ser profusamente utilizada nas diferentes seções daqueles relatórios oficiais, como que se o corpo diretivo (e os funcionários da instituição) se recusassem a assimilar a mudança efetivada em decorrência da reforma do sistema financeiro nacional. A sigla “BESC” somente passa a ser utilizada no início da nova direção da instituição, já no Governo Colombo Machado Sales, que se iniciou em 1971.

Em setembro de 1969, o BDE (já denominado Banco do Estado de Santa Catarina, a essa altura) dá o primeiro passo para a constituição de um grupo financeiro do governo estadual, com a aquisição da Companhia Catarinense de Crédito, Financiamento e Investimentos, pertencente a um grupo de investidores privados. Essa empresa teve sua razão social alterada,

em julho de 1972, para BESC Financeira S.A. – Crédito, Financiamento e Investimentos (BESCREDI).

Ao final de 1969, também foi criada pelo Governo Estadual a Caixa Econômica Estadual de Santa Catarina - CEESA, com a finalidade de captar recursos de poupança e aplicá-los em pessoas físicas. Um ex-dirigente do BESC, entrevistado, afirmou que a CEESA “foi criada como um banco do povo, para atender o pequeno – o pequeno funcionário público, o pequeno comerciante, o pequeno empresário.” Perguntado se a Caixa não se colocava, àquela altura, como concorrente do BESC, respondeu que julgava que sim, tanto na captação de recursos, como na aplicação de recursos; havia, inclusive, um grande número de clientes comuns às duas instituições. Tal concorrência não agradou a direção do BESC no período, segundo o entrevistado.

#### 6.4 ANÁLISE TEÓRICA DO PERÍODO ESTRATÉGICO I

Será realizada, nesta seção, a análise teórica da etapa referida, com base na descrição do ambiente e dos eventos críticos apresentada anteriormente. Abrangerá a identificação dos *stakeholders* relevantes e das implicações estratégicas resultantes da interação daqueles e o Banco; o reconhecimento, o processo de formação e a classificação das estratégias desenvolvidas; a classificação do(s) tipo(s) estratégico(s) peculiar(es) à organização; e o posicionamento da instituição no esquema de Hrebiniak e Joyce (1985), relativo ao grau de determinismo ambiental e à capacidade de escolha estratégica da organização, no período considerado.

##### 6.4.1 *Stakeholders* relevantes

Como já foi exposto no capítulo 3, certos agentes, localizados dentro e fora da organização, exercem papel predominante no processo de adaptação estratégica nela desenvolvido. Constituem os denominados *stakeholders*, conceituados como qualquer indivíduo ou grupo que pode afetar o alcance dos objetivos organizacionais, ou que é afetado pelo alcance destes objetivos (Freeman e Reed, 1983).

Em virtude da importância desses agentes para a análise da adaptação estratégica do BDE no período em tela, constam do Quadro 8 aqueles que foram considerados mais relevantes. Também no referido quadro são arroladas as implicações estratégicas da mútua influência organização-*stakeholders*, isto é, as conseqüências daquele inter-relacionamento no processo de adaptação estratégica do Banco.

O Governo Estadual, acionista majoritário do BDE, foi o mais importante *stakeholder* da organização no período, constituindo-a principal agente financeiro dos seus programas

administrativos, tanto do PLAMEG (governo Celso Ramos), como do PLAMEG II (governo Ivo Silveira). Celso Ramos, discursando na solenidade de inauguração do Banco, denominou-o “suporte financeiro do meu Plano de Governo”, “órgão de fomento das atividades produtivas” e “promotor do desenvolvimento econômico e social do Estado”. Tal propósito emergiu efetivamente do papel, pois o Banco recebeu as funções de caixa do Tesouro Estadual, e de administrador de fundos importantes, destacando-se o FUNDESC, a partir de 1963. Era íntimo e freqüente o contacto do Governador Celso Ramos com a Diretoria do Banco; esta chegou a solicitar-lhe, inclusive, a realização de audiências quinzenais, para que aquela autoridade estivesse a par da evolução dos negócios da instituição. Do Governo partiram as diretrizes principais que deveriam orientar os rumos da organização; entretanto, um dos dirigentes do Banco, na época, afirmou em entrevista que não havia interferência do Governador nas operações regulares da instituição.

#### QUADRO 8

#### STAKEHOLDERS RELEVANTES NO PERÍODO 1962-70 E SUAS IMPLICAÇÕES ESTRATÉGICAS

STAKEHOLDERS	IMPLICAÇÕES ESTRATÉGICAS
1. Governo Estadual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco como principal agente financeiro dos programas do Governo Estadual</li> </ul>
2. Clientes	
3. SUMOC (Banco Central)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ênfase no amparo às forças produtivas do Estado e ao desenvolvimento de sua infra-estrutura</li> </ul>
4. Concorrentes	
5. Empregados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansão da rede de agências e interiorização</li> </ul>
6. Sindicatos dos bancários	

Os clientes, especialmente os empreendimentos produtivos, também foram *stakeholders* influentes do Banco, como alvo intermediário das aplicações voltadas ao desenvolvimento econômico e social do Estado. Sua importância pode ser medida pelo volume de recursos financeiros alocados e pelo universo de empresas atendidas, especialmente pelo FUNDESC, algumas das quais hoje representam grandes forças da economia catarinense e nacional, tais como a Embraco, Hansen, Tupy, Weg, Ceval e Consul, entre outras tantas. Em entrevista, um dos dirigentes do BDE daquela época afirmou que havia grande identidade entre a direção do Banco e os principais empresários de Santa Catarina; estes eram conhecidos individualmente “pelo nome”.

Também receberam atenção especial os clientes de menor expressão financeira, tais como os agricultores, os funcionários e a população de forma geral, por meio da estratégia de expansão física da rede de agências, fazendo com que o Banco estivesse mais perto das co-

munidades do interior, tendo sido implantadas cerca de 6 agências por ano, na média do período.

A Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC posicionou-se como *stakeholder* importante na fase de implantação e de expansão física inicial do Banco, por sua função de autoridade monetária, ao lado do Banco do Brasil e do Tesouro Nacional. Assim, coube-lhe deliberar sobre os estatutos do Banco, o projeto da subscrição pública de ações, a expedição da carta-patente e a instalação das diversas agências. Em face de suas deficiências estruturais, entretanto, estava à margem da execução da política monetária, faltando-lhe, inclusive, as bases legais para impor maior disciplina às operações bancárias. Seu relacionamento com a direção do Banco era amistosa, segundo um diretor da época, entrevistado, para aquele órgão vigorava o preceito de “entre sem bater”. Nessa mesma linha, um funcionário afirmou em entrevista que o posicionamento da SUMOC era “de confiança em relação aos procedimentos do BDE”, exercendo, com este viés, o acompanhamento dos negócios da instituição.

O Banco Central do Brasil, que sucedeu a SUMOC após a reforma bancária de 1964, iniciou sua estruturação no período, buscando suprir as lacunas da organização que lhe deu origem, para exercer com plenitude a função de autoridade monetária, o que só conseguiu alcançar a partir de 1985.

Tendo como missões singulares atuar como agente de desenvolvimento econômico e social, como braço financeiro dos Planos de Governo e como administrador em Santa Catarina de diversos fundos importantes, o BDE apresentava-se à concorrência com uma vantagem competitiva considerável. De outro lado, sua função de caixa do Tesouro Estadual lhe proporcionava uma significativa quantidade de recursos que lhe proporcionavam liquidez, base de alavancagem de negócios e rentabilidade. A concorrência, por certo, ressentiu-se com o início de suas atividades, especialmente pelo processo intensivo de interiorização de suas agências. É importante salientar que, no período, desapareceram dois bancos catarinenses, absorvidos por outras instituições de maior porte, como já foi visto: o Banco de Indústria e Comércio de Santa Catarina (1968) e a Casa Bancária Germano Stein (1969). Especialmente o primeiro deve ter sido impactado pela atuação do novo Banco, pois, no governos udenista anterior, contava com depósitos significativos do Tesouro Estadual, na ausência de uma instituição financeira oficial que pudesse fazê-lo.

Os empregados da instituição também devem ser considerados *stakeholders* relevantes, especialmente na fase inicial dos trabalhos da instituição. Como já foi explanado neste capítulo, a direção do Banco deu atenção especial à preparação técnica dos quadros funcionais, fazendo, inclusive, que colaborassem em projetos de interesse específico do Governo do

Estado. Merece destaque, ainda, a criação da Caixa de Assistência dos Funcionários, em 1965, ancestral da Fundação Codesc de Seguridade Social-FUSESC, hoje em funcionamento.

Por fim, deve destacar-se a influência exercida sobre o Banco pelos sindicatos dos bancários, o que os classifica, também, como *stakeholders* relevantes. Isto ocorreu, entretanto, em apenas na parte inicial do período estratégico, de 1962 a 1964, quando eclodiu o movimento militar de março. Apesar do BDE estar apenas iniciando suas atividades, e o quadro de pessoal ser reduzido, os funcionários foram conduzidos à greve nos anos de 1962 e 1963, em função do não atendimento de suas reivindicações.

Um dirigente sindical da época, em entrevista, afirmou que a ação sindical em Santa Catarina ampliou-se a partir da posse de João Goulart na Presidência da República, em setembro de 1961, e não se atrelava, em sua quase totalidade, aos partidos políticos então existentes. Os quadros de direção eram formados, em sua quase totalidade, pelos funcionários do Banco do Brasil, e voltavam-se predominantemente à defesa dos interesses daquela classe de trabalhadores. Um funcionário do Banco daquela época, entrevistado, confirmou tanto a característica ativa do sindicato, quanto seu posicionamento apartidário.

O processo de repressão política desencadeado pelo governo militar, a partir de 1964, desmontou o movimento sindical, que somente foi renascer na década seguinte, quando teve início o processo de distensão política.

#### 6.4.2 Principais estratégias organizacionais

A análise do período permite destacar três estratégias organizacionais relevantes, claramente identificadas na descrição dos eventos críticos que demarcaram o período em estudo:

- Atuação como agente financeiro dos programas do Governo Estadual;
- Atuação como órgão de fomento das atividades produtivas no Estado, contribuindo para o seu desenvolvimento econômico e social.
- Busca da presença física em todo o território catarinense (expansão física e interiorização).

Podem ser classificadas, no conceito de Mintzberg, como *deliberadas*, isto é, foram pretendidas e planejadas antecipadamente, quer nos Planos de Governo, quer na Lei de criação do Banco, quer nos seus estatutos sociais. Sua implementação deu-se por meio das ações operacionais e administrativas desenvolvidas pela direção e corpo funcional, ao longo do período.

#### 6.4.3 Tipo de adaptação organizacional estratégica

Já foi apresentado, no capítulo 3 desta tese, o conjunto de arquétipos de adaptação organizacional formulado por Miles e Snow (1978); esses tipos (ou modos), que os autores de-

nominam *tipos estratégicos*, configuram padrões de comportamento estratégico peculiares que emergem quando a organização procura responder às demandas do ambiente, possuindo cada um deles uma configuração particular de tecnologia, estrutura e processo, consistentes com suas estratégias.

Grande parte do período em análise consistiu nos primeiros movimentos operacionais da instituição no sentido de sua implantação e funcionamento. Naturalmente, tudo era novo para o Banco que dava seus passos iniciais. O seu próprio domínio organizacional, isto é, o conjunto do alcance de seus produtos, população que atende e serviços que presta (Thompson, 1967), foi criado e consolidou-se progressivamente no período. Mas, a despeito dessas características de organização em início de atividade, poder-se-ia classificar o BDE como uma organização *analista*. Segundo Miles e Snow (ibidem), esses tipo consiste nas organizações que buscam alocar e explorar novos produtos e oportunidades mercadológicas, enquanto, simultaneamente, mantém uma base firme base de produtos tradicionais e clientes.

#### 6.4.4 Determinismo ambiental e capacidade de escolha estratégica

Utilizando-se o modelo de Hrebiniak e Joyce (1985) para o período em análise (1962-1970), pode-se posicionar o BDE no quadrante I (*Escolha estratégica*), como se justificará a seguir (FIG. 9).

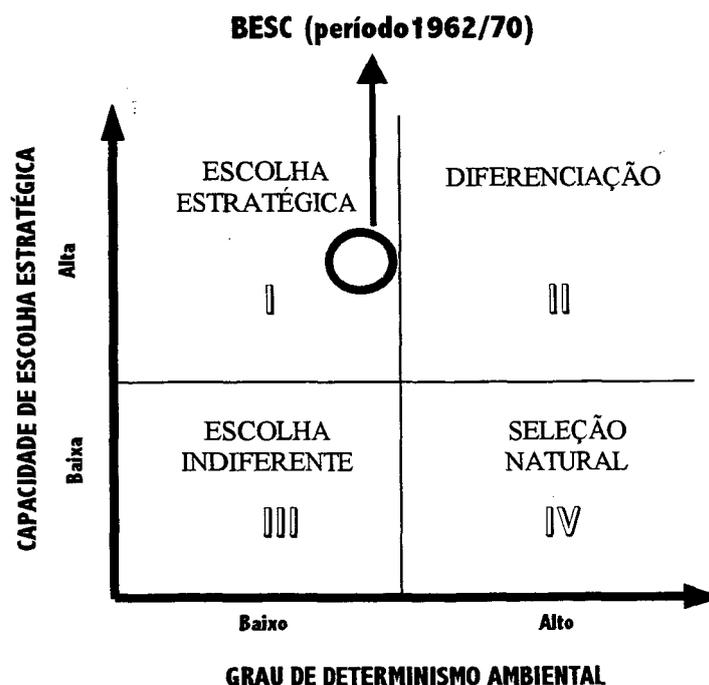


FIGURA 8 : Posicionamento estratégico do BDE (1962-1970)

FONTE: Hrebiniak e Joyce (1985)

O quadrante indicado é formado por um baixo nível de determinismo ambiental, ao lado de um nível elevado de capacidade de escolha estratégica. O baixo nível de determinismo ambiental decorre da modalidade de interferência externa no sistema bancário realizada, inicialmente, pela SUMOC (até 1964), e posteriormente pelo BANCO CENTRAL DO BRASIL - e que se aplica, também, ao BDE, no período em análise.

A SUMOC funcionava como um órgão conselheiro, não possuindo estrutura de controle monetário satisfatório, sendo muito limitado seu poder de decisão; assim, esta ficava à margem do processo de execução da política monetária, não atuando como um verdadeiro banco central, sendo incapaz, inclusive por falta de bases legais, para impor maior disciplina às operações bancárias e maiores penalidades às instituições faltosas.

O Banco Central do Brasil, criado em 1964, padeceu, nos seus primeiros anos de existência (até 1985), das vulnerabilidades de sua antecessora; embora fosse o banco emissor, realizava as emissões em função das necessidades do Banco do Brasil e, conquanto fosse o banco dos bancos, não detinha com exclusividade os depósitos das instituições financeiras, que recolhiam suas reservas voluntárias ao Banco do Brasil, além de diversas outras disfunções (Banco Central do Brasil, 1999).

Desse modo, em função das deficiências operacionais das autoridades monetárias, as instituições financeiras (entre elas, o BDE) atuavam num ambiente, que, a despeito da legislação impor certos ritos relativamente à autorização de funcionamento (estatutos, cartas patentes, autorização para ampliação de capital), deixava larga faixa de possibilidades ao aproveitamento das oportunidades do mercado, observadas as leis e a regulamentação vigentes.

Portanto, naquilo que não colidia com as limitações impostas pela regulamentação das autoridades monetárias, a direção do BDE ficava com liberdade de manobra razoável para concretizar as propostas dos Planos de Governo e atender as necessidades da clientela, especialmente a localizada em Santa Catarina.

As características apresentadas no período em análise indicam, desse modo, o posicionamento da organização no quadrante I do modelo teórico de Hrebiniak e Joyce, por eles denominado *escolha estratégica*.

## CAPÍTULO 7

### PERÍODO ESTRATÉGICO II: FORMAÇÃO DO GRUPO FINANCEIRO BESC (1971-1975)

#### 7.1 VISÃO SINTÉTICA DA ECONOMIA CATARINENSE NO PERÍODO

No âmbito demográfico, destacam-se dois fenômenos: a desaceleração do ritmo de crescimento populacional e o processo de urbanização. Assim, verifica-se a queda da taxa média anual de crescimento demográfico de 3,1% (período 1960-70) para 2,3% (período 1970-1980); de outro lado, a participação do setor urbano no total da população se amplia de 42,9%, em 1970, para 59,4%, em 1980, em função da taxa de crescimento negativo do setor rural, no período 1970-1980 (TAB. 17). Neste último ano, portanto, Santa Catarina se transformava em estado urbano, tendo como principais focos de atração dos migrantes, na década de 70, as cidades de Joinville, Blumenau, Florianópolis, São José, Lages, Criciúma e Chapecó. Dentre os dez maiores municípios catarinenses, oito tiveram taxas de crescimento superiores à média estadual, destacando-se São José, Joinville e Chapecó (Cunha, 1992).

**TABELA 17**  
**SC - TAXA DE URBANIZAÇÃO (1970-1980)**

ITEM	Em 1.000 hab.	
	1970	1980
POPULAÇÃO URBANA	1.246,0	2.154,2
POPULAÇÃO TOTAL	2.901,7	3.627,9
POPULAÇÃO URBANA / TOTAL (%)	42,9	59,4

FONTE: Cunha, 1992 – Adaptado

Como foi relatado no capítulo 4, o Brasil viveu uma etapa de crescimento econômico extraordinário no período 1968-1973, apresentando uma taxa média de crescimento do PIB de 11,2% a.a., sobressaindo-se a expansão do setor de bens duráveis de consumo como fator de dinamismo; tais indicadores configuraram a época que ficou conhecida como o “milagre brasileiro”.

O crescimento econômico de Santa Catarina, no período 1970-1975, foi superior ao do Brasil e da região sul, alcançando 14,8%, como pode ser observado na TAB. 18; destaca-se positivamente o setor industrial e o setor de serviços. O primeiro, com um crescimento de 17,6% - maior taxa do período, quer se considere a região sul, quer se considere o País; o segundo, com uma taxa de crescimento médio de 14,5 %, também a maior, tanto da região sul, quanto da média nacional. Já o setor agrícola se expande apenas 10,6%, com um desempenho precário, sendo o pior da região sul e menor do que o crescimento nacional.

**TABELA 18**  
**REGIÃO SUL – CRESCIMENTO DOS PRODUTOS GLOBAL E SETORIAL (1970/1975)**

UNIDADE GEOGRÁFICA	Em % a.a.			
	GLOBAL	AGRICULTURA	INDÚSTRIA	SERVIÇOS
PARANÁ	15,9	18,7	17,2	13,7
SANTA CATARINA	14,8	10,6	17,6	14,5
RIO GRANDE DO SUL	12,5	12,0	15,9	11,2
REGIÃO SUL	14,0	14,6	16,7	12,5
BRASIL	10,7	12,5	11,4	9,8

FONTE: Cunha, 1992 – Adaptado

A participação de Santa Catarina (TAB. 19) na renda interna do País avançou 0,5 pontos percentuais no período 1970-1975, correspondendo a um crescimento de 20%.

**TABELA 19**  
**REGIÃO SUL- PARTICIPAÇÃO NA RENDA INTERNA BRASILEIRA**

ESTADO	Em %		
	1959	1970	1975
PARANÁ	5,4	5,3	6,7
SANTA CATARINA	2,4	2,5	3,0
RIO GRANDE DO SUL	8,4	8,1	8,8
REGIÃO SUL	16,2	15,9	18,5

FONTE: Cunha, 1992 – Adaptado

Relativamente ao setor de transportes, em 1976 existiam em Santa Catarina 310 km de estradas estaduais asfaltadas e 1.693 km de estradas federais na mesma situação. Este quadro era bem melhor do que o de 1960, quando o total das vias pavimentadas não atingia 150 km. Entre 1970 e 1978, foi realizado um grande número de obras, aprimorando o sistema viário asfaltado. Assim, a BR 101 - rodovia longitudinal que liga o Rio Grande do Sul, Santa Catarina e o Paraná ao restante do Brasil - foi concluída em 1971; somente em 1975 é que se alcançou a integração da região Oeste e do vale do Rio do Peixe com as áreas litorâneas, mediante o asfaltamento do trecho da BR-116 (São Miguel do Oeste) e da BR-282, que se completou com a BR-470, facilitando muito o escoamento da produção e o deslocamento de pessoas (Cunha, 1992).

No que toca às telecomunicações, nos anos 70 foram promovidos grandes aperfeiçoamentos (qualitativos e quantitativos), com o aproveitamento dos avanços da tecnologia, na época. Dentre eles, destacam-se o incremento dos terminais telefônicos disponíveis (de 36.534 em 1974, para 51.498 em 1975); a implantação do sistema de DDD (discagem direta à distância) em Blumenau (1970), em Joinville (1972) e do DDI (discagem direta internacional) em Blumenau (1974), disseminando-se posteriormente por outros pólos e cidades do Estado. Os referidos avanços, somados ao novo panorama do setor viário, permitiram a ligação das diversas “ilhas” em que estava subdividida a economia catarinense e a integração dos diferentes segmentos do espaço estadual.

A criação de fontes de recursos institucionais importantes, na década de 1960 (tais como o BDE, o BRDE e o FUNDESC), aliada à disponibilidade de outros fundos federais (Financiamento à Pequena e Média Empresa – FIPEME, Financiamento a máquinas e Equipamentos Nacionais – FINAME, por exemplo), permitiram a viabilização de um grande volume de investimentos no período 1970-1975, os quais não estariam disponíveis com os antigos mecanismos de financiamento. No subsídio à formação de capital, destaca-se o papel do FIPEME e do FINAME, pois estes fundos ofereciam, com abundância, recursos de médio e longo prazos de amortização, geralmente com juros subsidiados.

## 7.2 CONJUNTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA CATARINENSE: GOVERNO COLOMBO SALLES (1971-1975)

Em 1970, estando em pleno vigor as determinações do regime militar, instaurado em 1964 e radicalizado em 1968 pelo Ato Institucional nº 5, era presidente da República o General Garrastazú Médici. Os futuros governadores dos Estados, que tomariam posse em 1971, não mais seriam eleitos por meio do pleito direto, e sim, por intermédio *da eleição indireta*. Este processo compreendia duas etapas: indicação pelo presidente da República e eleição pela maioria absoluta do colégio eleitoral formado pela Assembléia Legislativa, em sessão pública e votação nominal.

Em 23 de abril daquele ano, dentro desse panorama político, o presidente Médici comunicava ao governador Ivo Silveira e ao senador Atilio Fontana, presidente da Aliança Renovadora Nacional – ARENA, que o novo chefe do Poder Executivo seria o engenheiro Colombo Machado Salles, um técnico desvinculado da política partidária de Santa Catarina. Em 3 de outubro, os deputados arenistas da Assembléia Legislativa homologam o nome do novo governador, que tinha Atilio Fontana como vice. A posse dos novos mandatários ocorreu em 15 de março de 1971.

Colombo Salles realizaria um governo tecnicamente planejado, sem intervenção político-partidária, cuja ação seria orientada pelo documento denominado *Projeto Catarinense de Desenvolvimento*, uma versão estadualizada do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), embora tivesse metas mais audaciosas.

O referido plano sustentava-se na busca do diagnóstico situacional, ouvidas as lideranças comunitárias, por intermédio das doze associações de municípios existentes no Estado, em 1970. Essas entidades passaram a produzir diagnósticos e estudos, orientados no sentido de fornecer os elementos necessários à elaboração de um plano de desenvolvimento que atendesse às aspirações da população. Desse modo, ao se distanciar, de certo modo, dos municípios, perdia em conteúdo político (Mattos, 1973).

Levantadas as necessidades, foram reunidas em quatro grupos: de ordem geral, infra-estrutura econômica, infra-estrutura social e desempenhos econômicos. Em face destas, o plano elegeu as seguintes prioridades:

1. Modernização administrativa;
2. Integração estadual,
3. Revolução nos transportes-comunicações e consolidação do sistema energético;
4. Aceleração da expansão industrial e respectiva modernização (aumento do nível de emprego), incluindo a indústria turística;

5. Aumento da produtividade da agropecuária;
6. Modernização do setor terciário;
7. Consolidação de sólido sistema financeiro e de assistência técnica aos três setores da economia;
8. Fortalecimento e expansão do sistema de treinamento dos recursos humanos em todos os níveis de seu desempenho;
9. Manutenção do espírito de ordem e disciplina públicas;
10. Atendimento às implicações dos objetivos nacionais atuais: revolução na educação e aceleração do programa de saúde e saneamento, revolução na agricultura-abastecimento; aceleração do desenvolvimento científico-tecnológico e fortalecimento do poder de competição da indústria nacional. (Mattos, *ibidem*)

Essas prioridades deram origem a doze programas, nos quais foram alocados investimentos, com as respectivas fontes de recursos. Destes recursos, o Tesouro Estadual responderia pelo montante de 30%; os restantes 70% viriam de fontes externas ao Tesouro (empréstimos e financiamentos externos, transferências da União, convênios, ajuda e cooperação técnica ou financeira de diversas origens, etc.). Em face do desafio que essa captação constituiria, foi criado um Grupo Permanente de Captação de Cooperação Técnica e Financeira, para coordenar as ações necessárias à obtenção dos mesmos (Mattos, *ibidem*).

Ainda segundo Mattos (*ibidem*), por meio do Projeto Catarinense de Desenvolvimento tentava-se no Estado, pela primeira vez, a compatibilização dos grandes indicadores econômicos (variáveis macroeconômicas) com as metas setoriais desejadas. Assim, como meta global, o Projeto pretendia viabilizar a duplicação do Produto Interno Bruto e da renda pessoal em 7 a 8 anos; para isso, a expansão econômica deveria situar-se entre 11% e 12%, em média, no quadriênio governamental. O referido autor afirmou que o PLAMEG sobressaiu-se no *diagnóstico*, enquanto que o Projeto Catarinense, mesmo com seus eventuais excessos, no *prognóstico*.

*Ação Catarinense de Desenvolvimento* foi o nome dado à realização progressiva das metas preconizadas pelo Projeto. No que toca à evolução do PIB, a meta foi ultrapassada no período governamental, pois, conforme se pôde observar na TAB. 18, a média de crescimento daquele indicador foi de 14,8%. Outros indicadores de desempenho da ação governamental acham-se indicados na seção anterior, que apresentou uma visão sintética da economia catarinense no período 1970-75.

### 7.3. EVENTOS RELEVANTES DO PERÍODO ESTRATÉGICO

O Quadro 9 apresenta os eventos que influenciaram intensamente a formação das estratégias e as mudanças estratégicas ocorridas na organização; indicam-se, ainda, aspectos significativos do ambiente operacional e do ambiente geral relacionados àqueles eventos. Será realizado, a seguir, o detalhamento do referido quadro.

#### 7.3.1 Formação do Grupo Financeiro BESC

Em 1971 foi adquirida a Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários de Santa Catarina – DIVESC, cuja denominação foi alterada, no ano seguinte, para BESC Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. – BESCVAL. Também foi constituída no mesmo ano a BESC Turismo S.A. -BESCTUR, empresa de prestação de serviços e, simultaneamente, de apoio à expansão turística no Estado.

Dessa forma, o ano de 1971 será tido como o da busca de integração das diferentes agências financeiras dependentes do Estado num sistema ordenado de resposta à problemática do crédito em Santa Catarina. O Grupo Financeiro BESC era formado, então, pelo Banco do Estado de Santa Catarina – BESC, com o controle acionário do Governo do Estado; o BESC, por sua vez, controlava a Companhia Catarinense de Crédito, Financiamento e Investimentos (que se transformaria em BESC Financeira S.A., Crédito Financiamento e Investimentos - BESCREDI, em 1972), a Distribuidora de Títulos e Valores Imobiliários e a BESC Turismo. A BESCREDI instituiu e administrava o Fundo Santa Catarina de Investimentos e o Fundo Catarinense de Investimentos – Decreto Lei 157. Guardavam autonomia decisória, mas atuavam integradamente com o grupo financeiro a Caixa Econômica Estadual e a agência do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul- BRDE.

Acresça-se, ainda, que o BESC continuava como agente do Fundo de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina – FUNDESC. Ao grupo financeiro se agregariam, em 1972, a BESC Corretora de Seguros e Administradora de Bens – BESCOR, e, em 1973, a BESC S.A. Serviços Técnicos de Comunicação, que se destinava a promover a publicidade das empresas integrantes do sistema financeiro, bem como, futuramente, de outras empresas e setores governamentais. A BESC S.A. Corretora de Títulos, Valores e Câmbio foi constituída em dezembro de 1974 e sua autorização de funcionamento foi concedida pelo Banco Central em julho de 1975 (BESC, 1972, 1973, 1974 e 1997b).

**QUADRO 9**

**EVENTOS RELEVANTES DO PERÍODO ESTRATÉGICO II (1971-1975)**

DATA	EVENTO	AMBIENTE OPERACIONAL	AMBIENTE GERAL
1971-1972	Formação do Grupo Financeiro BESC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades monetárias: Banco Central do Brasil, Banco do Brasil;</li> <li>• Início e desenvolvimento do Governo Colombo Salles;</li> <li>• Estruturação do Projeto Catarinense de Desenvolvimento e da Ação Catarinense de Desenvolvimento;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governo Médici (1969-1974);</li> <li>• Extraordinária expansão econômica no Brasil (até 1973);</li> <li>• Primeiro choque do petróleo (1973);</li> <li>• Início do governo Ernesto Geisel (março de 1974).</li> </ul>
1972-1975	Expansão como banco comercial e continuidade da interiorização no Estado		

Essa tendência à conglomeração sustentava-se, de um lado, no desenho do Sistema Financeiro Nacional oriundo da Lei 4.595 (Lei da reforma bancária, de dezembro de 1964), baseado no princípio da especialização de funções; de outro, na imitação das iniciativas de outros sistemas financeiros estaduais, notadamente os de São Paulo e do Rio de Janeiro, conforme o afirmou, em entrevista, um ex-dirigente do BESC.

Entretanto, em 1970, ainda no governo anterior, havia sido realizada tentativa de criação de uma empresa “holding” para o sistema financeiro estadual, a Administradora Financeira Catarinense S.A. – ADFSC, sociedade de economia mista, por intermédio da Lei nº 4.424, de 30 de janeiro de 1970, cujos artigos 2º e 3º assim estavam redigidos:

“Art. 2º - A ADFSC terá por objeto a propriedade e administração das ações de empresas que comporão um sistema, denominado Sistema Financeiro Estadual, a fim de centralizar a coordenação, orientação, controle e fiscalização da atuação das empresas subsidiárias, encarregadas de executar a política financeira do Governo do Estado, conduzindo suas atividades de maneira integrada e visando a capitalização e expansão da economia catarinense.

Art. 3º - Passam a integrar o sistema financeiro estadual as seguintes sociedades já existentes:

- a) Banco do Estado de Santa Catarina S.A.
- b) Companhia Catarinense de Crédito, Financiamento e Investimento S.A.

§1º - Com idêntica finalidade à mencionada no artigo anterior, e respeitadas as limitações decorrentes da autonomia que lhes é própria, integram o sistema:

- a) Caixa Econômica Estadual de Santa Catarina
- b) Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo-Sul
- c) Fundo de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina.”

(Santa Catarina, 1971a)

A citada lei seria alterada em julho do mesmo ano, pela Lei nº 4.501, de 24 de agosto, que transformava a ADFSC em empresa pública, em face da ocorrência de benefícios tributários (Santa Catarina, 1971b). Entretanto, em dezembro daquele ano, o governador Ivo Silveira encaminha à Assembléia Legislativa a reforma administrativa preparada pelo sucessor Colombo Salles, que se configuraria na Lei 4.547, de 31 de dezembro de 1970. Esse documento extinguiu a ADFSC e estabelecia que as empresas integrantes do Sistema Financeiro Público estadual ficariam ligadas diretamente ao gabinete do Governador (Santa Catarina, 1971c).

A idéia da criação da “holding” do sistema financeiro estadual seria, então, abandonada por alguns anos, ressurgindo apenas em 1975, com a criação da Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina- CODESC, já no governo Konder Reis.

Ouvido, em entrevista, a respeito da ADFSC, um ex-dirigente do BESC, que havia participado do grupo de estudos para a formação daquela empresa, afirmou que aquela proposta, voltada à expansão e racionalização do sistema financeiro estadual (diminuição do

número de diretorias, de departamentos, de instalações), foi uma “boa tentativa”. Julgava ele que a questão tributária (incidência do imposto de renda) foi o principal empecilho para a efetiva implementação da empresa.

### 7.3.2 Expansão como banco comercial e continuidade da interiorização no Estado

O ambiente econômico favorável, com elevados índices de crescimento do PIB, seja no âmbito estadual, seja no âmbito federal, facilitou o processo de consolidação do BESC como banco comercial e a expansão de sua rede de agências.

No período 1970-1974, os depósitos evoluíram segundo a TAB. 20.

**TABELA 20**  
**BESC- SALDOS ANUAIS DOS DEPÓSITOS À VISTA E A PRAZO (1970-74)**

ANO	PREÇOS CORRENTES (1)	PREÇOS CONSTANTES (2)	EVOLUÇÃO REAL EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR (%)	ÍNDICE
1970	104.563	151.689	-	100
1971	164.682	200.237	32	132
1972	224.418	235.325	17	155
1973	309.524	282.131	20	185
1974	397.158	271.815	(-4)	179

(1) Em Cr\$ 1.000

(2) Em R\$ 1.000 de Set 99, calculados pelo Índice Geral de Preços - FGV

FONTE: BESC, 1975

Percebem-se elevadas taxas de crescimento real no período 1970-73, decaindo apenas em 1974, provavelmente em função dos impactos do primeiro choque do petróleo na economia nacional.

A evolução das aplicações, no mesmo período, pode ser observada na TAB. 21; elas alcançaram, em 1974, em preços constantes, um volume que representava mais do que o dobro do saldo de operações de 1970. Além disso, as taxas anuais de crescimento real foram bastante significativas, destacando-se o ano de 1974, quando as aplicações superaram em 32% , em termos reais, as realizadas no ano anterior.

**TABELA 21**  
**BESC – EVOLUÇÃO DAS APLICAÇÕES (1970-74)**

ANO	PREÇOS CORRENTES (1)	PREÇOS CONSTANTES (2)	EVOLUÇÃO REAL EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR (%)	ÍNDICE
1970	183.638	266.404	-	100
1971	281.037	341.713	28	128
1972	372.361	390.458	14	147
1973	540.814	492.952	26	185
1974	957.232	655.130	32	245

(1) Em Cr\$ 1.000

(2) Em R\$ 1.000 de Set 99, calculados pelo Índice Geral de Preços - FGV

FONTE: BESC, 1975

Foram implantadas, no período 1972-1975, 14 novas agências, listadas no Quadro 10, quase todas localizadas no interior do Estado (à exceção da filial de Brasília-DF). Após essas novas inaugurações, o Banco passava a contar com 55 filiais.

**QUADRO 10**  
**REDE DE AGÊNCIAS DO BESC (1972-75)**

INAUGURAÇÃO	AGÊNCIAS	AGÊNCIAS EXISTENTES
20.01.1972	São Carlos	42
15.03.1973	Urubici	43
31.03.1973	Abelardo Luz	44
31.03.1973	Ponte Serrada	45
13.06.1973	Cunha Porã	46
14.06.1974	Florianópolis – Estreito	47
25.07.1974	Mondai	48
26.07.1974	Brasília – Distrito Federal	49
9.08.1974	Trombudo Central	50
31.10.1974	São José – Campinas	51
28.11.1974	Catanduvás	52
18.12.1974	Papanduva	53
10.03.1975	Florianópolis – Praça XV	54
14.03.1975	Fraiburgo	55

FONTE: BESC, 1997b

Na busca da modernização dos sistemas e processos operados pelo Banco, ao longo do período 1972-1975, foram implantados os *Manuais de Instruções* e o Centro de Processamento de Dados (no denominado *Complexo do Itacorobi*), com a instalação do equipamento BURROUGHS modelo B 3700, e adquiridos equipamentos de impressão *off set*,

capacitando a oficina gráfica do Banco a atender todos os serviços do Grupo, sem limitações qualitativas ou quantitativas. No campo dos recursos humanos, além do desenvolvimento de programas de treinamento, foi implantado o Quadro e o Regulamento de Pessoal e reestruturada a Caixa de Assistência dos Empregados (BESC, 1973, 1974 e 1975).

## 7.4. ANÁLISE TEÓRICA DO PERÍODO ESTRATÉGICO II

### 7.4.1 *Stakeholders* relevantes

O Quadro 11 indica os *stakeholders* relevantes do período 1971-1975 e as implicações estratégicas de sua interação com o BESC.

