

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DA PRODUÇÃO

O PROCESSO DE ADAPTAÇÃO
DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL
DO BANCO CENTRAL DO BRASIL
NO PERÍODO 1964 - 2000

PEDRO CORDEIRO DOS SANTOS

Florianópolis, setembro de 2001

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

O PROCESSO DE ADAPTAÇÃO
DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL
DO BANCO CENTRAL DO BRASIL
NO PERÍODO 1964 - 2000

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção.

Área: Planejamento e Estratégia Organizacional

PEDRO CORDEIRO DOS SANTOS

Florianópolis, setembro, 2001

PEDRO CORDEIRO DOS SANTOS

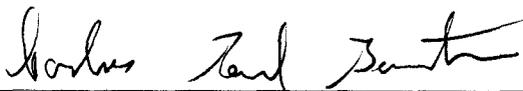
O PROCESSO DE ADAPTAÇÃO DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO BANCO
CENTRAL DO BRASIL NO PERÍODO 1964 – 2000

Esta Dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção no Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção e aprovada em sua forma final pelo programa de Pós-Graduação em engenharia de produção.



Prof. RICARDO MIRANDA BARCIA, Ph.D.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:



Prof. CARLOS RAUL BORENSTEIN, Dr.
Orientador



Prof. BRUNO HARTMUT KOPITKE, Dr.



Prof. LUIZ GONZAGA DE SOUZA FONSECA, Dr.

AGRADECIMENTOS

Ao orientador Prof. Dr. Carlos Raul Borenstein, pelo competente acompanhamento e incentivo.

Aos funcionários do Banco Central do Brasil, especialmente das Gerências Técnica e Administrativa em Curitiba, da Secretaria Executiva da Diretoria, do Departamento de Planejamento e Orçamento e do Departamento de Gestão de Recursos Humanos e Orçamento, pela gentileza das entrevistas concedidas e pelo fornecimento de informações fundamentais para a elaboração do presente trabalho.

Aos funcionários das bibliotecas do Banco Central, em Brasília e em Curitiba, pelo pronto e eficiente atendimento durante a coleta de dados e análise documental sobre a Instituição.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desta pesquisa.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	viii
LISTA DE QUADROS.....	ix
RESUMO.....	x
ABSTRACT.....	xi
1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	2
1.2 O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL.....	3
1.3 O CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL.....	6
1.4 O BANCO CENTRAL DO BRASIL.....	6
1.5 DELIMITAÇÃO DO TEMA E FORMULAÇÃO DA PERGUNTA DA PESQUISA.....	8
1.6 OBJETIVOS.....	10
1.7 RELEVÂNCIA, ORIGINALIDADE E INEDITISMO DO ESTUDO.....	11
1.8 ORGANIZAÇÃO DO DOCUMENTO.....	12
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	14
2.1 AS ORGANIZAÇÕES.....	15
2.1.1 DEFINIÇÃO E CARACTERÍSTICAS DAS ORGANIZAÇÕES	15
2.1.2 O ENFOQUE SISTÊMICO DA ORGANIZAÇÃO.....	16
2.1.3 AS ORGANIZAÇÕES INSTRUMENTAIS E AS INSTITUIÇÕES.....	17
2.1.4 AS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS.....	18
2.2 ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS.....	18
2.2.1 DEFINIÇÃO E FUNÇÕES DAS ESTRUTURAS	19
2.2.2 PRINCÍPIOS E CRITÉRIOS DE ESTRUTURAÇÃO.....	19
2.2.3 DETERMINANTES DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.....	20
2.2.4 A ESTRUTURA DA ORGANIZAÇÃO SOB O ENFOQUE SISTÊMICO....	21
2.2.5 TIPOS DE ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS.....	22
2.2.5.1 Estruturas tradicionais.....	22
2.2.5.2 Estruturas divisionárias.....	23
2.2.5.3 Estruturas temporárias.....	24
2.2.5.4 Estruturas em rede.....	25
2.2.5.5 Estruturas sistêmicas.....	25
2.2.6 OUTRAS CONFIGURAÇÕES ORGANIZACIONAIS.....	26
2.2.6.1 As cinco configurações de Mintzberg.....	28
2.3 ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS.....	30
2.3.1 DEFINIÇÃO DE ESTRATÉGIA.....	30
2.3.2 ESTRATÉGIAS DELIBERADAS E ESTRATÉGIAS EMERGENTES.....	32
2.4 O PODER NAS ORGANIZAÇÕES.....	35
2.4.1 DEFINIÇÃO E TIPOS DE PODER.....	35
2.4.2 FONTES DO PODER.....	36
2.4.3 PODER E AUTORIDADE.....	37
2.4.4 PODER VINCULADO E PODER DISCRICIONÁRIO NO SERVIÇO PÚBLICO.....	37

2.5	O AMBIENTE ORGANIZACIONAL.....	38
2.5.1	O AMBIENTE GERAL.....	39
2.5.2	O AMBIENTE DE TAREFA OU OPERACIONAL.....	40
2.5.3	MUDANÇAS AMBIENTAIS COMO FONTES DA INCERTEZA	41
2.5.4	OS RELACIONAMENTOS ENTRE ORGANIZAÇÃO E AMBIENTE.....	41
2.5.5	OS <i>STAKEHOLDERS</i>	42
2.6	MODELOS TEÓRICOS NO ESTUDO DA ADAPTAÇÃO ORGANIZACIONAL.....	43
2.6.1	O MODELO DA ECOLOGIA DAS POPULAÇÕES.....	44
2.6.2	O MODELO INSTITUCIONAL.....	44
2.6.3	O MODELO DA DEPENDÊNCIA DE RECURSOS.....	45
2.6.4	TEORIA DA CONTINGÊNCIA ESTRUTURAL	45
2.6.5	O MODELO DA ESCOLHA ESTRATÉGICA	45
2.6.6	DETERMINISMO E ESCOLHA ESTRATÉGICA	47
2.7	ADAPTAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES.....	48
3.	METODOLOGIA.....	52
3.1	A PESQUISA COMO UM ESTUDO DE CASO SINGULAR.....	53
3.2	A ABORDAGEM QUALITATIVA.....	54
3.3	A PERSPECTIVA CONTEXTUALISTA DA PESQUISA.....	55
3.4	POSICIONAMENTO DA PESQUISA.....	56
3.5	AS LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	57
3.6	TÉCNICAS DE COLETA DOS DADOS.....	57
3.7	COLETA E ANÁLISE DOS DADOS.....	58
3.8	DEFINIÇÃO DOS PRINCIPAIS TERMOS.....	59
4.	RESULTADOS.....	61
4.1	PERÍODOS ESTRATÉGICOS DE ADAPTAÇÃO DO BANCO CENTRAL.....	61
4.2	O AMBIENTE ORGANIZACIONAL.....	65
4.2.1	O AMBIENTE GERAL.....	66
4.2.1.1	A conjuntura econômica e instabilidade política início anos 60.....	67
4.2.1.2	As mudanças institucionais do período 1964 a 1967.....	67
4.2.1.3	O “milagre econômico” brasileiro: auge e crise (1968-1973).....	69
4.2.1.4	A economia brasileira e limites estruturais do II PND (1974-1979).....	71
4.2.1.5	Expansão e ajustes econômicos do período 1979-1984.....	73
4.2.1.6	A conjuntura econômica e os planos de estabilização anos 80.....	74
4.2.1.7	O Governo Collor, abertura e estratégia neoliberal (1990-1992).....	77
4.2.1.8	O novo modelo inserção da economia brasileira a partir de 1992.....	78
4.2.1.9	Um retrato do Brasil atual.....	79
4.2.2	O AMBIENTE OPERACIONAL	80
4.2.2.1	A origem do Sistema Financeiro Nacional.....	81
4.2.2.2	A criação do Sistema Financeiro Nacional.....	82
4.2.2.3	A estrutura inicial do Sistema Financeiro Nacional.....	83
4.2.2.4	O SFN e os Planos de Estabilização a partir dos anos 1980.....	84
4.2.2.5	Redefinição de estratégias de mercado no Sistema Bancário.....	86
4.2.2.6	A crise bancária.....	87
4.2.2.7	O Programa Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – PROER.....	88
4.2.2.8	O Acordo de Basiléia.....	89

4.2.2.9	Sistema bancário brasileiro no período pós-Plano Real.....	90
4.2.2.10	O Sistema Financeiro atual – composição e perspectiva.....	91
4.3	CARACTERÍSTICAS DA ORGANIZAÇÃO.....	93
4.3.1	MISSÃO E OBJETIVOS.....	93
4.3.2	FUNÇÕES DO BANCO CENTRAL.....	93
4.3.3	A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO BANCO CENTRAL.....	94
4.3.4	A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO BANCO CENTRAL.....	96
4.4	O PROCESSO DE ADAPTAÇÃO DO BANCO CENTRAL.....	98
4.4.1	PERÍODO I–A IMPLANTAÇÃO E 1ª.ESTRUTURA ORGANIZACIONAL (64 – 74)	99
4.4.1.1	Os eventos relevantes no período.....	100
4.4.1.2	As mudanças na estrutura organizacional do Banco.....	100
4.4.1.3	Análise teórica do Período Estratégico.....	103
4.4.2	PERÍODO II – CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL – IDENTIDADE PRÓPRIA (74 – 80).....	107
4.4.2.1	Os eventos relevantes no período.....	108
4.4.2.2	As mudanças na estrutura organizacional do Banco.....	109
4.4.2.3	Análise teórica do Período Estratégico.....	112
4.4.3	PERÍODO III – FMI PLANOS ECONÔMICOS - AJUSTES SISTEMA BANCÁRIO (80-90).....	115
4.4.3.1	Os eventos relevantes no período.....	117
4.4.3.2	As mudanças na estrutura organizacional do Banco.....	118
4.4.3.3	Análise teórica do Período Estratégico.....	119
4.4.4	PERÍODO IV – HIPERINFLAÇÃO / AJUSTES BANCOS / PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL (90 –94).....	122
4.4.4.1	Os eventos relevantes no período.....	123
4.4.4.2	As mudanças na estrutura organizacional do Banco.....	124
4.4.4.3	Análise teórica do Período Estratégico.....	126
4.4.5	PERÍODO V – PLANO REAL / CRISES BANCÁRIAS / PROER – RJU (94 – 98)	129
4.4.5.1	Os eventos relevantes no período.....	130
4.4.5.2	As mudanças na estrutura organizacional do Banco.....	131
4.4.5.3	Análise teórica do Período Estratégico.....	132
4.4.6	PERÍODO VI–CRISE CAMBIAL/ PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL / REDEFINIÇÃO DE MISSÃO E OBJETIVOS (98 – 2000).....	135
4.4.6.1	Os eventos relevantes no período.....	136
4.4.6.2	As mudanças na estrutura organizacional do Banco.....	137
4.4.6.3	Análise teórica do período estratégico.....	138
5.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	141
5.1	SÍNTESE DA ANÁLISE TEÓRICA.....	141
5.1.1	STAKEHOLDERS	141
5.1.2	ESTRATÉGIAS	142
5.1.3	TIPOS DE ESTRUTURAS ADOTADOS	143
5.1.4	RELACIONAMENTOS ENTRE ESTRATÉGIA E ESTRUTURA	144
5.1.5	CICLOS E TIPOS DE ADAPTAÇÃO ORGANIZACIONAL ESTRATÉGICA	144
5.1.6	DETERMINISMO AMBIENTAL E CAPACIDADE DE ESCOLHA ESTRATÉGICA.....	145

5.2	ADEQUAÇÃO ENTRE O PROBLEMA E OBJETIVOS DA PESQUISA E SEUS RESULTADOS.....	146
5.3	EXAME DA ADEQUAÇÃO ENTRE OS RESULTADOS DO ESTUDO E AS ABORDAGENS E MODELOS UTILIZADOS.....	148
5.4	RECOMENDAÇÕES.....	149
BIBLIOGRAFIA.....		150
ANEXO 1 - BANCO CENTRAL DO BRASIL – ORGANOGAMA 65/66.....		155
ANEXO 2 - BANCO CENTRAL DO BRASIL – ORGANOGAMA 1969		156
ANEXO 3 - BANCO CENTRAL DO BRASIL – ORGANOGAMA 1974		157
ANEXO 4 - BANCO CENTRAL DO BRASIL – ORGANOGAMA 1976		158
ANEXO 5 - BANCO CENTRAL DO BRASIL – ORGANOGAMA 1979		159
ANEXO 6 - BANCO CENTRAL DO BRASIL – ORGANOGAMA 1994		160
ANEXO 7 - BANCO CENTRAL DO BRASIL – ORGANOGAMA 1993		161
ANEXO 8 - BANCO CENTRAL DO BRASIL – ORGANOGAMA 2000		162
ANEXO 9 - BANCO CENTRAL DO BRASIL – ORGANOGAMA atual		163
ANEXO 10 - RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS		164

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	-	As cinco partes básicas da organização (Mintzberg, 1995).....	27
Figura 2	-	Estratégias deliberadas e estratégias emergentes.....	34
Figura 3	-	Grau de determinismo ambiental X escolha estratégica.....	47
Figura 4	-	O ciclo de adaptação estratégica organizacional.....	50
Figura 5	-	Grau de determinismo ambiental período 1964-1974.....	107
Figura 6	-	Grau de determinismo ambiental período 1974-1980.....	115
Figura 7	-	Grau de determinismo ambiental período 1980-1990.....	122
Figura 8	-	Grau de determinismo ambiental período 1990-1994.....	128
Figura 9	-	Grau de determinismo ambiental período 1994-1998.....	135
Figura 10	-	Grau de determinismo ambiental período 1998-2000.....	140
Figura 11	-	Grau de determinismo ambiental período 1964-2000.....	146

LISTA DE QUADROS

Quadro	1	-	Períodos estratégicos de adaptação do Banco Central.....	65
Quadro	2	-	Inflação, dívida externa e evolução do PIB - 1960-1964.....	67
Quadro	3	-	Inflação, dívida externa e evolução do PIB - 1964-1967.....	69
Quadro	4	-	Inflação, dívida externa e evolução do PIB - 1968-1973.....	71
Quadro	5	-	Inflação, dívida externa e evolução do PIB - 1974-1979.....	73
Quadro	6	-	Inflação, dívida externa e evolução do PIB - 1979-1984.....	74
Quadro	7	-	Inflação, dívida externa e evolução do PIB - 1985-1989.....	76
Quadro	8	-	Inflação, dívida externa e evolução do PIB - 1990-1992.....	78
Quadro	9	-	Inflação, dívida externa e evolução do PIB - 1993-2000.....	79
Quadro	10	-	Eventos relevantes no período 1964-1974.....	100
Quadro	11	-	<i>Stakeholders</i> relevantes e suas implicações estratégicas 1964-1974.....	104
Quadro	12	-	Eventos relevantes no período 1974-1980.....	109
Quadro	13	-	<i>Stakeholders</i> relevantes e suas implicações estratégicas 1974-1980.....	112
Quadro	14	-	Eventos relevantes no período 1980-1990.....	118
Quadro	15	-	<i>Stakeholders</i> relevantes e suas implicações estratégicas 1980-1990.....	120
Quadro	16	-	Eventos relevantes no período 1990-1994.....	124
Quadro	17	-	<i>Stakeholders</i> relevantes e suas implicações estratégicas 1994-1998.....	126
Quadro	18	-	Eventos relevantes no período 1994- 1998.....	131
Quadro	19	-	<i>Stakeholders</i> relevantes e suas implicações estratégicas 1974-1980.....	133
Quadro	20	-	Eventos relevantes no período 1998-2000.....	136
Quadro	21	-	<i>Stakeholders</i> relevantes e suas implicações estratégicas 1974-1980.....	138
Quadro	22	-	<i>Stakeholders</i> relevantes e suas implicações estratégicas para o Banco 1964-2000.....	142
Quadro	23	-	Tipos de estratégias realizadas no período 1964-2000.....	143
Quadro	24	-	Tipos de adaptação estratégica no período 1964-2000.....	145

RESUMO

Para o tema **adaptação organizacional estratégica**, estabeleceu-se como objetivo geral da pesquisa identificar, descrever e analisar as modificações na estrutura organizacional do Banco Central do Brasil, no período 1964-2000, diante das mudanças ambientais.

O referencial teórico enfatiza os conteúdos voltados para essa área de interesse da investigação, com abordagens sobre os assuntos organizações, estruturas organizacionais, estratégias organizacionais, poder nas organizações e ambiente organizacional, que constituem a base teórico-conceitual necessária para se compreender, explicar e dar significado aos fatos estudados.

A pesquisa, de cunho qualitativo, exploratória e explicativa, apóia-se em estudo de caso para analisar os fatos relevantes que determinaram as diferentes configurações estruturais adotadas pela instituição nos diversos momentos relevantes identificados ao longo do período sob exame. Trata-se de pesquisa voltada para a adaptação da estrutura organizacional do Banco que abrange, praticamente, toda a sua existência.

Os resultados, além de se mostrarem adequados às abordagens e modelos teóricos utilizados, revelaram que na adaptação de suas estruturas, geralmente precedidas das correspondentes estratégias, o Banco Central do Brasil, no período estudado, passou por um processo no qual intervieram fatores exógenos (mudanças ambientais) e fatores endógenos (mudanças internas). Entre os *Stakeholders* identificados, os mais relevantes no período foram o Governo Federal (como parte do ambiente geral) e o Sistema Financeiro Nacional (como parte do ambiente operacional).

Constatou-se ainda que, diferentemente do que se supunha inicialmente, as grandes alterações na política econômica do Governo Federal (especialmente os planos de estabilização heterodoxos, aplicados entre 1986 e 1994) não se constituíram em elementos determinantes de mudanças na estrutura organizacional do Banco, no período examinado.

ABSTRACT

For the theme strategic organizational adaptation, the general aim established in the present research was identifying, describing and analysing the modifications in the organizational structure of the Central Bank of Brazil during the period 1964 - 2000, before the environmental changes.

The theoretical references emphasize the contents moved to an area of investigative interest, with studies on organizations, organizational structures, organizational strategies, the power inside the organizations and organizational environment, that constitute the necessary theoretical-conceptual basis to understand, to explain and to give meaning to the studied facts. The research, supposed to be qualitative, exploratory and explanatory, leans on a case, which will be studied and analysed in its relevant facts determined as different structural configurations adopted by the Institution to face several relevant moments identified under the examined period. The research focus on the adaptation of the organizational structure of the Central Bank that includes practically all its history.

Besides being appropriate to the approaches and theoretical models used, the results revealed that its structural adaptations, which ones usually were preceded by the correspondent strategies, the Central Bank of Brazil, in the studied period, went by a process in which exogenous factors intervened (environmental changes) and endogenous factors intervened (internal changes). Among the identified stakeholders, the most relevant in the period were the Federal Government (as part of the general atmosphere) and the National Financial System (as part of the operational atmosphere).

It was verified although, differently than initially supposed, the great modifications in the economic policy of the Federal Government (especially the heterodox plans of stabilization, applied between 1986 and 1994) did not become decisive elements of changes in the organizational structure of the Central Bank of Brazil, in the examined period.

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

Heráclito, filósofo grego, entendia ser o devir a lei fundamental do universo, e que nada era estável, tudo estava em constante mudança, em contradição e em processo, “nada permanece, tudo muda”.

Ainda hoje, como nos tempos de Heráclito, a mudança constitui a regra, e embora se consiga um certo grau de controle do processo de mudanças, e se tenha um certo grau de conhecimento e domínio de suas variáveis, não há como implementar esse processo de forma tranqüila, segura e com resultados previsíveis.

Mudar é alterar, é modificar, é trocar, é transformar, é adaptar. Uma mudança, geralmente, tem por objetivo buscar a melhoria de uma situação ou estado. A idéia convencional de mudança envolve um movimento entre determinados estados, de modo que ao mudar, a organização passa de um estado 1, no tempo 1, para um estado 2, no tempo 2.

Diariamente, as organizações de todos os tipos se deparam com cenários substancialmente modificados e cada vez significativamente mais dinâmicos. Procurando adaptarem-se, da forma mais rápida possível, a esses novos ambientes, as organizações desenvolvem um agudo senso de percepção do ambiente e da conjuntura, buscando o conhecimento e a compreensão dos mecanismos que provocam as mudanças estruturais e conjunturais no ambiente.

Não há opção à mudança e, cada vez mais, as organizações, sejam elas um órgão da Administração Pública ou uma empresa privada, são obrigadas a abandonar atitudes reativas para assumirem posturas proativas em relação às mudanças.