No Governo Colombo Salles, o BESC deixou de ser o “braço financeiro” do Projeto Catarinense de Desenvolvimento-PCD, como o fora nos dois governos anteriores. Sua transformação em banco comercial, em função da lei da reforma bancária (nº 4.595, de 1964), constituiu uma das causas dessa mudança, a despeito de ainda manter uma carteira de crédito especializado, responsável por operar linhas de crédito repassadas pelo Banco Central, pelo BNDE, pelo Banco Nacional de Habitação e pelo FINAME, entre outras entidades financeiras. A preocupação principal do Governo foi a de estruturar um Grupo Financeiro, criando novas unidades especializadas, em consonância com a prescrição de “consolidação de sólido sistema financeiro e de assistência aos três setores da economia”, constante do PCD, como uma de suas prioridades.

### QUADRO 11

#### STAKEHOLDERS RELEVANTES NO PERÍODO 1971-75 E SUAS IMPLICAÇÕES ESTRATÉGICAS

STAKEHOLDERS	IMPLICAÇÕES ESTRATÉGICAS
1. Governo Estadual	• Atuação como banco comercial, nos termos da legislação em vigor
2. Clientes	
3. Concorrentes	• Amparo às forças produtivas do Estado e ao desenvolvimento de sua infra-estrutura
4. Banco Central do Brasil	• Articulação com o Sistema Financeiro Estadual
5. Empresas do Sistema Financeiro Estadual	• Ênfase na evolução tecnológica
6. Empregados	• Expansão da rede de agências e interiorização

Voltado à realização de um governo com características eminentemente técnicas, Colombo Salles não mantinha um contacto íntimo e freqüente com a direção do Banco, como o fizera Celso Ramos. Um ex-dirigente da instituição, entrevistado, afirmou que “havia um

relacionamento respeitoso, formal, mas sem nenhuma interferência.” Ainda segundo ele, a direção do banco encaminhava os relatórios de desempenho regularmente, mas sem que o Governador estipulasse diretrizes específicas à direção do Banco quanto à forma de conduzir seus negócios; a Diretoria orientava-se pela evolução da economia e pelo projeto do Governo, com ampla liberdade de atuação, sustentando-se em conceitos eminentemente técnicos. Esse ex-dirigente afirmou, ainda, que as eventuais pressões dos parlamentares (tentativas de influência) eram francamente “rechaçadas”, em face do viés técnico da administração.

O perfil dos clientes, considerados como *stakeholders* relevantes, alterou-se em relação ao período anterior, à medida em que a interiorização avançava, com a criação de mais 14 agências, e que se buscava a pulverização do crédito e o aumento das captações, à maneira de um banco comercial. Os clientes-alvo de créditos de médio e longo prazo, vinculados às linhas de financiamento repassadas de órgãos federais, deixaram de ter a primazia, como no período anterior, embora ainda fossem atendidos pela carteira de crédito especializado do Banco. Deu-se, também, ênfase ao atendimento das demandas de crédito rural.

Os concorrentes podem ser considerados *stakeholders* relevantes, pois foram afetados pelo Banco, à medida em que este buscava a consolidação como banco comercial e que outras unidades do sistema financeiro estadual (financeira, corretora de seguros, agência de turismo, distribuidora de valores e a empresa de publicidade) iniciaram suas atividades. A conglomeração do sistema financeiro do estado roubava das empresas privadas parte dos negócios do Governo do Estado e de suas entidades de administração indireta, diminuindo suas receitas. Isso sem falar do papel de caixa do Tesouro Estadual, exercido pelo BESC, quase que monopolizando os depósitos do poder público estadual.

O Banco Central do Brasil, no período, ainda em fase de consolidação como autoridade monetária, tinha seus quadros formados predominantemente por profissionais oriundos do Banco do Brasil, com mentalidade de banco comercial, e pouco afeitos às tarefas de fiscalização. Sem uma filosofia de fiscalização definida, o Banco Central apenas esboçava ser o órgão regulador e fiscalizador do Sistema Financeiro Nacional. No período em análise, inclusive, permaneciam em vigor muitas das regras da extinta SUMOC.

As empresas recém-criadas do Grupo Financeiro Besc e as outras que contavam com mais independência operacional (Caixa Econômica Estadual e Banco de Desenvolvimento do Extremo Sul-BRDE) passaram a constituir *stakeholders* relevantes do BESC, à medida em que o sistema financeiro estadual se formava e consolidava. Entretanto, a inexistência de uma empresa *holding* que articulasse o grupo e a presença de diretorias distintas para cada empresa eram fatores que obstavam a harmonização estratégica das diversas unidades.

Os empregados foram alvo de algumas medidas significativas da direção do Banco, tais como o desenvolvimento do programa de treinamento, a implantação do Quadro e do Regulamento de Pessoal e a reestruturação da Caixa de Assistência de Empregados. As características autoritárias do regime político vigente no âmbito federal fizeram que os sindicatos dos bancários não exercessem papel de monta no que concerne ao encaminhamento das reivindicações dos empregados, não se verificando greves no período.

#### 7.4.2 Principais estratégias organizacionais

As implicações da interação do BESC com os *stakeholders* relevantes indicam as principais estratégias organizacionais do período:

- Atuação como banco comercial;
- Amparo às forças produtivas do Estado e ao desenvolvimento de sua estrutura;
- Articulação com o Sistema Financeiro Estadual;
- Ênfase na evolução tecnológica;
- Expansão da rede de agências e interiorização.

Afora a articulação com o Sistema Financeiro Estadual, em decorrência da formação do Grupo Financeiro Besc, as demais podem ser consideradas estratégias *emergentes*, pois não se encontra, nos documentos do governo e nos relatórios da instituição, referência explícita àquelas diretivas; não foram, portanto, planejadas. Os procedimentos operacionais desenvolveram-se naquelas direções de forma incremental, transformando-se, progressivamente, em padrões de conduta da instituição. A conglomeração do Sistema Financeiro Estadual se classifica, entretanto, como uma estratégia *deliberada*, isto é, foi pretendida e planejada antecipadamente, como se pode verificar no texto do Projeto Catarinense de Desenvolvimento e nos diversos relatórios anuais da Diretoria.

#### 7.4.3 Tipo de adaptação organizacional estratégica

O BESC, inobstante sua transformação em banco comercial, manteve a carteira de crédito especializado, para onde convergiam as linhas de crédito repassadas por órgãos financiadores federais, atendendo à demanda de crédito de médio e longo prazo, especialmente o financiamento de ativo fixo. De outro lado, a criação de novas empresas, no processo de formação do Grupo Financeiro BESC, acarretou o desenvolvimento de novos produtos e serviços. Além disso, a expansão da rede de filiais teve continuidade, objetivando a interiorização e a presença da instituição junto a clientes potenciais em novos municípios do Estado.

Essa dupla direção – desenvolvimento de novos produtos e oportunidades mercadológicas, ao lado da manutenção de uma base firme de produtos e clientes tradicionais – leva o Banco a continuar sendo classificado no tipo *analista*, no modelo de Miles e Snow. A relativa capacidade de escolha estratégica, propiciada pela diretriz do Plano de Governo e por uma moderada ação reguladora das autoridades monetárias, lhe possibilitaram continuar atuando estrategicamente segundo aquele modo.

#### 7.4.4 Determinismo ambiental e capacidade de escolha estratégica

O posicionamento do BESC no modelo de Hrebiniak e Joyce, relativo ao determinismo ambiental e capacidade de escolha estratégica, é o mesmo do período anterior, no quadrante I (*escolha estratégica*), formado por alto nível de capacidade de escolha estratégica e baixo grau de determinismo ambiental, conforme a FIG. 9.

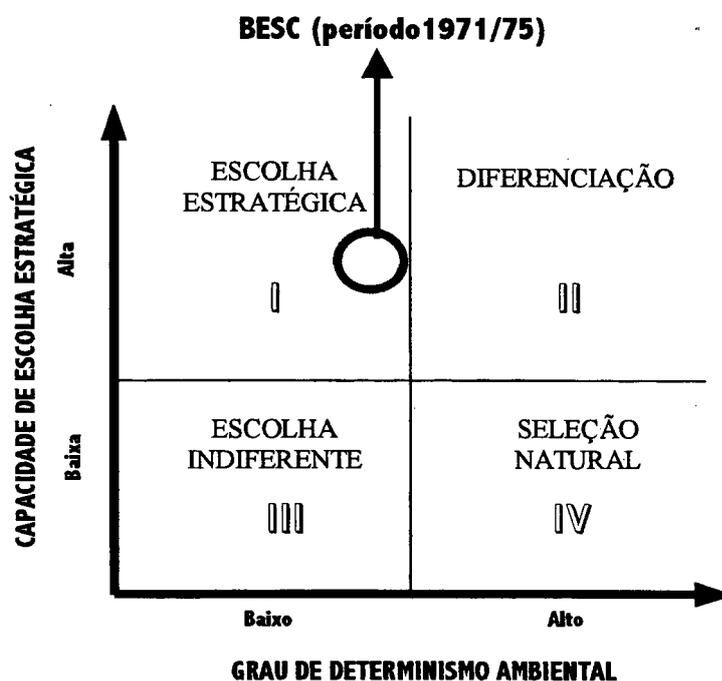


FIGURA 9 : Posicionamento estratégico do BESC (1971-1975)

FONTE: Hrebiniak e Joyce (1985)

A elevada capacidade de escolha estratégica sustentava-se, em primeiro lugar, no quadro econômico favorável do País e de Santa Catarina, onde se verificavam elevadas taxas de crescimento do PIB, especialmente até 1973, o que criava oportunidades para a expansão das instituições financeiras. Também era consequência do estilo do governo estadual, de caráter técnico, que dava à direção do Banco razoável liberdade de manobra na condução da empresa. Finalmente, no período, o Sistema Financeiro Nacional viveu uma fase

de diversificação empresarial e de crescimento do número de instituições, o que se reverteu apenas a partir de 1974; esse contexto estimulou o BESC e o grupo financeiro que capitaneava a experimentar a atuação em novas frentes de negócios e a ampliar a base de clientes, com elevada liberdade, apenas coartada pelas limitações da legislação vigente.

O baixo nível de determinismo ambiental decorria da regulamentação limitada do setor bancário naquele momento histórico, em função, principalmente, da incipiência do Banco Central do Brasil, que, juntamente com o Banco do Brasil, constituíam as autoridades monetárias do País. Como já foi apresentado, os quadros do Banco Central eram, àquela altura, constituídos predominantemente por profissionais oriundos do Banco do Brasil, na sua maioria com mentalidade burocrática de banco comercial estatal. Assim, no período em análise, o Banco Central apenas esboçava esforços para transformar-se em órgão normativo e fiscalizador das instituições financeiras no Brasil. Foi necessário algum tempo para que novas gerações de profissionais se formassem, com um outro perfil, mais voltado à orientação da política monetária do País e à regulamentação e fiscalização das instituições do sistema financeiro nacional.

## CAPÍTULO 8

### PERÍODO ESTRATÉGICO III: ASCENSÃO E DECADÊNCIA DO SISTEMA CODESC (1975-1986)

#### 8.1 VISÃO SINTÉTICA DA ECONOMIA CATARINENSE NO PERÍODO

No âmbito demográfico, o processo de urbanização do Estado se intensifica: em 1980, a população urbana (2.154,2 mil habitantes) representava 59,4 % da população total (3.627,9 mil habitantes); em 1991, formada por 3.208.500 habitantes, passou a representar 70,6 % da população total (4.541.900 habitantes), conforme a TAB. 22.

**TABELA 22**  
**SC - TAXA DE URBANIZAÇÃO (1970-1991)**

SITUAÇÃO	1970	1980	1991
POPULAÇÃO URBANA	1.246,0	2.154,2	3.208,5
POPULAÇÃO TOTAL	2.901,7	3.627,9	4.541,9
POPULAÇÃO URBANA/TOTAL (%)	42,9	59,4	70,6

Em 1.000 hab.

FONTE: Cunha, 1992; Censo demográfico do IBGE de 1991.

A taxa média de crescimento da população manteve-se constante (2,3% a.a.) nas décadas de 70 e 80, conforme a TAB. 23; no período 1980-1991 voltou a superar a taxa nacional (2,1% a.a.), o que havia deixado de ocorrer, ao longo deste século, apenas na década de 1970.

Como já foi relatado no capítulo 4, a economia brasileira, no período 1973-1978, conseguiu superar as dificuldades decorrentes do primeiro choque do petróleo (1973), fazendo com que o PIB crescesse à taxa média de 6,9% no período, em grande parte devido às diretrizes constantes do II PND. O segundo choque de petróleo (1979), entretanto, abalou o mundo e o País. Neste, a economia quase estagnou na década de 80, com taxa de crescimento média do PIB de 1,2% a. a. no período 1981-1984, bem inferior ao incremento da população, que foi da ordem de 2,3% a.a., revelando nítida inflexão na trajetória de crescimento daquele indicador no Brasil. A inflação ascendeu a patamares bastante eleva-

dos, especialmente no final daquele período. Nos anos 1985-1987, onde proliferaram os chamados *choques heterodoxos* (Plano Cruzado e Plano Bresser) o crescimento do PIB melhora, mas as taxas de inflação exacerbam-se, em escalada vertiginosa, especialmente a partir deste último ano.

**TABELA 23**  
**CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA E CATARINENSE (1970-1991)**

Em 1.000 hab.

UNIDADE	1970	1980	1991	1970/80 (% a.a.)	1980/91 (% a.a.)
BRASIL	93.139,0	119.002,7	146.825,4	2,5	2,1
SANTA CATARINA	2.901,7	3.627,9	4.541,9	2,3	2,3
SC/BRASIL (%)	3,1	3,0	3,1	xxx	xxx

FONTE: Cunha, 1992 ; Censo demográfico do IBGE de 1991.

Santa Catarina, entretanto, exhibe indicadores de crescimento econômico superiores à região sul e ao Brasil. Assim, no Estado, a taxa média de crescimento do PIB, no período 1976-1980, foi de 6,4% e, no período 1981-1984, de 6,7%, enquanto que, nas épocas citadas, o mesmo indicador alcançou na região sul 4,6% e 3,3%, e, no País, 6,0% e 1,3%, respectivamente, conforme a TAB 24.

**TABELA 24**  
**REGIÃO SUL – CRESCIMENTO DOS PRODUTOS GLOBAL E SETORIAL (1976/1984)**

Em % a.a.

UNIDADE GEOGRÁFICA	1976-1980				1981-1984			
	GLOBAL	AGRICULTURA	INDÚSTRIA	SERVIÇOS	GLOBAL	AGRICULTURA	INDÚSTRIA	SERVIÇOS
PR	5,4	-2,6	8,5	7,9	0,2	0,6	-0,8	0,5
SC	6,4	3,5	7,2	6,9	6,7	6,9	6,9	6,5
RGS	3,3	0,0	2,5	4,8	4,4	7,7	1,4	4,6
REGIÃO SUL	4,6	-0,7	5,7	6,2	3,3	4,9	2,0	3,5
BRASIL	6,0	9,7	4,2	6,5	1,2	0,7	0,5	1,7

FONTE: Cunha, 1992 – Adaptado

Por sua utilidade para a análise do período estratégico em tela, serão apresentados na TAB. 25 as taxas anuais (período 1979-1986) referentes à evolução da inflação, do PIB brasileiro e do PIB catarinense. Destacam-se, como períodos de estagnação econômica e grandes taxas de inflação, os anos de 1981, 1982 e 1983. Pereira (1998) considera que neste último ano ocorreu a maior recessão da história brasileira.

**TABELA 25**  
**EVOLUÇÃO ANUAL DA INFLAÇÃO, DO CRESCIMENTO DO PIB NACIONAL**  
**E CATARINENSE (1979-1986)**

ANO	INFLAÇÃO (IGP/FGV)	EVOLUÇÃO DO PIB BRASILEIRO	EVOLUÇÃO DO PIB CATARINENSE
1979	77,2	7,2	
1980	110,2	9,1	12,0
1981	95,1	-3,1	3,1
1982	99,7	1,1	5,0
1983	211,0	-2,8	-3,8
1984	223,8	5,7	3,9
1985	235,1	8,4	11,0
1986	65,0	8,0	9,3

FONTE: Pereira (1998), Brum (1997) e Santa Catarina (1987)

A participação de Santa Catarina na renda interna brasileira permaneceu estável, na taxa de 3%, nos anos de 1975 e 1980; em 1985, entretanto, elevou-se para 3,9 %, o que representa o crescimento de 30%, duas vezes maior do que o incremento obtido pela região sul (de 13,4%), como se observa na TAB. 26.

**TABELA 26**  
**REGIÃO SUL- PARTICIPAÇÃO NA RENDA INTERNA BRASILEIRA (1975-1985)**

ESTADO	Em %		
	1975	1980	1985
PARANÁ	6,7	6,5	6,7
SANTA CATARINA	3,0	3,0	3,9
RIO GRANDE DO SUL	8,8	7,7	8,9
REGIÃO SUL	18,5	17,2	19,5

FONTE: Cunha, 1992 – Adaptado

Analisando-se outras dimensões econômicas, verifica-se que a integração do Estado melhorou somente a partir de 1975, quando este passou a dispor de uma rede de transportes e de comunicações mais compatível com suas necessidades. Dessa forma, quase até ao final do período em estudo, a economia catarinense não sofreu constrangimentos em decorrência de insuficiência infra-estrutural, ou mesmo de limitações institucionais, como se observara nos períodos anteriores. Relativamente aos estímulos governamentais, ressalta a desativação dos incentivos fiscais estaduais, com a extinção do PROCAPE em abril de 1996, em virtude da crise financeira do Governo Estadual. Não obstante, o nível de oferta de financiamento a longo prazo não impediu a execução de programas de investimentos do setor privado. Já no setor de infra-estrutura, notou-se queda nos investimentos, o que passou a preocupar autoridades e empresários pelos esperados reflexos negativos na oferta de serviços essenciais, na década de 90. De fato, nos últimos anos da década de 80 já era sentida a deterioração dos sistemas de transportes, energia e de telecomunicações, bem como dos instrumentos de promoção industrial (Cunha, 1992).

## 8.2 CONJUNTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA CATARINENSE: GOVERNOS KONDER REIS (1975-1979), JORGE BORNHAUSEN-HENRIQUE CÓRDOVA (1979-1983) E ESPERIDIÃO AMIN (1983-1987)

Tanto Antonio Carlos Konder Reis, quanto Jorge Konder Bornhausen, foram conduzidos à chefia do governo estadual pelo mecanismo da eleição indireta, nos termos estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 2, de 1972. A eleição direta para governador somente voltaria a ocorrer em 1982 (em pleno processo de distensão política reinvidicado pelas lideranças políticas da oposição e pela maioria do povo brasileiro e administrado pelos presidentes militares), quando se restabeleceu a prática abandonada há cerca de 16 anos atrás. Ivo Silveira, vencedor em 1965, havia sido o último governador eleito pelo processo direto.

O projeto administrativo de Konder Reis, alicerçado no II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND, orientou-se pelo lema *governar é encurtar distâncias* e, no âmbito estadual, utilizou como fonte de informação os elementos constantes dos formulários distribuídos aos diretórios municipais e aos prefeitos municipais da Aliança Renovadora Nacional-ARENA, partido do Governador eleito e do Presidente da República, Ernesto Geisel; contou, ainda, com subsídios da Superintendência do Desenvolvimento Econômico da Região Sul-SUDESUL. As seguintes prioridades foram estabelecidas, relativamente às atividades-fim: transportes e comunicações, agricultura e pecuária (inclusive eletrificação

rural), educação (inclusive um programa de formação e aprimoramento de mão de obra) e execução de projetos específicos no setor da proteção ao meio ambiente, de desenvolvimento industrial e comercial, de desenvolvimento tecnológico, de medicina preventiva e de desenvolvimento urbano. No que se refere às atividades-meio, duas diretrizes trariam impacto ao sistema financeiro estadual: a “disciplinação da ação do sistema financeiro do Estado, através da criação de entidade que assegure unidade de comando, estrutura e coordenação” e a constituição e implantação do centro de processamento de dados do Estado (Companhia de Processamento de Dados de S.C. – PRODASC) , com o propósito de “obter, através da centralização do planejamento de serviços e de sua execução, sistema que propicie informações adequadas e em tempo hábil a todos os órgãos da administração direta e indireta, promovendo, se necessário, a revisão de compromissos cuja finalidade contrarie esta diretriz.”(Santa Catarina, 1976b, p.25).

A Lei nº 5.089, de 14 de maio de 1975, consubstanciaria uma ampla reforma na estrutura da administração pública estadual, articulada com o plano de governo, que deu origem a um grande número de organismos estatais (administração indireta e fundações). Assim, foi autorizada a implantação das seguintes empresas públicas: EMPASC, Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária; EMCATER – Empresa Catarinense de Extensão e Assistência Técnica Rural e IOESC – Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina. Também era dada autorização para a criação das seguintes sociedades de economia mista: CODESC-Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina; PRODASC-Companhia de Processamento de Dados do Estado de Santa Catarina; CIPASC-Companhia Catarinense de Conservação e Industrialização de Produtos Agrícolas; COCAR-Companhia Catarinense de Comércio e Armazenamento; CODISC-Companhia Industrial Sul Catarinense e CODOESTE-Companhia de Desenvolvimento do Oeste Catarinense (Santa Catarina, 1975). As fundações criadas pela lei referenciada foram a Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio-Ambiente-FATMA, a Fundação Catarinense do Trabalho -FUCAT e a Fundação Catarinense do Bem-Estar do Menor-FUCABEM (Santa Catarina, 1976a). Muitas dessas organizações teriam vida curta, sendo desativadas em governos posteriores, à medida que a situação financeira do poder público estadual se deteriorava.

O FUNDESC foi transformado em Programa Especial de Apoio à Capitalização de Empresas – PROCAPE, pela Lei nº 5.195, de 1975, em virtude da proibição de manutenção ou criação de incentivos com base no ICM, estabelecida pela Lei Federal Complementar nº 24, de janeiro de 1975. Entretanto, como a lei resguardava direitos incorporados,

o PROCAPE administrou e garantiu a realização dos projetos em andamento ou aprovados pelo FUNDESC até 1975.

Ainda sob a legenda da ARENA, Jorge Konder Bornhausen foi eleito indiretamente para suceder Konder Reis, tomando posse em março de 1979. No governo anterior, havia sido Presidente da CODESC e presidente do BESC. Dentre os objetivos de seu plano de governo (*Plano de Ação*), destaca-se o da “limitação da interveniência do Estado no domínio econômico aos espaços não preenchidos pela iniciativa privada, seja por desinteresse ou incapacidade, seja por motivos de segurança ou de natureza social” (Santa Catarina, 1979b, p. 3). As diretrizes básicas desse plano enfocaram três segmentos básicos de atuação: campo psicossocial, campo econômico e organização administrativa e planejamento. No primeiro, haveria concentração de esforços nas seguintes áreas: educação, habitação, saúde, saneamento, segurança, trabalho e assistência. No segundo, as ações voltar-se-iam para a agricultura, a indústria e o comércio, com destaque para o fornecimento de incentivos às agro-indústrias e aos empréstimos de apoio e concessão de estímulo especial às indústrias básicas, como comunicações, energia, recursos naturais e transportes. Com relação à organização administrativa e ao planejamento, o plano de governo destacava a necessidade de uma administração organizada, do desenvolvimento regional e de uma política de proteção ao meio ambiente (Santa Catarina, *ibidem*).

No que concerne ao Sistema Financeiro Estadual, as referências do plano são genéricas, destacando apenas a importância da ação coordenadora da Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina – CODESC e o papel do Programa Especial de Apoio à Capitalização de Empresas – PROCAPE. Este último é considerado como “agente promotor do desenvolvimento, cujo desempenho é de especial magnitude”; afirma-se ainda que “o Governo procurará agilizar este órgão e ampliar seus programas de trabalho, promovendo as alterações que para tanto se fizerem necessárias” (Santa Catarina, *ibidem*, p. 38).

Para candidatar-se a uma cadeira do Senado Federal, Jorge Bornhausen afastou-se do cargo de governador em 1982, havendo o Vice-Governador, Henrique Córdova, completado o mandato governamental.

Em 1982, realizaram-se eleições gerais para a escolha de vereadores, prefeitos municipais, deputados estaduais, deputados federais, senador, governador e vice-governador do Estado. Retornava-se, quanto à eleição destes dois últimos, ao processo das eleições diretas, embora ainda vigorasse o sistema de vinculação de votos, considerado por alguns como limitativo da manifestação da vontade popular. Os resultados das eleições revelaram

um equilíbrio de forças entre o PDS e o PMDB (sucessor do MDB), ambos criados no ano anterior: Esperidião Amin venceu a eleição por pequena margem de votos (12.650), e, também por pequena margem (1.439), Jorge Bornhausen foi eleito senador.

O plano do governo Esperidião Amin foi estruturado em duas etapas. Na primeira, desenvolvida durante a campanha eleitoral, os candidatos ao governo (Esperidião) e à vice-governança (Victor Fontana) expediram diversas *cartas setoriais*, sobre assuntos específicos, compondo o que se chamou a *Carta aos Catarinenses*. Os referidos documentos versaram sobre os seguintes temas: integração estadual, desenvolvimento urbano, ensino superior, trabalhador catarinense, cultura, esportes, jovens, agricultura, saúde, empresa catarinense, administração pública (funcionalismo), turismo, defesa ambiental, promoção das periferias urbanas, mulher catarinense, família catarinense, educação e política do menor. A segunda etapa teve início após a vitória das eleições de 15 de novembro de 1982, com a realização de reuniões de avaliação do resultado eleitoral e a coleta final de idéias e sugestões sobre o plano de governo. Com base nesses dados, foi redigida a *Carta dos Catarinenses*, documento orientador da ação governamental.

A *Carta* fundamentava-se em cinco *postulados*:

1. Direito das pessoas humanas de influenciar a política e o desempenho da economia;
2. Direito das pessoas humanas a uma política e uma economia eficientes, eficazes e efetivas. A eficiência, a eficácia e a efetividade se medem pelo grau com que a política e a economia esteja servindo às pessoas humanas. A produtividade da política e da economia é o móvel das decisões da autoridade;
3. Direito das pessoas humanas ao pleno emprego como corolário da eficiência, eficácia e efetividade da política e da economia;
4. Direito das pessoas humanas à estabilidade política e a nível estável de preços (expansão real do poder aquisitivo dos rendimentos do trabalho);
5. Direito das pessoas humanas ao equilíbrio ecológico e à qualidade de vida.  
(Santa Catarina, 1987, p. 26)

Para a consecução desses postulados, foram definidas as seguintes estratégias:

- a) Articulação de todos os interesses que giram em torno da economia para a formulação e a implementação do projeto econômico (redesenhamo dos perfis de empresário, do trabalhador e do consumidor): prática da democracia econômica;
- b) Atuação a partir dos pequenos negócios, existentes ou novos, disseminados pelos 199 municípios, ascendendo progressivamente até as grandes corporações (primeiro, dinamização das bases);
- c) Massificação de preparação para o trabalho, a partir do ensino de 1º grau, utilizando as empresas (micro, pequena, médias e grandes) de todos os negócios (agricultura, indústria, serviços, Governo nas três esferas do Poder) como integrantes do sistema educacional;
- d) Reciclagem dos gerentes do sistema financeiro para transformá-los em agentes complementares da assistência gerencial;
- e) Descentralização da assistência gerencial, fazendo-a presente para a agricultura, a indústria e o comércio nos 199 municípios;
- f) Definição de uma "política catarinense" para a agricultura;

- g) Esquematização de um sistema de abastecimento urbano capaz de privilegiar tanto o consumidor quanto o produtor;
- h) Transparência na ação de Governo;
- i) Desconcentração do Poder, através da descentralização dos encargos e dos recursos. (Santa Catarina, *ibidem*, p. 28)

A Carta dos Catarinenses ainda apresentou um conjunto de *compromissos*, seguidos de explanação sobre *o que fazer* e sobre *como fazer*, nas seguintes áreas: família, trabalhador, participação do jovem, o idoso, saúde, educação, ensino superior, desenvolvimento científico e tecnológico, a economia dos pequenos, agricultura, empresa catarinense, desenvolvimento urbano, infra-estrutura estadual, recursos minerais, cultura, esportes, turismo, defesa ambiental, administração pública (integração) e administração pública (funcionalismo) (Santa Catarina, 1982).

No que se refere ao Sistema Financeiro Estadual, a Carta indicou-lhe as seguintes responsabilidades, diretas ou indiretas:

- Criar linhas de financiamento voltadas à geração de tecnologia, buscando contrapartida de recursos federais;
- Criar linhas de crédito específicas para financiar as pequenas produções;
- Instituir linhas coletivas de crédito para aquisição de equipamentos de uso comunitário;
- Assegurar a vinculação dos financiamentos de projetos industriais, propiciados pelo Sistema Financeiro Estadual, ao atendimento das ações decorrentes da legislação ambiental.
- Transformar o PROCAPE em um agente financeiro que atenda preferencialmente aos *pequenos negócios*;
- Criar linhas de crédito específicas à capitalização da empresa;
- Assegurar em todas as sociedades de economia mista do Estado a participação de um representante dos funcionários no respectivo Conselho de Administração (Santa Catarina, *ibidem*).

A realização desses propósitos enfrentaria, entretanto, grandes dificuldades, especialmente em 1983 e 1984. Em primeiro lugar, as decorrentes da situação recessiva da economia brasileira e da catarinense (em 1983, por exemplo, tanto a evolução do PIB nacional como a do PIB catarinense foram negativas); em segundo lugar, as oriundas de duas grandes enchentes, ocorridas naqueles anos, acarretando volumosos prejuízos à economia e às obras públicas e privadas. Tal realidade impactaria no desempenho da arrecadação do ICM, um dos principais itens da receita do governo estadual: em 1983, os valores arrecadados não foram suficientes sequer para cobrir a despesa com o pagamento do pessoal; em

1984, o incremento da referida receita esteve abaixo da inflação anual, embora os recursos recolhidos cobrissem as despesas governamentais, que representaram 89,67% da receita do ICM (Santa Catarina, 1985).

Para fazer face aos efeitos destruidores do cataclismo, o governo estadual criou o Conselho Extraordinário de Reconstrução e uma Secretaria Extraordinária de Reconstrução, a partir de 12 de agosto de 1983, atribuindo-lhe a responsabilidade de coordenar as medidas de recuperação da economia catarinense e das obras públicas, inclusive as tratativas ligadas à solicitação de recursos federais necessários para atender a emergência e o desenvolvimento de um programa de defesa contra enchentes (Santa Catarina, *ibidem*).

A persistência de dificuldades financeiras do governo do Estado também acarretou a extinção do Programa Especial de Apoio à Capitalização de Empresas – PROCAPE, em abril de 1986 (Santa Catarina, 1986a).

### 8.3. EVENTOS RELEVANTES DO PERÍODO ESTRATÉGICO

O Quadro 12 contém os eventos que influenciaram intensamente a formação das estratégias e as mudanças estratégicas ocorridas na organização. Nele são indicados, ainda, os aspectos relevantes do ambiente operacional e do ambiente geral correspondentes àqueles eventos. Os eventos apresentados são detalhados, em seguida.

#### 8.3.1 Criação da Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina-CODESC

Como já foi narrado, a Lei nº 5.089, de 14 de maio de 1975, estabeleceu as bases de uma ampla reforma administrativa do Governo Estadual, criando um grande número de fundações e entidades da administração indireta, entre as quais, a CODESC. Esta exerceria as funções de coordenar o *Sistema Codesc* (sistema financeiro estadual), elaborar projetos e promover ações ligadas ao desenvolvimento catarinense e deter o controle e administrar ações de propriedade do Estado, consoante o Art. 56 da referida lei, que explicita suas finalidades:

- I. Adquirir e administrar, sob qualquer forma e nos limites permitidos em lei, participações e controles acionários;
- II. Executar a política estadual de desenvolvimento;
- III. Promover a integração estadual com os Municípios e a União;
- IV. Estimular a expansão das potencialidades do Estado;
- V. Coordenar as atividades das empresas financeiras, mobiliárias e de seguro, das quais participe o Estado de Santa Catarina, formando um sistema integrado, denominado "Sistema CODESC";

- VI. Orientar a aplicação de recursos das empresas, com participação acionária do Estado de Santa Catarina, em harmonia com os critérios que disciplinam a atuação no Estado dos agentes financeiros estaduais, regionais e federais (Santa Catarina, 1976).

A empresa atuaria como *holding* do Sistema CODESC, formado pelas seguintes unidades executivas:

- Banco do Estado de Santa Catarina S.A.-BESC;
- Banco do Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina S.A. – BADESC;
- Caixa Econômica do Estado de Santa Catarina S. A. – CEESA;
- BESC Financeira S.A.- Crédito, Financiamento e Investimentos-BESCREDI;
- BESC Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. – BESCVAL;
- BESC S.A. Corretora de Títulos, Valores e Câmbio – BESCAM;
- BESC Turismo S.A. – BESCTUR;
- Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE, Agência de Santa Catarina(CODESC, 1976b).

A comissão de constituição da CODESC foi instituída pelo Decreto nº 418, de 6 de junho de 1975, tendo Jorge Bornhausen como presidente, acumulando essa função com a de presidente do BESC. Caber-lhe-ia realizar estudos e elaborar projetos de estrutura organizacional e funcional, com vistas à constituição, organização e implantação da empresa, extinguindo-se por ocasião da constituição da companhia. Esta demorou, entretanto, cerca de um ano, em função de medidas que deveriam ser concretizadas preliminarmente, tais como a constituição do Banco do Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina – BADESC e a transformação da Caixa Econômica Estadual em sociedade de economia mista, entre outras providências.

O BADESC, na verdade, foi *recriado*, se assim se pode dizer, pela Lei nº 5.089, pois sua criação já havia sido autorizada anteriormente pela Lei nº 4.950, de 11 de novembro de 1973, sem que tal fato se concretizasse até o início do governo Konder Reis. A nova lei, ao contrário da anterior, não ocasionava alterações no BRDE, que continuaria a funcionar normalmente; a Lei anterior estabelecia que o BRDE (seção de Santa Catarina) seria extinto, por ocasião da constituição do BADESC, passando a este seu patrimônio e corpo de pessoal.

**QUADRO 12**

**EVENTOS RELEVANTES NO PERÍODO ESTRATÉGICO III (1975-1986)**

DATA	EVENTO	AMBIENTE OPERACIONAL	AMBIENTE GERAL
Abr 1975	Criação da Companhia de Desenvolvimento do Estado de S. C. — CODESC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governo Konder Reis (1975-1979);</li> <li>• Criação do PROCAPE, sucedendo o FUNDESC;</li> <li>• Governo Jorge Bornhausen (1979-1982);</li> <li>• Governo Henrique Córdova (1982-1983);</li> <li>• Eleição direta para Governador do Estado (outubro de 1982);</li> <li>• Governo Esperidião Amin (1983-1987).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governo Geisel (1974-1979)</li> <li>• Segundo choque do petróleo (1979);</li> <li>• Governo Figueiredo (1979-1985);</li> <li>• Recessão econômica e explosão das taxas inflacionárias no período 1981-1986;</li> <li>• Enchentes em S.C. (1983 e 1984);</li> <li>• Início do Governo Sarney (1985-1990): a <i>Nova República</i>,</li> <li>• Plano Cruzado ( fevereiro de 1986).</li> </ul>
Ago 1976	Absorção da unidade de processamento de dados do BESC pela Cia de Processamento de Dados de S.C. - PRODASC		
Mar 1983	Culminação da interiorização em S.C.		
Abr 1983	Criação da Diretoria de Pequenos Negócios		
Jun 1984	Programa de Recuperação Econômico-Financeira (PROREF): prelúdio à crise institucional		

Em maio de 1979, seria realizada a cisão da CEESA, com versão de parte de seu patrimônio ao BESC (a oriunda das atividades típicas de banco comercial) e a destinação da parcela restante para a constituição da BESC S.A.-Crédito Imobiliário, sociedade de economia mista voltada para o financiamento habitacional. Resolver-se-ia, então, a concorrência prejudicial entre a Caixa Estadual e o BESC, por depósitos e aplicações, existente desde a criação daquela (1969); acentuara-se essa concorrência em virtude da existência de agências do Banco em todas as praças em que se localizavam as filiais da Caixa. Como vantagem adicional dessa cisão, receberia o BESC, além das agências da Caixa já instaladas, mais 42 cartas-patentes para a instalação de filiais (uma na capital do Estado, 23 em municípios sem assistência bancária e 18 em municípios em que o BESC não mantinha dependências), o que facilitaria a meta de estender o Banco a todos os municípios catarinenses (CAIXA ECONÔMICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 1979).

Em solenidade presidida pelo governador do Estado, a CODESC foi constituída em 16 de março de 1976, sendo indicado Jorge Bornhausen para a presidência da mesma, acumulando essas funções com a de presidente do BESC. Naquela ocasião, o governador Konder Reis, em discurso, ressaltou as diretrizes ligadas às modificações do sistema financeiro estadual; alguns de seus trechos são transcritos, a seguir:

(...)

As nove empresas integrantes do Sistema CODESC, todas como unidades executivas, atuam nos mais variados setores do tecido catarinense e são credenciadas nos mais diversos Fundos de crédito orientado. Santa Catarina dispõe de um Banco de Desenvolvimento, o BADESC, participa de outro, em conjunto com o Rio Grande do Sul e Paraná, o BRDE, e controla ainda um banco comercial, o BESC, que é, por sua vez, um banco misto, pois dispõe de uma carteira de desenvolvimento. A Caixa Econômica do Estado de Santa Catarina supre de certo modo, o vazio de um banco de investimentos e assume o papel de um importante agente habitacional no Estado. Tudo isso e a experiência no passado, que demonstrou uma dispersão de forças ante a flagrante inexistência de um órgão coordenador, capaz de orientar as aplicações dos recursos gerados e alocados pelas instituições do Sistema, com vistas a um perfeito atendimento das diretrizes traçadas pelo Governo, inspirou-me encontrar um lugar no Plano de Governo, aprovado pela Lei nº 5.088/75, para a Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina – a CODESC, cuja criação foi prevista pela Lei nº 5.089/75, da reforma administrativa, e a constituição pelo Decreto nº 6/76.

A CODESC, além de companhia de desenvolvimento, responsável pela execução da política encontrada a nível dos Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social, há de concorrer para este mesmo desenvolvimento, assegurando-lhe ordenação e dinamização, através do fortalecimento do sistema financeiro estadual.

A meta contaria com os seguintes princípios: (a) subordinação da política operacional das instituições financeiras, de cujo capital ou administração participe o Estado, através da CODESC, à política financeira global, atendidas sempre as diretrizes do Sistema Financeiro Nacional; (b) atuação prioritária em setores considerados relevantes ao desenvolvimento, sintonizada às diretrizes estabelecidas no Plano de Governo; (c) ação supletiva, ou em forma de co-participação, em relação às demais instituições financeiras públicas e privadas, que atuem no Estado. É órgão, pois, que fixa estratégias, que dirige um conjunto de dispo-

sições para que os outros possam se dispor, taticamente, no terreno onde os fatos devem ocorrer e produzir efeitos.

A CODESC é instalada passado um ano de governo. A complexidade oriunda de sua natureza, pois o objeto dela sobretudo seria coordenar as instituições financeiras estaduais, a criação e implantação do BADESC e a transformação da CEE em sociedade de economia mista, demandaram à Comissão Constitutiva mais tempo que o comprometido para outros instrumentos previstos em meu Plano de Governo e na Reforma Administrativa. Mas tanto foi mais o tempo para sua constituição, inversamente menor será o tempo para sua completa operacionalidade, mas tanto o papel que se lhe reservou dentre os instrumentos, que se valerá o Estado para aviar suas tarefas.

(...)

(CODESC, 1976a)

Organizada segundo o modelo empresarial e dos bancos estaduais, a CODESC compunha-se dos seguintes órgãos: Assembléia Geral, Conselho Consultivo, Conselho de Administração, Diretoria Executiva e Conselho Fiscal.

Cabia ao Conselho Consultivo opinar sobre assuntos relacionados com a administração dos negócios da empresa, a ele submetido pelo Conselho de Administração ou pela Diretoria Executiva. A primeira composição do Conselho, com 18 membros, reuniu parte significativa da elite política e empresarial de Santa Catarina, destacando-se os ex-governadores Celso Ramos, Aderbal Ramos da Silva e Ivo Silveira. O Conselho de Administração tinha função deliberativa e atuaria sob forma colegiada, com 9 membros, presididos por Jorge Bornhausen; para a Diretoria Executiva (com, no máximo, 5 membros e, no mínimo, 3) que deveria ter, sempre, um representante do BESC, foram eleitos como presidente Jorge Bornhausen, como vice-presidente, Renato Ramos da Silva, que exercia a função de presidente do BADESC, como diretor, Eduardo Santos Lins e como diretor superintendente, Ruy Ferreira Borba Filho. O Conselho Fiscal compunha-se de 6 membros, dos quais três eram suplentes (CODESC, 1976 a e 1976b).

A definição de áreas de atuação para as empresas do Sistema CODESC foi estabelecida pela Diretoria Executiva em 2 de agosto de 1976 (Resolução nº 32). Segundo as justificativas do referido documento, a delimitação de áreas de atuação tornava-se necessária em virtude da existência de disfunções operacionais, tais como duplicidade, diluição de esforços, falta de coordenação e elevação de custos. A resposta para estes problemas seria a busca da especialização, objetivando a unidade da política de desenvolvimento, unificação da política de crédito e a elevação da eficiência operacional do sistema, do que resultou a distribuição dos créditos de médio e longo prazos constante do QUADRO 13. Os critérios utilizados foram a tradição e vocação, a estrutura técnica de apoio e o poder decisório local (CODESC, 1976c).

Desativava-se, assim, a carteira de desenvolvimento do BESC (*crédito especializado*), remanescendo apenas alguns programas. Além disso, a resolução fixava a necessidade de anuência da Diretoria Executiva da CODESC quanto às operações que ultrapassassem determinados limites, relacionados ao volume do patrimônio líquido e capacidade de endividamento. Essas limitações davam à direção da CODESC o poder de decisão a respeito de vultosas operações das empresas controladas, atraindo para si a canalização das grandes demandas empresariais por crédito (CODESC, *ibidem*).

### QUADRO 13

#### DEFINIÇÃO DAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DAS EMPRESAS DO SISTEMA CODESC (Agosto de 1976)

EMPRESA	SETOR PRIMÁRIO	SETOR SECUNDÁRIO	SETOR TERCIÁRIO
BADESC	Programas especiais para bancos de desenvolvimento.	Indústrias extrativas; serviços industriais de utilidade pública; indústrias de minerais não metálicos; indústrias tradicionais	Pequenas e médias empresas comerciais e de transporte e comunicações; governo.
BRDE	Crédito a cooperativas; crédito a empresas agropastoris; programas especiais de bancos de desenvolvimento (ditados pelo BACEN).	Indústrias dinâmicas, exclusive minerais não metálicos.	Grandes empresas comerciais e de transportes e comunicações; governo.
BESC	Crédito rural, nas linhas autorizadas pelo BACEN aos bancos comerciais estaduais.	Planasa; CEF-Giro; Resolução 63; governo; Recon; Finame	
CEESA	---	Indústria de construção civil.	Governo.

FONTE: CODESC, 1976 c

Para o controle da execução dessas diretrizes, as empresas subsidiárias deveriam enviar à CODESC, até o 1º dia de cada mês, informações sobre suas operações ativas e passivas do mês anterior.

Ao se consolidar como empresa *holding*, a CODESC deu o primeiro grande passo para a concretização de seu papel desenvolvimentista, aglutinando recursos e aumentando a capacidade de endividamento e investimento para a aplicação do Plano de Governo, o que, inclusive, tomava difícil traçar limites entre sua função de *holding* e a de companhia de desenvolvimento. À CODESC cabia, ainda, a função executiva da política de desenvolvimento do governo, advinda do Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico-CEDE e do Conselho de Política Financeira – CPF, o que significou uma ampliação de

suas ações para além do Sistema Financeiro Estadual, abrangendo, assim, os órgãos da administração direta e indireta do governo (Santos da Costa, 1998).

Como estratégia para alavancar recursos externos destinados à aplicação no Estado, a criação da CODESC teve pleno êxito, pois as liberações de recursos das instituições de crédito catarinenses (especialmente BRDE e BADESC) na gestão Konder Reis, foram as mais volumosas dentre os governos do período 1970-1985. Deve ponderar-se, entretanto, as condições econômicas favoráveis no âmbito nacional e internacional então existentes, que se modificariam no decorrer do governo Jorge Bornhausen, com a ocorrência do segundo choque do petróleo (1979), os problemas de fechamento do Balanço de Pagamentos e as dificuldades crescentes na obtenção de recursos no mercado internacional, que culminaram com a crise da dívida federal em 1982 (Santos da Costa, *ibidem*).

No governo Jorge Bornhausen (iniciado em 1979), entretanto, a CODESC começou a ser esvaziada de suas funções de promotora do desenvolvimento estadual, que se deslocaram para o recém-criado Gabinete de Planejamento, chefiado pelo empresário catarinense Ingo Zadrozny. Assim, no início daquela gestão, seu estatuto foi modificado, sendo subtraídos, entre outras alterações, os itens relativos à “administração de bens de qualquer natureza, tomar representações e fazer parte de outras sociedades civis e comerciais” e “estímulo às potencialidades do Estado de Santa Catarina, inclusive as de recursos humanos”. Foram realizadas diversas tentativas de fortalecimento de seu papel como coordenadora do sistema financeiro estadual, tais como a implantação do *Sistema Codesc de Informações Gerenciais*, do *Sistema Codesc de Planejamento*, do estudo *A Codesc e suas unidades executivas como instrumentos de desenvolvimento sócio-econômico de Santa Catarina: uma proposta de novos rumos administrativos e estratégicos*, e a criação de um *Comitê Executivo da Codesc*, formado pelos dirigentes de todas as empresas subsidiárias. A partir de 1981, entretanto, todos esses projetos são abandonados, sendo extinta, inclusive, a Diretoria de Coordenação. Em 1982 seria dado mais um golpe nas tentativas de formação de um Sistema Codesc, com a revogação da Resolução nº 32, que definira áreas de atuação para as empresas do sistema, com a justificativa de que tal mecanismo vinha limitando a criatividade e agressividade dessas empresas, bem como impondo restrições de ordem operacional (Santos da Costa, *ibidem*).

O esvaziamento completo da CODESC ocorreria ao início do governo Amin, sendo extintos cargos de chefia e gratificações de funções; seu quadro de pessoal, inicialmente com cerca de 229 pessoas, passou a ter apenas 20, cuidando exclusivamente de aspectos administrativos. A empresa passaria a existir apenas no papel, sem qualquer função especifi-

al. Na redação de seus novos estatutos, foram excluídos os objetivos de execução da política estadual de desenvolvimento, de promoção da integração Estado - municípios e o de coordenação do denominado *Sistema Codesc*. A nova redação excluía, até, a obrigação da empresa manter o controle acionário do BESC e do BADESC (Santos da Costa, *ibidem*).

Esta situação persistiria até 1985, quando a função de processamento de dados do sistema financeiro estadual, então sob a responsabilidade da PRODASC, foi transferida para a CODESC, dando início a um período em que a informática constituiu sua atividade preponderante. Terminaria essa fase em 1988, com a realização da cisão da empresa, fazendo retornar os referidos serviços de informática ao Besc, como será explanado mais detalhadamente no período estratégico correspondente.

### 8.3.2 Absorção da unidade de processamento de dados do BESC pela Cia. de Processamento de Dados de S.C. – PRODASC

Em 1974, ainda na gestão Colombo Salles, foi implantado no BESC o Centro de Processamento de Dados, destinado a atender as necessidades de informatização das atividades da instituição, e, progressivamente, das demais empresas que compunham o sistema financeiro estadual.

Entretanto, a política de informática da administração pública estadual teria uma nova conformação no governo Konder Reis, a partir de 1975, com a criação da Companhia de Processamento de Dados de S. C. – PRODASC, pela Lei nº 5.089, de maio de 1975. Esta tinha como objetivo executar “todos os trabalhos concernentes ao processamento de dados, tratamento de informações e assessoramento técnico para os órgãos da Administração Pública e Entidades Privadas”. A referida lei prescrevia, ainda, que nenhum órgão ou entidade da Administração Direta ou Indireta, ou Fundações, constituídas pelo Estado, poderia organizar, reorganizar e contratar qualquer serviço de processamento de dados sem prévio exame e anuência do Chefe do Poder Executivo Estadual. Por fim, estabelecia que, “para locação ou aquisição de equipamentos utilizáveis em processamento de dados, poderá a PRODASC assumir as obrigações contratuais já ultimadas por outros órgãos estaduais, inclusive Sociedades de Economia Mista” (Santa Catarina, 1976).

A direção do BESC, por intermédio de documento técnico, demonstrou ao Governador do Estado a necessidade de manter exclusiva e sob administração própria a atividade de informática do sistema financeiro, alinhando diversas razões: exigência do sigilo bancário, resposta imediata, confiabilidade, segurança e competitividade no mercado. Tal argu-

mentação não encontrou guarida, mantendo-se as prescrições constantes da lei supra mencionada (BESC, 1987).

Assim, depois de constituída, em agosto de 1975 (Decreto nº 736, de 11 de agosto), a PRODASC absorveu as unidades de processamento de dados das entidades governamentais, especialmente as do BESC, da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento-CASAN, e as das Centrais Elétricas de Santa Catarina-CELESC, fazendo com que estas, compulsoriamente, *terceirizassem* aqueles serviços.

No caso específico do BESC, a absorção do centro de processamento de dados pela PRODASC foi realizada em 17 de agosto de 1976, mediante uma negociação que envolveu a compra do imóvel (em Itacorubi) em que a unidade se instalara (por Cr\$ 7.200.00,00, em moeda da época) e os sistemas existentes (pelo valor de Cr\$ 970.000,00, também em moeda corrente da época) (BESC, 1976a).

Esta *terceirização* dos serviços de informática acarretaria dificuldades operacionais ao Banco, nos anos que se seguiram, além de obstar seu desenvolvimento tecnológico nesse campo importante da indústria bancária, pelo caráter burocrático de que se revestia, alongando os processos decisórios. A situação se agravou no governo Bornhausen (1979), com a criação do Conselho de Processamento de Dados de S. C. (transformado, em 1987, em Comissão Estadual de Informática), que passou a responsabilizar-se pela política de informática do Governo Estadual (Santa Catarina, 1979d). Mais uma instância decisória surgia para entravar a evolução dos referidos serviços no Banco.

Os serviços de processamento de dados relativos ao Sistema Financeiro Estadual somente voltariam a ser realizados diretamente pelo BESC em novembro de 1988, como se detalhará mais adiante. Entretanto, antes que isso ocorresse, foram transferidos da PRODASC para a CODESC, em novembro de 1985, como já foi explanado na seção anterior.

### 8.3.3 Culminação da interiorização em S.C. (março de 1983)

A presença física do BESC em todos os 199 municípios catarinenses foi um objetivo perseguido tenazmente pela direção do Banco, no período 1975-1983, chegando a constituir uma determinação especial do governador Jorge Bornhausen. Esse alvo foi atingido em março de 1983, quase no fim da gestão de seu Vice-Governador, Henrique Córdova, com a inauguração da agência localizada no município de Gravatal, no sul do Estado. Culminava, assim, o processo de interiorização do Banco em Santa Catarina.

De 1975 a 1983, foram implantadas 156 agências, numa média de 17 agências por ano, e que estão arroladas no QUADRO 14. Ao final desse período, o BESC passou a

contar com 211 filiais; destas, apenas cinco eram localizadas fora de Santa Catarina: Curitiba, Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília.

#### QUADRO 14

#### BESC – AGÊNCIAS INAUGURADAS NO PERÍODO SET 1975 – MAR 1983

ANO	PERÍODO	AGÊNCIAS	QUANTIDADE	AGÊNCIAS NO FINAL DO PERÍODO
1975	SET/DEZ	Coronel Freitas, Quilombo, São Domingos, Água Doce, Lebon Régis, Matos Costa, Bom Jardim da Serra, Alfredo Wagner, Descanso	9	64
1976	JAN/JUN	Curitiba (Paraná), Porto Alegre (Rio Grande do Sul),	2	66
	JUL/DEZ	Balneário Camboriú, Imbituba, Piratuba	3	69
1977	JAN/JUN	Rio do Oeste	1	70
	JUL/DEZ	Três Barras, Araranguá, Meleiro, Ipumirim, Saudades, Faxinaí dos Guedes, Jaborá, Braço do Norte, São Ludgero, Ituporanga	10	80
1978	JAN/JUN	São Francisco do Sul, Timbó, Maravilha, Palmitos, Joaçaba, São José do Cerrito, Indaial, Siderópolis, Urussanga, São José (Ceasa), Guaramirim, São Joaquim, Major Vieira	13	93
	JUL/DEZ	Rio Fortuna, Angelina, Itá, Caxambu do Sul, Imbuia, Vidal Ramos, Garuva, Timbé do Sul, Petrolândia	9	102
1979	JAN/JUN	Salto Veloso, Garopaba, Paulo Lopes, Atalanta, Ponte Alta, Araquari, Irineópolis, Porto Belo, Pinhalzinho	9	111
	JUL/DEZ	São Lourenço D'Oeste, Biguaçu, Barra Velha, Gaspar, Pedras Grandes, Sombrio, Pomerode, Santo Amaro da Imperatriz, Antonio Carlos, Jaguaruna, Maracajá, São Bonifácio, São Martinho, Lacerdópolis, Pinheiro Preto, Arroio Trinta, São José do Cedro	17	128
1980	JAN/JUN	Orleans, Navegantes, Xavantina, Vargeão, Presidente Castelo Branco, Ibicaré, Ipira, Peritiba, Ibirama, Presidente Nereu, Rodeio, Lauro Müller, Santa Rosa de Lima, Águas Momas, Botuverá, Leoberto Leal, Major Gercino, Romelândia, Rio Negrinho, Florianópolis (Trindade), Tijucas	21	149
	JUL/DEZ	Laguna, Witmarsun, Anitápolis, Rancho Queimado, Jacinto Machado	5	154
1981	JAN/JUN	Caibi, Campo Erê, Palhoça, Praia Grande	4	158
	JUL/DEZ	Corupá, Águas de Chapecó, Irani, Nova Trento	4	162
1982	JAN/JUN	São João do Sul, Içara, Campo Belo do Sul, Itaiópolis, Treze Tilias,	10	172

		Correia Pinto, Blumenau (Itoupava), Itapema, Rio do Campo, Erval Velho		
1982	JUL/DEZ	Otacílio Costa, Morro da Fumaça, Nova Veneza, Ascurra, Joinville (9 de Março), São José (Shopping Itaguaju), Modelo, Canelinha, Pouso Redondo, Massaranduba, Armazém, Tubarão (Oficinas), Piçarras, Salete, Luiz Alves, Anchieta, Nova Erechim, Palma Sola, Guaraciaba, Guarujá do Sul, Grão Pará	21	193
1983	JAN/MAR	Monte Castelo, Ouro, Agrônômica, Laurentino, Rio dos Cedros, Caboriú, Guabiruba, Bom Retiro, Ilhota, Penha, Schroeder, Galvão, Governador Celso Ramos, Agrolândia, Aurora, Dona Emma, Treze de Maio, Gravatal	18	211

FONTE: BESC, 1997b

Se o processo de expansão física do BESC a todo o território catarinense culminou com êxito, não se pode dizer o mesmo da evolução dos seus negócios, no período 1975-1986. Neste aspecto, o Banco não ficaria imune à situação crítica vivida pelo mundo e pelo Brasil, a partir do primeiro choque do petróleo (1973), e , muito especialmente, com o advento do segundo choque, em 1979, acarretando recessão econômica e a elevação vertiginosa da inflação, conforme já foi narrado no capítulo 4.

Relativamente à evolução dos depósitos, mostrada na TAB. 27, constata-se seu progressivo declínio, quando os valores correntes são deflacionados; os depósitos chegaram a representar, no período 1981-1985, quase a metade dos valores apresentados em 1975, em termos reais. Constituíram exceções, entretanto, os anos de 1979 e 1986 . O primeiro (início do governo Bornhausen), com o crescimento real de 11%, em relação a 1975, e o segundo, com volume 93% superior ao observado neste último ano. O desempenho de 1986 justifica-se, em primeiro lugar, pela presença significativa de *Certificados de Depósitos Bancários*, emitidos pela instituição para fazer face à crise de liquidez que experimentava, o que será detalhada mais adiante; em segundo lugar, deveu-se, também, aos efeitos do chamado *Plano Cruzado*, desencadeado em fevereiro de 1986, que ocasionou, em curto prazo, o declínio das taxas da inflação e a elevação dos depósitos à vista nos bancos.

**TABELA 27**  
**BESC- SALDOS ANUAIS DOS DEPÓSITOS À VISTA E A PRAZO (1975-86)**

ANO	PREÇOS CORRENTES (1)	PREÇOS CONSTANTES (2)	EVOLUÇÃO REAL EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR (%)	ÍNDICE
1975	1.034,00	547,19	---	100
1976	1.440,00	520,85	(4,8)	95
1977	1.704,00	442,70	(15,0)	81
1978	2.678,00	491,68	11,1	90
1979	5.527,00	605,76	23,2	111
1980	8.691,31	447,60	(26,1)	82
1981	14.428,08	372,24	(16,8)	68
1982	29.774,59	393,02	5,6	72
1983	66.990,05	288,06	(26,7)	53
1984	228.706,38	320,19	11,2	59
1985	956.325,58	382,53	19,5	70
1986(3)	4.136,26	1.058,47	176,7	193

(1) Em Cr\$ milhões

(2) Em R\$ milhões de Set 99, calculados pelo Índice Geral de Preços - FGV

(3) Em Cz\$ milhões

FONTE: BESC, Relatórios da Diretoria (1975-1985);

A evolução das aplicações no período 1975-1986 foi medíocre, embora tenha sido melhor do que a dos depósitos, como se pode observar na TAB. 28. Como exceções desse quadro, apontam-se o período 1975-1979, em que o volume de operações ficou estacionado, em termos reais, num patamar superior em 25% ao verificado em 1975; e o exercício de 1986, (influenciado pelo Plano Cruzado), em que o volume das operações de crédito superou em 18% o de 1975. No período restante, as aplicações decaíram, na média, para valores 15% abaixo do nível de 1975 (em valores constantes), retratando o declínio operacional.

#### 8.3.4 Criação da Diretoria de Pequenos Negócios (abril de 1983)

A criação de uma *Diretoria de Pequenos Negócios* e do projeto denominado *Pequeno Patrão* constituiu a resposta da direção do BESC, no período 1983-1987, à prescrição do plano de governo de Esperidião Amin (Carta dos Catarinenses) relativa à criação de linhas de crédito específicas para financiar as pequenas produções e ao favorecimento da implementação de pequenos negócios.

**TABELA 28**  
**BESC – EVOLUÇÃO DAS APLICAÇÕES (1975-1986)**

ANO	PREÇOS CORRENTES (1)	PREÇOS CONSTANTES (2)	EVOLUÇÃO REAL EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR (%)	ÍNDICE
1975	1.723,00	911,81	---	100
1976	3.160,00	1.142,97	25,35	125
1977	4.340,00	1.126,66	(1,5)	124
1978	5.981,00	1.098,11	(2,5)	120
1979	10.285,00	1.127,24	2,65	124
1980	16.106,60	829,49	(26,1)	91
1981	27.820,10	717,76	(13,5)	79
1982	58.590,98	773,40	7,75	85
1983	196.357,50	844,34	9,17	93
1984	584.592,68	818,43	(3,1)	90
1985	1.913.693,77	756,48	(7,5)	83
1986(3)	4.204,78	1.076,00	42,24	118

(1) Em Cr\$ milhões

(2) Em R\$ milhões de Set 99, calculados pelo Índice Geral de Preços - FGV

(3) Em Cz\$ milhões

FONTE: BESC, Relatórios da Diretoria (1975 a 1986)

Tinham acesso à nova linha de crédito as firmas individuais ou limitadas (industriais, comerciais ou prestadoras de serviços), que mantivessem aproximadamente cinco empregados. Os empréstimos, cujo valor era fixado de acordo com a capacidade econômica do tomador, podia ser amortizado em até seis meses, colocando-se quatro planos de pagamento a sua disposição. Os encargos eram altamente favorecidos, com taxas inferiores ao preço do mercado (Governo de Santa Catarina, 1986b).

O desempenho da carteira está apresentado pela TAB. 29.

**TABELA 29**  
**BESC – DESEMPENHO DO PROJETO PEQUENO PATRÃO (1983-1986)**

ITENS	1983	1984	1985
Empresários beneficiados	3.314	5.933	7.879
Crédito líquido contratado (em Cr\$ 1.000)	3.147.441	8.940.776	27.355.523
Valor médio por contrato (em Cr\$1.000)	950	1.507	3.472
Empregos envolvidos	9.687	14.477	14.888

FONTE: Governo de Santa Catarina, 1986

O nível de inadimplência era muito baixo: cerca de 0,5% do saldo de aplicações (Santa Catarina, *ibidem*).

A existência dessa diretoria, entretanto, foi curta, sendo extinta em 1987, quando o Banco Central interveio no BESC, e este enfrentava problemas de liquidez e de rentabilidade. O argumento para sua extinção foi, paradoxalmente, uma das justificativas de sua criação: operar com taxas de juros abaixo das praticadas no mercado.

### 8.3.5 Programa de Recuperação Econômico-Financeira: um prelúdio à crise institucional

A direção do Banco, em decorrência de grave crise econômico-financeira eclodida no segundo semestre de 1983, viu-se obrigada a contratar com o Banco Central, em junho de 1984, o que se chamou *Programa de Recuperação Econômico-Financeira – PROREF* (em alguns documentos internos também denominado *Programa de Apoio Creditício – PAC*). Por seu intermédio, a autoridade monetária “perdoava” o pagamento, pelo BESC, do montante correspondente a multas, juros e correção monetária decorrentes da realização anterior de saques a descoberto junto àquela autoridade monetária; o valor daqueles encargos era de Cr\$ 104 bilhões, ou quinze vezes o valor do patrimônio líquido do BESC, àquela altura. A direção da instituição assumia, em contrapartida, um conjunto de compromissos, expresso em documento assinado pela Diretoria (e, inclusive, pelo próprio governador do Estado, Esperidião Amin), que era aditado periodicamente.

Dentre os referidos compromissos, destacam-se:

- Adotar política eficaz de captação de depósitos à vista, de modo a que estes alcançassem incremento pelo menos igual ao do sistema de bancos comerciais;
- Aperfeiçoar os mecanismos de administração financeira, evitando a ocorrência de deficiência nas reservas bancárias (evitar perdas sistemáticas na compensação, recorrência freqüente a empréstimos de liquidez, utilização sistemática de saque do depósito compulsório e saques a descoberto na conta de reservas bancárias);
- Suspender a instalação de novas agências, mesmo as já autorizadas;
- Implantar “central de cadastro e risco”, que subsidiasse as operações que excedessem o limite de alçada das agências;
- Não conceder empréstimos a empresas ou pessoas que tenham causado prejuízo ao banco ou responsáveis por operações de curso anormal;

- Não admitir saques a descoberto em contas de depósitos titulados pelo Estado de Santa Catarina e suas entidades da administração direta e indireta e empresas ligadas ao Banco;
- Manter centralizadas no Banco todas as contas de depósitos tituladas por órgãos de administração pública estadual e de empresas ligadas, inclusive repasse de recolhimentos de tributos estaduais;
- Recuperar créditos de curso anormal;
- Aumentar o capital social, com vistas à eliminação do excesso e/ou manutenção do índice de immobilizações dentro dos limites regulamentares; o orçamento fiscal do Estado deveria evidenciar previsão para integralizações do capital do Banco;
- Fazer com que todas as operações de valor superior à alçada das agências fossem analisadas previamente por um *Comitê de Crédito* (formado por funcionários comissionados);
- Reduzir despesas administrativas;
- Estabelecer cobrança obrigatória de tarifas por serviços prestados ao setor público e privado;
- Redução da folha de pagamento (BESC, 1984).

A inobservância ou descumprimento dos compromissos assumidos acarretaria a aplicação, pelo Banco Central, de diversas sanções financeiras, operacionais e administrativas à instituição, além da responsabilização pessoal dos administradores, sujeitos à instauração de processo administrativo, em que aqueles descumprimentos seriam considerados infrações graves (BESC, *ibidem*).

Dentre as causas que conduziram o Banco à citada crise econômico-financeira e à assinatura do PROREF, destaca-se, em primeiro lugar, a falta de pagamento pelo Governo do Estado, em julho de 1983, de parcelas dos empréstimos volumosos contraídos no ano eleitoral de 1982 (administração Henrique Córdova), junto ao Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina-BADESC e Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul-BRDE, por meio de antecipação de receitas. O montante desses empréstimos foi de 28 milhões de cruzeiros, o que representava, à época, cerca de quatro vezes o patrimônio líquido do BESC, e, em valores de setembro de 1999, cerca de 510 milhões de reais. Para captar os recursos necessários à referida operação de crédito, aqueles bancos emitiram certificados de depósitos bancários-CDB, com vencimentos coincidentes com as datas de pagamento das parcelas dos empréstimos, o que começou a ocorrer em julho de 1983. O

BESC, por convênio, era o agente liquidante dos referidos papéis, e, por decisão governamental, honrou o seu resgate. O BADESC e o BRDE passaram a rolar os empréstimos e a captação dos respectivos recursos, sendo que o prazo da rolagem, inicialmente de 180 e 360 dias, reduziu-se a 60 dias. O bancamento desses papéis acarretou o desgaste do BESC no mercado financeiro, seja pela pressão captadora exercida em sua reciclagem, seja pela recorrência freqüente ou intermitente à reserva bancária do Banco Central. Essa situação se amenizaria somente com a assinatura do Programa de Recuperação Econômico-Financeira-PROREF, em junho de 1984, quando os custos financeiros conseqüentes da utilização de saques a descoberto seriam estornados condicionalmente; isto é, desde que a direção do banco se responsabilizasse pelo cumprimento das cláusulas anteriormente explanadas (BESC, 1987). Tentativas do Governo do Estado junto às autoridades federais, no sentido de transformar a sua dívida (lastreada em CDBs) em compromisso a longo prazo, com encargos financeiros atenuados, não tiveram êxito, ampliando suas dificuldades financeiras (Santa Catarina, 1987).

Como causas mais afastadas dessa situação, embora não menos importantes, deve-se indicar que 1983 foi um ano de grande recessão econômica, seja no Brasil, seja em Santa Catarina, como já foi relatado. Ao lado disso, ocorreram em julho de 1983 as enchentes que devastaram o Estado, acarretando grandes prejuízos às empresas, à população e aos governos federal, estadual e municipal, que viram grande parte das obras públicas destruídas pelo cataclismo; enchente semelhante, embora com menor intensidade, voltaria a ocorrer no ano seguinte (1984), agravando a situação do Estado. A arrecadação do ICM (fonte principal da receita estadual, com peso preponderante nos depósitos do Banco) sofreria o impacto desses fatores, impedindo que o governo pagasse as parcelas vincendas dos empréstimos tomados junto ao sistema financeiro estadual.

Muitos dos compromissos constantes do Programa de Recuperação Econômico-Financeira não foram adequadamente cumpridos pela direção do BESC, ao longo do período 1984-1986, fazendo com que esta fase se caracterizasse por freqüentes desentendimentos entre os dirigentes do BESC e os do Banco Central e com a aplicação de sanções financeiras e operacionais ao Banco. Tais conflitos, aos quais se agregariam outras razões, desembocariam na intervenção realizada por aquela autoridade monetária no BESC em fevereiro de 1987 (eufemisticamente denominada *administração especial temporária*).

Em telex de abril de 1984, por exemplo, o BACEN indica a não observância de diversos itens da carta-compromisso, destacando-se:

- Não implantação do sistema de rateio de custos por agência;

- Concessão de empréstimos a clientes com responsabilidade por operações de curso anormal;
- Concessão de empréstimos contrários aos princípios gerais de seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos;
- Renovação de operações com características de congelamento sem amortização obrigatória de, no mínimo, 20% do valor da dívida;
- Falta de redução de despesas administrativas;
- Aumento das despesas de pessoais em decorrência de abono concedido em agosto de 1984;
- Contratação de aproximadamente 500 estagiários;
- Locação de equipamentos da CODESC por valor superior ao preço de aquisição de bens;
- Pagamento de despesas a título de convênio para divulgação de empresas estaduais;
- Falta de ressarcimento das despesas com funcionários à disposição de outros órgãos estaduais;
- Admissão de 1.576 novos funcionários, excedendo por larga margem o número de vagas aprovadas na rede em 13.5.85, representando acréscimo superior a 25% do quadro anterior.

Em face do aludido descumprimento, a direção do Banco Central aplicou diversas penalidades operacionais e financeiras ao BESC, considerando insubsistentes as justificativas apresentadas pela direção da instituição.

O desequilíbrio de caixa do BESC agravou-se intensamente em 1986, com o advento do denominado *Plano Cruzado*, que trouxe, em primeiro lugar, uma queda brusca das receitas provenientes dos ganhos inflacionários (*floating*), reduzindo drasticamente sua rentabilidade; ocasionou, em segundo lugar, o desestímulo à poupança (em função das baixas taxas de remuneração) fazendo com que os depósitos da caderneta da BESCRI (sociedade de crédito imobiliário) sofressem saques maciços. As reservas desta empresa não foram suficientes para fazer face às retiradas, responsabilizando-se o BESC pela liquidez daqueles saques. Para cobertura dos saldos devedores, a BESCRI adquiriu certificados de depósitos interbancários diários (CDI) junto ao mercado, cabendo ao BESC suprir a diferença necessária ao fechamento do dia (BESC, 1987).

Esse conjunto de fatores negativos leva à conclusão de que o PROREF, na verdade, constituiu um prelúdio à crise maior que se desencadearia em fevereiro de 1987: a intervenção federal no BESC e em outras empresas do sistema financeiro estadual.

#### 8.4. ANÁLISE TEÓRICA DO PERÍODO ESTRATÉGICO III

##### 8.4.1 *Stakeholders* relevantes

O Quadro 15 indica os *stakeholders* relevantes do período 1975-1986 e as implicações estratégicas de sua interação com o BESC.

#### QUADRO 15

##### STAKEHOLDERS RELEVANTES NO PERÍODO 1975-86 E SUAS IMPLICAÇÕES ESTRATÉGICAS

STAKEHOLDERS	IMPLICAÇÕES ESTRATÉGICAS
1. Governo Estadual	• Atuação como banco comercial, nos termos da legislação vigente
2. Parlamentares dos partidos políticos que apóiam o Governo Estadual	• Expansão da rede de agências e interiorização
3. CODESC e empresas do Sistema CO-DESC	• Poderosa influência política do Governo do Estado (acionista majoritário) e dos parlamentares filiados aos partidos políticos que apóiam o Governo do Estado
4. Clientes	
5. Banco Central do Brasil	• Articulação com o Sistema CODESC
6. Sindicatos dos Bancários	• Grande ênfase nas relações com o Banco Central do Brasil
7. Empregados	• Ênfase restrita na orientação para o mercado

A interação do BESC e Governo Estadual (seu acionista majoritário) foi intensa no período em análise, especialmente na gestão de Jorge Bornhausen - Henrique Córdova e Esperidião Amin. Em todos os governos (à exceção, talvez da curta gestão de Henrique Córdova), havia uma forte ligação pessoal (até de parentesco, nos governos Konder Reis e Jorge Bornhausen) entre o Governador e o presidente do Banco. A influência do Governo do Estado (predominantemente por intermédio do governador) dava-se nas linhas gerais de atuação da instituição, na indicação dos seus dirigentes, na ocupação de determinados cargos em comissão, em parte das admissões de empregados (não realizadas mediante concurso público) e na eventual indicação de clientes para o atendimento especial pelo Banco, relativamente a operações de crédito. No que se refere a estas últimas, segundo afirmou um

ex-dirigente em entrevista, critérios técnicos impediam freqüentemente que determinados pleitos fossem acolhidos, no todo, ou em parte.

A concepção de que o Banco constituía uma força político-eleitoral potencialmente útil aos partidos no Governo e aos parlamentares vinculados àqueles partidos enraizou-se progressivamente ao longo dos doze anos do período em análise, à medida que a rede de agências do BESC se propagava por todos os rincões do Estado e, concomitantemente, o quadro de pessoal se ampliava. Inicialmente, contrapunha-se ao viés *tecnicista* da administração Colombo Salles, quando a influência dos parlamentares na condução da administração estadual foi minimizada. Essa visão foi suspensa, entretanto, durante a intervenção do Banco Central nas instituições financeiras oficiais catarinenses, no período 1987-1989.

Como diretrizes estratégicas originadas do Governo, podem ser destacadas a unificação do comando do sistema financeiro estadual (criação da CODESC, governo Konder Reis) e a concretização da presença da instituição em todos os municípios catarinenses (alcançada no governo Bornhausen).