Independentemente do tipo configurado, o que se constata nesse universo de transformações é que não se pode apoiar apenas em paradigmas mecanicistas de mudanças, puramente estruturais. É necessário que se incorporem valores éticos e humanistas, e se dominem conceitos filosóficos, sociais e políticos para conduzir mudanças organizacionais.

É nesse contexto de transformações ambientais que as organizações, apoiando-se em teorias conhecidas ou utilizando-se de muita criatividade, buscam o ajuste, a acomodação e a harmonização, ou, simplesmente, a adaptação de suas estruturas e estratégias para se adequarem ao ambiente em que operam.

1.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública é um aspecto da atividade governamental que existe nas sociedades politicamente organizadas.

No Brasil, desde 1930, a Administração Pública convive com um contínuo aumento da complexidade da sociedade, que contribuiu para a proliferação indiscriminada de órgãos públicos e o surgimento de grande número de estatais e, conseqüentemente, para o aumento da participação e da intervenção do Estado na economia, nas décadas seguintes (Pereira, 1998).

Os esforços de modernização da Administração Pública brasileira e a conseqüente adequação dos órgãos públicos aos ambientes sócio-econômicos conjunturais, tanto no passado quanto no presente, decorrem muito mais de pressões ambientais e orientações políticas conjunturais específicas, do que de planejamento sistemático das estruturas governamentais. Atualmente, com a diversidade de modelos gerenciais e de diferentes enfoques administrativos, a maioria das mudanças na área pública continua tendo um cunho marcadamente estrutural, concentrando-se, basicamente, na redução ou na ampliação de órgãos, na redução ou no aumento do quadro de funcionários e nas privatizações (Pereira e Spink, *ibidem*).

É importante registrar que num contexto de mudanças as decisões estratégicas tomadas em qualquer nível da Administração Pública, geralmente, provocam conseqüências de longo prazo e são de difícil reversibilidade, em face dos aspectos ideológicos, geralmente envolvidos no processo.

Muitos fatores podem ser mencionados como determinantes das características do processo decisório na Administração Pública, mas o que se configura como de maior relevância é o objetivo principal que na empresa privada é o lucro, enquanto que na organização pública é o interesse coletivo.

Finalmente, vale registrar que, independentemente de estar se tratando de Poder Legislativo, Judiciário ou Executivo, ou de níveis de governo federal, estadual ou municipal, os agentes intermediários entre a sociedade e o poder público são os órgãos públicos ou as instituições públicas, organizações essas consideradas como os verdadeiros instrumentos da ação governamental.

1.2 O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Pode-se dizer que as atividades financeiras no Brasil iniciaram-se em 1808 com a criação do primeiro Banco do Brasil. Desde então, e até 1945, não houve mudança significativa na estrutura do sistema financeiro, embora na década de 40 já fosse percebida a necessidade de se promover uma reorganização bancária nacional, criando-se uma instituição oficial específica (um Banco Central) para cuidar dos assuntos relativos à moeda e ao crédito.

O primeiro passo para essa reorganização da atividade financeira no País ocorreu em 02 de fevereiro de 1945, com o Decreto 7.293, quando as autoridades brasileiras criaram a Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC, que recebeu as funções imediatas de exercer o controle sobre o então conturbado mercado monetário e preparar as bases para a organização de um futuro banco central.

Mas, o Sistema Financeiro continuou ineficiente, porque não atendia aos reclamos da transformação econômica que se intensificava no país. Compunha-se, basicamente, dos bancos comerciais, do Banco do Brasil (nas suas funções mistas), das caixas econômicas, de alguns bancos hipotecários e das companhias de seguro.

Uma característica importante desse momento sócio-econômico-político era a instabilidade político-administrativa do Governo Federal, com freqüentes mudanças de ministros da fazenda, decorrentes de alternâncias políticas, o que, via de regra, implicavam, também, em mudanças na composição do Conselho da SUMOC e, em consequência, de sua orientação quanto à condução da política econômica.

Sob o aspecto econômico e financeiro, o período destacou-se, ainda, por dois importantes fenômenos: a veloz expansão dos meios de pagamento, decorrente do financiamento dos excessivos déficits governamentais e o conseqüente aumento da participação do Governo no volume total de crédito oferecido pelo sistema bancário.

Os fatos evidenciavam que a composição do nosso sistema financeiro, antes de 1964, se mostrava não apenas inadequada quanto à sua forma, mas também em relação à legislação que o amparava. Regulamentado por normas bancárias extremamente fragmentadas e ultrapassadas, o sistema ressentia-se da falta de uma instituição centralizadora para o estabelecimento, a coordenação e o controle da política econômica e de uma reformulação na própria estrutura do sistema financeiro.

Assim, em 31.12.64, com a edição da Lei número 4.595 (a chamada Lei da Reforma Bancária), foram introduzidas as tão esperadas e reclamadas diretrizes de reestruturação, disciplinamento e posterior desenvolvimento do nosso Sistema Financeiro Nacional, resultando naquele que é hoje, com certeza, o maior e mais complexo sistema financeiro na América Latina.

A partir de 1964, portanto, é que o país passou a dispor de um Sistema Financeiro, com estrutura racional adequada às necessidades e carências da sociedade brasileira. Além da 4.595/64, outras leis foram editadas, possibilitando o reordenamento jurídico do Sistema Financeiro Nacional.

Na verdade, esse reordenamento iniciou ainda antes da edição da 4.595/64. Em 16/07/64, com a Lei 4.357 (a chamada Lei da Correção Monetária) foram instituídas normas para indexação de débitos fiscais e criaram-se os títulos públicos federais, com cláusula de correção monetária, operacionalizada com as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN. Justificava-se essa decisão, na época, pelo fato de que historicamente a inflação brasileira superava o índice de 12% ao ano e, com base no Direito Canônico, a Lei de Usura limitava o juro a 12% ao ano, fazendo com que empresas e indivíduos preferissem aplicar seus recursos disponíveis em outras alternativas, adiando, inclusive o pagamento de suas obrigações tributárias. Além disso, os valores históricos de demonstrativos financeiros deixavam de espelhar adequadamente a realidade econômica, com conseqüências negativas para o Tesouro, tendo em vista que isso implicava redução da carga tributária.

Complementando essa Lei, em 21/08/64, foi editada a Lei 4.380, que instituiu a correção monetária nos contratos de financiamentos imobiliários, institucionalizando o Sistema Financeiro de Habitação - SFH.

Na seqüência, inspirando-se no modelo de especialização de instituições (modelo americano), no qual cada segmento é identificado de acordo com o objetivo das destinações dos recursos captados pelas suas instituições, outras leis foram editadas, compondo, assim, o primeiro conjunto de instrumentos legais que deu origem à estrutura do Sistema Financeiro Nacional.

As características atuais do sistema financeiro brasileiro derivam, portanto, de fatores localizados, tanto no âmbito externo quanto no âmbito interno do país. No âmbito externo, o sistema sofre o impacto e os efeitos do processo de globalização da economia, que torna os ativos financeiros cada vez menos identificados com o respectivo país, constituindo-se, apenas, em elemento nesse contexto virtual.

No contexto do sistema financeiro, especificamente, é relevante registrar a crescente mobilidade e desmaterialização da moeda que, reduzida à pura informação eletrônica, transmitida de maneira instantânea por redes de computadores através do espaço cibernético, fazem com que atividades financeiras tenham se transformado em paradigma de desterritorialização do sistema como um todo nesse processo.

Diferentemente do que ocorre na área produtiva e no comércio, onde o processo de internacionalização da economia se desenvolve de forma mais lenta e geralmente promovido com a conformação de blocos econômicos, de acordos tarifários e de integração de processos industriais, localizados nos diversos países, a globalização no setor financeiro ocorre com velocidade enorme, face às redes de comunicação e transmissão de dados existentes entre os centros financeiros mundiais.

No plano interno, a estrutura e as funções do sistema financeiro brasileiro têm sido, continuamente, pressionadas pelas medidas governamentais de estabilização e de reestruturação da economia, especialmente as implementadas a partir da segunda metade da década de 1980. Entre essas medidas, destacam-se: (a) a abertura da economia ao comércio exterior e as mudanças da política industrial, objetivando maior competitividade dos produtos brasileiros nos mercados emergentes; (2) as iniciativas de reformas no ordenamento constitucional do país (notadamente na ordem econômica, na estrutura e funções do setor público e a reordenação do sistema previdenciário); e, por fim, (3) 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.

A Constituição Federal, em seu artigo 192, prevê a reformulação do Sistema Financeiro Nacional, transferindo para a legislação complementar sua regulamentação e reestruturação. Entretanto, como esse artigo da Constituição ainda não foi regulamentado, o sistema financeiro atual continua fundamentado naquele conjunto de normas, editadas no biênio 1964-65, e nos ajustamentos decorrentes da natural evolução. O caminho que se segue é em direção a um sistema financeiro mais forte e mais eficiente, com a inevitável adaptação do sistema bancário às novas realidades trazidas tanto pelos diversos planos de estabilização econômica implementados nos últimos anos, quanto pela evolução dos processos de ajustamentos sociais, econômicos e políticos.

1.3 O CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL

De acordo com o texto da Lei da Reforma Bancária (Art. 2º da Lei 4.595/64), o Conselho Monetário Nacional foi criado com a finalidade de formular a política da moeda e do crédito, objetivando o progresso econômico e social do país. A Lei 4.595/64 confere ao Conselho Monetário Nacional ampla autonomia para controlar a política monetária e cambial.

Igualmente, cabe ao Conselho Monetário Nacional fixar as diretrizes e as normas da política cambial, confirmando a clara delegação de autonomia e competência, em matéria monetária e cambial, a essa Instituição.

É, portanto, um órgão normativo, por excelência, não lhe cabendo funções executivas (estas exercidas pelo Banco Central). É responsável pela fixação das diretrizes da política monetária, creditícia e cambial do país.

Pela importância destas políticas no cenário econômico nacional, o Conselho Monetário Nacional constitui-se num verdadeiro conselho de política econômica do Governo por suas características de entidade superior do Sistema Financeiro Nacional.

Ao longo de sua existência, o Conselho teve diferentes formas de constituição de membros, de acordo com as exigências políticas e econômicas da cada momento. Era composto por 13 membros no governo Itamar Franco, mas, em 1994, com a Medida Provisória número 524 (a que criou o Plano Real), sua composição foi simplificada, reduzindo-a para apenas 3 membros: o Ministro da Fazenda (Presidente), o Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento e o Presidente do Banco Central.