A ascensão e decadência do Sistema Codesc (cujo apogeu ocorreu no governo Konder Reis) fez com que a CODESC e as demais empresas que compunham o conglomerado se constituíssem em *stakeholders* relevantes do BESC. A situação diferia do período estratégico anterior, quando proliferaram as empresas vinculadas ao denominado *Grupo Financeiro Besc*, pois não existia, então, uma empresa *holding* que detivesse a propriedade da maioria das ações das instituições e as articulasse. A influência da Codesc atingiu seu apogeu quando definiu as áreas de atuação de cada uma empresa do sistema, controlando a execução dessa decisão. Entretanto, as pressões das unidades do sistema na busca de *autonomia operacional* acabaram prevalecendo; assim, como já foi relatado, já ao final do governo Bornhausen cada uma das empresas voltava a operar de forma independente, sem que se tivesse alcançado a sinergia peculiar a um grupo empresarial estrategicamente articulado. Essa unidade somente iria começar a ser concretizada anos após, por ocasião da intervenção do Banco Central, quando, sob a forma de *banco múltiplo*, todas as empresas passaram a ter uma só diretoria, os diversos órgãos de suporte foram unificados e as diretorias operacionais das diversas empresas foram transformadas em carteiras do Banco, como se verá, mais adiante, detalhadamente.

Ao longo do período, o BESC não articulou um posicionamento mercadológico claro e explícito, relativamente ao domínio produto-mercado (como exceção, indica-se a prioridade de atendimento de pequenos negócios, vigente no período 1983-1986). A clientela era encarada de forma generalizada, sem nenhum esforço de segmentação e atendimento a

necessidades específicas. Nesse campo, a articulação estratégica mais explícita foi colocar os serviços do Banco fisicamente mais próximos das comunidades interioranas, o que culminou, em março de 1983, com a presença do Banco em todos os municípios catarinenses. Por essa razão, pode-se considerar os clientes como *stakeholders* relevantes.

Na década de 80, a capacidade reguladora e fiscalizadora do Banco Central ampliou-se, o que lhe permitiu atuar de forma mais agressiva, seja na articulação do Sistema Financeiro Nacional, seja na análise do desempenho das instituições financeiras e intervenção eventual na administração destas, nos limites de sua competência legal. Fazia-se presente na análise e aprovação dos nomes dos dirigentes das instituições, na delimitação dos produtos e serviços a serem oferecidos à clientela, na definição dos preços dos serviços bancários, na fiscalização sistemática dos procedimentos contábeis, financeiros e operacionais das instituições, na instauração de inquéritos administrativos para a apuração de supostas irregularidades, na aplicação de sanções disciplinares, seja à instituição, seja aos administradores, etc. Num processo que se estendeu até 1988, as funções de autoridade monetária foram sendo transferidas progressivamente do Banco do Brasil para o Banco Central, enquanto que as atividades atípicas exercidas por esse último (como as relacionadas ao fomento e à administração da dívida pública federal) se deslocaram para o Tesouro Nacional (Banco Central do Brasil, 1999).

Dentro do contexto referido, constata-se a progressão ascendente da ação fiscalizadora daquela autoridade monetária junto aos negócios do BESC, que se intensificou sobretudo no período 1983-1986 e atingiu o seu ápice em fevereiro de 1987, com a intervenção no Banco.

O processo nacional de distensão política, iniciado em 1974 por Ernesto Geisel e que se ampliou em 1979 com a aprovação da chamada *lei da anistia* (governo Figueiredo), foi dando margem ao fortalecimento da atuação dos sindicatos dos trabalhadores junto a seus associados, canalizando as reivindicações destes. Também foram se tornando mais complexas e conturbadas as negociações com os sindicatos patronais, especialmente por ocasião da realização dos dissídios coletivos. Não raras vezes, entretanto, a atuação sindical assumiu caráter francamente político-partidário, à medida em que chapas vinculadas aos partidos políticos de esquerda conseguiam vencer as eleições para a direção dos mesmos. De modo geral, a atuação dos sindicatos dos bancários foi bastante intensa no período, especialmente a partir de 1983, levando o corpo de empregados a diversas greves, que eram utilizadas como estratégias para o alcance das reivindicações da classe ou das metas político-partidárias do movimento sindical.

O quadro de empregados do banco atingiu o seu tamanho máximo no período estratégico em análise (cerca de 6.900 empregados em fevereiro de 1987), tendo sido acrescido, em maio de 1985, em 1.576 novos funcionários, em curto espaço de tempo, no maior incremento do corpo funcional de sua história. Esse incremento onerou fortemente a folha de pagamentos, transformando-a em um dos mais significativos custos fixos da instituição, o que trazia prejuízos à sua rentabilidade (BESC, 1987).

Em 1979 foi criada a FUSESC – Fundação CODESC de seguridade social, que se ocuparia da complementação da aposentadoria dos empregados do sistema financeiro estadual, além da instituição de programas de atendimento médico-hospitalar.

Diversas outras reivindicações dos empregados foram atendidas, destacando-se o direito à estabilidade, em 1986: considerar-se-ia estável (não poderia ser demitido, a não ser por justa causa), o empregado que completasse cinco anos de serviço, a partir de sua admissão. A partir deste período estratégico, as sucessivas administrações da instituição iriam se ocupar em tentativas de redução do número de empregados e do custo da folha de pessoal, por meio de programas de incentivo à demissão.

Estas informações sumárias justificam a importância dos empregados como *stakeholder* relevante no período.

#### 8.4.2 Principais estratégias organizacionais

A descrição dos eventos relevantes do período permite a identificação das seguintes estratégias organizacionais:

- Atuação como banco comercial, nos termos da legislação vigente;
- Ampliação da rede de agências, para estar presente fisicamente em todos os municípios catarinenses;
- Articulação operacional com o Sistema CODESC;
- Atendimento prioritário dos pequenos negócios;
- Consideração do Banco como força político-eleitoral.

A primeira delas – atuação como banco comercial – pode considerar-se uma estratégia *emergente*, configurada por decisões harmônicas com o modelo de banco preconizado pela legislação vigente (Lei da reforma bancária de 1964), que se sustentava, como já foi relatado, no princípio da especialização de funções. As atividades e os controles contábeis bancários estavam razoavelmente regulados pelas autoridades monetárias, isto é, existia uma delimitação bem clara do que um banco comercial podia e não podia fazer. No

período, as administrações que se sucederam foram bastante conservadoras, em face das prescrições existentes, e não buscaram inovações além das fronteiras de uma instituição bancária tradicional. Esse modo de atuar não foi *deliberado*, mas sim adotado com naturalidade pelos administradores: entenderam que era aquilo que se esperava deles, constituindo um padrão de condução dos negócios.

A segunda, a terceira e a quarta estratégias (ampliação da rede de agências, articulação com o Sistema CODESC e prioridade aos pequenos negócios) podem ser classificadas como deliberadas, pois constam de diversos planos, seja o do Governo do Estado, acionista majoritário, sejam os da própria instituição, como já foi explanado.

A última - consideração do Banco como força político-eleitoral - pode ser classificada como estratégia *deliberada* (posto que o poder político inerente à instituição foi sendo progressiva e planejadamente utilizado ao longo do período), mas não *explícita*, pelo menos em documentos escritos. Menções verbais a esse assunto foram feitas por entrevistados; as escritas constam das críticas de membros dos partidos da oposição ou de relatórios de análises das autoridades fiscalizadoras federais.

#### 8.4.3. Tipo de adaptação organizacional estratégica

Como já foi explanado na seção anterior, o BESC manteve-se, no período em análise, como um banco comercial regional, concentrando seu domínio em território catarinense. Sua carteira de desenvolvimento foi desativada em 1979, na distribuição de áreas de atuação prescrita ao sistema financeiro estadual pela CODESC. Seu crescimento se deu pela penetração progressiva em seu mercado (Santa Catarina), com base na expansão rápida da rede de agências a todos os municípios do Estado. Não se identificaram esforços e carreamento de recursos para o desenvolvimento de novos produtos, trabalhando a instituição com os produtos tradicionais, seja no crédito geral, no crédito rural e na prestação de serviços bancários. Sua preocupação central, nessa área, foi a busca da eficiência na operação de seu composto de produtos e serviços.

Desse modo, o tipo estratégico que se ajusta a esse quadro é o *defensivo*. Este se caracteriza pela defesa de um domínio estreito e estável, com um composto limitado de produtos e clientes, esforços agressivos na proteção de seu domínio dos concorrentes, tendência a ignorar desenvolvimentos além do domínio, e crescimento por intermédio da penetração no mercado (Miles e Snow, 1978).

#### 8.4.4 Determinismo ambiental e capacidade de escolha estratégica

No período em análise, o posicionamento do BESC no modelo de Hrebiniak e Joyce (1985), relativo ao determinismo ambiental e capacidade de escolha estratégica, difere dos períodos anteriores, deslocando-se para o quadrante II (*diferenciação*), configurado pela coexistência de alto nível de capacidade de escolha estratégica com alto nível de determinismo ambiental, conforme a FIG. 10.

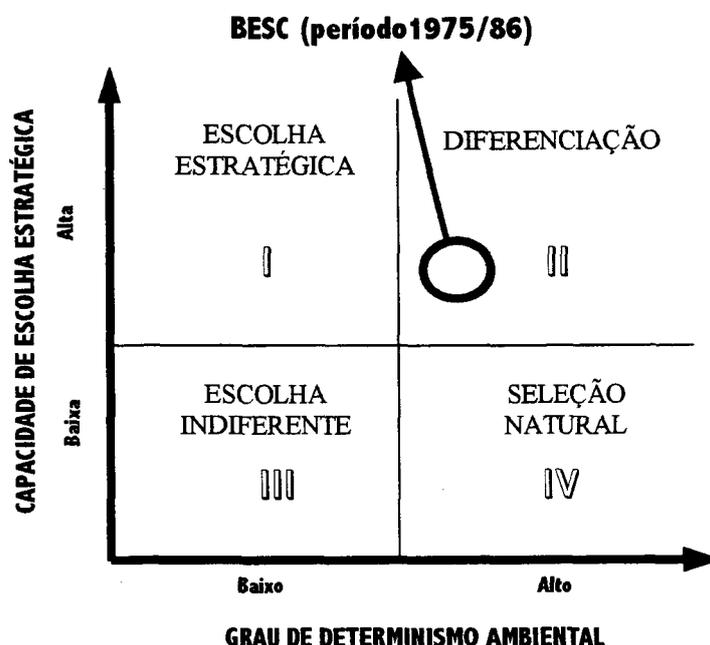


FIGURA 10 : Posicionamento estratégico do BESC (1975-1986)

FONTE: Hrebiniak e Joyce (1985)

A ocorrência de alto grau de determinismo ambiental deveu-se ao fortalecimento das autoridades monetárias, especialmente à ampliação da capacidade reguladora e fiscalizadora do Banco Central, dando condições para que esta instituição passasse a atuar de forma mais extensa e enérgica, seja na regulação das atividades do Sistema Financeiro Nacional, seja na análise de desempenho e interferência eventual na administração das unidades do referido sistema. Percebe-se a progressão ascendente da vigilância da autoridade monetária sobre os negócios e atos administrativos do Besc, que se intensificou no período 1984-1986 (devido ao PROREF) e culminou em fevereiro de 1987, com a intervenção no Banco. O avanço na ação reguladora e fiscal das autoridades monetárias não impedia, entretanto, que, nos limites fixados pela legislação bancária, as instituições fizessem opções relativamente ao seu domínio organizacional. Isto configura a existência, no período em análise, de razoável liberdade para a escolha de mercados, clientes, produtos e serviços.

## CAPÍTULO 9

### PERÍODO ESTRATÉGICO IV: CRISE E INTERVENÇÃO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL (1987-1989)

#### 9.1 VISÃO SINTÉTICA DA ECONOMIA CATARINENSE NO PERÍODO

As estatísticas referentes aos aspectos populacionais do Estado apresentadas no capítulo anterior abrangem também o período estratégico que se começa a analisar. Elas indicam, como traços demográficos principais, a intensificação do processo de urbanização (população urbana maior do que a rural) e a taxa de crescimento da população constante (2,3% a.a.), superior à nacional (2,1% a.a.).

A economia nacional caracteriza-se por taxas de inflação elevadíssimas e índices de evolução do PIB muito baixos (até negativos, como o de 1988). Cunha (1992, p.185) afirma que, entre 1988 e 1989, “ocorreu completa perda do domínio da gestão econômica e da administração pública, com a edição de políticas de retardamento de decisões fundamentais para a superação da crise, ocorrendo a convivência de hiperinflação e recessão.” A evolução do PIB catarinense é ligeiramente melhor do que a do brasileiro nos anos de 1987 e 1989; entretanto, em 1988, a recessão no Estado apresenta-se mais grave do que a do País, com a queda de 1,9% do PIB (TAB. 30).

**TABELA 30**  
**EVOLUÇÃO ANUAL DA INFLAÇÃO, DO CRESCIMENTO DO PIB NACIONAL**  
**E CATARINENSE (1987-1989)**

ANO	INFLAÇÃO (IGP/FGV)	EVOLUÇÃO DO PIB BRASILEIRO	EVOLUÇÃO DO PIB CATARINENSE
1987	415,8	2,9	4,4
1988	1.037,6	(1,0)	(1,9)
1989	1.782,9	3,3	4,0

Em % a.a.

FONTE: Pereira (1998) e Cunha (1992)

#### 9.2. CONJUNTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA CATARINENSE: GOVERNO PEDRO IVO – CASILDO MALDANER (1987-1991)

O sucesso inicial do Plano Cruzado, desencadeado em fevereiro de 1986 pelo governo Sarney (PMDB), influenciou fortemente as eleições para governadores dos Estados,

realizadas em novembro daquele ano, proporcionando ao partido do governo um grande número de vitórias nas unidades da federação, inclusive em Santa Catarina. Pedro Ivo Figueiredo de Campos, vinculado ao PMDB, elegeu-se governador, tendo Casildo Maldaner como vice. Logo após às eleições, aquele plano econômico começa a fracassar, com o retorno de taxas de inflação elevadas (cerca de 20% ao mês), como já foi explanado no capítulo 4.

O plano administrativo de Pedro Ivo, denominado de *Compromisso do Governo*, foi apresentado em quatro cadernos distintos. O primeiro, voltado à área político-institucional, focalizou os temas *administração pública, sistema financeiro estadual, justiça e segurança pública e ciência e tecnologia*. O segundo caderno, tratando da área social, abrangeu a *educação (inclusive esportes), cultura, saúde, habitação e desenvolvimento social*. No terceiro, voltado à área econômica, foram abordados os temas da *agropecuária, da indústria e comércio, do turismo, dos recursos minerais e do trabalho*. O último, destinado à área de infra-estrutura e ambiental, tratou dos *transportes e obras, telecomunicações, energia, saneamento e meio ambiente e desenvolvimento regional e urbano* (Santa Catarina, 1986c).

No documento supra mencionado afirma-se que a proposta do governo teve como base o planejamento participativo porque, para subsidiá-la, haviam sido realizados 17 seminários regionais permanentes, instalados em todo o Estado, reunindo mais de 6.000 participantes; dentre estes, cerca de 600 lideranças comunitárias representavam os mais variados segmentos da sociedade. Ao final, cerca de 350 documentos continham quase 1.500 sugestões, as quais, organizadas e debatidas por 19 grupos setoriais formados por especialistas, constituíram o ponto de partida do Plano de Governo (Santa Catarina, *ibidem*).

As diretrizes relativas ao sistema financeiro estadual estão inseridas no primeiro caderno: *moralizar a administração, rentabilizar as aplicações, corrigir distorções, ampliar a captação, modernizar, fixar imagem e fomentar o progresso*. No diagnóstico, o estado do conglomerado é considerado como de *virtual falência*, exigindo urgentes medidas corretivas, que atuariam sobre os seguintes pontos: *volume excessivo de aplicações no setor público; despesas financeiras e administrativas excessivas, em descompasso com a receita; excesso de créditos perdidos ou de difícil recuperação, disfarçados por rolagem das dívidas, reduzindo as receitas e a liquidez do sistema; recursos públicos e das estatais aplicados à margem do sistema financeiro estadual, pela passividade quanto à sua guarda, movimentação e aplicação* (Santa Catarina, *ibidem*).

As metas propostas foram: *reorientar as operações* (reorientar a captação e aplicações, reduzindo o uso de CDBs e os empréstimos ao setor público); *enxugar e capitalizar*

(conter a descapitalização através da redução drástica das despesas, e incrementar as receitas e a capitalização do sistema); *atuar com seriedade* (adotar critérios de avaliação mais severos nos processos de financiamento e atuar com rigor sobre as situações já configuradas); *eleger o BESC como câmara de compensação* (centralizar na instituição o movimento dos recursos públicos, instituindo uma “câmara de compensação”, por onde deveriam transitar ordens de aplicação, depósitos e solicitações eventuais de recursos). Para alcançar a integração do conglomerado oficial, elegeram-se as seguintes medidas: *reestruturar a CODESC*; *utilizar as agências do BESC como balcão de negócios* (descentralizar a atuação, principalmente dos bancos de desenvolvimento, estendendo sua presença a todo o Estado, por intermédio das filiais do BESC); *recuperar a credibilidade* (desenvolver uma ampla e vigorosa ação governamental para reconquistar a confiança dos catarinenses nas instituições do sistema (Santa Catarina, *ibidem*)).

Este conjunto de idéias, entretanto, não se concretizaria, pois, antes mesmo da posse do novo governador e seu vice, em fevereiro de 1987, o Banco Central interveio no sistema financeiro estadual, impondo decisões administrativas próprias, ao longo do biênio 1987-1988. O governador Pedro Ivo somente reassumiria o comando integral do sistema financeiro do Estado, voltando a indicar todos os seus dirigentes, em fevereiro de 1989. Em junho de 1988, entretanto, pôde fazer indicações parciais para a direção, no período que se denominou *administração compartilhada*, quando a direção do sistema financeiro passou a ser formada por membros indicados concomitantemente pelo Banco Central e pelo Governo do Estado, seu acionista majoritário.

Outro fato grave marcaria esse período governamental: a doença e falecimento de Pedro Ivo, que não pôde concluir seu mandato, sendo substituído pelo vice-governador, Casildo Maldaner, em fevereiro de 1990.

### 9.3 EVENTOS RELEVANTES DO PERÍODO ESTRATÉGICO

O Quadro 16 apresenta os eventos que influenciaram a formação das estratégias e as mudanças estratégicas ocorridas no BESC, no período em análise, ao lado dos aspectos relevantes do ambiente operacional e do ambiente geral da instituição naquele período. Logo a seguir, os referidos eventos são descritos detalhadamente.

**QUADRO 16**

**EVENTOS RELEVANTES DO PERÍODO ESTRATÉGICO IV (1987-1989)**

DATA	EVENTO	AMBIENTE OPERACIONAL	AMBIENTE GERAL
Fev 1987	Intervenção do Banco Central do Brasil (Administração Especial Temporária)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governo Pedro Ivo-Casilido Maldaner (1987-1991);</li> <li>• Instituição do Cruzado (Cz\$) – Fevereiro de 1986;</li> <li>• Instituição dos Bancos Múltiplos no Sistema Financeiro Nacional (Setembro de 1988);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governo José Sarney (1985-1990): a <i>Nova República</i>;</li> <li>• Fracasso do Plano Cruzado;</li> <li>• Plano Bresser (Junho de 1987);</li> <li>• Plano Verão (Janeiro de 1989).</li> </ul>
Dez 1987	Reestruturação do Sistema Financeiro Besc como banco múltiplo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituição do Cruzado Novo (NCz\$) – Janeiro de 1989;</li> <li>• Falecimento de Pedro Ivo e posse de Casildo Maldaner (Fevereiro de 1990).</li> </ul>	
Nov 1988	Transferência do serviço de processamento de dados do sistema financeiro estadual da CODESC para o BESC		

### 9.3.1 Intervenção do Banco Central do Brasil (*Regime de Administração Especial Temporária*)

Em 25 de fevereiro de 1987, a menos de vinte dias da data marcada para a posse dos novos governadores, o presidente José Sarney promoveu no Palácio do Planalto uma reunião que trataria da situação dos bancos estaduais, com a participação do presidente do Banco Central (Francisco Gros), do Ministro da Fazenda (Dilson Funaro), dos futuros governadores do Rio de Janeiro, Mato Grosso, Maranhão, Ceará e de Santa Catarina. O tema central era que 14 bancos estaduais dependiam regularmente de saques a descoberto na conta das reservas bancárias do Banco Central. Esse dinheiro, de modo geral, estava sendo usado para financiar dívidas e despesas correntes dos governos estaduais, que não tinham receitas para cobrir o caixa. Com aquela reunião, o presidente buscava o apoio dos governadores para uma nova modalidade de intervenção naqueles bancos, diferente dos procedimentos tradicionais, evitando que eles fossem liquidados extrajudicialmente – o que provocaria desgaste elevado da imagem pública das instituições. Nesse regime, que se denominaria *Administração Especial Temporária*, os bancos continuariam funcionando, mas os diretores seriam substituídos por técnicos do Banco Central, que tratariam de sanear-los dali para frente; paralelamente, outros técnicos daquela autoridade monetária, compondo *comissões de inquérito*, vasculhariam irregularidades do passado, para punir os responsáveis pelo desequilíbrio. Dessa reunião saiu, para o Diário Oficial, o decreto lei nº 2.321, que instituiu o citado regime administrativo para os bancos oficiais de Santa Catarina, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Maranhão e Ceará. Mais tarde, ainda em 1987, essa medida seria estendida aos bancos de Minas Gerais (Credireal), Bahia e Pará (Mick, 1997).

Em Santa Catarina, a intervenção alcançou o banco comercial (BESC), o Banco de Desenvolvimento (BADESC), a sociedade de crédito imobiliário (BESCRI), a corretora de títulos, valores e câmbio (BESCAM), a financeira (BESCREDI) e a sociedade distribuidora (BESCVL). Os técnicos do Banco Central assumiram a direção dessas empresas já em 26 de fevereiro de 1987.

Em relatório de junho daquele ano (Santa Catarina, 1987), dirigido ao Banco Central, a nova direção do sistema financeiro oficial catarinense apresentou as causas que, a seu juízo, determinaram a administração especial, agrupando-as em operacionais, administrativas e financeiras.

Como causas operacionais, destacam-se as seguintes:

- Descumprimento das metas estabelecidas no Programa de Recuperação Econômico-Financeira (PROREF);

- Concentração de operações com o Governo do Estado;
- Captação de recursos a taxas elevadas, em face do congelamento de operações com o Governo Estadual, cuja dívida vinha sendo rolada sem qualquer amortização;
- Descumprimento das obrigações do Governo do Estado de Santa Catarina para com o sistema financeiro estadual, quer pela inadimplência em operações de sua responsabilidade, quer pela ausência de aporte de capital;
- Direcionamento excessivo de recursos para operações subsidiadas (crédito rural e pequenos negócios), algumas totalmente desvirtuadas, e que, por isso, foram desclassificadas pelo Banco Central e pelo BNDES, resultando em prejuízos para o Banco;
- Falta de integração das empresas do Sistema Financeiro Estadual, provocando a concorrência entre elas na disputa pelos recursos disponíveis no mercado;
- Atraso tecnológico no campo da informática, acarretando dificuldades na prestação de serviços adequados aos clientes;
- Injunções políticas sobrepondo-se aos aspectos técnicos.

Destacam-se, dentre as causas administrativas:

- Superdimensionamento da estrutura do Sistema, com custos fixos (especialmente as despesas de pessoal) em níveis incompatíveis com o volume operacional das empresas, agravado pela implantação do regime de estabilidade funcional;
- Corpo funcional desmotivado pelas constantes interferências políticas e situação de insegurança em relação ao futuro das instituições;
- Inadaptação das empresas à nova realidade advinda do plano de estabilização econômica (Plano Cruzado);
- Circulação freqüente de notícias desairosas a respeito das instituições, ocasionando desmotivação e conflitos entre os empregados;
- Expansão física (rede de agências) muito acelerada;
- Estrutura administrativa ultrapassada, que não incorporou técnicas modernas de gestão.

Como causas de ordem financeira, foram indicadas:

- Posição deficiente do caixa em 25 de fevereiro de 1987, provocada por resgate de CDB's de emissão do BADESC e do BRDE, sem cobertura, e pelo saldo devedor da BESCRI e BESCREDI, provocado por compra de CDI's dessas empresas, para regularização dos respectivos saldos devedores;

- Recusa, pelo mercado, a partir de 17 de fevereiro, dos títulos emitidos pelas empresas do sistema financeiro estadual, em face da divulgação da situação de iliquidez do BESC, ocasionando a falta de cobertura do seu caixa, uma vez que o sistema se tornara totalmente dependente do mercado financeiro nacional.

No período fevereiro de 1987 - fevereiro de 1989 (nele incluídas a etapa de gestão exclusiva do Banco Central e a da gestão compartilhada, iniciada em junho de 1988), diversos objetivos e metas foram formulados pela direção do que se passou a chamar *Sistema Financeiro BESC*, buscando a recuperação econômico-financeira das empresas sob intervenção. Por trás dessa nova nomenclatura, existia um conceito operacional do conglomerado financeiro estadual formado pelo BESC como empresa *holding*, com estrutura organizacional e diretoria unificadas e simplificadas. A partir de setembro de 1988, essa idéia evolui para o conceito de *banco múltiplo*, que reuniria o sistema financeiro estadual em uma organização única (BESC, transformado em banco múltiplo); as demais empresas constituiriam carteiras desse novo banco. Do ponto de vista operacional, as referidas idéias tornaram-se realidade; entretanto, as alterações estatutárias decorrentes desse novo *design* organizacional não chegaram a acontecer até o presente momento.

Serão apresentados, a seguir, os mais importantes objetivos e ações formulados pelos dirigentes do referido período; alguns deles não chegaram a ser concretizados, ou só o foram em gestões posteriores.

#### 9.3.1.1 Gestão exclusiva do Banco Central (Fevereiro de 1987- Junho de 1988)

- Renegociação e reescalonamento da dívida do Governo Estadual com o sistema financeiro, articulados com o programa de reembolso da reserva monetária. No início de 1988, o Estado assumiu as dívidas das empresas, fundações e autarquias, além de contabilizar como dívidas, também, os saques sem cobertura na conta-movimento do Tesouro junto ao BESC, o ressarcimento de pessoal cedido pelo BESC, os encargos sociais atrasados, etc. Essas dívidas foram transferidas para o Banco do Brasil, devendo o Governo catarinense saldá-las num prazo de oito a quinze anos. O BESC ficava, assim, livre de recorrer ao redesconto para cobrir títulos e de qualquer responsabilidade como caixa do endividamento (Mick, 1997).
- Capitalização das empresas do sistema;
- Reformulação organizacional do conglomerado, envolvendo a centralização de controles, contabilidade, planejamento e orçamento de todo o sistema, a unificação das atividades de apoio jurídico, inspetoria, marketing, etc.;

- Limitar a indicação política aos cargos do Conselho de Administração e Diretoria Executiva;
- Impedir que os cargos sejam exercidos com objetivos eleitorais;
- Adotar critérios objetivos para avaliação de desempenho do pessoal;
- Implantação da central de cadastro e risco;
- Criação de um sistema de avaliação de desempenho dos produtos do sistema financeiro estadual;
- Implantação de sistema para avaliação de desempenho das agências;
- Centralização operacional do caixa e criação de um programa de aplicação de recursos. (BESC, 1987)

#### 9.3.1.2 Gestão compartilhada (Junho de 1988 – Fevereiro de 1989)

- Modificar a composição acionária das empresas que compõem o Sistema Financeiro BESC com vistas a transformar o banco comercial em *holding* do conglomerado;
- Dar continuidade à implantação da nova estrutura organizacional, de acordo com o modelo de *banco múltiplo*;
- Melhorar, ao nível de concorrência, a prestação de serviços prestados pelo sistema financeiro;
- Concentrar esforços nas negociações relativas à capitalização das empresas do sistema, junto ao Governo Estadual; paralelamente, acionar mecanismos de estímulo à iniciativa privada, para efeito de ampliação de sua participação no capital social;
- Adotar medidas de recuperação das agências deficitárias;
- Implantar a Diretoria de Informática, incorporando a área correspondente da CODESC;
- Disseminar o uso da micro-informática, através da contratação e aquisição de equipamentos e aplicativos e treinamento aos usuários;
- Elaboração e implementação de um novo Plano de Cargos e Salários unificado para o Sistema;
- Desenvolver e implantar um plano integrado de marketing para o Sistema Financeiro BESC;
- Elaborar estudos para construção e instalação do Centro Administrativo do Sistema Financeiro BESC (BESC, 1988a).

### 9.3.2 Formação do Sistema Financeiro BESC como banco múltiplo

Historicamente, depois da criação do Banco de Desenvolvimento de Santa Catarina – BDE, à proporção em que outras empresas financeiras foram sendo adquiridas, ou criadas, como entes da administração indireta do Governo do Estado, a questão da articulação (integração) estratégica e operacional entre elas tornou-se um tema recorrente na gestão do sistema financeiro estadual. Entretanto, até à intervenção do Banco Central no BESC, fracassaram todas as tentativas organizacionais de eliminar duplicidades e diluição de esforços e de buscar sinergias operacionais, tais como a criação da Administradora Financeira Catarinense S.A. (em 1970), a formação do Grupo Financeiro Besc (em 1971) ou a criação da CODESC (em 1975), empresa *holding* sistema financeiro. Essa disfunção, inclusive, chegou a ser mencionada como uma das causas operacionais da intervenção do Banco Central no BESC, conforme já foi relatado.

Dentro desse quadro, a reestruturação organizacional do Sistema Financeiro que garantisse a integração do mesmo passou a ser uma meta perseguida no período de gestão excepcional 1987-1989 (*administração especial temporária*).

Em dezembro de 1987 é realizada uma profunda mudança estrutural, com a adoção de um organograma único para o que passou a ser denominado *Sistema Financeiro Besc*, com a constituição de uma diretoria unificada, com a centralização das áreas-meio (gestão administrativa, de recursos humanos, de materiais, assistência jurídica, inspetoria, etc.) e com as áreas de negócios configurando carteiras de um *banco múltiplo* (até aquela altura ainda não regulamentado), embora se preservasse a personalidade jurídica das empresas do conglomerado (ver FIG. 11).

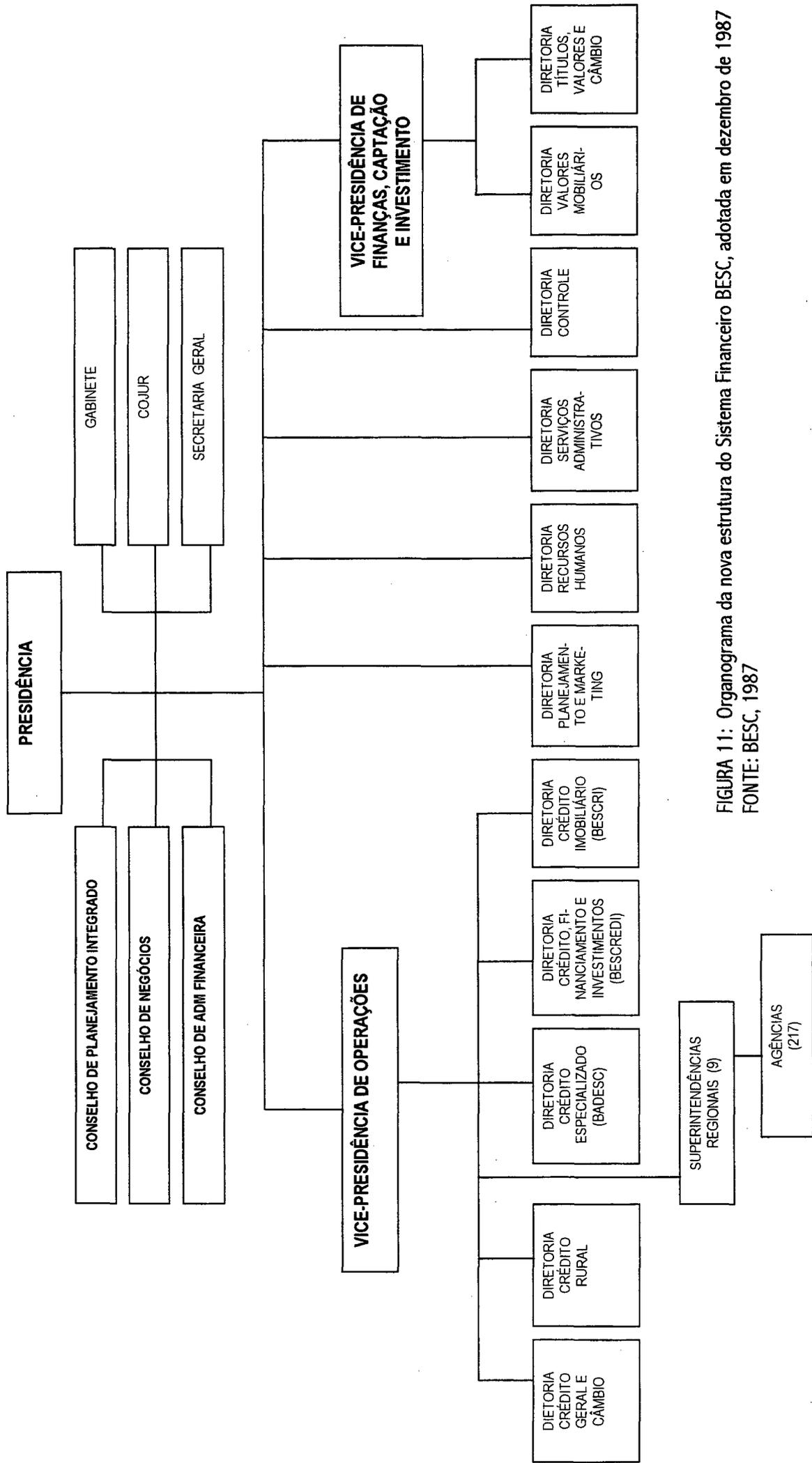


FIGURA 11: Organograma da nova estrutura do Sistema Financeiro BEC, adotada em dezembro de 1987  
 FONTE: BEC, 1987

A unificação e compactação dos organogramas das diversas empresas ocasionaram a extinção de um grande número de órgãos e de cargos diretivos e comissionados, o que pode ser observado no Quadro 17, que apresenta um comparativo entre os cargos de direção existentes antes e após à implantação da nova estrutura.

**QUADRO 17**  
**COMPARATIVO ENTRE OS CARGOS DIRETIVOS E COMISSIONADOS EXISTENTES EM**  
**28.2.87 E OS DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL IMPLANTADA EM DEZEMBRO DE 1987**

ÓRGÃOS/CARGOS	POSIÇÃO EM 25.02.87	NOVA ESTRUTURA	DIFERENÇA
DIRETORES	29	14	(15)
SUPERINTENDÊNCIAS	7	-	(7)
GABINETES	4	2	(2)
ASSESSORIAS	25	3	(22)
DEPARTAMENTOS / COORDENADORIAS	38	29	(9)
DIVISÕES	93	70	(23)
SUPERINTENDÊNCIAS / SUPERVISÕES REGIONAIS	15	9	(6)
TOTAL	211	127	(84)

FONTE: BESC, Departamento de Planejamento

Inovação introduzida no Sistema Financeiro Nacional em setembro de 1988 contribuiria para o aperfeiçoamento posterior da mudança organizacional realizada no sistema financeiro oficial de Santa Catarina: a instituição dos denominados *bancos múltiplos*, pela Resolução nº 1.524, de 21 de setembro de 1988, do Banco Central. Por seu intermédio, passou a ser facultado aos bancos comerciais, aos bancos de investimento às sociedades de crédito imobiliário e às sociedades de crédito, financiamento e investimento a organização opcional em uma única instituição financeira, por meio de um processo de fusão, incorporação, cisão e transformação, ou ainda por constituição direta. O acesso ao referido sistema de organização operacional foi ainda estendido a outras instituições independentes, como sociedades distribuidoras ou corretoras de câmbio e de títulos e valores mobiliários, desde que atendidos níveis mínimos de capitalização (Lopes e Rosseti, 1998).

Os bancos múltiplos passaram a operar em todos os segmentos do sistema de intermediação financeira, por meio das seguintes carteiras especiais: carteira comercial, carteira de investimentos, carteira de desenvolvimento, carteira de crédito imobiliário e carteira de crédito, financiamento e investimento. Nesse contexto, deixava de haver vinculação entre as fontes de recursos captados e suas aplicações.

Com amparo nessa nova regulamentação, a direção do sistema financeiro estadual decidiu adotar o referido modelo, transformando-o em um banco múltiplo, com base no banco comercial (BESC). Para a concretização dessa idéia, duas linhas de ação paralelas foram seguidas: o encaminhamento jurídico das mudanças societárias e a imediata realização operacional do conceito de banco múltiplo.

Nesse contexto, correspondência foi encaminhada ao Banco Central em dezembro de 1988, solicitando autorização prévia para a organização do banco múltiplo, apresentando duas hipóteses alternativas. Na primeira, a organização de uma instituição financeira com as carteiras comercial, de desenvolvimento, de crédito imobiliário e de crédito, financiamento e investimentos, mediante processo de fusão ou incorporação envolvendo o Banco do Estado de Santa Catarina S.A., Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina S.A., BESC S.A. Crédito Imobiliário e BESC Financeira S.A. – Crédito, Financiamento e Investimentos. A segunda alternativa se configurava com a constituição de instituição nos mesmos moldes, sem, porém, carteira de desenvolvimento, excluindo-se, portanto, de sua formação, o Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (BESC, 1988b).

Como já foi exposto, a constituição jurídica do banco múltiplo nunca chegou a realizar-se, a despeito do Sistema Financeiro BESC funcionar operacionalmente daquele modo. De outro lado, o conteúdo do expediente supra mencionado já revelava o início do afastamento do BADESC da estrutura unificada, mantendo-se como unidade independente, o que se solidificou pouco tempo após.

### 9.3.3 Transferência do serviço de processamento de dados do sistema financeiro estadual da CODESC para o BESC

Em novembro de 1988, foram transferidos para o BESC todos os serviços e atividades de informática vinculados aos diversos setores de atuação das instituições integrantes do sistema financeiro estadual, por intermédio da cisão parcial da CODESC, que se incumbia, até àquela altura, dos citados serviços.

Na Assembléia Geral Extraordinária do BESC de 30 de novembro daquele ano, foi apresentada a justificativa para a mudança:

" A presente cisão representa um passo importante no sentido de se promover o reordenamento das atividades de suporte técnico necessárias ao fortalecimento, ao desenvolvimento e ao aprimoramento das atividades do BESC e das demais instituições integrantes do Sistema Financeiro Estadual, pertencente à administração indireta do Estado de Santa Catarina, diante da perspectiva que ora se abre para a criação do Banco Múltiplo. " (BESC, 1988)

Outras justificativas indicadas na mesma ocasião foram a de permitir a dinamização da eficiência do Sistema, a unificação de controles e decisões correspondentes e a modernização compatível com as exigências sempre crescentes do mercado.

Por meio da cisão parcial da CODESC, eram transferidos para o BESC, sob a forma de aumento de capital, móveis, utensílios, máquinas, aparelhos, equipamentos, *hardwares*, *softwares*, sistemas aplicativos e utensílios de processamento, pertencentes à área de informática daquela empresa. Paralelamente, 462 empregados vinculados àquela área da CODESC igualmente foram transferidos para o Banco (BESC, *ibidem*).

É interessante destacar, como curiosidade histórica, que a idéia inicial do Conselho Diretor (em 1987) era a de constituir uma empresa prestadora de serviços, que assumiria as funções de processamento de dados do sistema financeiro estadual. Esta se vincularia à direção do BESC, com as seguintes características: participação acionária majoritária do BESC; presidência ocupada por um dos diretores do Banco; administração essencialmente técnica e instalações físicas adequadas e isoladas (BESC, 1987). Entretanto, a solução adotada foi a de incorporar as referidas funções à estrutura organizacional do Banco, com a criação de uma diretoria específica.

Criavam-se, assim, condições favoráveis à recuperação do atraso tecnológico suportado pelo Banco ao longo dos 13 anos, desde que o seu Centro de Processamento de Dados lhe foi subtraído pela PRODASC, em 1975.

#### 9.4. ANÁLISE TEÓRICA DO PERÍODO ESTRATÉGICO IV

##### 9.4.1 *Stakeholders* relevantes

O Quadro 18 indica os *stakeholders* relevantes do período 1987-1989 e as implicações estratégicas de sua interação com o BESC.

**QUADRO 18****STAKEHOLDERS RELEVANTES NO PERÍODO 1987-89 E SUAS IMPLICAÇÕES ESTRATÉGICAS**

STAKEHOLDERS	IMPLICAÇÕES ESTRATÉGICAS
1. Banco Central do Brasil	• Recuperação econômico-financeira
2. Governo Estadual	• Ênfase na evolução tecnológica (informática)
3. Empresas do sistema financeiro estadual	• Atuação como Banco Múltiplo
4. Empregados	
5. Sindicatos dos Bancários	

A intervenção do Banco Central do Brasil em 1987, assumindo a responsabilidade direta pela administração do BESC, assinala o ponto culminante da influência da instituição nos 25 anos de existência do sistema financeiro oficial catarinense.

Os prepostos daquela autoridade monetária, ao assumirem a direção das empresas sob intervenção, adotaram uma posição de independência em relação ao Governo Estadual, deixando de consultá-lo quanto às decisões a serem tomadas, segundo afirmou um ex-dirigente entrevistado, ao referir-se àquele período. Tal posicionamento acarretou um relacionamento tenso, frio, bastante formal, entre a nova direção do sistema financeiro e o Governador empossado.

O processo de devolução da administração do BESC ao governo estadual foi progressivo, conforme já relatado, passando por uma fase de transição (administração compartilhada), a partir de junho de 1988 (com uma diretoria mista, formada pelos prepostos do Banco Central e por membros indicados pelo acionista majoritário), até à assunção completa do controle do sistema financeiro, o que ocorreu em fevereiro de 1989, dois anos após à instituição do regime de *Administração Especial Temporária*.

A interação BESC e as demais empresas do sistema financeiro estadual intensificou-se, de um lado, pelo processo de intervenção, dirigido por uma diretoria unificada e, de outro, pela estruturação de um organograma único, implantado ao final de 1987, em que as empresas, do ponto de vista operacional, constituíam carteiras do Banco, a despeito de continuarem com suas personalidades jurídicas próprias. Alcançava-se, assim, progressivamente, a sinergia das atividades-meio e das atividades operacionais.

Ao início de sua gestão, os prepostos do Banco Central diagnosticaram que o corpo funcional das empresas estava disposto a realizar o esforço necessário para a recuperação das instituições, chegando a escrever em relatório àquela autoridade monetária:

“Somos testemunhas da dedicação e consciência profissional da maior parte dos funcionários, que em muito contribuíram para o normal desenvolvimento de nossos trabalhos, sendo detentores de valioso potencial capaz de ser mobilizado.” (BESC, 1987, p. 65)

Dessa forma, o Conselho Diretor implementou um sistema de assessoria às suas decisões (e, posteriormente, de delegação de alçadas decisórias), formado por comitês criados nas empresas, compostos por empregados ocupantes de cargos comissionados. Sua finalidade era auxiliar os dirigentes na formulação da política de administração de operações, da política financeira, da política de pessoal, etc., cabendo aos seus membros as responsabilidades inerentes às decisões tomadas. Esses comitês reuniam-se periodicamente (geralmente, todos os dias) registrando suas decisões em atas assinadas pelos membros presentes. Como exemplos desses comitês, podem ser citados os seguintes: Comitê de Crédito, Comitê de Operações Financeiras, Comitê de Recursos Humanos, Comitê de Despesas e Compras, Comitê de Acompanhamento de Pendências, Comitê Disciplinar e Comitê de Planejamento e Marketing.

O perfil profissional dos membros do Conselho Diretor justifica também a utilização intensiva de funcionários na gestão das instituições, pois todos eram auditores de carreira, acostumados, portanto, às lides fiscalizadoras, e não às atividades de direção. Dessa forma, contar com a assessoria dos técnicos e profissionais das instituições sob intervenção foi uma atitude necessária e prudente, que evitaria o cometimento de erros decorrentes da pequena vivência dos diretores na gestão das instituições financeiras.

O referido mecanismo exemplifica a intensa participação dos empregados ao longo do período em exame, configurados como *stakeholders* relevantes, a despeito da situação excepcional vivida pelas instituições financeiras estaduais.

A ação sindical não arrefeceu ao longo do período em que durou a intervenção no sistema financeiro estadual. Independentemente da situação crítica vivida pelas instituições, os sindicatos dos bancários não deixaram de pressionar o Conselho Diretor, especialmente na época do dissídio coletivo (setembro). Esta agressividade se explicava, principalmente, pelo estado da economia brasileira, com taxas elevadíssimas de inflação, o que transformava os reajustes salariais em questão de sobrevivência para os empregados. As-

sim, o apelo à greve continuou a ser utilizado como forma de pressão, não obstante a situação precária experimentada pelo sistema financeiro oficial catarinense.

#### 9.4.2 Principais estratégias organizacionais

A análise do período permite que se destaque três estratégias organizacionais principais, claramente identificadas na descrição dos eventos relevantes da referida etapa:

- Recuperação econômico-financeira;
- Ênfase na evolução tecnológica (informática);
- Operação como Banco Múltiplo.

A primeira constituiu o foco principal das atenções do Conselho Diretor indicado pelo Banco Central, já que as questões econômico-financeiras foram as principais razões para o processo de intervenção das autoridades monetárias. De outro lado, o regime de *Administração Especial Temporária* tinha prazo de vigência definido (12 meses), segundo o decreto que o instituiu; no pequeno espaço de tempo, aquelas questões assumiram naturalmente a prioridade mais alta, a despeito do referido regime ter sido prorrogado por mais um ano.

A retomada pelo BESC dos serviços de processamento de dados do sistema financeiro estadual, conforme já explanado, constituiria o primeiro passo para a recuperação da defasagem tecnológica vivida pelas empresas, por meio do reequipamento da área e do desenvolvimento de novos sistemas e da automação bancária, o que seria ponto decisivo para a sobrevivência das mesmas nos anos seguintes, quando a estabilidade econômica e a entrada de bancos estrangeiros no País acirraría a competição no setor.

A operação como Banco Múltiplo deu partida à harmonização das formas de atuação das diversas empresas do sistema financeiro, possibilitando a promoção de sinergias nas atividades-fim e atividades-meio.

As três estratégias supra mencionadas podem ser classificadas como *deliberadas*, pois foram explicitadas claramente em documentos ligados às propostas da direção da instituição, ao longo do período estudado.

#### 9.4.3 Tipo de adaptação organizacional estratégica

Na seção anterior, destacou-se que a estratégia de recuperação econômico-financeira foi a mais relevante no período estratégico IV, caracterizado pela intervenção do Banco Central. Dentro desse quadro, não se identificaram esforços especiais para o desenvolvimento de novos produtos, trabalhando a instituição com os produtos tradicionais, seja

no crédito geral, no crédito rural e na prestação de serviços bancários. Sua preocupação central foi a busca da eficiência na operação de seu composto de produtos e serviços.

Desse modo, o tipo estratégico que se ajusta a esse quadro é o *defensivo* (o mesmo do período estratégico anterior), caracterizado pela defesa de um domínio estreito e estável, por um composto limitado de produtos e clientes, por esforços na proteção de seu domínio dos concorrentes e pela tendência a ignorar desenvolvimentos além do domínio.

#### 9.4.4 Determinismo ambiental e capacidade de escolha estratégica

O posicionamento do BESC no modelo de Hrebiniak e Joyce (1985), relativo ao determinismo ambiental e capacidade de escolha estratégica é o mesmo do período anterior (quadrante II – *diferenciação*), configurado pela coexistência de alto nível de determinismo ambiental com alto nível de capacidade de escolha estratégica, conforme a FIG. 12.

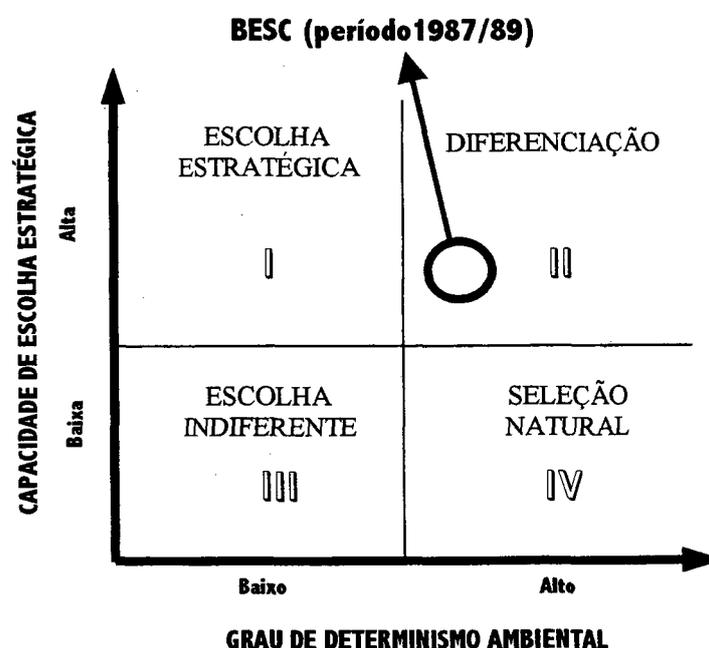


FIGURA 12 : Posicionamento estratégico do BESC (1987-1989)

FONTE: Hrebiniak e Joyce (1985)

O processo de intervenção do Banco Central no sistema financeiro estadual, assumindo a direção estratégica e operacional do BESC, indica o mais elevado grau de deter-

minismo ambiental, já que os destinos da instituição estavam nas mãos do Governo Federal, por intermédio daquela autoridade monetária.

Os limites fixados pela legislação bancária quase não se alteraram, relativamente ao período anterior. Pode-se até afirmar que foi flexibilizado, com a criação, a partir de 1988, dos *bancos múltiplos*, modelo que os conglomerados financeiros poderiam adotar, se lhes conviesse. Deste modo, o ambiente do setor não impedia que as instituições, observadas as limitações regulamentares, fizessem opções relativamente à sua evolução estratégica e operacional. Configura-se, assim, um quadro de liberdade comedida para a escolha de mercados, clientes, produtos e serviços.

## CAPÍTULO 10

### PERÍODO ESTRATÉGICO V: BUSCA DA COMPETITIVIDADE E AJUSTAMENTO AO PLANO REAL (1989-1997)

#### 10.1 VISÃO SINTÉTICA DA ECONOMIA CATARINENSE NO PERÍODO

Os dados referentes à demografia nacional mais recentes são os da contagem da população realizada pelo IBGE em 1996. A TAB. 31 apresenta o número de habitantes do Brasil e de Santa Catarina nos anos de 1991 e 1996, o crescimento médio anual do período e a participação da população catarinense no total da população nacional.

**TABELA 31**  
**CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA E CATARINENSE (1991-1996)**

UNIDADE	1991	1996	Crescimento médio anual (% a.a.)
BRASIL	146.825.475	157.079.573	1,40
SANTA CATARINA	4.541.994	4.875.244	1,47
SC/BRASIL (%)	3,1	3,1	xxx

FONTE: IBGE - Censo demográfico de 1991 e Contagem da População em 1996.

Se forem confrontados essas estatísticas com as relativas ao período 1980-1991, verifica-se uma queda na taxa de crescimento médio anual do Brasil (de 2,1% para 1,4%) e de Santa Catarina (de 2,3% para 1,47%). Assim, o aumento populacional médio catarinense superou o brasileiro em 0,07%, o que não acarretou, entretanto, mudança significativa na participação da população catarinense no total da população brasileira, pois ela, em 1996, continuou a mesma de 1991 (3,1%).

A economia brasileira viveu duas épocas distintas, no período em estudo: antes do Plano Real e após ele. A primeira fase caracterizou-se por elevadíssimos índices de inflação (ver TAB. 32), a despeito das tentativas de debelá-la por meio de planos *heterodoxos* (especialmente o Plano Collor, em 1990); a evolução do PIB apresentou-se negativa nos anos de 1990 (-4,4%) e 1992 (-0,9) e positiva nos anos de 1989, 1991 e 1993, com índices de crescimento moderados. Na fase pós-Real, a taxa de inflação diminuiu de forma brutal (de 1093,9 % a.a. em 1994, para apenas 7,0% a.a. em 1997). O desempenho da economia

catarinense, em todo o período, foi superior ao nacional, à exceção do ano de 1991, como pode se observar também na TAB. 32.

**TABELA 32**  
**EVOLUÇÃO ANUAL DA INFLAÇÃO, DO CRESCIMENTO DO PIB NACIONAL**  
**E CATARINENSE (1989-1997)**

Em % a.a.

ANO	INFLAÇÃO (IPC)	EVOLUÇÃO DO PIB BRASILEIRO	EVOLUÇÃO DO PIB CATARINENSE
1989	1.782,9	3,3	4,77
1990	1.476,6	-4,4	-2,83
1991	480,2	1,1	0,76
1992	1.157,8	-0,9	2,25
1993	2.708,2	4,2	4,25
1994	1.093,9	6,0	4,59
1995	14,8	4,2	5,16
1996	9,3	2,9	3,08
1997	7,0	3,0	6,80

FONTE: Pereira (1998) e FIESC

## 10.2. CONJUNTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA CATARINENSE: GOVERNOS PEDRO IVO - CASILDO MALDANER (1987-1991), VILSON KLEINÜBING (1991-1995) E PAULO AFONSO (1995-1999)

A doença e morte de Pedro Ivo levaram Casildo Maldaner à chefia do Governo Estadual no início de 1990. Assim, parte do período estratégico presente transcorreu nesse mandato governamental, já delineado no capítulo anterior.

Vilson Kleinübing, tendo como vice Antonio Carlos Konder Reis, assumiu o Poder Executivo em março de 1991, defrontando uma péssima situação financeira do Estado, segundo descrição constante de seu Plano de Governo:

A situação financeira do Estado é pré-falimentar, estando totalmente esgotada a sua capacidade de investimento. Seus recursos atuais não são suficientes sequer para atender gastos já definidos com pessoal, manutenção e serviço da dívida. A solução tem sido rolar dívidas e adiar pagamentos. Não investindo, as conseqüências podem ser vistas nas estradas esburacadas, nas escolas mal conservadas, nos hospitais carentes de equipamento e material de consumo, na paralisação das obras de saneamento, na multiplicação das favelas, na ausência de apoio ao agricultor e assim por diante.

No primeiro semestre deste ano (janeiro/junho de 1990), as despesas com pessoal da máquina pública representaram 111,6% da arrecadação líquida do ICMS - Imposto so-

bre Circulação de Mercadorias e Serviços, que representa perto de 80% da receita corrente disponível do Estado. (Santa Catarina, 1990)

A proposta de trabalho daquele período governamental denominou-se *Plano SIM* (saúde, instrução e moradia), que se dividia nos seguintes capítulos: as pré-condições do Plano SIM (arrumação da casa e saneamento financeiro); as metas fundamentais (saúde, instrução e moradia); a base (pleno emprego); dinamização do sistema produtivo (agricultura/pesca, indústria e comércio/turismo); fortalecimento da infra-estrutura (transporte, energia, telecomunicações e saneamento) e sociedade de bem-estar (meio ambiente, cultura, esporte/lazer e justiça/segurança). A *arrumação da casa* e o *saneamento financeiro* foram considerados medidas necessárias para fazer face à situação de penúria financeira do Tesouro Estadual: a primeira abrangia a revisão e compactação da estrutura organizacional (com a reordenação e redução dos órgãos públicos, envolvendo a extinção de Secretarias de Estado e entidades da administração direta e indireta), a melhoria da gestão pública e a estabilização do número de servidores públicos e valorização dos recursos humanos; a segunda compreendia providências para a elevação da arrecadação e a implementação de um programa de austeridade e modernização do serviço público estadual, visando à contenção das despesas de pessoal no limite de 65% da *receita corrente disponível* (Santa Catarina, *ibidem*).

No documento, não existe uma linha sequer a respeito do sistema financeiro estadual, dando a impressão de que este pouco tinha a ver com os esforços ligados ao plano de governo.

Em 1994, Paulo Afonso Vieira foi eleito governador, como candidato de uma coligação partidária denominada *Viva Santa Catarina*, formada pelo PMDB e PFL (liderado por Jorge Bornhausen), além de outros partidos menores; sua vitória coincidia com a fase de implantação do Plano Real, de grande impacto na economia brasileira. Iniciado em março de 1995, seu governo definiu como prioridades a geração de novas oportunidades de trabalho e renda, a agricultura, a criança e a modernização do Estado; esta última era considerada necessária para viabilizar as três prioridades anteriores (Santa Catarina, 1994).

Compromissado com essas prioridades, o Plano de Governo foge dos modelos anteriores de definição de ações por setor de atuação governamental. Sua proposta era constituída por diversos *programas* relacionados com as prioridades eleitas; cada programa, por sua vez, abrangia vários *projetos*, cada um composto por diversas *ações*. Os programas eram os seguintes:

- Criação de novas oportunidades de renda;

- Geração de novas oportunidades de trabalho;
- Melhoria da qualidade de vida do homem do campo;
- Aumento da produtividade agrícola;
- Aumento da competitividade da produção agrícola;
- Aumento da competitividade da indústria catarinense;
- Apoio às pequenas e microempresas;
- Preservação do meio ambiente;
- Melhoria da qualidade de vida da população carente;
- Assistência ao menor carente;
- Melhoria das condições de saúde da população
- Melhoria da qualidade de ensino;
- Universalização do atendimento na área educacional;
- Aperfeiçoamento organizacional da educação;
- Modernização do Estado. (Santa Catarina, ibidem)

Serão listados a seguir os projetos em cuja execução estavam envolvidas unidades do sistema financeiro estadual, aqui citadas:

- Redução do déficit habitacional: BESC Crédito Imobiliário;
- Modernização do modelo agrícola catarinense: linhas especiais de crédito do BESC, do BRDE e de outras agências de financiamento;
- Geração de oportunidades de trabalho no meio rural: recursos próprios do BESC e BRDE;
- Comercialização da produção agrícola: recursos próprios do BESC;
- Crédito para o campo: BESC, BADESC e BRDE;
- Apoio à pecuária: BESC, BADESC e BRDE;
- Seguro agrícola: BESC;
- Geração de eletricidade no campo: BESC;
- Maior participação no BRDE: BESC;
- Viabilização de seguradora estadual: BESC;
- Apoio tecnológico e gerencial para as micro e pequenas empresas: BESC, BADESC e BRDE (Santa Catarina, ibidem).

Além desses projetos, o Plano de Governo incluía um outro, especificamente voltado para o BESC, denominado *Revitalização do BESC*, do qual se esperavam os seguintes resultados: restabelecimento dos objetivos originais da instituição, atuação como órgão de

fomento do desenvolvimento estadual, melhoria da qualidade dos serviços e maior participação no mercado financeiro estadual. Sua descrição definia o modo de alcançar as metas referidas:

Durante os últimos anos, com a inflação alta e a conseqüente facilidade de ganhos na "circularidade financeira", nosso Banco acomodou-se e, gradativamente, afastou-se de seus objetivos básicos. A função social do BESC e sua responsabilidade para com o desenvolvimento do Estado ficou em segundo plano. Pretende-se restaurar o papel original do Banco, tornando-o novamente um agente de desenvolvimento. Uma das novas funções do BESC será a de gestor do Fundo Estadual para Habitação, a ser formado com recursos provenientes de parcela do ICMS e destinado a viabilizar a construção de cerca de 60.000 casas populares nos próximos quatro anos. A experiência do BESC no mercado imobiliário capacita-o a exercer esta função com eficiência. O BESC, com repasses de recursos federais e próprios, abrirá linhas de crédito específicas para apoio financeiro às micro e pequenas empresas, assim como para a aquisição de instrumentos e equipamentos para iniciação profissional. A atuação do Banco na área de câmbio, vital num Estado que exporta grande parte de sua produção, será intensificada. Da mesma forma serão intensificadas as ações nas áreas de crédito rural e imobiliário. A estrutura do BESC será aperfeiçoada, adotando-se equipamentos mais modernos e eficientes. Seu pessoal será treinado com o objetivo de simplificar processos e prestar serviços de melhor qualidade, habilitando o Banco a obter maior participação dos depósitos. Será adotada uma metodologia de gestão moderna, com valorização dos recursos humanos, plano de cargos e salários compatível com a importância da instituição e absoluta transparência nos processos de admissão e promoção. Com o objetivo de melhorar os limites operacionais do Banco, medida indispensável para viabilizar o cumprimento de seu novo papel, seu capital será aumentado. O BESC, em função de sua presença em todos os recantos do Estado, será também utilizado como prestador de serviços do Estado para todos os cidadãos, aproximando o Governo da comunidade .

(Santa Catarina, *ibidem*)

### 10.3. EVENTOS RELEVANTES DO PERÍODO ESTRATÉGICO

O Quadro 19 contém os eventos que influenciaram de modo significativo a formação das estratégias e as mudanças estratégicas ocorridas na organização. Nele também são apresentados aspectos proeminentes do ambiente operacional e do ambiente geral, correlacionados com aqueles eventos.

#### 10.3.1. Término do regime de Administração Especial Temporária

Em 27 de fevereiro de 1989, dois anos após sua instituição, o regime de Administração Especial Temporária foi suspenso nas empresas do sistema financeiro oficial catarinense, com a nomeação de todos os membros de seus órgãos diretivos pelo Governo do Estado, na qualidade de acionista majoritário.

## QUADRO 19

## EVENTOS RELEVANTES DO PERÍODO ESTRATÉGICO V (1989-1997)

DATA	EVENTO	AMBIENTE OPERACIONAL	AMBIENTE GERAL
Fev 1989	Término do regime de Administração Especial Temporária	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falecimento de Pedro Ivo Campos e posse de Casildo Malda-ner;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Governo José Sarney (1985-1990);</li> </ul>
Ago 1990	Implantação do planejamento estratégico formal		<ul style="list-style-type: none"> <li>Governo Fernando Collor – Itamar Franco (1990-1992);</li> <li>Plano Collor (Março de 1990);</li> </ul>
1990-1995	Automação da rede de agências	<ul style="list-style-type: none"> <li>Governo Wilson Kleinübing (1991-1995);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impeachment de Collor (Dezembro de 1992)</li> <li>Posse de Itamar Franco (1992-1995);</li> </ul>
Jul 1994 - Dez 1997	Ajustamento ao Plano Real e busca da competitividade	<ul style="list-style-type: none"> <li>Governo Paulo Afonso (1995-1999);</li> <li>Criação do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Novembro de 1995);</li> <li>Ampliação da presença dos bancos estrangeiros no País (Julho de 1996).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plano Real (Julho de 1994);</li> <li>Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).</li> </ul>

Ainda no primeiro semestre daquele ano, a estrutura organizacional do BESC (considerado como banco múltiplo e denominado *Sistema Financeiro BESC*) foi modificada uma vez mais, com a redução do número de diretorias de quinze para seis. Ao final de 1989, estas, além da Presidência, eram as seguintes: Diretoria de Operações Gerais, Diretoria de Operações Especiais, Diretoria Financeira, Diretoria de Administração, Sistemas e Métodos e Diretoria de Recursos Humanos.

O novo desenho organizacional foi implantado e assimilado progressivamente, a partir de dezembro de 1987, a despeito das resistências de funcionários vinculados às empresas do sistema financeiro que se transformavam em carteiras do BESC, segundo afirmou um ex-dirigente, em entrevista; com o passar do tempo, essa resistência foi diminuindo.

A referida unificação organizacional propiciou a sistematização das atividades formais de planejamento operacional. Assim, em setembro de 1988, realizou-se o *Seminário das Chefias de Departamentos, Coordenadorias e Gerências Regionais*, do qual resultou a proposta de diretrizes de atuação do Sistema Financeiro BESC para o primeiro semestre de 1989. A ele se seguiu, em maio de 1989, o *II Seminário de Planejamento do Sistema Financeiro BESC*, voltado à formulação da proposta do Plano de Ação e dos orçamentos para o segundo semestre de 1989, dele participando, além dos 9 gerentes regionais, 34 chefias e assessorias da Administração Geral do BESC. Este evento se constituía de duas partes: na primeira, foi discutido e avaliado o nível de realização do plano de ação referente ao primeiro semestre; na segunda, mediante um processo participativo, foi elaborada a proposta do planejamento das atividades para o semestre seguinte (BESC, 1989a).

Em novembro de 1989, essa atividade de planejamento corporativo teve seguimento, com a realização do III Seminário de Planejamento, do qual surgiu a proposta para o Plano de Ação relativo ao 1º semestre de 1990, aprovado em 19 de dezembro pela Diretoria colegiada do Banco.

### 10.3.2 Implantação do planejamento estratégico formal

A medida que as atividades de planejamento sistemático do BESC (como banco múltiplo) se aperfeiçoavam, ao longo de 1988 e 1989, por intermédio da realização de sucessivos Seminários de Planejamento, foi brotando em algumas chefias participantes desses eventos a necessidade de pensar a respeito do futuro da instituição com a perspectiva de tempo mais alongada. Nesse contexto, a área de planejamento do Banco fez realizar uma palestra, ao final de 1989, conduzida por um consultor externo, que abordava o con-

ceito e os benefícios da implementação do planejamento estratégico nas organizações. Repetida algumas vezes, ela alcançou a quase totalidade dos ocupantes de cargos de comissão da Direção Geral e um significativo conjunto das chefias da rede de agências do Banco. Esses eventos catalisaram a criação do processo formal de planejamento estratégico participativo na instituição, o que culminou em agosto de 1990, depois de terem sido vencidas, em primeiro lugar, a turbulência gigantesca das atividades bancárias decorrentes da implantação do Plano Collor, em março daquele ano, e, em segundo lugar, as dificuldades oriundas da mudança da presidência do Banco, ocorrida na mesma época.

A transcrição de parte da *apresentação* do primeiro plano estratégico do BESC (*Plano Estratégico 90-94*) permite que se conheça melhor o contexto daquela realização:

É com satisfação que apresento ao corpo funcional do Sistema Financeiro Besc o Plano Estratégico referente ao quinquênio 1990-1994 – o primeiro de sua existência – que, juntamente com os Planos de Ação e Orçamentos semestrais e anuais dele decorrentes, configuram os rumos para a instituição no período.

Sustentam-se esses rumos na análise das oportunidades e ameaças do ambiente e das forças e fraquezas da instituição, que foi propiciada pela adoção da moderna tecnologia do Planejamento Estratégico.

Resultou este Plano de debates efetuados no âmbito de um grupo formado por mais de 20 componentes, entre diretores e empregados ocupantes de cargos de chefia e de assessoria (Dirge e Rede de Agências), coordenados por um consultor externo especializado, cuja proposta final foi aprovada formalmente em reunião da Diretoria Executiva nesta data.

Deve ressaltar-se que a elaboração do presente documento vem coroar os esforços de se implantar no SFBesc um Sistema de Planejamento, com base na participação do corpo funcional, os quais foram desenvolvidos a partir de 1988, com a realização do I, II e III Seminários de Planejamento, que contaram com a presença de Diretores e todas as chefias/assessorias de nível FG1: deles resultaram os Planos e orçamentos semestrais que orientaram as ações do Sistema até março do presente exercício.

(...)

Confiamos que a história futura do SFBesc consignará este esforço como um marco decisivo para o alcance de uma gestão eficaz e moderna de nossa instituição.

Florianópolis, 4 de setembro de 1990

SAYDE JOSÉ MIGUEL – Presidente

(BESC, 1990)

O referido plano apresentava, inicialmente, a definição do negócio da instituição (*ajudar a crescer*) e de sua missão:

Ajudar o crescimento de organizações e pessoas, através do apoio financeiro e da prestação de serviços, com eficácia e lucratividade, harmonizando os interesses de clientes, acionistas e empregados e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da sociedade catarinense.

(BESC, *ibidem*)

Formulava, também, os *princípios* que deveriam orientar o processo decisório em todos os níveis:

- O cliente em primeiro lugar

- Procedimento ético, transparente e profissional
  - Recursos de Santa Catarina aplicados no Estado
  - Integração com a comunidade
  - Preservação dos direitos dos acionistas
  - Harmonia com as políticas do Governo Estadual, respeitados os princípios da instituição
  - Qualificação e valorização do corpo funcional
  - Qualidade com simplicidade
  - Rentabilidade
- (BESC, *ibidem*)

O plano apresentava, ainda, três objetivos estratégicos para o período 90-94, voltados ao crescimento das operações ativas e das receitas de prestação de serviços, à rentabilidade do patrimônio líquido e à capitalização das empresas do sistema financeiro. Os caminhos selecionados para a sua concretização estavam balizados pelo conjuntos de estratégias vinculados a cada um deles.

No modelo de planejamento estratégico e operacional adotado pelo BESC no período 1990-1995, os objetivos e as estratégias constantes do Plano Estratégico plurianual desdobravam-se, no âmbito operacional, por meio dos *Planos de Ação e Metas* anuais. Estes eram constituídos por um conjunto de ações (e metas) correlacionados com os objetivos estratégicos e suas estratégias, que definiam o que realizar, os prazos de início e término de cada ação (ou meta) e as unidades organizacionais que eram responsáveis ou co-responsáveis por sua execução. À semelhança dos planos estratégicos, eram elaborados de modo participativo, com a utilização da técnica de seminários, dos quais participavam os diretores e as principais chefias e assessorias da Direção Geral e da rede de agências do Banco.

O Plano Estratégico 90-94 foi atualizado, posteriormente, em duas ocasiões: ao início da administração Vilson Kleinübing (1991), com a edição do Plano Estratégico 91-95 (BESC, 1991) e em 1993, com a edição do Plano Estratégico 93-97 (BESC, 1993b). Nestas novas edições, permaneceram inalterados o negócio, a missão e os princípios constantes da versão inicial; as alterações incidiram sobre os objetivos e as estratégias.

A metodologia de planejamento estratégico utilizada foi sendo progressivamente aprimorada e adotava os seguintes conceitos:

#### PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Processo através do qual a organização se mobiliza para atingir o sucesso e construir o seu futuro, por meio de um comportamento proativo, considerando seu ambiente atual e futuro.

#### NEGÓCIO

Definição do âmbito de atuação da organização.

MISSÃO

Papel desempenhado pela organização no seu negócio

OBJETIVOS

Resultados quantitativos e/ou qualitativos, a serem alcançados em prazo determinado, no contexto de seu ambiente, para cumprir sua missão.

ESTRATÉGIAS

O que fazer para atingir os objetivos, respeitando-se os princípios.

(BESC, 1993)

O Quadro 20 apresenta uma síntese dos objetivos e estratégias constantes das três versões do Plano supra citadas, permitindo observar a evolução das preocupações estratégicas no período 1990-1995 (do ponto de vista formal e explícito), até o início do governo Paulo Afonso.

A equipe que assumiu a direção do BESC a partir de 1995 (governo Paulo Afonso), manteve, igualmente à administração anterior, a definição do negócio, da missão e os princípios constantes do Plano Estratégico 1993-1997. Elegeu, entretanto, novas estratégias (denominadas *diretrizes de gestão*) para o período 1995-1998, que eram, inicialmente, as seguintes: *capitalização, ampliação dos negócios, modernização empresarial e redução de custos* (BESC, 1996). A essas diretrizes foram agregadas, a partir de 1997, as de *saneamento dos ativos e liquidez com qualidade* (BESC, 1998). Todas serão descritas com mais detalhes na seção do presente capítulo dedicada à adaptação ao Plano Real e à busca de competitividade.