Registre-se que, junto ao Conselho funcionam, ainda, as comissões consultivas de Normas e Organização do Sistema Financeiro; do Mercado de Valores Mobiliários e de Futuros; de Crédito Rural; de Crédito Industrial; de Endividamento Público; de Política Monetária e Cambial; e, de Processos Administrativos.

1.4 O BANCO CENTRAL DO BRASIL

O Banco Central é uma autarquia federal, integrante do Sistema Financeiro Nacional, criado em 31.12.64 (Lei 4.595) para assegurar estabilidade e poder de compra da moeda.

Por definição é uma entidade administrativa autônoma, com personalidade jurídica de Direito Público Interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas.

O Banco Central do Brasil foi criado em substituição à SUMOC, para atuar como órgão executivo central do sistema financeiro do país, cabendo-lhe, assim, cumprir e fazer cumprir as disposições que regulam o funcionamento desse sistema e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional – CMN.

Exercendo as funções clássicas de um banco central e também outras que lhe foram atribuídas mais tarde por fatores determinantes ambientais, a participação do Banco Central do Brasil na atividade econômico-financeira do país é abrangente e integra os principais instrumentos da ação governamental, tais como as políticas monetárias, creditícia e cambial; e, além de ser o prestador de última instância das instituições financeiras em situação de emergência, também regula e supervisiona o funcionamento do sistema financeiro.

Admitida a importância que o sistema financeiro representa para o desenvolvimento da economia e da sociedade brasileira, o Banco Central constitui-se em órgão oficial de controle, dispondo de mecanismos adequados que lhe permitem conhecer de forma permanente e ampla a situação das instituições financeiras, detectar problemas potenciais e adotar medidas apropriadas para evitar possíveis distorções que possam afetar a normalidade das operações e a eficiência das políticas econômicas adotadas.

Sabe-se que uma crise bancária pode ter conseqüências imprevisíveis sobre a economia das famílias e das empresas. Isso evidencia o quão relevante é a atuação do Banco Central sobre o Subsistema Operativo do Sistema Financeiro Nacional, no qual se incluem as instituições financeiras bancárias (ou monetárias) e não bancárias.

É referenciando-se à moeda que os agentes econômicos se relacionam em suas operações de compra, venda e troca de mercadorias e serviços, de modo que a cada fato econômico, seja ele de simples circulação, de transformação ou de consumo, corresponde, ao menos, a uma operação de natureza monetária realizada junto a um intermediário financeiro. A estabilidade do sistema que intermedia as operações monetárias é, portanto, fundamental para a própria segurança e estabilidade das relações entre os agentes econômicos.

Assegurar a estabilidade monetária e, por extensão, a estabilidade do sistema financeiro é função do Banco Central, intrínseca às suas atividades de supervisão e fiscalização do Sistema Financeiro Nacional.

Essa atuação do Banco Central é amparada por leis e regulamentos que, a exemplo da legislação de qualquer setor de atividade, existem para: a) definir o setor, as suas funções, as suas instituições e sua área de atuação (regulamentação estrutural); b) para

garantir os adequados mecanismos de competição em um mercado capitalista (regulamentação concorrencial), e, c) para dar estabilidade ao sistema e proteger os consumidores (regulamentação prudencial).

Em relação ao sistema financeiro, dado que suas instituições lidam com um bem complexo (moeda-crédito), utilizado por todos os agentes econômicos, a regulamentação prudencial reveste-se de grande importância. Uma instituição financeira, mais do que qualquer outra empresa, depende fundamentalmente de sua credibilidade junto a seus clientes. A "quebra" de uma instituição financeira, por menor que seja, pode facilmente resultar numa crise generalizada, prejudicando todo o Sistema. É por isso que, mais do que ser simplesmente uma defesa dos consumidores, o objetivo principal da regulamentação prudencial é a busca da estabilidade do sistema financeiro.

O Banco Central do Brasil caracteriza-se como órgão ímpar na economia brasileira, de natureza específica e, também, com objetivos específicos. Possui uma dinâmica própria e singular, diante da qual qualquer padrão de estrutura organizacional, mesmo considerado ideal de início, sofreria transformações ao longo do tempo. Ao corrigir as distorções organizacionais que se apresentam, o Banco Central tem conseguido se adaptar às novas realidades ambientais e com isso dispor de formas de funcionamento cada vez mais eficientes.

1.5 DELIMITAÇÃO DO TEMA E FORMULAÇÃO DA PERGUNTA DA PESQUISA

As metáforas mais frequentemente utilizadas nas diversas abordagens da Teoria das Organizações, nos últimos quarenta anos, são as que definem a organização como máquina e como organismo vivo. Esta última tem sido usada especialmente pelos diversos autores que desenvolvem modelos teóricos a respeito da adaptação organizacional (Daft, 1999).

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 até, em certos casos, oferecer as bases para uma operação eficaz, mas, geralmente acarreta conseqüências desastrosas para a Instituição.

Morgan (idem) ressalta, ainda, 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 estudos vinculados à teoria da administração clássica, quanto os dos adeptos da administração científica deram, relativamente, pouca atenção ao ambiente dentro do qual está inserida a organização, tratando-a como um sistema mecânico “fechado”.

Com certeza foi a pressão resultante desse tipo de 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 tratar 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.

Entretanto, nem todos os estudiosos do assunto são unânimes quanto à definição do caráter dessa articulação organização-ambiente. Alguns assumem uma posição determinista (Hannan e Freeman, 1989), sugerindo que as organizações são controladas pelas contingências ambientais; outros (Child, 1972 e 1977, Miles e Snow, 19789), defendem posições opostas, 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, varia caso a caso, segundo determinadas circunstâncias (Hrebiniak e Joyce, 1985).

No presente trabalho, de uma forma abrangente, o tema escolhido refere-se à Adaptação Organizacional Estratégica que, conjugado com essas reflexões sobre organizações, estruturas e estratégias, permite estabelecer uma delimitação e formular o problema que a presente pesquisa pretende esclarecer, oferecendo resposta à seguinte questão:

Qual o processo de adaptação da estrutura organizacional do Banco Central do Brasil no período 1964 a 2000 ?

1.6. OBJETIVOS

Trata-se de um estudo de caso sobre o Banco Central do Brasil (também identificado, neste trabalho, como, Banco, Banco Central ou simplesmente pela sigla BC), focalizando a história dessa Instituição Pública Federal, desde sua criação (1964), até o ano 2000 e que analisa o processo e o conteúdo da evolução da sua estrutura organizacional, no período indicado, considerando as influências dos contextos externo e interno.

A partir do tema, que demarca a área de interesse da investigação e do problema apresentado, são especificados os objetivos do estudo, como instrumentos orientadores do trabalho de pesquisa:

- Objetivo Geral. Identificar, descrever e analisar as modificações na estrutura organizacional do Banco Central do Brasil, no período 1964 a 2000, a partir das mudanças ambientais.
- Objetivos Específicos: Com a finalidade de atingir o objetivo geral do estudo, foram formulados os seguintes objetivos específicos:
 - Caracterizar o contexto externo das mudanças estratégicas da Instituição, por meio da descrição do ambiente geral e operacional em que a mesma se insere, no período abrangido pela pesquisa;
 - Identificar as modificações ambientais e os eventos relevantes ocorridos no período;
 - Identificar e descrever os eventos históricos da instituição que sejam relevantes do ponto de vista estratégico, agrupando-os em períodos estratégicos homogêneos;
 - Identificar as diversas fases caracterizadoras das estruturas organizacionais adotadas pela Instituição no período examinado;
 - Identificar as estratégias implementadas (realizadas) no processo de tomada de decisões, se deliberadas ou emergentes;
 - Determinar se houve predomínio de um desses fatores, ou seja, se a estratégia determinou a estrutura ou, ao contrário, se a estrutura definiu as estratégias ;

- 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;
- 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 estratégica e das estruturas organizacionais em organizações do setor público.

Para atender a esses objetivos e oferecer resposta à pergunta formulada, a presente pesquisa tem como foco central a verificação empírica, em estudo de caso, do processo de adaptação da estrutura organizacional do Banco Central do Brasil, no mencionado período.

1.7 RELEVÂNCIA, ORIGINALIDADE E INEDITISMO DO ESTUDO

Sobre o tema Adaptação Estratégica Organizacional, no Brasil são poucas as pesquisas envolvendo estruturas e estratégias organizacionais para o setor público. O presente trabalho tem um enfoque histórico, na medida em que abrange todo o período de existência da Instituição Banco Central (1964 até 2000), e, ao mesmo tempo, um aspecto descritivo, na medida em que são analisadas as principais mudanças estruturais ocorridas na Instituição nesse período e, de forma especial, o relacionamento dessas mudanças com o contexto externo e interno em que as mesmas ocorreram.

A originalidade e o ineditismo da pesquisa configura-se ainda pelo fato de que, até o momento, são poucas também as investigações científicas realizadas no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, embora o nosso país disponha de uma rica e interessante experiência nessa área.

O presente trabalho, com foco no relacionamento entre as estruturas organizacionais da Instituição Banco Central com o ambiente, num determinado período, tem o propósito de apresentar uma contribuição para alguma aplicação neste campo de conhecimento e de estimular, no futuro, novas investigações sobre o tema.

Acrescente-se ainda o fato de que o estudo foi realizado no âmbito da Administração Pública Federal, envolvendo uma Autoridade Monetária reconhecida como uma Instituição de suma importância no contexto sócio-econômico e político do país. O Banco Central é uma entidade singular, na medida em que não tem equivalente em nenhuma outra no país, sendo apenas comparável, dentro de certos limites, a congêneres de outros países.

Apesar de ser uma Instituição relativamente jovem, o Banco Central constitui-se num dos mais importantes componentes da Administração Pública Direta e o principal instrumento do Governo na implementação de suas políticas econômicas.

Deve-se destacar, ainda, a contribuição da pesquisa ao aperfeiçoamento das teorias relacionadas à adaptação organizacional, envolvendo estruturas organizacionais no setor público, pois os estudos e pesquisas até então realizados, geralmente, tratam de organizações do setor privado e predominantemente não brasileiras.

Relevante, original e inédita, é também a contribuição do presente trabalho aos administradores atuais e futuros do Banco Central por oferecer, de forma sistematizada e sob o ponto de vista de um observador externo, os fatores determinantes, as estruturas organizacionais adotadas e o relacionamento existente entre estruturas e estratégias implementadas pela Instituição, desde sua criação até o ano 2000, diante das mudanças ambientais.