**QUADRO 20**

**BESC - PLANOS ESTRATÉGICOS 1990-1994, 1991-1995 E 1993-1997: OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS**

PLANO ESTRATÉGICO	OBJETIVOS	ESTRATÉGIAS
1990-1994	1. Crescer as operações ativas e a receita de prestação de serviços, em termos reais, nos seguintes valores: BESC – 14,59% ao semestre; BESCRI – 10% ao semestre; BESCREDI – 88% (2º semestre/90)	1. Atuar predominantemente como Banco de Varejo 2. Transformar juridicamente o SFBesc em Banco Múltiplo 3. Manter o processo de planejamento estratégico 4. Adotar atitude de marketing com ênfase em pesquisa de mercado, segmentação, definição de cliente-alvo, informações sobre a concorrência, desenvolvimento e avaliação de produtos e serviços e propaganda/promoções 5. Dirigir esforços junto aos grandes clientes, pessoas físicas e jurídicas, criando condições de atendê-los 6. Melhorar a qualidade da prestação de serviços 7. Dispor de Plano de Informática articulado com o Plano Estratégico do SFBesc 8. Ter Plano de Desenvolvimento Organizacional que contemple: a) Estrutura organizacional (DIRGE e Rede) voltada para o cliente b) Processo operacional aglizado c) Estrutura atraente de cargos e salários d) Treinamento para a mudança de postura do corpo funcional de "controladora" para "vendedora" e) Instalações físicas adequadas (DIRGE e Rede) 9. Dispor de empregados motivados e qualificados.
2.	Manter a rentabilidade sobre o Patrimônio Líquido (PL), compatível com a média do setor respectivo e superior a 8% a.a.	1. Aumentar o grau de seletividade na concessão de crédito 2. Estabelecer margem mínima de ganho sobre os custos 3. Possuir empresa própria de seguros 4. Aumentar através da rede de agências a comercialização dos produtos e serviços das demais empresas do Sistema, além do Banco Comercial

1990-1994	<p>3. Capitalizar as seguintes empresas, em termos reais, até chegar à relação 1/8 entre capital próprio e de terceiros: BESC – 82% (2º semestre/90); BESCRI – 261% (2º semestre/90; 75% nos demais semestres</p>	<p>5. Reavaliar todos os sistemas de controle, extinguindo os desnecessários e remanejando o pessoal dessas áreas para as atividades-fim</p> <p>6. Aumentar a produtividade dos empregados</p> <p>7. Desmobilizar</p> <p>1. Desenvolver articulação política para alcançar, junto ao acionista majoritário:</p> <p>a) A capitalização por via da incorporação de dividendos</p> <p>b) A inclusão de dotação para aumento de capital na Lei Orçamentária do Estado</p> <p>2. Transformar o cliente em acionista do SFBesc, através da venda permanente de ações nas agências</p> <p>3. Estimular a venda de ações aos empregados da instituição</p> <p>4. Fazer o lançamento de novas ações no mercado</p>
1991-1995	<p>1. Crescer as operações ativas a uma taxa anual superior à do crescimento da poupança financeira do Estado de Santa Catarina e elevar o índice de participação das receitas de prestação de serviços nas receitas operacionais para taxas superiores ao da média dos bancos privados</p>	<p>1. Implantar a automação em toda a rede de agências</p> <p>2. Priorizar a alocação de recursos financeiros e humanos na área de informática</p> <p>3. Manter programa permanente de estímulo à captação de recursos, com base em premiação seletiva</p> <p>4. Implantar o marketing na Instituição</p> <p>5. Expandir os pontos de venda (agências, postos de serviços) somente em regiões estrategicamente eleitas</p> <p>6. Atuar seletivamente junto a empresas que operam com vendas à vista, empresas exportadoras, turistas, profissionais liberais e executivos de empresas</p> <p>7. Buscar ampliação do número de clientes na cobrança de títulos de terceiros, através da flexibilização de tarifas e redução seletiva do <i>float</i></p> <p>8. Operar o crédito rural levando em conta a sazonalidade do processo produtivo, dando prioridade aos municípios essencialmente agrícolas</p> <p>9. Formar parcerias com bancos que tenham dificuldades para aplicação de sua exibilidade em crédito rural</p> <p>10. Ampliar o número de agências que atuam no setor de câmbio, levando em conta as praças que apresentem potencial favorável, capacitando os recursos humanos necessários a essa expansão</p> <p>11. Rever a metodologia de treinamento, promovendo mudanças que garantam sua eficácia como alavanca para o alcance dos objetivos estratégicos da Instituição</p>
	<p>2. Assegurar a rentabilidade sobre o Patrimônio Líquido acima da média do setor respectivo e sempre superior a</p>	<p>1. Promover a criação de uma Companhia de Seguros, participando de sua composição acionária, ao lado do SIM-FUSESC e outros parceiros catarinenses</p>

1991-1995	8% a.a.	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Aprimorar a seletividade das operações de crédito e evitar a concentração de risco</li> <li>3. Manter uma enérgica política de recuperação de "créditos em liquidação" e de "prejuízos", utilizando, inclusive, advogados credenciados que atuem, com autonomia, em conjunto com as Gerências Regionais</li> <li>4. Fixar margem mínima de ganho sobre os custos</li> <li>5. Manter programa permanente de contenção de custos e despesas, racionalizando a utilização das instalações, materiais e recursos humanos</li> <li>6. Desenvolver esforço permanente no atendimento às demandas do mercado através da criação ágil de novos produtos ou serviços</li> <li>7. Dar atendimento especial a clientes institucionais (funcionários públicos, servidores de empresas, aposentados, etc) que recebem compulsoriamente seus salários através do Banco.</li> </ol>
3.	Capitalizar as empresas do SFBesc, de forma a atender as metas anuais de crescimento das operações passivas, dos investimentos em coligadas e do imobilizado	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Transformar o BESC em uma sociedade de capital autorizado</li> <li>2. Obter autorização legislativa que torne obrigatória a reinversão dos dividendos do acionista controlador e das empresas estatais em aumento de capital</li> <li>3. Gestionar anualmente a inclusão no Orçamento do Estado de Santa Catarina de dotação de recursos oriundos do Tesouro do Estado para aumento de capital das empresas do SFBesc</li> <li>4. Fazer o lançamento público de novas ações: <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Transformando os clientes do BESC em seus acionistas</li> <li>b) Buscando a participação acionária das prefeituras municipais</li> <li>c) Estimulando a compra de ações pelos empregados do SFBesc</li> </ol> </li> <li>5. Favorecer a liquidez das ações do BESC</li> <li>6. Obter do Governo do Estado imóvel de sua propriedade, como aumento de capital, para construção do Centro Administrativo</li> </ol>
4.	Elevar a produtividade do SFBesc (medida pelos indicadores: Receitas operacionais/Nº de empregados, Operações ativas/Nº de empregados e Depósitos totais/Nº de empregados) para valores superiores à média dos bancos privados	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Centralizar as instalações da DIRGE</li> <li>2. Utilizar incentivos pecuniários para o desenvolvimento de maior motivação dos empregados</li> <li>3. Maximizar a utilização da capacidade instalada e dos demais recursos materiais e tecnológicos</li> <li>4. Desenvolver programas de marketing interno, conscientizando os empregados de que sua participação nos lucros da instituição depende de sua produtividade e de que o Banco lhes pertence</li> <li>5. Otimizar a distribuição quantitativa e qualitativa do pessoal na rede de Agências e DIRGE</li> <li>6. Direcionar pessoal para a captação na rede de Agências (equipes de captação)</li> </ol>

1993-1997	<p>1. Elevar os níveis de satisfação das necessidades dos clientes e aprimorar progressivamente as relações com a sociedade, fornecedores e empregados, medindo-se a evolução desse propósito através de sistemas específicos de aferição</p>	<p>1. Manutenção de programa permanente de mobilização para qualidade total</p> <p>2. Atualização permanente de informações sobre o mercado, sobre os clientes e suas necessidades e expectativas</p> <p>3. Implantação de centrais de atendimento ao cliente</p> <p>4. BESEC 24 horas</p> <p>5. Acompanhamento permanente da qualidade dos serviços</p> <p>6. Gestão participativa, com base principal na auscultação permanente dos empregados</p>
2.	<p>Crescer as operações ativas a taxas superiores à média dos bancos privados</p>	<p>1. Expansão da base de clientes</p> <p>2. Automação de todos os pontos de atendimento</p> <p>3. Atuação no mercado de forma segmentada</p> <p>4. Ampliação da captação de recursos de repasses</p> <p>5. Ampliação dos negócios através dos Postos de Serviços</p> <p>6. Ampliação dos negócios no mercado de câmbio</p> <p>7. Parceria com as agroindústrias e cooperativas, nas operações de crédito rural</p>
3.	<p>Crescer o volume das receitas de operações de crédito de forma a custear o total das despesas administrativas e financeiras, no período de 5 anos</p>	<p>1. Atuação direta no mercado de "leasing"</p> <p>2. Incremento de negócios com clientes compulsórios</p> <p>3. Atendimento especial ao segmento empresarial</p> <p>4. Utilização de recursos externos para aplicação no crédito</p> <p>5. Atuação no crédito direto ao consumidor</p> <p>6. Marketing dos produtos (interno e externo)</p> <p>7. Informatização das áreas de crédito</p> <p>8. Treinamento dos administradores de agências para atuação no mercado de Operações de Crédito</p>
4.	<p>Aumentar o índice de cobertura das despesas administrativas pelas receitas de prestação de serviços para taxas superiores à média dos bancos privados</p>	<p>1. Desenvolvimento de novos produtos e serviços levando em conta as necessidades dos clientes e tirando proveito da automação</p> <p>2. Ampliação da base de clientes e de volume operado na cobrança de títulos de terceiros</p> <p>3. Extensão do serviço de auto-atendimento em instalações de órgãos públicos e empresas</p> <p>4. Ampliação do uso do sistema de débito automático</p>

1993-1997	<p>5. Assegurar a rentabilidade sobre o Patrimônio Líquido igual à média do setor privado respectivo e sempre superior a 8% a.a.</p>	<p>5. Conscientização do corpo funcional sobre a importância das rendas de serviços</p> <p>6. Ampliação dos negócios com governos municipais, transformando o SFBesc em Banco das Prefeituras</p>
<p>5. Assegurar a rentabilidade sobre o Patrimônio Líquido igual à média do setor privado respectivo e sempre superior a 8% a.a.</p>	<p>1. Manutenção de um programa permanente de eliminação de custos que não beneficiem o cliente</p> <p>2. Incremento da captação de recursos sem custo financeiro</p> <p>3. Pulverização das operações de crédito, evitando-se a concentração de risco</p> <p>4. Estabelecimento de parcerias estratégicas</p> <p>5. Diversificação de atuação no mercado (franquias de recebimento, seguro, cartões de débito e de crédito)</p> <p>6. Terceirização</p> <p>7. Implantação de controle orçamentário nos centros de custo intermediário (DIRGE)</p>	<p>1. Manutenção de um programa permanente de eliminação de custos que não beneficiem o cliente</p> <p>2. Incremento da captação de recursos sem custo financeiro</p> <p>3. Pulverização das operações de crédito, evitando-se a concentração de risco</p> <p>4. Estabelecimento de parcerias estratégicas</p> <p>5. Diversificação de atuação no mercado (franquias de recebimento, seguro, cartões de débito e de crédito)</p> <p>6. Terceirização</p> <p>7. Implantação de controle orçamentário nos centros de custo intermediário (DIRGE)</p>
<p>6. Capitalizar as empresas do SFBesc, de forma a atender seus objetivos de crescimento, seus investimentos em empresas coligadas e controladas e crescimento do imobilizado</p>	<p>1. Gestão junto ao acionista controlador para reinversão dos dividendos semestrais em aumento de capital</p> <p>2. Lançamento público de ações junto a clientes e empregados, reduzindo a participação acionária do Governo do Estado, sem a perda do controle</p> <p>3. Capitalização da BESC S/A Crédito Imobiliário, pelo BESC, nos níveis exigidos pela legislação</p>	<p>1. Gestão junto ao acionista controlador para reinversão dos dividendos semestrais em aumento de capital</p> <p>2. Lançamento público de ações junto a clientes e empregados, reduzindo a participação acionária do Governo do Estado, sem a perda do controle</p> <p>3. Capitalização da BESC S/A Crédito Imobiliário, pelo BESC, nos níveis exigidos pela legislação</p>
<p>7. Elevar a produtividade do SFBesc, medida pelos seguintes indicadores: a) Operações ativas/ Nº de empregados e Depósitos totais/ Nº de empregados para valores superiores à média dos bancos privados; b) Nº de clientes/ Ponto de Atendimento e Nº de clientes/ Nº de empregados – aumento de 100% em 5 anos</p>	<p>1. Utilização de sistemas e recursos de informática para aumento da eficiência dos serviços na DIRGE e agências</p> <p>2. Valorização dos recursos humanos por critérios de merecimento</p> <p>3. Estrutura organizacional (DIRGE e agências) orientada para o cliente</p> <p>4. Desenvolvimento da motivação dos empregados através de incentivos à produtividade</p> <p>5. Estímulo ao uso do Cartão Magnético (Cartão BESC) pelos clientes</p> <p>6. Transferência dos órgãos da DIRGE para o Centro Administrativo</p>	<p>1. Utilização de sistemas e recursos de informática para aumento da eficiência dos serviços na DIRGE e agências</p> <p>2. Valorização dos recursos humanos por critérios de merecimento</p> <p>3. Estrutura organizacional (DIRGE e agências) orientada para o cliente</p> <p>4. Desenvolvimento da motivação dos empregados através de incentivos à produtividade</p> <p>5. Estímulo ao uso do Cartão Magnético (Cartão BESC) pelos clientes</p> <p>6. Transferência dos órgãos da DIRGE para o Centro Administrativo</p>

FONTE: BESC, 1990; BESC, 1991; BESC, 1993b

### 10.3.3 Automação da rede de agências

A partir de 1989, o projeto de automação bancária recebeu atenção especial dos administradores do Banco, após a incorporação dos serviços de processamento de dados na estrutura organizacional da instituição. Foi considerado fator básico para o incremento da competitividade, à medida que a concorrência se tornava mais acirrada.

O presidente Ingo Greuel assim se refere ao assunto, em julho de 1989:

Ao ingressarmos no ano 28, temos que nos ater às exigências crescentes do mercado financeiro e à sofisticação da concorrência. A modernização exige que atuemos de forma ágil, aumentando o leque de nossos serviços, oferecendo-os no menor tempo de resposta possível. E esta meta só a alcançaremos através da automação bancária. O projeto que prevê a automação das principais agências já foi aprovado e no decorrer do segundo semestre deste ano estará sendo implantado paulatinamente.

A automação bancária permitirá a racionalização de custos, a gerência de informações e a melhoria do nível dos serviços, através da otimização dos procedimentos operacionais e administrativos.

(BESC, 1989b)

A implantação efetiva da automação na rede teria início efetivo somente em 1990. A TAB. 33 apresenta a evolução da execução do projeto, que atingiria a totalidade da rede cinco anos após, em 1995. Ao longo desse período, constou dos Planos Estratégicos 1991-1995 e 1993-1997 (ver Quadro 20) como estratégia ligada ao objetivo de crescimento das operações, recebendo atenção e acompanhamento constantes.

**TABELA 33**

**BESC – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE AGÊNCIAS AUTOMATIZADAS**

ANO (DEZ)	Nº DE AGÊNCIAS	AGÊNCIAS AUTOMATIZADAS	% DE AG AUTOMATIZADAS
1990	238	20	8,4
1991	247	37	15,0
1992	254	109	42,9
1993	254	194	76,4
1994	255	251	98,4
1995	254	254	100,0

FONTES: BESC, 1992; BESC, 1993a; BESC, 1994; BESC, 1995; BESC, 1996.

A extensão da automação bancária à totalidade da rede de agências constituiria fator fundamental para a ampliação dos produtos e serviços postos à disposição da clientela

nos anos seguintes, e para diminuição de custos operacionais, possibilitando à instituição, em alguns casos, sobrepujar a concorrência, especialmente nos serviços de autoatendimento, tais como: saque de numerário, extratos de contas correntes e poupança, aplicações e resgate de fundos, pagamento de IPVA, IPTU, serviços públicos de concessionárias -água, luz e telefone, etc. (BESC, 1998).

#### 10.3.4 Ajustamento ao Plano Real e busca da competitividade

O impacto do Plano Real (julho de 1994) sobre o sistema bancário brasileiro já foi abordado no capítulo 5, como parte da análise do ambiente operacional em que o BESC estava inserido no período 1962-1997. A presente seção trata do processo de ajustamento do Banco à conjuntura de estabilização econômica consequente da implantação do citado plano, de crescimento da concorrência e das políticas reguladoras das autoridades monetárias em relação aos bancos oficiais estaduais, desencadeadas a partir de 1996, que tiveram como finalidade precípua reduzir a participação do setor público na atividade bancária.

Será utilizado o conceito de *ciclo de adaptação* (Miles e Snow), que compreende a abordagem das mudanças organizacionais por meio da análise do *problema empresarial*, do *problema de engenharia* e do *problema de engenharia*, conforme o exposto no capítulo 3 desta tese, voltado à fundamentação teórica.

O esforço de ajustamento a um cenário de estabilização econômica do SFBESC não ocorreu somente a partir da implementação do Plano Real; medidas buscando essa adaptação já haviam sido encaminhadas em períodos anteriores. Assim, por exemplo, na mensagem do Presidente constante do Plano Estratégico 93-97, de novembro de 1993, destaca-se: "Os grandes desafios que temos pela frente, nesse quinquênio, são a transformação do SFBESC em uma organização orientada para o cliente, a excelência na prestação de serviços e a capacidade para atuar com eficácia em cenários de inflação declinante." (BESC, 1993b, p. 3). A preocupação com o futuro de economia estável impregna nitidamente o citado plano, seja nos seus objetivos, seja em suas estratégias (ver Quadro 20).

Entretanto, antes de julho de 1994, o desafio do BESC - como, aliás, de todos os bancos de varejo - era preparar-se para o advento da futura conjuntura de estabilidade, tendo que operar ainda obrigatoriamente no ambiente de alta inflação, de características distintas e que exigia procedimentos e recursos compatíveis com essa realidade; neste, o *float* e as operações de Tesouraria constituíam as principais fontes de receitas para o setor bancário. Tratava-se de atuar, na verdade como segundo duas estratégias divergentes: uma, voltada para a conjuntura inflacionária existente, e outra, orientada para o anunciado ambi-

ente de estabilidade futura, mas que não podia ser aplicada (no seu todo) enquanto a economia não se modificasse efetivamente.

Desse modo, somente após julho de 1994, com o efetivo advento do Plano Real, é que foram implementadas as principais medidas necessárias ao ajuste. Paralelamente ao desdobramento do referido plano econômico, recrudescceu a ação reguladora das autoridades monetárias, conforme razões e nas condições já apontadas no capítulo 5.

#### a) O problema empresarial

Apresentar-se-ão a seguir as principais estratégias, políticas e ações desenvolvidas nos anos de 1995, 1996 e 1997, no âmbito do problema empresarial, configurando esforços de adaptação, seja quanto ao ambiente criado pelo Plano Real, seja quanto às pressões reguladoras das autoridades monetárias nacionais, ou, ainda, quanto ao crescimento da concorrência.

Preliminarmente, analisando-se o contexto dos bancos públicos estaduais, constata-se que o BESC ocupava uma posição singular em face do principal escopo das autoridades monetárias - reduzir a participação dos bancos públicos no setor bancário, evitando que essas instituições fossem utilizadas para sancionar o desequilíbrio das finanças públicas estaduais, conforme já foi indicado anteriormente. Isso porque as operações de crédito do BESC, desde 1994, concentravam-se, maciçamente, no setor privado, com diminuta participação do setor público; além disso, os recursos aplicados neste último setor destinavam-se quase que exclusivamente aos governos municipais. Conclui-se isso ao verificar que os empréstimos ao setor público representaram apenas 1,2%, 5,4% e 1,5% do total dos empréstimos, em 1994, 1995 e 1996, respectivamente. Chama a atenção, ainda, que, desses empréstimos ao setor público, os destinados aos governos municipais representavam 99,54% em 1994 e 100% em 1995 e 1996. A julgar, portanto, por esse critério, aparentemente o BESC estaria, na atualidade, fora das preocupações principais das autoridades monetárias.

No âmbito do problema em análise, ressalta, inicialmente, a estratégia (ou *diretriz*, na linguagem dos administradores da época) denominada *ampliação dos negócios*, envolvendo a entrada em novos campos de atuação, como arrendamento mercantil, seguros, previdência privada, títulos de capitalização, além do crescimento da prestação de serviços. Estendia-se ainda à ampliação da base de clientes e produtos oferecidos (cobrança, fundos, cartão de crédito, cartão de débito) e aumento dos recursos captados, aplicados e administrados. (BESC, 1997 e BESC, 1998).

Serão particularizados, a seguir, alguns eventos relativos a esse primeiro grupo de medidas.

- Arrendamento mercantil (*leasing*): criação da BESC S.A. - Arrendamento Mercantil, em agosto de 1995;
- Seguros: foram adquiridos 33% do capital social da Santa Catarina Seguros e Previdência S.A., formando um bloco de acionistas com os funcionários da instituição em 45% do total da sociedade;
- Administração de fundos: criação da Santa Catarina Administradora de Fundos Ltda, cujos acionistas são o BESC, a FIESC (por intermédio do Instituto Evaldo Lodi) e o Banco Fator, tendo sido constituído o *Fundo de Investimento de Empresas Emergentes de Santa Catarina*.
- Criação da Companhia Catarinense de Assessoria e Serviços, buscando novas alternativas de receitas para o SFBESC, pela oferta de produtos e serviços; seu primeiro produto foi o Cartão de Crédito Credi-Besc, destinado a clientes e lojas localizadas em em Shopping Centers.
- Lançamento de Títulos de Capitalização ("BESCAP"), por meio de uma empresa constituída em parceria com o Grupo Icatu.

Os depósitos (à vista, a prazo e de poupança) dobraram no período 1994-1997, como se pode observar na TAB. 34.

**TABELA 34**

**BESC- SALDOS ANUAIS DOS DEPÓSITOS À VISTA, A PRAZO E DE POUPANÇA (1994-1997)**

ANO	PREÇOS CORRENTES (1)	PREÇOS CONSTANTES (2)	EVOLUÇÃO REAL EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR (%)	ÍNDICE
1994	625,1	964,4	-	100
1995	970,6	1300,7	34,8	134,8
1996	1.420,8	1752,1	34,7	181,6
1997	1.723,1	1973,2	12,6	204,6

(1) Em R\$ Milhões

(2) Em R\$ Milhões de Set 99, calculados pelo Índice Geral de Preços - FGV

FONTE: BESC, 1998

As operações de empréstimo (abarcando as operações de crédito, as operações de arrendamento mercantil e os adiantamentos sobre contratos de câmbio - ACC e ACE), totalizaram, ao final de 1997, R\$ 1.275,1 milhões, com evolução de 137,49% no período

pós-Plano Real, denotando esforço de adaptação ao novo quadro econômico, que exigiu o retorno do sistema financeiro à sua função original de intermediação financeira (BESC, 1998).

O BESC procurou, ainda, consolidar-se mercadologicamente como o "Banco dos Catarinenses", intensificando suas ações de envolvimento direto com as comunidades nas quais atuava, fazendo-se parceiro, por exemplo dos mais importantes festejos típicos populares do Estado. Cerca de 300 dos mais importantes acontecimentos na vida dos catarinenses receberam o apoio da instituição, garantindo assim a realização de um intenso calendário festivo em todas as regiões de Santa Catarina. As Prefeituras Municipais também foram parceiras na viabilização desses eventos, que, muitas vezes, constituem-se em alternativa de diversificação da economia local (BESC, 1998).

O BESC vinculou-se intimamente ao sucesso da realização dos exames vestibulares para as universidades e faculdades de Santa Catarina, patrocinando a divulgação de quase todos eles e colocando sua rede de agências à disposição para recebimento das inscrições dos vestibulandos. Além disso, patrocinou ainda um grande número de congressos, seminários, simpósios e encontros científicos, destinados tanto a atualizar profissionais quanto a co-formar alunos das instituições catarinenses de ensino superior. (BESC, *ibidem*)

Uma segunda diretriz, denominada pela administração *saneamento dos ativos* (ligados às operações de crédito), teve por objetivo eliminar dos ativos, e, por conseqüência, deduzir dos resultados e do patrimônio líquido, todas as operações com perspectivas de despesas futuras. Essas medidas compreenderam o reconhecimento como perda nos exercícios de 1995, 1996 e 1º semestre de 1997, de R\$ 242,1 milhões de créditos de difícil recuperação e de R\$ 40 milhões de despesas diferíveis para exercícios futuros com base na legislação em vigor (BESC, 1998).

#### b) O problema de engenharia

O atendimento do BESC, ao final de 1997, realizava-se por meio de uma rede de 595 pontos à disposição dos clientes. Eram 255 agências, das quais 76 pioneiras (aquelas que se constituem no único banco a servir à comunidade) e 340 postos de atendimento, arrecadação e pagamento, dos quais 73 também pioneiros. A instituição estava presente em todos os 293 municípios catarinenses e era pioneira (única) em 149 deles. Possuía somente cinco agências fora do estado: Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília (BESC, 1998). O Quadro 21 apresenta a evolução da rede de agências, ao longo do período 1989-1997, no qual se verifica a criação de pontos de atendimento nos novos municípios surgidos.

**QUADRO 21**  
**REDE DE AGÊNCIAS DO BESC (1989-1997)**

INAUGURAÇÃO	AGÊNCIAS	AGÊNCIAS EXISTENTES
10.11.89	Iporã do Oeste	218
10.11.89	Marema	219
29.09.89	Lages-Coral	220
08.08.90	Abdon Batista	221
09.08.90	Celso Ramos	222
09.08.90	Serra Alta	223
09.08.90	Tunápolis	224
10.08.90	Apiúna	225
10.08.90	Doutor Pedrinho	226
10.08.90	Itapoá	227
10.08.90	Joinville - Iriríú	228
10.08.90	Joinville - Pirabeiraba	229
10.08.90	Joinville – Vila Nova	230
10.08.90	Santa Rosa do Sul	231
10.08.90	União do Oeste	232
10.08.90	Urupema	233
10.08.90	Blumenau – Vila Itoupava	234
13.08.90	Criciúma – Próspera	235
13.08.90	José Boiteux	236
13.08.90	Victor Meireles	237
27.09.90	Timbó Grande	238
21.01.91	Florianópolis – Rio Branco	239
07.03.91	Palhoça – Ponte Imaruí	240
09.03.91	Joaçaba – Luzerna	241
11.03.91	Blumenau – Garcia	242
11.03.91	Jaraguá do Sul – Portal	243
03.09.91	Florianópolis – Santos Saraiva	244
05.09.91	São José – Bela Vista	245
06.09.91	Florianópolis – Saco dos Limões	246
03.12.91	Capivari de Baixo	247
02.02.92	São José – Kobrasol	248
27.02.91	Criciúma – Rio Maina	249
26.06.92	Blumenau – Bairro da Velha	250
24.09.92	Chapecó – 25 de Agosto	251
18.08.92	Florianópolis – Coord. do Governo	252
21.10.92	Florianópolis – Barriga Verde	253
21.12.92	Santa Cruz do Sul – RS	254
29.11.94	Cocal do Sul	255
	Santa Cruz do Sul – RS (Fechamento)	254
07.06.96	Florianópolis – Beira Mar Norte	255

FONTE: BESC, 1997b

A rede de atendimento, no período pós-Real, recebeu atenção especial, fortalecendo-se o caráter regional da organização, além de terem sido ampliados os pontos automati-

zados; aprimorava-se, assim, a qualidade do atendimento à clientela. Dessa rede de atendimento, o banco contava em 1997 com 535 pontos automatizados (dezembro/94: 428 pontos), incluindo toda a rede de agências (255) e 280 postos de atendimento, arrecadação e pagamento. Ainda como diferencial competitivo ponderável, destaca-se o número significativo de pontos de atendimento pioneiros (BESC, 1998).

### c) O problema administrativo

Nesse campo, uma das diretrizes adotadas pela administração do BESC a partir de 1995 foi a denominada *modernização empresarial*, que compreendia mudanças na filosofia de trabalho da instituição, sustentadas em um novo modelo de gestão. Foi criado, assim, o *Programa BESC para a Excelência Empresarial -PROBEX*, com perspectiva de longo prazo, compreendendo vários projetos e ações, além da adoção de *contratos de resultados* estabelecidos entre as unidades negociais do Banco, que abrangiam compromissos a serem cumpridos em prazos determinados. O referido programa visava a uma evolução no estilo de gerir a organização, no qual cada executivo pensa e age como empreendedor e busca atingir tanto os resultados previamente contratados, quanto padrões de qualidade voltados à excelência empresarial. Esse processo de modernização contou com a parceria da Universidade Federal de Santa Catarina e da Fundação Dom Cabral, de Belo Horizonte (BESC, 1998).

A *liquidez com qualidade* constituiu uma segunda diretriz, no âmbito do problema administrativo, com o objetivo de, inicialmente, elevar as disponibilidades, mantendo-se um estoque mais expressivo de recursos em liquidez imediata, ampliando-se, após, no sentido da diversificação dos papéis em carteira. Por essa razão, em parceria com o Governo do Estado, foi buscada a venda definitiva dos papéis de emissão do Tesouro Estadual, em especial os de maior prazo de vencimento.

A *capitalização* também configura uma diretriz que pode ser inserida no problema administrativo, tendo em vista suas repercussões nos limites operacionais autorizados, proporcionais ao volume do patrimônio líquido. Visou fortalecer a estrutura de capital do Banco, não só para fazer face às exigibilidades definidas pelo Comitê de Basileia, mas também para lastrear a prevista expansão das operações de crédito. Assim, nos exercícios de 1995 e 1996, foram realizados três aumentos de capital, no total de R\$ 59,3 milhões. O Patrimônio Líquido Consolidado do SFBESC elevou-se para R\$285,8 milhões no ano de 1997, com crescimento de 99,86% no período de dezembro/94 a dezembro/97, em função

dos aumentos de capital, pelos lucros não distribuídos e correção monetária (BESC, 1997b).

Também pode inscrever-se no problema administrativo a diretriz sobre a *redução de custos*, operacionalizada, principalmente, por meio do programa de readequação de pessoal, que implicou aposentadorias, acordos incentivados e redução de carga horária de trabalho. Como se pode observar na TAB. 35, o quadro de pessoal do Banco era de 4.924 funcionários no final de 1997, implicando uma redução de 1.067 deles em relação a dezembro de 1994, e de 2.612, tomando-se como base fevereiro de 1987. Essa diminuição do quadro de pessoal ocasionou, ainda, a melhoria da produtividade do patrimônio humano da organização, medida pelo indicador *funcionários por ponto de atendimento*, que passou de 9,94, em dezembro de 1994, para 8,28, em dezembro de 1997 (BESC, 1998).

**TABELA 35**

**BESC – EVOLUÇÃO DO QUADRO DE PESSOAL E DA PRODUTIVIDADE (1987-1997)**

PERÍODO	EMPREGADOS	PONTOS DE ATENDIMENTO	EMPREGADOS/ PONTOS DE ATENDIMENTO
Fev 87	7.536	433	17,40
Dez 94	5.991	603	9,94
Dez 95	5.583	613	9,11
Dez 96	5.227	615	8,50
Dez 97	4.924	595	8,28

FONTE: BESC, 1998

Como já foi explanado no capítulo anterior (“formação do Sistema Financeiro Besc como banco múltiplo) embora o BESC funcionasse operacionalmente como banco múltiplo (com diretoria única e com as carteiras de banco comercial, de crédito imobiliário e de crédito, financiamento e investimentos), não chegou a concretizar as mudanças estatutárias conseqüentes; as diversas empresas que compunham o sistema financeiro estadual permaneceram com suas próprias personalidades jurídicas. Dentro desse quadro, ao final de 1997, o sistema financeiro estadual estava composto por seis empresas, nomeadas na TAB. 36, com o ativo total e patrimônio líquido respectivos.

**TABELA 36**  
**COMPOSIÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO BESC (Dez. 1997)**

Em R\$ mil

EMPRESAS	ATIVOS TOTAIS	PATRIMÔNIO LÍQUIDO
BESC	2.064.476	262.360
BESCRI	956.207	28.243
BESCREDI	133.424	24.286
BESC LEASING	79.586	20.106
BESCAM	3.044	2.905
BESCVAl	2.201	2.079

FONTE: BESC, 1998

O BESC participava também do capital de outras empresas, constantes da TAB. 37, que indica, além do percentual de participação, os patrimônios líquidos de cada uma.

**TABELA 37**  
**PARTICIPAÇÃO ACIONÁRIA DO BESC EM OUTRAS EMPRESAS (Dez. 97)**

Em R\$ mil

EMPRESAS	PATRIMÔNIO LÍQUIDO	PARTICIPAÇÃO DO SFBESC (%)
Santa Catarina Seguros e Previdência S.A.	2.114	33,00
Companhia Catarinense de Assessoria e Sv.	452	48,13
Santa Catarina Administradora de Fundos Ltda.	31	32,50
Cia. Hidromineral de Piratuba	1.834	20,04

Fonte: BESC, 1998

## 10.4 ANÁLISE TEÓRICA DO PERÍODO ESTRATÉGICO V

### 10.4.1 *Stakeholders* relevantes

O Quadro 22 indica os *stakeholders* relevantes do período 1989-1997 e as implicações estratégicas de sua interação com o BESC.

## QUADRO 22

### STAKEHOLDERS RELEVANTES NO PERÍODO 1989-1997 E SUAS IMPLICAÇÕES ESTRATÉGICAS

STAKEHOLDERS	IMPLICAÇÕES ESTRATÉGICAS
1. Banco Central do Brasil	• Grande ênfase nas relações com o Banco Central do Brasil
2. Governo Estadual	• Ênfase no conhecimento das restrições regulamentares pela cúpula administrativa
3. Clientes	
4. Concorrentes	• Ênfase na orientação para o mercado
5. Parlamentares dos partidos políticos que apoiavam o Governo Estadual	• Poderosa influência do Governo do Estado (acionista majoritário) e dos parlamentares filiados aos partidos políticos que apoiavam o Governo Estadual
6. Empregados	
7. Tribunal de Contas do Estado de S.C.	• Alta rigidez nos custos relativos a pessoal
8. Sindicatos dos Bancários	• Auditoria externa múltipla
9. Associação dos Profissionais do SFBESC (PROBESC)	

Em decorrência do elevado índice de regulação do sistema financeiro nacional, o Governo Federal, por meio do Banco Central do Brasil, constituiu o mais importante *stakeholder* do BESC no período. Exercia sua influência, entre diversos aspectos, no exame e aprovação dos nomes dos diretores das instituições bancárias, na delimitação dos produtos e serviços a serem oferecidos à clientela, na definição dos preços dos serviços bancários, na fiscalização permanente dos procedimentos contábeis e financeiros da instituição, na instauração de inquéritos administrativos para a apuração de inobservância da “boa prática bancária”, etc.

Por ser banco oficial estadual, a ação de auditoria externa do Banco Central no BESC é complementada pelo Tribunal de Contas do Estado de S.C. e por empresa de auditoria externa especializada, que analisa as demonstrações financeiras, nos termos da legislação vigente (Lei 6.404, relativa às Sociedades por Ações). Trata-se de um *fogo cruzado* intermitente, vasculhando os procedimentos operacionais e administrativos realizados pela instituição. No período em estudo, esta multiplicidade de ações de auditoria acarretou intensa preocupação dos administradores de todos os níveis quanto aos procedimentos regulamentares, em virtude da possibilidade da aplicação de punições, seja a nível da instituição, seja a nível individual. Esta preocupação preponderou sobre as atenções voltadas ao

desenvolvimento das competências mercadológicas, fundamentais para a obtenção de vantagens competitivas em relação à concorrência.

O Governo do Estado, acionista majoritário, e os parlamentares filiados aos partidos políticos que apoiavam o Governo, exerceram seu poder político, principalmente na indicação dos diretores e de empregados para o exercício de cargos de chefia e na admissão de estagiários (realizada sem concurso público). A referida influência, no que concerne ao deferimento de operações de crédito, foi quase nula. Na fiscalização desse aspecto, atuaram, eventualmente, o conjunto dos empregados da instituição, o Sindicato dos Bancários e a Associação dos Profissionais do SFBESC, formada por empregados, em cujo estatuto sobressai sua finalidade de proteger os interesses mais elevados da instituição. De outro lado, o trauma da intervenção em 1987 pairou permanentemente como uma *recordação* orientadora, o que limitou, certamente, eventuais tentativas neste campo. Entretanto, percebeu-se o enfraquecimento progressivo dessa memória, com a passagem do tempo.

Durante o período, foram realizados esforços significativos na capacitação profissional dos empregados. Destacam-se, entre eles, no período 1991-1994, a realização anual dos Seminários de Gerentes, que propiciaram o aumento da integração do corpo gerencial e estímulos ao aperfeiçoamento do modo de atuação do Banco. No período 1995-1997, o Programa BESC para a Excelência Empresarial – PROBEX desenvolveu atividades de capacitação e estímulo à motivação, envolvendo a quase totalidade dos empregados da instituição, inclusive os de mais baixa hierarquia.

De outro lado, conquistas históricas do corpo de empregados, aliadas à “proteção” exercida pelo Sindicato dos Bancários e à “vigilância” de interesses políticos ligados aos parlamentares vinculados ao Governo tornaram muito rígida a estrutura dos custos administrativos, ancorada principalmente nos custos do pessoal. Brechas quanto a essa realidade foram buscadas em programas de incentivo à demissão remunerada e à diminuição (também com ressarcimento monetário) de regimes de trabalho dos empregados.

Os embates principais com os concorrentes - fisicamente visíveis nas diversas praças em que a instituição atuava - ocorreram principalmente no âmbito regional, esforçando-se os administradores das agências para superá-los. O conhecimento restrito de informações sobre a concorrência, a nível corporativo, entretanto, constituiu fator restritivo na moldagem de estratégias e medidas operacionais capazes de neutralizar, sistematicamente, suas investidas.