Finalmente, deve ser ressaltada a relevância do presente trabalho para o Curso de Pós-Graduação de Engenharia da Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, na medida em que poderá se constituir em estímulo ao desenvolvimento de novas pesquisas na área da Administração Pública, de um modo geral, e sobre o Sistema Financeiro, em particular.

1.8 ORGANIZAÇÃO DO DOCUMENTO

O trabalho divide-se em cinco capítulos. No Capítulo I, tem-se a **Introdução**, abordando a Administração Pública Brasileira, o Sistema Financeiro Nacional, o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil (Instituição objeto do presente estudo), como elementos fundamentais no desenvolvimento da pesquisa. Na seqüência, a delimitação do tema e formulação da pergunta da pesquisa, os objetivos, a relevância, a originalidade e o ineditismo do estudo, finalizando com este roteiro de como está organizado o presente trabalho.

No Capítulo II, tem-se o **Referencial Teórico**, com uma síntese das principais teorias sobre organizações (definindo-as, caracterizando-as e diferenciando-as de instituições), estratégias e estruturas organizacionais. O Capítulo trata, ainda, de poder nas organizações, de ambientes organizacionais, de stakeholders e finaliza apresentando modelos teóricos, tipos e ciclos da adaptação organizacional.

O Capítulo III trata da **Metodologia** adotada para atingir os objetivos propostos. Inicia com algumas reflexões sobre a pesquisa como um estudo de caso singular, trata da abordagem qualitativa e da perspectiva contextualista da pesquisa (no modelo de Pettigrew), para sua operacionalização, e, finalmente, a definição dos principais termos, eventual ou freqüentemente utilizados no presente trabalho.

O Capítulo IV, com o título **Resultados**, constitui o relatório da pesquisa, elaborado a partir da análise e interpretação dos dados coletados. A Seção 1 trata da definição dos períodos estratégicos, identificados a partir da pesquisa documental, das entrevistas e de observações. Na Seção 2 é descrito o Ambiente Organizacional, onde se insere o Banco, caracterizado pelo Ambiente Geral (referindo-se a fatos e eventos de âmbito nacional e internacional) e pelo ambiente operacional (descrito parcialmente através de uma análise da evolução do Sistema Financeiro Nacional, especialmente do sistema bancário). A Seção 3 trata da caracterização da organização apresentando o Banco Central, como uma instituição pública com missão, objetivos e funções definidos, e finaliza tratando de sua organização administrativa e estrutura organizacional, e a Seção 4, descreve o Processo de Adaptação do Banco Central e que completa o relatório da pesquisa, descrevendo e analisando as principais modificações na estrutura organizacional do Banco em cada período identificado, além de relacionar essas mudanças com as teorias e conceitos apresentados no Capítulo II.

No Capítulo V – **Conclusões e recomendações** -, onde, além de uma avaliação dos resultados da pesquisa diante dos objetivos propostos, são verificadas as adequações entre as concepções teóricas adotadas na pesquisa e o processo de adaptação da estrutura organizacional do Banco.

CAPÍTULO 2 - REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta uma revisão da literatura sobre a dinâmica organizacional, com ênfase nos conteúdos voltados para a adaptação estratégica das organizações. Os diversos enfoques teóricos e conceitos aqui apresentados constituem a fundamentação teórico-conceitual da pesquisa e permitem compreender, explicar e dar significado aos fatos estudados.

A Seção 1 focaliza as **organizações**, definindo-as, caracterizando-as e apresentando-as como sistemas sociais abertos. Ao final, algumas características que diferenciam uma **organização instrumental** de uma **instituição**, como o Banco Central do Brasil, por exemplo, objeto de estudo de caso da presente pesquisa.

A Seção 2 trata de **estruturas organizacionais** e inicia com a definição de estruturas, os princípios e os critérios de estruturação. Na sequência, são apresentados os fatores determinantes e os tipos de estruturas, inclusive as cinco configurações estruturais de Henry Mintzberg.

A Seção 3 refere-se a **estratégias organizacionais**, apresentando inicialmente algumas definições de estratégia, com destaque para aquelas representadas pelos *5ps*, de autoria de Mintzberg. Na sequência, uma abordagem sobre estratégias deliberadas e emergentes, identificáveis no processo de implementação de estratégias nas organizações.

A Seção 4 trata do **poder nas organizações**, trazendo, inicialmente, definições, tipos e fontes de poder, poder e autoridade, e poder discricionário, como instrumento utilizado pelo administrador público no exercício de suas funções.

A Seção 5 trata do **ambiente organizacional**; das definições e tipos de ambiente, bem como do domínio organizacional e do relacionamento organização-ambiente. Finaliza definindo *stakeholders* como elementos integrantes do ambiente organizacional

Na Seção 6 são apresentados, inicialmente, **modelos teóricos no estudo da adaptação organizacional estratégica**. Ao final, tendo como referência os estudos de Hrebiniak e Joyce, algumas considerações sobre **determinismo** e **escolha estratégica** no processo de mudanças organizacionais.

Na Seção 7, com apoio nos estudos desenvolvidos por Miles e Snow, e também por Child, são apresentados os ciclos e tipos de adaptação organizacional como parte do complexo processo de ajustamento às incertezas ambientais.

2.1 AS ORGANIZAÇÕES

É consenso que as organizações constituem a forma primária de instituição social na sociedade contemporânea. Virtualmente todos os aspectos da vida das pessoas ocorrem dentro de um contexto organizacional.

Para Hall (1984), é difícil imaginar a sociedade atual sem a presença das organizações. Diz ele: "Nascemos nelas e, usualmente, morremos nelas. O espaço entre estes dois extremos é preenchido por elas; são tão inevitáveis quanto a morte e os impostos", complementa.

2.1.1 DEFINIÇÃO E CARACTERÍSTICAS DAS ORGANIZAÇÕES

Para Pfeffer e Sherwood (1974), "organização" é um tipo de associação em que os indivíduos (em número tal que contatos pessoais se tornam difíceis de ocorrer) se dedicam a tarefas complexas, e estão entre si relacionados por um consciente e sistemático estabelecimento e consecução de objetivos, mutuamente aceitos.

Para Simon (1965), "a organização é um complexo sistema de comunicação e inter-relações existentes num agrupamento humano. Esse sistema proporciona a cada membro do grupo parte substancial das informações, pressupostos, objetivos e atitudes que entram nas suas decisões, propiciando-lhes, igualmente, um conjunto de expectativas estáveis e abrangentes quanto ao que os outros membros do grupo estão fazendo e de que maneira reagirão ao que ele diz e faz".

Em seus estudos, Etzioni (1977) se posiciona dizendo que as organizações são entidades sociais (ou agrupamentos de pessoas) construídas e reconstruídas de forma intencional, a fim de atingir objetivos específicos.

Para Daft (1999), num sentido formal, as organizações têm quatro características essenciais, que também as definem: 1) são **entidades sociais**, compostas de pessoas e grupos de pessoas que interagem entre si para realizar as funções essenciais do empreendimento; 2) são **dirigidas para metas**, e existem com um propósito, embora os seus integrantes e/ou grupos que as constituem possam ter metas diferentes das suas; 3) são **sistemas de atividade deliberadamente estruturados**, com tarefas divididas em departamentos e conjuntos de atividades, separados, com a intenção de atingir certa eficiência no processo de trabalho; e 4) **são interligadas ao ambiente externo** e, como sistemas

abertos, podem ser afetados por forças externas, dentro de um limite identificável de elementos.

2.1.2 O ENFOQUE SISTEMICO DA ORGANIZAÇÃO

Sistema pode ser definido como um conjunto de elementos interativos que recebe entradas (*inputs*) do ambiente, transforma-as e apresenta resultados ao ambiente externo (*outputs*) (Daft, *idem*).

A aplicação dos princípios da Teoria de Sistemas à administração é relativamente recente, pois somente a partir da década de 60 é que se começou a estudar com maior profundidade a organização sob esse prisma.

A teoria sistêmica trata a organização como um sistema de componentes e variáveis mutuamente interdependentes, fornecendo um contexto unificador para a moderna teoria da organização e o exercício da administração. Permite, de outra parte, melhor entendimento das várias funções da empresa bem como dá uma visão global da organização e suas inter-relações com o ambiente externo.

O enfoque sistêmico vê a organização como um todo, identificando os seus diversos subsistemas e suas relações de interdependências mútuas, bem como enfatizando as relações que a organização mantém com o meio ambiente.

A concepção de sistema aberto reconhece que a organização (sistema) mantém um relacionamento dinâmico com o ambiente no qual se insere, recebe as várias entradas, transforma-as, de alguma forma, e apresenta as saídas. Esses sistemas são abertos não só em relação ao ambiente, mas também em relação a eles mesmos, ou internamente, no sentido de que as interações entre seus componentes afetam o sistema como um todo. O sistema aberto ajusta-se ao seu ambiente, mudando a estrutura e os processos dos seus componentes internos.

No entender de Katz e Kahn (1970), a organização, como sistema, tem uma produção e um resultado ou um produto. Mas este, no entanto, não é necessariamente idêntico às finalidades individuais dos membros dos grupos que a compõem, e o modelo teórico para a compreensão da organização é o de um sistema de insumo-processo-produto, no qual o retorno do produto reativa o sistema.

Nesse contexto, a interdependência da organização (microsistema) e o meio social em que se integra (macrossistema) é o fundamento básico do moderno enfoque das organizações como sistemas abertos.

Segundo Katz & Kahn (idem), há, ainda, outras características importantes para compreensão global do modelo de sistema aberto, entre as quais destacam-se: a **entropia negativa** (capacidade de se renovar, evitando, assim, a degenerescência), o **equilíbrio dinâmico** ou homeostase (capacidade de manter um influxo contínuo de energia do ambiente exterior e exportação contínua dos produtos do sistema), a **diferenciação** (tendência que os sistemas sociais têm para multiplicar e elaborar funções diferenciadas, e a **equifinalidade**, (capacidade de atingir o mesmo estado final, partindo-se de diferentes condições iniciais).

2.1.3 AS ORGANIZAÇÕES INSTRUMENTAIS E AS INSTITUIÇÕES

Há diferenças fundamentais entre as organizações criadas com o fim específico de otimizar meios para cumprir uma tarefa ou realizar objetivos, chamadas **organizações instrumentais**, e os sistemas organizacionais que incorporam padrões sociais relevantes para a sociedade, as chamadas **organizações institucionalizadas** ou simplesmente **instituições**. A maioria das empresas enquadra-se no primeiro grupo, enquanto que as grandes corporações, os órgãos públicos, os hospitais e as universidades, geralmente, fazem parte do segundo.