#### 10.4.2 Principais estratégias organizacionais

Um grande número de estratégias deliberadas surgiu no período, em função da implantação do processo de gestão estratégica no Banco, seja nos planos estratégicos do período 1990-1995 (ver Quadro 20), seja no modelo adotado a partir daí. Muitas delas não chegaram a ser realizadas, pela defrontação com dificuldades, após a decisão de adotá-las, ou mesmo por terem sido posteriormente julgadas inadequadas, em decorrência de estudos mais aprofundados.

Além disso, constata-se que muitas estratégias planejadas não passavam, na verdade, de medidas operacionais (projetos ou atividades), com perspectiva temporal de curto prazo. Esses equívocos no processo de planejamento estratégico deveram-se, certamente, à incipiência dos colegiados que receberam a incumbência de realizar os trabalhos. Percebe-se, entretanto, uma evolução qualitativa nas decisões, à medida que os ciclos de planejamento se sucederam, indicando um processo claramente identificado de aprendizagem organizacional.

Identificam-se, ao longo do período, os seguintes *padrões nos fluxos de decisões e ações* (estratégias, no conceito de Mintzberg e Mchugh):

- Operação como Banco Múltiplo;
- Extensão de pontos de atendimento a todos os municípios catarinenses;
- Evolução tecnológica – automação da rede de agências;
- Pulverização das operações de crédito;
- Centralização física das unidades da Direção Geral;
- Ampliação dos negócios;
- Saneamento dos ativos;
- Modernização empresarial;
- Liquidez com qualidade;
- Capitalização;
- Redução de custos.
- Consideração do Banco como força político-eleitoral.

Como já foi explanado, todas as estratégias referidas classificam-se como *deliberadas* e algumas tiveram um percentual de realização mais elevado do que outras.

Deve adicionar-se, ainda, como estratégia *deliberada*, mas *não explícita*, a consideração da instituição como força político-eleitoral, praticada especialmente na nomeação dos diretores, na indicação de funcionários para a ocupação de cargos de chefia e, a partir

de 1991, no recrutamento e seleção de estagiários (realizada sem concurso público), cujo número se expandiu, chegando a alcançar cerca de 1.500, ao final do período. Um dos ex-diretores do período afirmou em entrevista que, na gestão do governador Pedro Ivo Campos, a intervenção política não existiu; recordou que a diretoria de então foi chamada pelo governador, que pessoalmente recomendou aos diretores um comportamento eminentemente profissional na gestão do sistema financeiro. Segundo o entrevistado, após o falecimento daquele governador, e no período restante do seu mandato (cumprido por Casildo Maldaner), o “estilo mudou”, voltando a grassar as influências político-partidárias, embora moderadamente. Este mesmo ex-dirigente afirmou ainda que, também na gestão de Vilson Kleinübing, a intervenção política na gestão do banco praticamente inexistiu.

#### 10.4.3 Tipo de adaptação organizacional estratégica

O processo de adaptação do BESC desenvolvido no período estratégico V (1989-1997) apresentou as seguintes características principais:

- Forte concentração regional da rede de atendimento e dos negócios em Santa Catarina, com a existência de pontos de atendimento em todos os municípios;
- Atuação prioritária em segmentos específicos: mini e pequenos produtores rurais, micro, pequenas e médias empresas, prefeituras municipais e pessoas físicas;
- Pulverização das operações de crédito, com o limite de crédito por empresa ou grupo econômico de, no máximo, 3% do Patrimônio Líquido da instituição;
- Desenvolvimento de novos produtos, em áreas ainda não exploradas diretamente pelo conglomerado, normalmente seguindo a concorrência;
- Incremento da automação bancária e de transações eletrônicas, com o uso intensivo da informática e das telecomunicações.
- Desenvolvimento de novo estilo e processo de gestão, por meio de contratos de resultados, com base na filosofia do *empreendedorismo*;
- Esforço na contenção e redução de custos e despesas, neutralizado, em parte, pela rigidez da estrutura de custos de pessoal existente;
- Grande ênfase nas relações com o Banco Central, com o Governo do Estado e com os parlamentares ligados ao partido político no governo, principais *stakeholders* da organização;
- Auditoria externa múltipla (Banco Central, Tribunal de Contas do Estado e empresa de Auditoria Externa).

Analisando-se o conjunto das características acima apontadas, conclui-se que o tipo estratégico *analista* é o que melhor se adequa a ele. Isto porque, de um lado, o Banco manteve um domínio produto-mercado estreito, exemplificado pela quase exclusiva concentração dos negócios e de pontos de atendimento no Estado de Santa Catarina e pela atenção prioritária aos segmentos dos mini e pequenos produtores rurais, micro, pequenas e médias empresas localizadas no Estado, prefeituras municipais catarinenses e pessoas físicas. Nesse domínio foram promovidos seus produtos mais tradicionais (operações de crédito, captação de depósitos à vista, à prazo e cadernetas de poupança, cobranças simples e pagamentos de salários). Pelo seu porte econômico-financeiro, o BESC não teve capacidade para atender segmentos que demandavam maiores volumes de recursos ou serviços, tais como as grandes empresas ou grupos econômicos de porte.

Ainda como traço peculiar do tipo *analista*, verificou-se que os administradores posicionados no nível operacional da organização (rede de agências) eram altamente especializados em sua área tradicional de operações, raramente procurando novas oportunidades fora de seus domínios; dedicavam, também, grande atenção à melhoria da eficiência das operações vigentes.

Essa defesa de domínio regional e de segmentos mercadológicos coexistiu, entretanto, no período em estudo, com a pesquisa das novas iniciativas da concorrência pelos administradores da Direção Geral (chefias de departamentos e divisões), adotando aquelas que aparentavam ser mais promissoras, após a necessária adaptação às peculiaridades do BESC. Incluem-se nesse caso o desenvolvimento e implementação de novos produtos e serviços, tais como o arrendamento mercantil, a atuação direta no mercado de seguros e previdência, títulos de capitalização, cartões de crédito com bandeira própria, *home banking* (denominado *home fácil*), *office banking* (*home BESC*) etc. A referida característica é própria do tipo *analista*, segundo a classificação de Miles e Snow.

#### 10.4.4 Determinismo ambiental e capacidade de escolha estratégica

O posicionamento do BESC no modelo de Hrebiniak e Joyce (1985), relativo ao determinismo ambiental e capacidade de escolha estratégica, volta a ser o do período anterior à intervenção do Banco Central, no quadrante II (*diferenciação*), configurado pela coexistência de alto nível de capacidade de escolha estratégica com alto nível de determinismo ambiental, conforme a FIG. 13.

O elevado nível de determinismo ambiental configura-se pela interferência do Banco Central no sistema bancário, fortalecido pelas disposições introduzidas na Constituição

de 1988, seja no que diz respeito à delimitação das ações negociais, ou ao seu poder intervenção nas instituições, garantido pela legislação vigente. Essa interferência impõe limitações ao desenvolvimento de estratégias nas instituições financeiras, tolhendo sua capacidade de decisão e autonomia.

A política federal de redução dos bancos oficiais estaduais no sistema financeiro brasileiro, que vigorou ao longo do período estratégico em estudo, demonstra o nível elevado da intervenção das autoridades monetárias nas referidas instituições, sendo o BESC uma delas.

Entretanto, a despeito das limitações impostas pela regulamentação das autoridades monetárias, o Banco gozou de razoável liberdade de manobra, ao procurar atender as necessidades da clientela. Pôde, assim, orientar recursos para nichos de mercado em que suas competências proporcionavam vantagens competitivas em relação aos concorrentes.

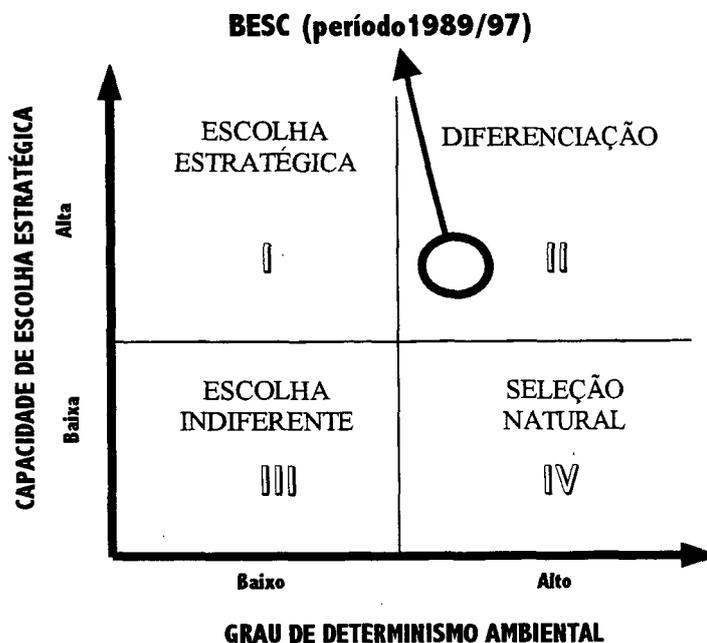


FIGURA 13 : Posicionamento estratégico do BESC (1989-997)

FONTE: Hrebiniak e Joyce (1985)

## CAPÍTULO 11

### SÍNTESE DA ANÁLISE TEÓRICA

Este capítulo focaliza, do ponto de vista teórico, o processo de adaptação estratégica do BESC, no período 1962-1997. Apresenta, inicialmente, a síntese comentada das análises teóricas dos períodos estratégicos desenvolvidas nos cinco capítulos anteriores, com a finalidade de propiciar uma visão integrada dos aspectos que as constituíram: *stakeholders* relevantes, principais estratégias organizacionais, tipos estratégicos e posicionamento da instituição quanto ao determinismo ambiental e à capacidade de escolha estratégica. Em segundo lugar, expõe o resultado da aplicação do modelo de evolução organizacional (Tushman et al., 1986) à instituição investigada, com a identificação dos períodos de mudanças incrementais e de mudanças revolucionárias (descontínuas).

#### 11.1 *STAKEHOLDERS* RELEVANTES

O Quadro 23 apresenta os *stakeholders* relevantes do período 1962-1997, que exerceram, nessa condição, papel predominante no processo de adaptação estratégica da instituição.

O Governo Estadual (acionista majoritário), a SUMOC/Banco Central (principal agência reguladora) e os empregados podem ser considerados os mais importantes *stakeholders* do BESC no período, pois constaram de todos os períodos estratégicos.

A qualificação dos sindicatos dos bancários como *stakeholders* esteve condicionada à conjuntura política nacional. Assim, a ação sindical foi reprimida nos anos que se seguiram ao movimento militar de março de 1964, que correspondem ao período estratégico I (parcialmente) e II (governo Médici e início do governo Geisel).

Os clientes e os concorrentes exerceram o papel de *stakeholders* relevantes nos períodos em que a administração da instituição pautou-se pela orientação para o mercado (períodos I, II, III e V), o que deixou de ocorrer somente no período da intervenção do Banco Central (1987-1989), quando preponderou a preocupação com a recuperação econômico-financeira. Essa orientação para o mercado, entretanto, foi quase sempre limitada, restringindo-se à busca da extensão da rede de agências a todos os municípios de Santa Catarina; isto deixou de ocorrer apenas no período V (1989-1997), quando a atuação mais

agressiva da concorrência passou a exigir do Banco um posicionamento mercadológico mais definido e vigoroso.

### QUADRO 23

#### STAKEHOLDERS RELEVANTES NO PERÍODO 1962-1997

STAKEHOLDERS	PERÍODOS ESTRATÉGICOS				
	I 1962-70	II 1971-75	III 1975-86	IV 1987-89	V 1989-97
GOVERNO ESTADUAL	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
SUMOC/BANCO CENTRAL	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
EMPREGADOS	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
SINDICATOS DOS BANCÁRIOS	XXX		XXX	XXX	XXX
CLIENTES		XXX	XXX		XXX
EMPRESAS DO SISTEMA FINANCEIRO ESTADUAL (INCLUSIVE CODESC)		XXX	XXX	XXX	XXX
PARLAMENTARES DOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE APOIAVAM O GOVERNO ESTADUAL			XXX		XXX
CONCORRENTES	XXX	XXX			XXX
TRIBUNAL DE CONTAS DE S.C.					XXX
ASSOCIAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO BESC (PROBESC)					XXX

As empresas do sistema financeiro estadual (inclusive a CODESC, como *holding*) constituíram-se *stakeholders* relevantes nos seguintes períodos:

- Quando o Governo (acionista majoritário) decidiu ampliar a área de atuação do referido conglomerado (período II), constituindo novas empresas, a despeito da ausência de coordenação estratégica e operacional entre estas;
- Quando a CODESC foi constituída como *holding*, para coordenar as ações das empresas do sistema, eliminando-se as disfunções ocasionadas por sua atuação desarticulada (período III);
- Quando o sistema financeiro estadual, adotando o formato de Banco Múltiplo, foi concentrado em um organograma único e administrado por uma única diretoria (à exceção

da BESCAM, em função da legislação); as personalidades jurídicas das empresas foram mantidas sem alterações, o que exigia demonstrações financeiras independentes (períodos IV e V).

O Tribunal de Contas do Estado e a Associação dos Profissionais do Besc exerceram o papel de instâncias fiscalizadoras da administração do Banco; o primeiro, como instituição representante da Assembléia Legislativa e a segunda, como mecanismo de vigilância de parcela do corpo funcional, criado por influência da *memória* da crise de 1987, quando o Banco Central interveio nas empresas do sistema financeiro estadual.

## 11.2 PRINCIPAIS ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS

As estratégias consideradas relevantes em cada período estratégico estão reunidas no Quadro 24, que as classifica e que proporciona a identificação daquelas que se estenderam por mais de um período.

Contar com pontos de atendimento em todos os municípios catarinenses e a ênfase na evolução tecnológica (informática e automação) foram as estratégias que mais perduraram ao longo do período. A primeira manteve-se ativa em todos os períodos estratégicos, com exceção do IV (intervenção do Banco Central em 1987-1989), concretizando-se, pela primeira vez, em 1983; permaneceu em vigor à medida que novos municípios foram criados em Santa Catarina, demandando a implantação de novas agências ou postos de atendimento. A segunda estratégia, a despeito de ter existido como emergente no período estratégico II (1971-1975), ganhou força a partir da reincorporação do serviço de processamento de dados ao BESC em 1988 e constituiu, a partir de 1990, fator preponderante do fortalecimento mercadológico do Banco, que se capacitou progressivamente para competir com outras instituições, a partir de então.

**QUADRO 24**  
**ESTRATÉGIAS PRINCIPAIS DO PERÍODO 1962-1997**

ESTRATÉGIAS PRINCIPAIS	CLASSIFICAÇÃO  (1)	PERÍODOS ESTRATÉGICOS				
		I 1962-70	II 1971-75	III 1975-86	IV 1987-89	V 1989-97
1. Atuação como agente financeiro dos programas do Governo Estadual;	D	XXX				
2. Atuação como órgão de fomento das atividades produtivas no Estado;	D (2)	XXX	XXX			
3. Presença da rede de agências em todos os municípios catarinenses	D (2)	XXX	XXX	XXX		XXX
4. Atuação como banco comercial	E		XXX	XXX		
5. Articulação com o Sistema Financeiro Estadual	D		XXX	XXX		
6. Ênfase na evolução tecnológica (informática e automação)	D(2)		XXX		XXX	XXX
7. Prioridade no atendimento dos pequenos negócios	D			XXX		
8. Consideração do Banco como força político-eleitoral	D			XXX		XXX
9. Recuperação econômico-financeira	D				XXX	
10. Operação como Banco Múltiplo	D				XXX	XXX
11. Pulverização das operações de crédito	D					XXX
12. Centralização física dos órgãos da Direção Geral	D					XXX
13. Ampliação dos negócios	D					XXX
14. Saneamento dos ativos	D					XXX
15. Modernização empresarial	D					XXX
16. Liquidez com qualidade	D					XXX
17. Capitalização	D					XXX
18. Redução de custos	D					XXX

OBS: (1) D – Estratégias deliberadas; E – Estratégias emergentes

(2) À exceção do período estratégico II (1971-1975)

### 11.3 TIPOS ESTRATÉGICOS

O Quadro 25 apresenta o resumo da classificação dos tipos de adaptação organizacional estratégica apresentados pelo BESC no período estudado.

**QUADRO 25**  
**TIPOS DE ADAPTAÇÃO ESTRATÉGICA DO PERÍODO 1962-1997**

TIPOS ESTRATÉGICOS	PERÍODOS ESTRATÉGICOS				
	I 1962-70	II 1971-75	III 1975-86	IV 1987-89	V 1989-97
ANALISTA	XXX	XXX			XXX
DEFENSIVO			XXX	XXX	

FONTE: Miles e Snow, 1978

Predomina o tipo *analista*, pois, ao longo dos períodos I, II e V, o BESC operou em dois tipos de domínio produto-mercado: um relativamente estável e outro em permanente mudança. Nestas últimas áreas, mais turbulentas, os administradores da cúpula procuraram observar as novas idéias dos concorrentes, adotando aquelas que aparentavam ser mais promissoras. Nos períodos III e IV predominou o tipo estratégico *defensivo*, isto é, a administração atuou com um domínio estreito, sem procurar novas oportunidades fora desse domínio; neste caso, não ocorreram ajustes significativos na tecnologia, estrutura ou métodos de operação, tendo os dirigentes dedicado atenção prioritária à melhoria da eficiência das operações vigentes.

### 11.4 DETERMINISMO AMBIENTAL E CAPACIDADE DE ESCOLHA ESTRATÉGICA

A FIG. 14 apresenta a evolução do posicionamento do BESC no período 1962-1997, dentro do modelo de Hrebiniak e Joyce, que possibilita a análise do ambiente em que a instituição operou, relativamente ao grau de determinismo ambiental e à capacidade de escolha estratégica da organização.

Inicialmente posicionado no quadrante I (escolha estratégica) durante os períodos estratégicos I e II, o BESC deslocou-se para o quadrante II (diferenciação), a partir do período estratégico III. Percebe-se que, durante todo o período de estudo, não houve alteração

no nível de capacidade de escolha estratégica, sempre caracterizado como *alto*. A mudança ocorreu no grau de determinismo ambiental, a partir de 1975, que passou de *baixo* para *alto*. Isto se deveu principalmente, como já foi explanado, à capacitação progressiva do Banco Central para exercer sua função reguladora e fiscalizadora, ao lado da regulação também paulatinamente mais intensa da indústria bancária no Brasil. Ao caracterizarem o referido quadrante, os autores indicam que os mais claros exemplos de organizações situadas neste quadrante são as grandes empresas atuando em indústrias altamente reguladas, seja quanto às características dos produtos, aos níveis de performance, aos requerimentos de capital e pressões legais quanto aos meios de se conduzir os negócios – o que coincide com o ambiente no qual o BESC (como toda a indústria bancária no Brasil) se inseria, especialmente a partir da segunda metade da década de 70.

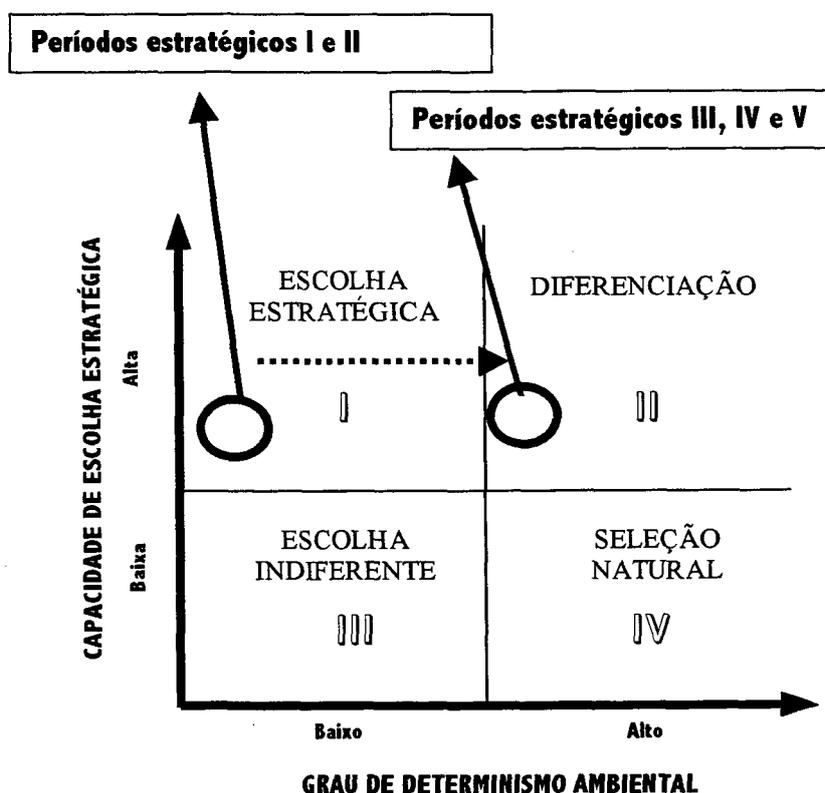


FIGURA 14 : Posicionamento estratégico do BESC (1962-1997)

FONTE: Hrebiniak e Joyce (1985)

## 11.5 EVOLUÇÃO ORGANIZACIONAL: FREQUÊNCIA E PADRÕES DAS MUDANÇAS ESTRATÉGICAS

A aplicação do modelo de evolução organizacional (Tushman et al., 1986) à organização investigada, indicou a existência de dois períodos de mudanças incrementais (1962-1987 e 1989-1997), entremeados por um período de mudanças descontínuas (1987-1989). A FIG. 15 visualiza os referidos períodos, inclusive a subdivisão dos primeiros em fases de *fermentação* e de *mudanças incrementais*.



FIGURA 15: Evolução organizacional do BESC (1962-1997)

FONTE: Elaborado pelo autor, com base em Tushman e Anderson, 1986

### 11.5.1 Período de mudanças incrementais 1 (1962-1987)

Este período estende-se desde a data de criação do Banco de Desenvolvimento de Santa Catarina (1962) até à imposição do regime de Administração Especial Temporária (intervenção do Banco Central, em 1987). Caracteriza-se pela ausência de transformações profundas na estrutura organizacional, nos recursos humanos, nos sistemas e processos e

pelo desenvolvimento de ajustes incrementais às alterações do ambiente e pelo ajuste fino das estratégias vigentes.

Aplicando-se os conceitos do modelo teórico à evolução organizacional do BESC, identificam-se nesta fase dois subperíodos: o de *ajustamento* (1962-1984) e o de *fermentação das mudanças revolucionárias* (1984-1987).

No primeiro, destacam-se os seguintes fatores desencadeadores da inércia estrutural e cultural:

- Repercussão reduzida da reforma bancária de 1964/65 na instituição (transformação societária em banco comercial, em 1969);
- Extinção da carteira de crédito especializado (de desenvolvimento), em 1976;
- Processo paulatino de regulamentação no setor bancário, especialmente a partir da década de 80;
- Funcionamento como banco comercial;
- Taxas elevadas da inflação, proporcionando um *floating* gerador de receitas de tesouraria (financeiras) e lucro;
- Ênfase na expansão da rede de agências e postos de serviços;
- Consideração do Banco como força político-eleitoral;
- Recursos cativos, provenientes dos depósitos do governo estadual, de suas entidades da administração indireta e das fundações vinculadas ao poder público estadual.

Entretanto, a partir de 1984 tem início o *período de fermentação*, que culminaria com a eclosão da intervenção do Banco Central em 1987, e que daria início a um período de reorientação (mudanças revolucionárias). Nesse *período de fermentação* (1984-1987), percebem-se os seguintes *fatores desencadeadores da mudança descontínua*:

- Eclosão do segundo choque do petróleo, em 1979;
- Deterioração da economia brasileira a partir de 1983, com exclusão do surto de estabilidade em 1986, em função do Plano Cruzado;
- Crise de liquidez, ocasionada pelo não pagamento, pelo Governo do Estado e suas empresas, dos empréstimos tomados ao sistema financeiro estadual (principalmente BADESC e BRDE) em 1983;
- Descumprimento das metas acordadas com o Banco Central no programa de recuperação econômico-financeira assinado com aquela autoridade monetária (PROREF);

- Aumento desmesurado do quadro de pessoal em 1985 (e das despesas decorrentes);
- Utilização do Banco como força político-eleitoral;
- Atraso tecnológico no campo da informática, com prejuízos para a competitividade do Banco.

#### 11.5.2 Período de reorientação (mudanças revolucionárias): 1987-1989

O período relativo ao regime de Administração Especial Temporária (intervenção do Banco Central), que corresponde ao período estratégico IV, caracterizou-se por mudanças revolucionárias, abrangendo a estrutura organizacional, as estratégias, as pessoas, os sistemas e os processos.

No que se refere à estrutura organizacional, verificou-se a demolição dos organogramas das empresas que formavam o sistema financeiro sob intervenção e sua substituição por um organograma único, sob a forma de banco múltiplo, com a unificação da diretoria e supressão de um grande número de cargos de diretoria, de chefia e assessoria.

As estratégias de recuperação econômico-financeira (que incluíram a repactuação das dívidas ligadas ao Governo estadual com as autoridades monetárias) e a de evolução tecnológica no campo da informática (reincorporação do serviço de processamento de dados ao Banco e a tomada das primeiras providências para a implantação da automação bancária na rede de agências) ocasionaram a revitalização econômico-financeira e a remodelação dos sistemas e processos.

No que toca ao pessoal, foi realizada uma drástica redução de cargos em comissão (direção e assessoramento), além da oferta de incentivos à demissão, com a adesão de grande número de funcionários.

#### 11.5.3 Período de mudanças incrementais 2 (1989-1997)

Estende-se desde a suspensão da intervenção do Banco Central no sistema financeiro estadual até ao final do período estudado. Caracterizou-se, inicialmente, pelo completamento ou ajuste fino de estratégias adotadas no período anterior e pelo desenvolvimento de ajustes incrementais às principais alterações do ambiente, tais como os planos econômicos desencadeados a partir de 1990 (Collor, Bresser, Verão e Real). A permanência da estabilização econômica decorrente do Plano Real, aliada (a partir de 1996) à política do governo federal de extinção dos bancos oficiais estaduais e ao aumento da competi-

ção na indústria bancária (especialmente em função do ingresso no país de poderosos bancos estrangeiros) vão ocasionar, no BESC, o período de *fermentação de mudanças revolucionárias*. Estas mudanças eclodiriam a partir de 1999, com Governo do Estado federalizando-privatizando o Banco, já em período não abrangido pelo presente estudo.

No período de ajustamento (1989-1996), identificam-se os seguintes *fatores desencadeadores da inércia*:

- Elevado nível de regulamentação do setor bancário;
- Alto nível de rigidez na política de pessoal e nos custos e despesas decorrentes;
- Utilização moderada do Banco como força político-eleitoral;
- Envelhecimento do corpo funcional, em face da ausência de novas admissões;

O período de *fermentação* tem início em 1996, sendo identificados os seguintes *fatores desencadeadores de mudanças revolucionárias*:

- Persistência da estabilidade econômica decorrente do Plano Real, implantado em 1994;
- Política de extinção dos bancos oficiais estaduais, adotada pelas autoridades monetárias;
- Aumento da competição no setor bancário, pelo ingresso de grupos estrangeiros poderosos no mercado brasileiro;
- Crise financeira do Governo Estadual;
- Diminuição da importância do papel estratégico do Banco no desenvolvimento econômico catarinense, em consequência das limitações impostas pelas autoridades monetárias quanto às operações com o poder público estadual, de sua condição de banco comercial e das pressões da concorrência;

## CAPÍTULO 12

### MODELO DO PROCESSO DE MUDANÇAS ESTRATÉGICAS

Este capítulo apresenta o modelo do processo das mudanças estratégicas do BESC (FIG. 16), cuja finalidade é demonstrar o inter-relacionamento complexo dos fatores que intervieram na realização das mudanças estratégicas da organização, podendo constituir-se, no futuro, em base de pesquisa da adaptação estratégica de outras organizações.

Foi elaborado pelo autor, que recebeu influência de Topping (1991), e fundamentou-se na análise dos cinco períodos estratégicos pesquisados e na literatura a respeito do assunto.

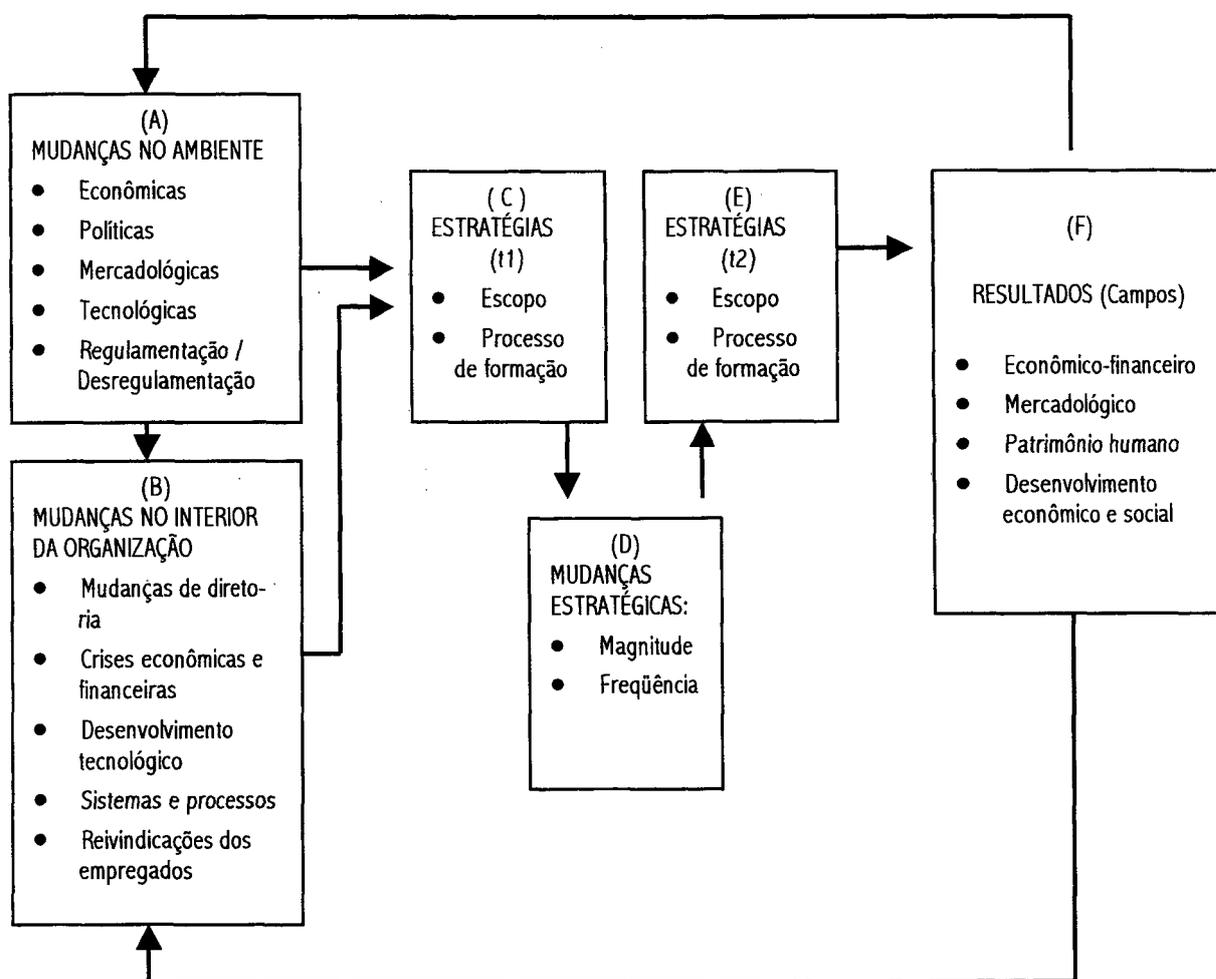


FIGURA 16: Modelo do processo de mudanças estratégicas

FONTE: Elaborado pelo autor

Pidd afirma que um modelo é *uma representação externa e explícita de parte da realidade vista pela pessoa que deseja usar aquele modelo para entender, mudar, gerenciar e controlar parte daquela realidade* (Pidd, 1998, p. 25). No caso específico desta tese, o modelo do processo das mudanças estratégicas foi elaborado para facilitar o entendimento da adaptação estratégica da organização investigada e para constituir-se em base de pesquisa no estudo de outras organizações.

Sua construção foi sendo realizada à medida que a análise e as conclusões relativas ao *contexto*, ao *conteúdo* e ao *processo* das mudanças se concretizavam. Assim, o bloco das *mudanças no ambiente* (A) surgiu: das abordagens realizadas nos capítulos 4 (*Aspectos políticos e econômicos do Brasil no período 1962-1997*), e 5 (*Evolução do sistema financeiro brasileiro no período 1961-1997*); da análise sintética da economia e da conjuntura político-administrativa catarinense relativas aos cinco períodos estratégicos focalizados nos capítulos 6, 7, 8, 9 e 10; e da síntese das análises teóricas parciais dos períodos estratégicos constante do capítulo 11. Os blocos das *mudanças no interior da organização* (B), das *estratégias existentes* (C), das *mudanças estratégicas* (D), das *novas estratégias* (E) e dos *resultados* (F), também brotaram da análise dos cinco períodos estratégicos abordada nos capítulos 6 a 11.

De outro lado, o arcabouço teórico descrito sucintamente no capítulo 3 impregna todo o modelo, seja o conceito de cada um dos seus blocos, seja a inter-conexão deles.

As próximas seções apresentarão o detalhamento das partes componentes do modelo.

## 12.1. AS MUDANÇAS NO AMBIENTE E NO INTERIOR DA ORGANIZAÇÃO

De acordo com o modelo, as estratégias existentes (C) são afetadas pelas mudanças no ambiente (A) e no interior da organização (B).

Considera-se que o ambiente apresenta duas dimensões importantes: o *ambiente real* (ou *objetivo*), formado pelas entidades, objetos e condições que existem fora da organização, e o *ambiente percebido*, que reflete a interpretação subjetiva do ambiente real pelos administradores. Essa interpretação subjetiva aplica-se também à compreensão dos fatos vinculados ao interior da organização. A percepção subjetiva do ambiente e do interior da organização condiciona o processo decisório realizado pelos dirigentes.

Como exemplos de mudanças no ambiente, indicam-se:

- Mudanças econômicas: alterações da conjuntura e da política econômica nacional e regional; novos planos de governo.

- Mudanças políticas: realização de eleições, mudanças de governo, nível de atuação sindical, pressões de parlamentares, de lideranças políticas, da opinião pública e outras.
- Mudanças mercadológicas: desenvolvimento de novos produtos e serviços financeiros, alterações na concorrência, evolução das necessidades dos clientes e outras.
- Mudanças tecnológicas: desenvolvimento de tecnologias que afetam a área bancária.
- Modificações no nível de regulamentação do setor: alterações na legislação referente ao sistema financeiro nacional, novas políticas relativas ao funcionamento de instituições específicas ou de grupos de instituições.

As mudanças no interior da organização (B) abrangem mudanças na diretoria, crises econômicas e financeiras internas, desenvolvimento tecnológico, alterações significativas nos sistemas e processos operados, reivindicações dos empregados, etc. Algumas dessas mudanças podem atuar como fatores inibidores das mudanças estratégicas.

Ademais, existe a possibilidade de que as estratégias existentes sejam afetadas pela *ação conjugada* dos fatores exógenos e endógenos.

Considera-se, ao final, que mudanças no interior da organização podem ser provocadas diretamente por mudanças ambientais. Indicam-se como exemplos: substituição de membros da diretoria e de ocupantes de cargos de chefia em decorrência de mudanças de governo ou de pressões político-partidárias; política de informática do governo estadual afetando o modo de realização dos serviços de processamento de dados da instituição.

## 12.2. ESTRATÉGIAS EXISTENTES

As estratégias existentes (C) em um determinado tempo (t1) são conceituadas como *padrões observados em um fluxo de decisões e ações*. Levam-se em conta o seu *escopo* (área de influência) e seu *processo de formação*.

Relativamente ao primeiro aspecto, podem impactar um ou mais de um dos seguintes campos: econômico-financeiro, mercadológico, tecnologia e sistemas, patrimônio humano da instituição e desenvolvimento econômico e social das comunidades onde a organização atua.

Relativamente ao processo de formação, considera-se que as estratégias realizadas podem classificar-se como *deliberadas* (planejadas, intencionais) ou *emergentes* (padrões de decisões e ações surgidos incrementalmente, sem uma formulação prévia e formal). Em ambos os casos, as estratégias podem originar-se de atitudes *reativas* (ações ou decisões de resposta a pressões originadas de circunstâncias exógenas ou endógenas), ou *proativas*

(ações ou decisões realizadas como antecipação a circunstâncias que, a juízo dos atores organizacionais, poderão ocorrer futuramente, repercutindo nos negócios da instituição).