As instituições são organizações que incorporam normas e valores considerados valiosos para os seus membros e para a sociedade. São organismos vivos, produtos de necessidades e pressões sociais valorizadas pelos seus membros e pelo ambiente. Portadoras de identidades própria e preocupadas não apenas com lucros ou resultados, mas com a sua sobrevivência e perenidade, as instituições são guiadas por um claro senso de missão (Bethlem, 1999).

As instituições possuem características próprias que as diferenciam das organizações instrumentais, que transparecem nas seguintes variáveis: a) **história**, referindo-se à dimensão temporal ou à história da instituição; b) **liderança**, referindo-se ao papel e a dimensão da liderança, que determinam os valores e a cultura institucional; c) **imagem**, referindo-se à imagem e valorização externas da organização; d) **comprometimento interno**, considerado a expressão visível do seu “sentido de missão”; e) **autonomia**, referindo-se à liberdade que uma instituição tem para estabelecer programas e alocar recursos; d) **função e estrutura**, referindo-se às funções e objetivos que moldam a estrutura e a forma institucional e, f) **ambiente institucional**, considerado a parte invisível da instituição, uma vez que a institucionalização plena é marcada por um simbiótico relacionamento com ambiente.

2.1.4 AS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Conforme já mencionado, os agentes intermediários entre o povo e o poder público são os **órgãos públicos** ou as **instituições públicas**. Os órgãos públicos são diferentes das organizações privadas ou empresas, não apenas em relação aos aspectos de desempenho, mas também por outros fatores como os que destacamos a seguir¹: a) o **objetivo principal**, que nas organizações privadas é o lucro, e nas organizações públicas é o interesse coletivo; b) a **estrutura organizacional**, que nas organizações privadas é, freqüentemente, descentralizada, com unidades de negócios ou centros de lucros, e nas organizações públicas é, geralmente, burocrática e centralizada; c) o **processo decisório**, que nas organizações privadas fundamenta-se em métodos de avaliação quantitativa, com predomínio do fator econômico e com amplitude decisória, na escolha de políticas, e nas organizações públicas predominam os métodos de avaliação qualitativa, com domínio do fator político e restrições na escolha de políticas; d) o **controle estratégico**, que nas organizações privadas são os acionistas, e nas organizações públicas, derivam dos interesses de grupos que influenciam as decisões; e) as **medidas de desempenho**, que nas organizações privadas são econômicas e quantitativas, e nas organizações públicas são essencialmente políticas e indefinidas, relacionadas com o interesse coletivo e a eficiência política.

A partir da compreensão das características e dos fatores que diferenciam organizações instrumentais e instituições, será desenvolvido o presente trabalho, utilizando o órgão público ou a instituição pública federal Banco Central do Brasil como estudo de caso na presente pesquisa.

2.2 ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS

Os relacionamentos formais de subordinação, os agrupamentos e os subsistemas de uma organização constituem sua estrutura, a qual pode ser visualizada através de um organograma.

¹ PAINE & NAUMES. Strategy and policy formation and integrative approach. Philadelphia, Saunders, 1974

2.2.1. DEFINIÇÃO E FUNÇÕES DAS ESTRUTURAS

Genericamente, **estrutura organizacional** pode ser definida como “padrões de trabalho e disposições hierárquicas que servem para controlar ou distinguir as partes que compõem uma organização” (Bowditch e Buono, 1997).

Pode-se entender também estruturas como sendo as partes físicas da empresa (edifícios, unidades de trabalho) relacionadas com **espaço** e equipamentos que lhes são pertinentes, referindo-se à localização da empresa; ou ainda, aos **elementos de trabalho** e às diversas operações do processo de produção, referindo-se ao sistema de organização.

Segundo Hall (1973), a estrutura organizacional atende a três funções básicas. Em **primeiro** lugar, as estruturas tencionam realizar produtos organizacionais e atingir metas organizacionais. Em **segundo** lugar, as estruturas se destinam a minimizar ou pelo menos regulamentar a influência das variações individuais sobre a organização. Em **terceiro** lugar, as estruturas são os contextos **em que o poder é exercido** (as estruturas também estabelecem ou determinam quais posições têm poder sobre quais outras), **em que as decisões são tomadas** (o fluxo de informação que entra numa decisão é basicamente determinada pela estrutura) e **onde são executadas as atividades das organizações**.

Para efeito deste estudo, definiu-se estrutura como sendo o resultado de um processo através do qual a autoridade é distribuída, as atividades são especificadas e um sistema de comunicação é delineado para permitir que seus membros realizem as atividades e exerçam a autoridade que lhes compete para atingirem os objetivos organizacionais.

2.2.2 PRINCÍPIOS E CRITÉRIOS DE ESTRUTURAÇÃO

A estrutura de uma organização indica o conjunto das relações existentes entre os seus diversos componentes administrativos. Ela oferece, de forma sintética, o quadro da divisão das atividades, da distribuição da autoridade e da responsabilidade atribuída aos vários níveis hierárquicos.

Ao criar sua estrutura qualquer organização deve-se levar em conta, de forma cumulativa os princípios de organização como diretrizes observáveis no trabalho a ser realizado, quais sejam: a) a **divisão do trabalho**, que além de servir à especialização das pessoas, contribui para a funcionalidade, a homogeneização e a integração do trabalho das unidades que formam a empresa; b) a **especialização**, que trata da distribuição do trabalho e

deve efetuar-se de tal forma que incentive a capacidade e as aptidões individuais, como consequência do trabalho repetitivo; c) a **hierarquia**, que integra a estrutura de toda empresa nos diversos planos ou níveis hierárquicos relacionados entre si e dependentes uns dos outros, de forma que exista subordinação completa, iniciando na base e atingindo o ápice da pirâmide hierárquica; d) a **autoridade e responsabilidade**, indicando que a todo membro da organização, ao qual é cometida uma função, deve ser atribuída a necessária autoridade, para que possa tomar decisões oportunas, dar as correspondentes ordens e promover o respectivo controle; e) a **unidade de comando**, estabelecendo que nenhum indivíduo deve estar subordinado a mais de um chefe, embora, atualmente, modernas arquiteturas organizacionais apresentem organogramas representando duplo ou até triplo comando, separando áreas técnica, administrativa e operacional; e, f) a **amplitude de controle**, indicando que o número de funcionários que se deve subordinar diretamente a cada chefe é limitado, observando que a natureza das atividades é, também, fator importante para determinar o número de subordinados diretos (Vasconcelos, 1997).

Em relação aos critérios de estruturação, é importante observar que aos vários tipos de estruturação são comumente atribuídas vantagens e desvantagens. Não há, porém, um tipo que seja melhor ou pior, em todas as situações. O melhor tipo é determinado pelo sistema de trabalho, pelos propósitos e diretrizes da organização, pela natureza do trabalho a ser realizado, e pelas condições que presidem a sua realização, ou seja, depende do estudo particular de cada organização e de sua orientação estratégica.

A importância de se ter uma estrutura adequada para a organização pode ser avaliada pela seguinte observação de Peter Drucker (1977):

A melhor das estruturas não será capaz de assegurar qualquer resultado ou desempenho, mas a estrutura errada garante o mau desempenho. Tudo que ela gera são atritos e frustrações. A organização errada realça os pontos que não devem ser realçados, aprofunda as disputas desimportantes e levanta tempestades sobre questões triviais. Ela salienta as deficiências, em vez das virtudes. A estrutura organizacional correta constitui, portanto, pré-requisito para o bom desempenho.

2.2.3 DETERMINANTES DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Os quatro principais fatores que influenciam as decisões sobre a estrutura organizacional são o **ambiente**, o **tamanho**, a **tecnologia** dominante e a **estratégia** da organização.

O fator **ambiente** por envolver aspectos sociais, políticos, econômicos, tecnológicos locais, nacionais e até internacionais, será estudado em seção específica. Assim, esta seção tratará, apenas, dos fatores **tamanho, tecnologia e estratégia**.

O **tamanho** da organização pode ser definido a partir do grau de diferenciação (medido pelo número de níveis hierárquicos, departamentos etc.), indicando que quanto maior a diferenciação, maior é o seu tamanho. Consideradas como entidades sociais, o **tamanho da organização** pode ser ainda definido em termos do número total de integrantes.

O fator **tecnologia** da organização se baseia na natureza da tarefa do subsistema de produção ou serviço, e engloba as operações, o conhecimento e as técnicas utilizadas para transformar os diversos *inputs* em *outputs* (Robins, 1987).

O fator **estratégia** configura-se como “a determinação das metas e objetivos básicos a longo prazo de um empreendimento e a adoção de linhas de ação, além da alocação de recursos necessários para o atingimento dessas metas” (Daft, *ibidem*).

Estudando os relacionamentos entre estratégia e estrutura, Alfred Chandler (1962) afirma que **a estratégia tem precedência sobre a estrutura**. Para esse autor, a empresa, tendo desenvolvido a melhor estratégia possível, pode determinar a estrutura organizacional mais apropriada para realizá-la.

2.2.4 A ESTRUTURA DA ORGANIZAÇÃO SOB O ENFOQUE SISTÊMICO

A estrutura da organização não pode ser estudada separadamente dos seus processos, ou seja, do seu funcionamento, porque “o sistema social é mais a estruturação de eventos ou de acontecimentos que de peças físicas”. Além disso, esses eventos existem em função do meio ambiente, que os condiciona. Assim, para entender a estrutura da organização, a Teoria dos Sistemas parte do estudo desses eventos e preocupa-se com as relações da organização e com o seu funcionamento; tanto com as relações internas, verificadas entre pessoas e entre partes da organização, quanto com as relações externas, entre a organização e o seu meio. A preocupação maior é com referência às relações externas, uma vez que condicionam as relações internas.

A teoria de sistemas, numa abordagem totalizante, ao estudar a estrutura da organização, utiliza todos os conhecimentos que constituem a Teoria Geral da

Administração, tanto os que se relacionam com a estrutura formal, quanto os que dizem respeito à estrutura informal da organização.

Dessa forma, os princípios de estrutura, os critérios de departamentalização e os tipos de estrutura, formulados inicialmente pelos clássicos da Administração, são, pela Teoria de Sistemas, considerados importantes para o correto ordenamento das relações da organização, especialmente para os conhecimentos relacionados com o comportamento humano, pois as relações da empresa são, na verdade, relações entre pessoas.

2.2.5 TIPOS DE ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS

O exame das configurações atualmente existentes, revela exemplos de combinações de vários tipos. Até os anos 60, as estruturas organizacionais eram classificadas como sendo do tipo **clássico** (linear, funcional, de linha-assessoria, etc.) ou **moderno** (estrutura matricial e estrutura sistêmica). Mais recentemente, com a evolução das teorias sobre administração, novos organogramas surgiram para representar as estruturas organizacionais.

A evolução e a tipologia apresentadas a seguir têm por base o agrupamento proposto por Cury (1986), onde cada grupo contém um conjunto de tipos de estruturas que apresentam entre si alguma similaridade ou complementaridade.

Referidos agrupamentos são apresentados como: a) **estruturas tradicionais** (linear, funcional, linha-*staff* e tipo comissão ou colegiado); b) **estruturas divisionais** (por produto, por serviço, por base territorial, por clientela ou por processo); c) **estruturas temporárias** (com base em projetos e matriciais); d) **estruturas em rede**; e, f) **estruturas sistêmicas**.

2.2.5.1 Estruturas Tradicionais

A estrutura de uma organização deve estar em contínua sintonia com a natureza da atividade e seu ambiente. Atividades repetitivas e ambientes estáveis favorecem as chamadas **estruturas tradicionais** que possuem as seguintes características: alto nível de formalização, unidade de comando, especialização elevada, comunicação vertical e utilização de formas tradicionais de departamentalização.

Entre as tradicionais, tem-se a **estrutura linear**, que se baseia no princípio da unidade de comando, onde cada superior tem autoridade única e absoluta sobre sus subordinados. Seu

organograma tem um aspecto piramidal em decorrência da centralização da autoridade no topo da organização. Neste tipo de estrutura, as comunicações são formais e a tomada de decisão ocorre de maneira centralizada. É um tipo de estrutura muito utilizado pelas organizações de pequeno porte, mas também, é de larga aplicação em organizações burocráticas, com alto grau de formalismo.

As **estruturas funcionais** baseiam-se no princípio da especialização das funções e na aplicação da divisão do trabalho das tarefas de execução e de supervisão. Em relação ao poder de comando, os subordinados podem receber ordens de mais de um chefe, cada um especializado em uma determinada área.

A estrutura tipo *linha staff* é o resultado da combinação dos tipos de estrutura linear e funcional, que busca incrementar as vantagens desses dois tipos de organização e reduzir as suas desvantagens. Na organização *linha-staff* existem órgãos de linha (órgãos de execução) e de assessoria (órgãos de apoio e de consultoria) mantendo relações entre si. Os órgãos de linha caracterizam-se pela autoridade linear e pelo princípio escalar, enquanto os órgãos de *staff* prestam assessoria e serviços especializados.

A estrutura tipo **comissão ou colegiado** caracteriza-se por uma administração plural, cujos membros têm poder restrito. Na chefia colegiada não existe um grande chefe tomando as decisões políticas e estratégicas da organização, mas uma pluralidade de membros, de diferentes áreas que dividem as responsabilidades e têm poder decisório. Nesse tipo de estrutura, a unidade de comando é preservada, em função da prevalência da vontade da maioria nas tomadas de decisões.

2.2.5.2 Estruturas Divisionais

São aquelas em que atividades díspares, mas vinculadas a um objetivo final específico, são agrupadas em uma mesma unidade organizacional (Cury, 1990).

As estruturas divisionais surgiram da divisão da estrutura existente em unidades orgânicas de maior flexibilidade operacional. Além da divisionalização com **base no produto**, ou **serviço**, existem estruturas divisionárias com base na **área geográfica**, **no processo**, **na clientela** ou ainda combinações desses diversos fatores de organização.

Para Koontz e O'Donell (1981), a **estrutura por produtos (ou linha de produtos) ou serviços** é um processo evolutivo de organizações que adotam, inicialmente, a estrutura

funcional restringindo o número de subordinados indiretos, ao expandirem o trabalho administrativo e a amplitude de controle.

A estrutura por **base territorial** (ou área geográfica) caracteriza-se por agrupar as atividades desenvolvidas nos órgãos que operam em determinada região, sob as ordens do mesmo dirigente. Aplicam-se a empresas que adotam a desconcentração física e geográfica de suas atividades.

A estrutura com **base na clientela**, segundo Chiavenatto (1994, p. 302), envolve a diferenciação e o agrupamento das atividades de acordo com o tipo de consumidor para quem o trabalho é feito ou o serviço é ofertado. A estruturação por clientela requer a divisão das unidades organizacionais para que cada uma delas possa atender a diferentes tipos de clientes.

A estrutura por **processo** é utilizada basicamente em empresas industriais e de serviços. São organizações que produzem em larga escala, e onde o processo produtivo é desdobrado seqüencialmente em diversas fases, sendo cada fase desenvolvida por um setor ou departamento especializado.

2.2.5.3 Estruturas Temporárias

Na busca por organizações mais flexíveis e capazes de se adaptarem a mudanças com mais agilidade, surgiram duas principais formas de estruturas com características temporárias: a estrutura com **base em projetos** e a estrutura **matricial**.

A estrutura com base em **projetos** advém da idéia de desenvolvimento de projetos. Para Cury (idem), projeto é “entendido como um grupo de atividades que têm cada uma, e no seu conjunto, uma duração estimável e finita, visando oferecer determinado produto”. O autor salienta, ainda, que um projeto é composto por um conjunto de elementos que permite avaliar (qualitativa e quantitativamente) as vantagens e desvantagens da aplicação de recursos (de qualquer natureza), para a produção de bens ou serviços.

Para Chiavenato (1994), uma organização estruturada com base em projetos envolve diferenciação e agrupamento de atividades em concordância com as saídas ou resultados de um ou vários projetos. Esse tipo de estruturação requer um modelo organizacional flexível e mutável, capaz de adaptar-se rapidamente às mudanças organizacionais.

A estrutura **matricial**, surgida nos anos 60, como conseqüência dos grandes projetos aeroespaciais, é um tipo de estrutura que pode ser transitório, quando voltado para a execução de determinado projeto. Na verdade, a estrutura matricial se constitui numa forma mista

entre uma estrutura com base em função e uma estrutura com base em projetos ou em produtos. A matriz seria uma forma de manter as unidades funcionais criando relações horizontais entre elas. Na estrutura matricial, portanto, duas ou mais formas de estruturas são simultaneamente utilizadas sobre os mesmos membros de uma organização. Um aspecto particular da estrutura matricial é a dupla ou múltipla subordinação. Um especialista pode responder, simultaneamente, ao gerente funcional da área técnica, na qual está alocado, e ao gerente do projeto para o qual está prestando serviços.

2.2.5.4 Estruturas em Rede

Considerado um tipo de **estrutura flexível**, a estrutura em rede consiste em transferir para outras empresas especializadas suas atividades-meio e até algumas atividades-fim, ocupando-se, apenas, em administrar a rede de relacionamentos decorrentes desse processo. Este tipo de estrutura possibilita que a organização centre seu foco nas atividades estratégicas, deixando para outras empresas os trabalhos que lhe demandariam energia e tempo, além de reduzir custos.

A estrutura em rede é também conhecida como organizações do **sistema solar**, por possuir “fornecedores orbitando ao redor de um pequeno centro nervoso” (Tomasko, 1992).

Pode parecer que este tipo de estrutura seja altamente descentralizada, mas, na verdade isto não ocorre. Normalmente, para viabilizar a tomada de decisão (em questões estratégicas), estas organizações substituem os tradicionais sistemas de controle, por um eficiente sistema de informações inteligente, que lhes permitem monitorar os resultados e o mercado, por meio de indicadores estratégicos.

2.2.5.5 Estrutura Sistêmica

A estrutura sistêmica é vista por Drucker como uma ampliação da estrutura matricial ou por equipes. Entretanto, ao invés de indivíduos formando grupos, são organizações formando sistemas. A estrutura sistêmica é um conjunto de organizações voltadas para o desenvolvimento de algum programa ou projeto e estas organizações podem utilizar todos os outros tipos de estrutura.

Alguns dos componentes da estrutura sistêmica podem ter uma incumbência específica inalterada durante toda a vida útil do empreendimento. Outros podem ter várias tarefas, de acordo com o estágio do programa. Alguns serão membros permanentes, enquanto que outros podem vir a fazer parte da estrutura apenas numa tarefa determinada.

2.2.6. OUTRAS CONFIGURAÇÕES ORGANIZACIONAIS

Como parte de seus estudos sobre estratégias e estruturas organizacionais e procurando sintetizar as propostas destinadas à realização prática do planejamento de estruturas organizacionais, Henry Mintzberg, em seu livro “Criando organizações eficazes – Estruturas em cinco configurações”, mostra que um número limitado de configurações explica muitas das tendências que levam as organizações eficazes a se estruturarem por si mesmas.

Para Mintzberg (1995), a atividade organizada dá origem a duas exigências fundamentais e opostas: a divisão do trabalho em várias tarefas a serem executadas e a coordenação dessas tarefas para obter resultados. Nesse contexto, a estrutura de uma organização pode ser simplesmente definida como soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas, e como é feita a coordenação entre essas tarefas. Os elementos de uma estrutura devem ser selecionados para alcançar uma congruência interna ou harmonia, bem como uma congruência básica com a situação da organização.

Para apresentar as cinco configurações propostas, o autor subdividiu a organização, também, em cinco partes, as quais constituem o diagrama básico composto por: **núcleo operacional, linha intermediária, cúpula estratégica, tecnoestrutura e assessoria de apoio (Figura 1)**.

A **cúpula estratégica** é encarregada de assegurar que a organização cumpra sua missão de maneira eficaz e, também, de satisfazer às exigências daqueles que controlam ou exercem poder sobre a mesma. Situado em extremidade oposta ao núcleo operacional, na cúpula estratégica são encontradas as pessoas em cargos com total responsabilidade pela organização.

A **linha intermediária** é representada pela cadeia de gerentes, com autoridade formal, que liga a cúpula estratégica ao núcleo operacional. Essa cadeia, que vai desde os gerentes do mais alto nível, até os supervisores de primeira linha (mestres de fábrica), incorpora os mecanismos de coordenação, denominados supervisão direta.