### 12.3 MUDANÇAS ESTRATÉGICAS E NOVAS ESTRATÉGIAS

As mudanças estratégicas (D) são consideradas em suas *magnitude* (amplitude da mudança) e *frequência* (número de vezes em que ocorre, em um determinado espaço de tempo).

Assim, algumas dessas mudanças são *incrementais*, desenvolvidas com maior frequência, no decorrer de períodos históricos longos; outras são *revolucionárias*, realizadas raramente e em período curto de tempo. Quando essas mudanças ocorrem, dão origem a novas estratégias (E); no tempo  $t_2$ . De acordo com o modelo, as estratégias existentes (C) somente se alteram se não houver consistência entre elas e as mudanças ambiental e interna, e se os fatores de resistência interna forem débeis ou não existirem.

As novas estratégias (E) conceituam-se e classificam-se do mesmo modo que as estratégias existentes (C), conforme a seção anterior.

Ainda segundo o modelo, as mudanças realizadas e as estratégias delas decorrentes afetam os resultados da organização (F).

### 12.4. RESULTADOS DA ORGANIZAÇÃO E SUAS CONSEQÜÊNCIAS

Os resultados da organização (F) classificam-se em *campos de resultados*, isto é, áreas homogêneas de desempenho organizacional em que aqueles se inserem.

Como exemplos desses resultados (não constitui uma enumeração exaustiva), indicam-se os seguintes:

- Campo econômico-financeiro: lucro líquido, rentabilidade do patrimônio líquido, volume de receitas, custos e despesas, níveis de liquidez, evolução patrimonial;
- Campo mercadológico: composto de produtos, participação no mercado (*market-share*), imagem na comunidade;
- Campo do patrimônio humano da instituição: produtividade e nível de motivação;
- Campo de desenvolvimento econômico e social: contribuições para o desenvolvimento regional.

Considera-se, finalmente, que os referidos resultados, dependendo de sua importância, podem ocasionar mudanças no ambiente (A), no interior da organização (B), ou em ambos.

Uma organização que alcança bons resultados em um determinado período de tempo tem poucas razões para perceber a necessidade de mudanças; assim, a resistência à mudança é encorajada. De outro lado, maus resultados ocasionam pressões que tanto podem afetar a resistência a mudanças (fortalecendo-a, no caso de ausência de recursos ou de capacitação para mudar), como podem demonstrar a falta de efetividade da estratégia existente, propiciando sua substituição por outra mais adequada.

## **PARTE IV**

# **CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES E BIBLIOGRAFIA**

## CAPÍTULO 13

### CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Neste capítulo são apresentadas as conclusões e as recomendações do presente trabalho. Aquelas compreendem, em primeiro lugar, a formulação de proposições teóricas extraídas da pesquisa; em segundo lugar, o exame da adequação entre o problema e os objetivos (geral e específicos) da pesquisa e os seus resultados; em terceiro lugar, abrangem a avaliação da consistência entre os resultados do estudo e as abordagens teóricas e modelos utilizados; finalmente, abarcam as contribuições da investigação ao desenvolvimento do saber administrativo. Como recomendações, são sugeridos aspectos da pesquisa passíveis de ampliação e áreas em que os conhecimentos obtidos no estudo poderão ser aplicados.

#### 13.1 PROPOSIÇÕES TEÓRICAS EXTRAÍDAS DA PESQUISA

Da identificação e análise do processo de adaptação estratégica do BESC decorrem as seguintes proposições teóricas:

- a. *O caráter contextualista e histórico da pesquisa, que levou em conta a biografia da organização investigada, abordada segundo uma perspectiva longitudinal, constituiu um posicionamento metodológico adequado para compreender o seu processo de adaptação estratégica;*
- b. *A adaptação estratégica do BESC, no período estudado, configurou um processo, no qual intervieram fatores exógenos (mudanças no ambiente) e fatores endógenos (mudanças no interior da organização); estes últimos podem ser afetados pelos primeiros;*
- c. *Dois stakeholders externos exerceram papel decisivo no processo de adaptação estratégica da organização: o acionista majoritário (Governo do Estado) e a agência reguladora (Banco Central); seus posicionamentos determinaram os pontos de inflexão da trajetória da instituição;*
- d. *A adaptação estratégica da organização desenvolveu-se segundo períodos longos de mudanças incrementais (1962-1987 e 1989-1997), entremeados por um período curto de mudanças revolucionárias (1987-1989); este último foi antecedido por um período de fermentação (1984-1987), em que os fatores desencadeadores das mudanças revolucionárias foram gestados; uma fase de fermentação semelhante configurou-se a*

*partir de 1996, renunciando o desencadeamento de um novo período de reorientação (mudanças revolucionárias);*

- e. *O período de mudanças revolucionárias (1987-1989) compreendeu **mudanças radicais na estrutura de poder e na liderança do BESC**, uma vez que a agência reguladora (Banco Central) assumiu diretamente o comando dos negócios, recrutando em seu próprio quadro técnico todos os membros do conselho diretivo do Banco, na primeira fase daquele período;*
- f. *As estratégias relevantes da organização, em sua maioria, classificam-se como **deliberadas**, embora nem sempre tivessem sido formuladas por meio de processos formais de planejamento estratégico e constassem explicitamente de documentos escritos;*
- g. *A maior parte das alterações da estrutura organizacional desenvolvidas no período estudado não foi contingenciada pela estratégia, contrariando as conclusões de Chandler (1995); originou-se do **isomorfismo institucional**, desencadeado pelos mecanismos **mimético e coercitivo** (Dimaggio e Powell, 1983). Algumas alterações estruturais, entretanto, provieram de estratégias deliberadas. Como exemplos, podem ser indicados a **ênfase na evolução da informática**, criando a Diretoria de Informática (1988), e o **atendimento prioritário aos pequenos negócios**, dando origem à Diretoria de Pequenos Negócios (1983);*

### 13.2 ADEQUAÇÃO ENTRE O PROBLEMA E OBJETIVOS DA PESQUISA E SEUS RESULTADOS

Esta investigação teve êxito na resposta ao problema e na concretização dos objetivos geral e específicos formulados no capítulo 1 (Introdução), como se detalhará a seguir.

A pergunta da pesquisa indagava como se desenvolveu o processo de adaptação estratégica da instituição ao longo de 35 anos de existência; o objetivo geral foi estruturado em torno do referido problema, pois era determinar quais foram, como se desenvolveram e que fatores ocasionaram as mudanças estratégicas do BESC, no âmbito do seu processo de adaptação organizacional, além de formular proposições teóricas que contribuíssem para o desenvolvimento do conhecimento científico naquela área. A resposta à interrogação e a concretização daquele objetivo foram proporcionados pela identificação dos eventos relevantes da trajetória da organização no período 1962-1997, pela definição, descrição e análise dos períodos estratégicos que abrangem aqueles eventos, pelo arrolamento e exame da influência dos *stakeholders* considerados relevantes e pelo inventário das estratégias (deli-

beradas ou emergentes) desenvolvidas em cada período. Como complemento, foi realizada a análise do ambiente geral e do ambiente operacional existentes no período investigado, que possibilitou perceber com nitidez o contexto em que o processo de adaptação estratégica se desenvolveu. Completando o estudo, foram aplicados instrumentos teóricos que possibilitaram, em cada período, classificar o tipo estratégico configurado pelo Banco (Miles e Snow) e identificar o nível de determinismo e de liberdade estratégica com que conviveu a organização (Hrebiniak e Joyce). Para a compreensão da dinâmica das mudanças estratégicas, numa visão longitudinal, foi utilizado o modelo de Tushman et al., identificando-se os períodos de mudanças incrementais e períodos de mudanças revolucionárias. Finalmente, foi elaborado o modelo do processo de mudança estratégica, que possibilitou compreender a relação complexa existente entre as variáveis que afetaram as forças de mudanças e de resistências às mudanças. Os pontos aqui referidos estão contidos nos capítulos 4 a 12 desta tese. Como arremate final, o presente capítulo apresenta proposições teóricas extraídas da investigação.

O primeiro objetivo específico era caracterizar o contexto externo das mudanças estratégicas da organização, por meio da descrição do ambiente geral e operacional em que esteve inserida, no período investigado. Proporcionaram o cumprimento desse propósito os capítulos 4 (aspectos políticos e econômicos do Brasil) e 5 (evolução do sistema financeiro brasileiro), somados à descrição sintética da economia e da conjuntura político-administrativa catarinense, apresentada no início do estudo de cada período estratégico (capítulos 6 a 10).

O segundo objetivo específico referia-se à identificação e descrição dos eventos históricos da instituição, considerados relevantes do ponto de vista estratégico, agrupando-os em períodos estratégicos homogêneos, o que foi alcançado na Parte III da tese.

O terceiro objetivo específico era analisar os períodos estratégicos, identificando os *stakeholders* relevantes e sua influência, as estratégias adotadas, os padrões de comportamento estratégico, o grau de determinismo ambiental e os níveis de liberdade estratégica da organização. Esse propósito foi efetivado pelas análises teóricas de cada período, realizada nos capítulos 6 a 10; o capítulo 11 apresenta, ainda, uma síntese das referidas análises. Uma sessão deste último capítulo apresenta, ainda, uma visão dinâmica das mudanças ocorridas ao longo do período estudado, propiciada pela aplicação do modelo de Tushman et al., em que são identificados dois períodos de mudanças incrementais e um período curto (dois anos) de mudanças revolucionárias.

Construir um modelo do processo das mudanças estratégicas da organização constituiu o quarto objetivo específico, cuja realização consta do capítulo 12.

As seções seguintes do presente capítulo proporcionarão a concretização dos dois objetivos específicos finais: verificar a adequação entre os modelos e abordagens teóricas adotados na pesquisa e o processo de adaptação estratégica da organização e destacar outras contribuições ao desenvolvimento da teoria e da pesquisa no campo da adaptação organizacional estratégica.

### 13.3 EXAME DA ADEQUAÇÃO ENTRE OS RESULTADOS DO ESTUDO E AS ABORDAGENS E MODELOS TEÓRICOS UTILIZADOS

Os principais modelos teóricos adotados pela pesquisa foram:

- Modelo dos *stakeholders* (Freeman e Reed, 1983);
- Modelo de análise do determinismo ambiental e capacidade de escolha estratégica (Hrebiniak e Joyce, 1985);
- Ciclo de adaptação e tipos estratégicos (Miles e Snow, 1978); e
- Modelo do ciclo de evolução organizacional (Tushman et al., 1986).

Ao final do trabalho, foi possível constatar a adequação existente entre as formulações teóricas dos modelos supra mencionados e o que se observou no processo de adaptação estratégica da organização pesquisada. Os conceitos e categorias neles inseridos contribuíram para a compreensão do conteúdo, do contexto e do processo das mudanças estratégicas identificadas ao longo da análise de 35 anos de existência do BESC.

### 13.4. PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA

A presente tese oferece as seguintes contribuições ao mundo acadêmico, governamental e empresarial:

- A utilização conjugada dos trabalhos de Freeman e Reed (1983), Miles e Snow (1978), Hrebiniak e Joyce (1985), Tushman et al (1986), inexistente na literatura e realizada intensamente nesta tese, possibilitando a descrição e análise do processo de adaptação estratégica da organização estudada;
- A realização de uma pesquisa longitudinal, voltada para a adaptação estratégica, abrangendo 35 anos de existência de uma organização financeira, levando em conta o *contexto externo e interno*, além do *processo* ocorrido nela e que configura uma análise holística e dinâmica da mudança organizacional; segundo Pettigrew (1987), trabalhos

deste tipo constituem exceção na pesquisa do campo do desenvolvimento e mudança organizacional.

- O modelo do processo das mudanças estratégicas e as proposições teóricas decorrentes do estudo, que configuram o esforço de construção de *teoria substantiva*, no sentido de incorporá-la a uma teoria mais ampla a respeito da adaptação estratégica, ratificando-a e expandindo-a (Blaikie, 1995); o referido modelo pode ser utilizado como base de pesquisa em outras instituições, orientando, como hipótese inicial, o processo investigador;
- Ampliação do conhecimento da história do setor bancário em Santa Catarina, pouco estudado cientificamente;
- Subsídios para os administradores atuais e futuros do Banco do Estado de Santa Catarina, qualquer que seja o seu controle acionário; segundo Greiner (1975), o passado de uma organização, quando bem analisado e interpretado, poder revelar a seus dirigentes a direção dos êxitos futuros. Esta contribuição estende-se às autoridades monetárias e governamentais, pois a tese abarca a interação desses níveis do poder público com a organização estudada.
- Ampliação qualitativa do acervo da produção científica do Programa de Pós-Graduação de Engenharia de Produção, da Universidade Federal de Santa Catarina, no que se refere a estudos longitudinais, holísticos e dinâmicos, no campo da adaptação organizacional estratégica; sua avaliação pode estimular o desenvolvimento de novas linhas e abordagens de pesquisa, além do aperfeiçoamento das estratégias pedagógicas do curso, na área da estratégia organizacional.

### 13.5 RECOMENDAÇÕES

Como recomendações, sugerem-se possíveis extensões da pesquisa e áreas em que os conhecimentos obtidos no estudo poderão ser aplicados.

Quanto ao primeiro aspecto, propõe-se a continuação da análise da adaptação estratégica do BESC até sua completa privatização, a partir do momento em que isto se concretizar e quando o panorama político e técnico estiver menos turbulento, permitindo conhecer o desempenho efetivo da organização a partir de 1998, por meio de dados confiáveis. Completar-se-ia, assim, a investigação a respeito do nascimento, maturação, queda e extinção do Banco como entidade de caráter público, proporcionando a análise de um ciclo completo de sua existência.

Em segundo lugar, sugere-se o estudo comparativo do processo de adaptação estratégica dos três bancos oficiais estaduais da região sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), utilizando-se referencial teórico semelhante, além de adotar-se, como base da pesquisa, o modelo teórico elaborado nesta tese. Esse confronto poderia proporcionar interessantes descobertas, uma vez que as referidas instituições apresentam, hoje, destinos divergentes: os bancos do Paraná e de Santa Catarina caminham para a privatização; o do Rio Grande do Sul permanecerá como banco estatal. O que teria ocorrido nas histórias dessas organizações, de comum e de diferente, acarretando destinos diversos?

Quanto à utilização dos conhecimentos obtidos com o presente estudo, indicam-se como seus potenciais beneficiários os atuais e futuros administradores do BESC (independentemente da mudança de sua composição acionária), membros do governo estadual e federal, dirigentes e técnicos do Banco Central, políticos bem intencionados, empresários estudiosos, além dos professores, estudantes e pesquisadores do mundo acadêmico.

## CAPÍTULO 14

### BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Marcelo de Paiva. Inflação, estagnação e ruptura: 1961-1964. In ABREU, Marcelo de Paiva (coord.) **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- ALDRICH, Howard E. **Organizations and environments**. New Jersey: Prentice-Hall, 1979.
- ANDREWS, Kenneth R. El concepto de estrategia corporativa. In MINTZBERG, H e QUINN, James B. (Ed.), **El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos**. 2 ed. México: Prentice Hall, 1993.
- ANSOFF, H. I. **A nova estratégia empresarial**. São Paulo: Atlas, 1991.
- ANSOFF, H. I. e MCDONNEL, E. J. **Implantando a administração estratégica**. 2 ed. S. Paulo: Atlas, 1993.
- ASTLEY, W. G. e VAN DE VEN, A. Central perspectives and debates in organization theory. **Administrative Science Quarterly**, v. 28, p. 245-273, 1983.
- BACHA, Edmar L. O Plano real: uma avaliação. In MERCADANTE, Aloizio (Coord.), **O Brasil pós-real**. São Paulo : Unicamp, I. E., 1998.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional**. Brasília, 1997 a.
- \_\_\_\_\_. **Relatório 1996**. Brasília, 1997 b.
- \_\_\_\_\_. **Relatório 1997**. Brasília, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Histórico**. Brasília, [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br), 1999.
- BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Ata da assembléia geral de constituição**. Florianópolis, 15 jan. 1962a.
- \_\_\_\_\_. **Estatutos do BDE**. Florianópolis, 1962b.
- \_\_\_\_\_. **Conselho de Administração**. Ata de reunião realizada em 7 ago 1962c.
- \_\_\_\_\_. **Relatório da Diretoria – 1963**. Florianópolis, 1964.
- \_\_\_\_\_. **Relatório da Diretoria – 1964**. Florianópolis, 1965.
- \_\_\_\_\_. **Relatório da Diretoria – 1965**. Florianópolis, 1966.
- \_\_\_\_\_. **Relatório da Diretoria – 1966**. Florianópolis, 1967.
- \_\_\_\_\_. **Relatório da Diretoria – 1967**. Florianópolis, 1968.

- \_\_\_\_. **Relatório da Diretoria – 1968**. Florianópolis, 1969a.
- \_\_\_\_. **Assembléia Geral Extraordinária**. Ata da reunião de 29 abr 1969b.
- BANCO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Relatório da Diretoria – 1969**. Florianópolis, 1970.
- \_\_\_\_. **Relatório da Diretoria – 1970**. Florianópolis, 1971.
- \_\_\_\_. **Relatório da Diretoria – 1971**. Florianópolis, 1972.
- \_\_\_\_. **Relatório da Diretoria – 1972**. Florianópolis, 1973.
- \_\_\_\_. **Relatório da Diretoria – 1973**. Florianópolis, 1974.
- \_\_\_\_. **Relatório da Diretoria – 1974**. Florianópolis, 1975.
- \_\_\_\_. **Ata de reunião da Diretoria**. Florianópolis, 17 ago 1976 a.
- \_\_\_\_. **Programa de Recuperação Econômico-Financeira**. Florianópolis, 1984.
- \_\_\_\_. **Relatório da Administração Especial Temporária**. Florianópolis, 1987.
- \_\_\_\_. **Assembléia Geral Extraordinária**. Ata da reunião de 30 nov 1988 a.
- \_\_\_\_. **Ata de reunião da Diretoria**. Florianópolis, 15 dez 1988b.
- \_\_\_\_. **II Seminário de Planejamento do Sistema Financeiro Besc**. Florianópolis, 1989a.
- \_\_\_\_. **Informativo Nosso Besc**. Florianópolis, 1989b.
- \_\_\_\_. **Plano Estratégico 90-94**. Florianópolis, 1990.
- \_\_\_\_. **Plano Estratégico 91-95**. Florianópolis, 1991.
- \_\_\_\_. **Relatório da Diretoria – 1991**. Florianópolis, 1992.
- \_\_\_\_. **Relatório da Diretoria – 1992**. Florianópolis, 1993a.
- \_\_\_\_. **Plano Estratégico 93-97**. Florianópolis, 1993b.
- \_\_\_\_. **Relatório da Diretoria – 1993**. Florianópolis, 1994.
- \_\_\_\_. **Relatório da Diretoria – 1994**. Florianópolis, 1995.
- \_\_\_\_. **Relatório da Diretoria – 1995**. Florianópolis, 1996.
- \_\_\_\_. **Relatório da Diretoria – 1996**. Florianópolis, 1997a.
- \_\_\_\_. **Besc: uma idéia 35 anos depois**. Florianópolis: Besc, 1997b.
- \_\_\_\_. **Relatório da Diretoria – 1997**. Florianópolis, 1998.
- BELLUZO, Luiz Gonzaga de Mello e ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de. A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira. In **A luta pela sobrevivência da moeda nacional**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- BETHLEM, Agrícola S. **Política e estratégia de empresas**. Rio de Janeiro: Guanabara Dois, 1981.
- BLAIKIE, N. **Approaches to social enquiry**. Cambridge: Polity Press, 1995.
- BLUMENTHAL, B. e HASPELAGH, P. **Toward a definition of corporate**

- transformation. **Sloan Management Review**, p. 101-106, Spring 1994.
- BORENSTEIN, Carlos R. e CAMARGO, C. Celso de B. **O setor elétrico no Brasil: dos desafios do passado às alternativas do futuro**. Porto Alegre: Sagra Luzzato, 1997.
- BOWDITCH, James L. e BUONO, Anthony F. **Elementos de comportamento organizacional**. São Paulo: Pioneira, 1997.
- BRUM, A. J. **Desenvolvimento econômico brasileiro**. 17. ed. Ijuí: Unijuí, 1997.
- BURREL, G. e MORGAN, G. **Sociological paradigms and organizational analysis**. London: Heinemann, 1979.
- CAIXA ECONÔMICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA S.A.-CEESA. **Assembléia Geral Extraordinária**. Ata da reunião de 18 mai 1979.
- CARNEIRO, Dionísio Dias e MODIANO, Eduardo. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984. In **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- CASTRO, A. B. e SOUZA, F. E. P. **A economia brasileira em marcha forçada**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- CHANDLER JR., Alfred D. **Strategy and structure: chapters in the history of the american industrial enterprise**. 9ª impressão. Cambridge: The Mit Press, 1995.
- CHILD, J. Organizational structure, environment and performance: the role of strategic choice. **Sociology**, v. 6, pp. 1-22, 1972.
- \_\_\_\_\_. Strategic choice in the analysis of action, structure, organizations and environment. **Organization Studies**, v. 18, n.1, pp. 43-76, 1997.
- CHILD, J. e SMITH, C. The context and process of organizational transformation: Cadbury Limited in its sector. **Journal of Management Studies**, v. 24, n. 6, p. 565-593, nov. 1987.
- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA – CODESC. **Assembléia geral de constituição**. Ata de reunião de 16 mar. 1976a.
- \_\_\_\_\_. **Estatuto social**. Florianópolis, 1976b.
- \_\_\_\_\_. **Resolução nº 32**. Florianópolis, 2 ago. 1976c.
- CUNHA, Idaulo José. **O salto da indústria catarinense: um exemplo para o Brasil**. Florianópolis: Paralelo 27, 1992.
- DE BRUYNE et al. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.
- DIMAGGIO, P. G. e POWELL, W. W. The iron cage revisited: institucional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, nº 48,

- pp. 147-160, 1983.
- DONALDSON, Lex. Teoria da contingência estrutural. In: CLEGG, S. R. et al. **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999.
- DRUCKER, Peter F. **Uma era de descontinuidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- \_\_\_\_\_. **Administração em tempos turbulentos**. São Paulo: Pioneira, 1980.
- \_\_\_\_\_. **Administrando em tempos de grandes mudanças**. São Paulo: Pioneira, 1995.
- EISENHARDT, K. M. Building Theories from case study research. **Academy of Management Review**, v. 14, n.4, p. 532-550, 1989.
- EMERY, F. E. e TRIST, E. L. The casual texture of organizational environments. **Human Relations**, n. 18, p. 21-32, 1965.
- FONSECA, Pedro Dutra. **Da hegemonia à crise do desenvolvimento: a história do BRDE**. Porto Alegre: BRDE, 1988.
- FURTADO, M. B. **Síntese da economia brasileira**. 5. ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1988.
- FREEMAN, R. Edward e REED, David L. Stockholders and stakeholders: a new perspective on corporate governance. **California Management Review**, v. XXV, n. 3, Spring 1983.
- GLASER, B.G. e STRAUSS, A. L. **The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research**. New York: Aldine de Gruyter, 1967.
- GOLDSTEIN, L. **Repensando a dependência**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- GONÇALVES, Reinaldo. Desestabilização macroeconômica e incertezas críticas. In: MERCADANTE, Aloizio (Coord.), **O Brasil pós-real**. São Paulo : Unicamp, I. E., 1998.
- GREINER, L. R. Evolução e revolução no desenvolvimento das organizações. **Biblioteca Harvard de administração de empresas**, n. 14, v.1, 1975.
- HALL, R. H. **Organizations: structures, processes and outcomes**. 7. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1999.
- \_\_\_\_\_. Desarrollos recientes en teoría organizacional: una revisión. **Ciencia y Sociedad**, v. 25, n. 4, outubro-dezembro 1990, p. 376-411.
- HANDY, Charles. **A era do paradoxo**. São Paulo: Makron Books, 1995.
- HANNAN, M. T. e FREEMAN, J. H. **Organizational ecology**. Cambridge: Harvard University Press, 1989.
- HREBINIAK, L. G. e JOYCE, W. F. Organizational adaptation: strategic choice and environmental determinism. **Administrative Science Quarterly**, v. 30, p. 336-349, 1985.
- HUGHES, J. **A filosofia da pesquisa social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

- IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- IDENBURG, P. J. Four styles of strategy development. **Long Range Planning**, v. 26, de cember 1993.
- KANTER, R. M. et alii. **The challenge of organizational change**. New York: The Free Press, 1992.
- KATZ, Daniel e KHAN, Robert L. **Psicologia social das organizações**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1987.
- LAKATOS, E. M. e MARCONI, M. de A. **Metodologia científica**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- LOPES, João do Carmo e ROSSETI, José Paschoal. **Economia monetária**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- LOYOLA, Gustavo et al. A reestruturação dos bancos públicos. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 25 ago. 1997.
- MARINHO, Henrique. **Política monetária no Brasil: da teoria à prática**. 4 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- MASON, J. **Qualitative researching**. London, Sage, 1996.
- MATTOS, Fernando Marcondes de. **A industrialização catarinense**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1968.
- \_\_\_\_\_. **Santa Catarina: nova dimensão**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1973.
- MENDONÇA DE BARROS, José Roberto e ALMEIDA JÚNIOR, Mansueto Facundo de. A reestruturação do sistema financeiro. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 26 ago. 1996.
- MENDONÇA DE BARROS, José Roberto et al. **A reestruturação do sistema financeiro**. Ministério da Fazenda, 1998.
- MERCADANTE, Aloizio. Plano real e neoliberalismo tardio. In MERCADANTE, Aloizio (Coord.), **O Brasil pós-real**. São Paulo : Unicamp, I. E., 1998.
- MERRIAM, S. B. **Qualitative research and case study applications in education**. 2 ed. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.
- MICHELS, Ido Luiz. **Crítica ao modelo catarinense de desenvolvimento**. Campo Grande: Ed. UFMS, 1998.
- MICK, Jacques. **Crimes impunes: o lado oculto da intervenção no BESC**. Florianópolis: - Quorum, 1997.
- MILES, M. B. e HUBERMAN, A. M. **Qualitative data analysis: a source book of new methods**. California: Sage, 1987.

- MILES, R. H. **Cóffin nails and corporate strategy**. New Jersey: Prentice-Hall, 1982.
- MILES, Raymond E. e SNOW, Charles C. **Organizational strategy, structure, and process**. New York: McGraw-Hill, 1978.
- MINAYO, M. C. S. et al. **Pesquisa social**. 8 ed. Petrópolis: Vozes, 1994.
- MINTZBERG, H. Patterns in strategy formation. **Management Science**, v. 24, n. 9, pp. 934-948, 1978.
- \_\_\_\_\_. An emergent strategy of "direct" research. **Administrative Science Quarterly**, v. 24, p. 582-589, 1997
- \_\_\_\_\_. **The fall and rise of strategic planning**. New York: The Free Press, 1994.
- MINTZBERG, H. e QUINN, J. B. **El processo estratégico: conceptos, contextos y casos**. 2 ed. México: Prentice Hall, 1996.
- MINTZBERG, H. e McHUGH, A. Strategy formation in an adhocracy. **Administrative Science Quarterly**, v. 30, n. 1., p. 160-197, 1985.
- MODIANO, Eduardo. A ópera dos três cruzados: 1985-1989. In: **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- MORGAN, G. Paradigms, metaphors and puzzle solving in organization theory. **Administrative Science Quarterly**, v. 25, p. 605-622, 1980.
- MORGAN, G. e SMIRCICH, L. The case for qualitative research. **Academy of Management Review**, v. 5, n° 4, p. 491-500, 1980.
- MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1995.
- NADLER, D. e TUSHMAN, M. Beyond charismatic leaders: leadership and organization change. **California Management Review**, Winter, p. 77-90, 1990.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Estratégia empresarial: uma abordagem empreendedora**. S. Paulo: Atlas, 1988.
- PAGNONCELLI, D. e VASCONCELLOS FILHO, P. **Sucesso empresarial planejado**. Rio de Janeiro: Quality Mark, 1992.
- PEREIRA, L. C. Bresser. **Crise econômica e reforma do estado no Brasil**. São Paulo: Ed. 34, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Economia brasileira: uma introdução crítica**. 3. ed. São Paulo: Ed. 34, 1998.
- PEREIRA, L.C. Bresser e NAKANO, Yoshiaki. **Inflação e recessão: a teoria da inércia inflacionária**. 3 ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- PETTIGREW, A. M. Contextualist research: a natural way to link theory and practice. In: LAWLER III, E. E. et al. **Doing research that is useful for theory and practice**. San

- Francisco: Jossey-Bass, 1985.
- \_\_\_\_\_. Context and action in the transformation of the firm. **Journal of Management Studies**, v. 24, n. 6, novembro 1987, p. 649-670.
- PETTIGREW, A. M. et al. **Shaping strategic change**. London: Sage, 1992.
- PFEFFER, J. e SALANCIK, G. R. **The external control of organizations: a resource dependence perspective**. New York: Harper & Row, 1978.
- PIDD, Michael. **Modelagem empresarial: ferramentas para tomada de decisão**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.
- PINTO, Celso. Como o Real afetou os bancos. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 23 jan. 1997.
- PORTER, M. E. **Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência**. Rio de Janeiro: Campus, 1991.
- QUINN, J. B. Managing strategic change. **Sloan Management Review**, p. 3-20, summer 1980.
- RUDGE, Luiz Fernando e CAVALCANTE, Francisco. **Mercado de capitais**. Belo Horizonte: CNBV, 1996.
- SALAMA, A. O uso da biografia de uma organização como método de pesquisa para a investigação do desenvolvimento organizacional. **Revista de Administração Pública**, n. 28 (1), p. 32-42, jan/mar 1994.
- SANTA CATARINA. Governador, 1961-1966 (Celso Ramos). **Mensagem do Governo do Estado: 15 de abril de 1961**. Florianópolis, 1961a.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 2.719, de 27 de maio de 1961. Autoriza a organização do Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina S/A. **Diário Oficial**. Florianópolis: v. 28, 1961b.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº GE – 13-06-61/149. Constitui a Comissão Fundadora do Banco do Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina S/A. **Diário Oficial**. Florianópolis: v. 18. 1961c.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 2.772, de 21 de julho de 1961. Dispõe sobre o Plano de Metas do Governo Estadual no quinquênio 1961/1965. Institui fundos, unifica tributos, autoriza a constituição de sociedades. **Legislação Estadual de 1961**. Florianópolis: Imprensa Oficial, 1961d.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 4.424, de 30 de janeiro de 1970. Autoriza o Poder Executivo a constituir sociedade de economia mista. **Legislação 1970**. Florianópolis: Imprensa Oficial do Estado, 1971 a.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 4.501, de 24 de agosto de 1970. Altera e revoga dispositivo da Lei nº 4.424,

- de 30 jan 1970. **Legislação 1970**. Florianópolis: Imprensa Oficial do Estado, 1971b.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 4.547, de 31 de dezembro de 1970. Expõe sobre a reforma administrativa e dá outras providências. **Legislação 1970**. Florianópolis: Imprensa Oficial do Estado, 1971c.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 5.089, de 14 de maio de 1975. Dispõe sobre a organização da administração estadual, estabelece diretrizes para a modernização administrativa, e dá outras providências. **Legislação do Estado de Santa Catarina de 1975**. Florianópolis: Imprensa Oficial, 1976 a.
- \_\_\_\_\_. Governador, 1975-1989 (Konder Reis). **Encurtando distâncias**. Florianópolis: Secretaria Extraordinária para Assuntos de Imprensa, 1976b.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 5.516, de 28 de fevereiro de 1979. Dá nova redação à Lei nº 5.089, de 30 de abril de 1975, que dispõe sobre a organização da Administração Estadual, estabelece diretrizes para a modernização administrativa, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Florianópolis, 12 mar 1979 a.
- \_\_\_\_\_. Governador, 1979-1983 (Jorge Bornhausen). **Plano de Ação 1979-1983**. Florianópolis: 1979b.
- \_\_\_\_\_. **Carta dos Catarinenses**. Florianópolis: 1982.
- \_\_\_\_\_. Governador, 1983-1987 (Esperidião Amin). **Mensagem à Assembléia Legislativa**: 30 de abril de 1985. Florianópolis: 1985.
- \_\_\_\_\_. Decreto 28.718, de 4.4.86. Extingue a autarquia PROGRAMA ESPECIAL DE APOIO À CAPITALIZAÇÃO DE EMPRESAS – PROCAPE, e dá outras providências. **Diário Oficial**. Florianópolis, abr 1986a.
- \_\_\_\_\_. Governador, 1983-1987 (Esperidião Amin). **A vez do pequeno: uma experiência do governo de Esperidião Amin**. 2 ed. Florianópolis: Casa Civil, 1986b.
- \_\_\_\_\_. Governador, 1987-1991 (Pedro Ivo). **Plano de Governo março/87-março/91**. 4v. Florianópolis: 1986c.
- \_\_\_\_\_. Governo do Estado. **Resposta à carta dos catarinenses**. Florianópolis: 1987.
- \_\_\_\_\_. Governador, 1991-1995 (Wilson Kleinübing). **Plano SIM, 1991-1994**. Florianópolis: 1990.
- \_\_\_\_\_. Governador, 1995-1999 (Paulo Afonso). **Plano de Governo**. Florianópolis: 1994.
- SANTOS DA COSTA. **Sistema financeiro público estadual: a trajetória da CODESC (poder, espaço público e ciclo institucional)**. Dissertação de mestrado, UFSC, 1998.
- SCHON, Donald. **Beyond the stable state**. New York: The Norton Library, 1971.
- SCHMITZ, Sérgio. **Planejamento estadual: a experiência do PLAMEG**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1985.

- \_\_\_\_\_. **Bancos privados e públicos em Santa Catarina: a trajetória do BDE.** Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 1991.
- SCHUTZ, A. **The phenomenology of the social world.** Evanston: Northwestern University Press, 1967.
- STACEY, Ralph. **Pensamento estratégico e gestão da mudança.** Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1993.
- STRAUSS, A. L. **Qualitative analysis for social scientists.** Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- STRAUSS, A. L. e CORBIN, J. **Basics of qualitative research: Grounded Theory procedures and techniques.** London: Sage, 1990.
- TAYLOR, J. S. e BOGDAN, R. **Introduction to qualitative research methods: the search for meanings.** 2 ed. New York: John Wiley & Sons, 1984.
- THOMPSON, James D. **Organizations in action.** New York: Mc Graw-hill, 1967.
- TOPPING, S. **Strategic change in one organization: a longitudinal study of the patterns and periods of change.** Tese de doutorado, University of Alabama at Birmingham, 1991.
- TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa qualitativa em ciências sociais.** São Paulo: Atlas, 1987.
- TOFFLER, Alvin. **O choque do futuro.** Rio de Janeiro: Artenova, 1972.
- TUSHMAN, M. L. e ROMANELLI, E. Organizational evolution: a metamorphosis model of convergence and reorientation. In B. M. STAW. E L. L. CUMMINGS (Eds.) **The management of strategic change.** Greenwich, CT: JAI Press, 1985.
- TUSHMAN, M. L. et al. Convergence and upheaval: managing the unsteady pace of organizational evolution. **California Management Review.** V. XXIX, n. 1, p. 29-44, 1986.
- TUSHMAN, M. e ANDERSON, P. Technological discontinuities and organizational environments. **Administrative Science Quarterly,** v. 31, p. 439-465, 1986.
- TUSHMAN, M. e O'REILLY III, C. A. Ambidextrous organizations managing evolutionary and revolutionary change. **California Management Review,** v. 38, n. 4, p. 8-30, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Winning through innovation.** Boston: Harvard, 1997.
- VAN HORNE, James C. **Política e administração financeira.** V. 1. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1974.
- VELLOSO, João Paulo dos Reis. **O último trem para Paris: de Getúlio a Sarney: "mila**

- gres”, choques e crises do Brasil moderno. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- WEICK, Karl E. **A psicologia social da organização**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1973.
- WOOD JR., T. (coordenador). **Mudança organizacional: aprofundando temas atuais em administração de empresas**. São Paulo: Atlas, 1995.
- WOOD JR. T. et alii. Vencendo a crise: mudança organizacional na Rhodia Farma. In: WOOD JR., T. (coordenador). **Mudança organizacional: aprofundando temas atuais em administração de empresas**. São Paulo: Atlas, 1995.
- YIN, Robert K. **Case study research: design and methods**. California: Sage, 1990.
- ZAMUTTO, Raymond F. Organizational adaptation: some implications of organizational ecology for strategic choice. **Journal of Management Studies**, v. 25, n. 2, march 1988, p. 105-120.