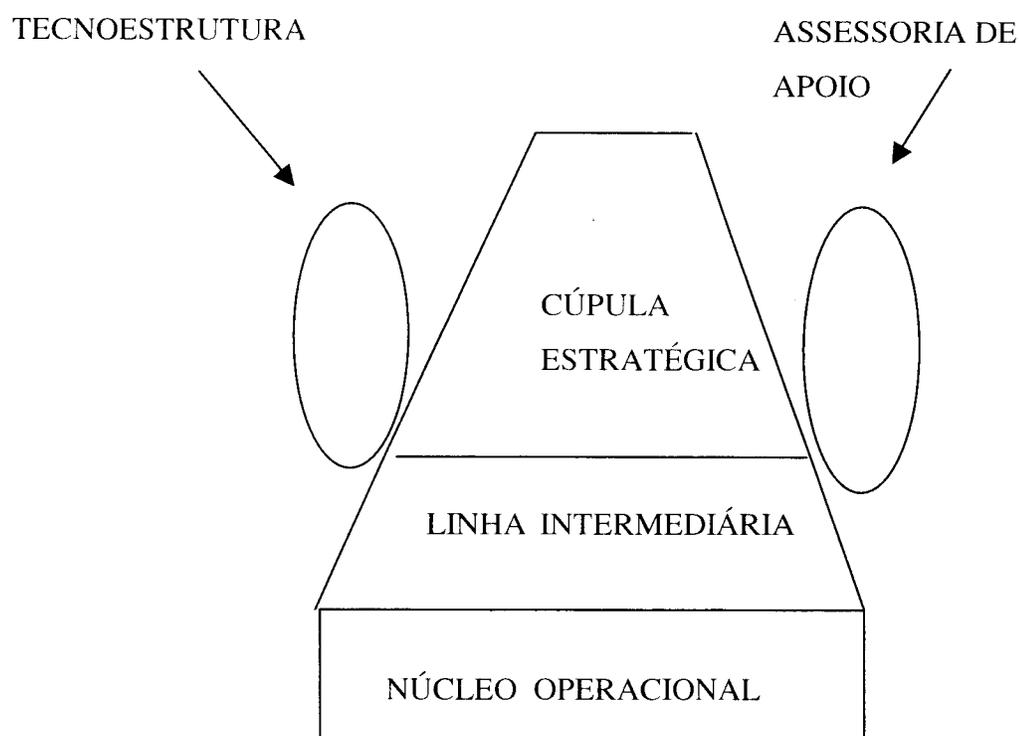


Figura 1 - As cinco partes básicas da organização
 Fonte: Mintzberg, 1995 (adaptado)

O **núcleo operacional** engloba aqueles participantes da organização (os operadores) que executam o trabalho básico relacionado diretamente com a produção de bens ou prestação de serviços. O núcleo operacional é o núcleo das organizações, pois é a parte que produz os resultados essenciais que a mantêm.

A **tecnocracia** compreende os analistas e técnicos (e suas assessorias de auxiliares de apoio), que prestam serviços à organização atuando sobre as tarefas dos outros. Esses analistas estão fora do fluxo de trabalho operacional, mas podem delineá-lo, planejá-lo e alterá-lo, sem dele fazer parte. No interesse da cúpula estratégica, esses analistas delineiam sistemas de planejamento estratégico e desenvolvem sistemas financeiros para o controle da consecução de metas de unidades mais importantes.

A **assessoria de apoio** refere-se às muitas unidades especializadas, criadas com o fim de dar apoio à organização fora de seu fluxo de trabalho operacional. Isso é bem caracterizado no organograma de qualquer organização contemporânea de grande porte

2.2.6.1 As Cinco Configurações de Mintzberg

Mintzberg entende que, embora nossa sociedade seja povoada por milhões de organizações, essas podem, essencialmente, serem reduzidas a apenas cinco configurações gerais: a estrutura **simples**, a **burocracia mecânica**, a **burocracia profissional**, a estrutura **divisional** e a *adhocracia*.

A **estrutura simples** possui pouca ou nenhuma estrutura tecnológica, poucas pessoas em funções de apoio, diferenciação mínima entre as unidades e uma baixa hierarquia da gerência. Uma parte muito pequena do seu comportamento é formalizada e ela quase não utiliza planejamento, treinamento ou comunicação. Ela é basicamente orgânica.

A coordenação, dentro da estrutura simples, é feita, em grande parte, através de supervisão direta. O “cabeça” dessa organização tem poder sobre todas as decisões. A estrutura muitas vezes consiste num núcleo orgânico com apenas um responsável.

Estrutura simples costuma ser uma fase transitória no desenvolvimento de uma organização, a medida que ela vai crescendo, forças internas e externas exigem estruturas diferentes.

A **Burocracia Mecânica** revela organizações cujas operações são de natureza rotineira, normalmente simples e repetitivas, o que resulta em procedimentos altamente padronizados. Esses fatores produzem as Burocracias Mecânicas da nossa sociedade, ou seja, estruturas que funcionam como máquinas integradas e reguladas. O trabalho executado pelo núcleo operacional é racionalizado ao extremo e raramente requer treinamento avançado. O mecanismo primário de coordenação é a padronização de rotinas de trabalho.

Como a Burocracia Mecânica baseia-se marcadamente em rotinas padronizadas, a estrutura tecnológica emerge como o aspecto mais importante desse perfil. Ela é dirigida por analistas que adquirem um grande poder informal, apesar de não fazerem parte da organização de linha, pois são aqueles que padronizam o trabalho dos outros.

A **Burocracia Profissional** caracteriza-se por um trabalho operacional estável que dá origem ao comportamento padronizado previsível. Mas elas também são complexas e, por isso, têm que estar sob o controle direto dos operadores que fazem o trabalho. Por isso, estruturas desse tipo recorrem a um mecanismo de coordenação que engloba, simultaneamente, a padronização e a descentralização. A Burocracia Profissional, muito encontrada em universidades, hospitais, administrações públicas e organizações similares, baseia-se nas habilidades de seus profissionais. A organização contrata especialistas altamente treinados para seu núcleo operacional e lhes dá muito espaço para organizar seu trabalho. Essa

autonomia significa que o especialista trabalha de forma independente de seus colegas, mas próximo aos clientes que atende. Um professor, por exemplo, é o único responsável por sua turma e está próximo aos seus alunos ou clientes.

A **estrutura Divisional** caracteriza-se mais por ser uma série de unidades quase autônomas ligadas por uma administração, do que uma organização integrada. Suas unidades costumam ser chamadas de divisões (podendo ser organizadas como empresas subsidiárias), ao passo que a administração central é conhecida como Sede. Criam-se divisões correspondentes aos mercados que se deseja atender. Tais divisões controlam as funções operacionais necessárias para fornecer serviços a esses mercados. A separação das funções operacionais torna as unidades independentes, permitindo que cada uma opere como uma unidade autônoma, que não precisa ser coordenada com as outras. Na estrutura divisional a descentralização é bastante limitada. Ela não precisa ir além dos executivos indicados para chefiar cada divisão. Sempre é necessário algum tipo de coordenação entre as unidades, para que se possa tirar vantagem dos recursos centrais. Isso é feito por meio do controle do desempenho.

A *Adhocracia* é um tipo de estrutura orgânica com baixo grau de formalização do comportamento e alto grau de especialização horizontal do trabalho baseada em treinamento. Na *Adhocracia* há uma tendência a se agrupar especialistas em unidades funcionais com o objetivo de administração interna, mas em pequenos grupos de projeto baseados no mercado para fazer o trabalho. Ela encoraja a ajuda mútua, seu mecanismo mais importante de coordenação.

Nenhum dos perfis discutidos anteriormente fornecia um ambiente que encorajasse a inovação sofisticada ou a solução criativa de problemas. A **Burocracia Mecânica** e a **Burocracia Profissional** são estruturas voltadas para o desempenho, não para a solução de problemas. A criação de um ambiente para a solução de problemas requeria um quinto tipo de estrutura muito especial, que reunisse especialistas de disciplinas distintas em grupos de projeto *ad hoc*, que funcionariam de maneira homogênea.

Resumindo e comparando as cinco configurações, tem-se que a **estrutura simples** e a *adhocracia* são essencialmente estruturas orgânicas, enquanto que as outras três são formas mais mecânicas. Embora cada uma seja única e preferível sobre as outras quatro, sob certas condições.

A estrutura simples é recomendada para pequenas organizações, para aquelas que estão em seu estágio inicial de desenvolvimento, para organizações em ambientes simples e dinâmicos, ou quando se deseja que o poder de controle seja centralizado.

A burocracia mecânica é desenhada para configurar estruturas de tamanho grande, em ambientes simples, estáveis e com tecnologia composta de rotina e trabalho padronizado. Já os membros da burocracia profissional são técnicos especialistas dentro do ambiente complexo que opera com um desenho burocrático descentralizado é necessário.

A estrutura divisional se parece com a burocracia mecânica. Mas tem sido desenhada para atender a uma estratégia que enfatiza mercados ou produtos diversificados, onde a organização é grande, as tecnologias são divisíveis e o ambiente tende a ser simples e estável.

A *adhocracia* requer uma cúpula administrativa para garantir maior controle. Em termos de controle de poder, entretanto, ela é a configuração menos desejável. Mas, recomenda-se nas situações de diversidade, mudanças ou alto risco estratégico, ou ainda, quando a tecnologia não é rotineira e o ambiente é, ao mesmo tempo, dinâmico e complexo. É também efetiva para lidar com problemas de uma organização que está em seus anos iniciais de formação ou seu ciclo de vida. É ainda adequada para lidar com os problemas em períodos de formação organizacional, nos quais é mantido o controle centralizado.

2.3. ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS

O termo “estratégia” é derivado da arte da guerra, e significa o planejamento e a execução de políticas nacionais ou de coligações através do uso de todos os recursos disponíveis. Por analogia, o termo é usado no sentido geral com uma abordagem de longo prazo. Na gestão de negócios, o assunto “estratégia” é tratado como um plano de interação com o ambiente competitivo para alcançar os objetivos organizacionais.

2.3.1 DEFINIÇÃO DE ESTRATÉGIA

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

Para Andrews (2001), 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 e estabelece a classe de organização econômica e humana que é ou pretende ser. Define, também, a natureza das contribuições econômicas e não econômicas que pretende proporcionar a seus acionistas, empregados, clientes e às comunidades.

Para Ansoff e McDonnell (1993), a estratégia é um conjunto de regras de tomada de decisão para orientação do comportamento de uma organização.

Mintzberg (2001) entende que não existe uma única definição de estratégia universalmente aceita. Alguns autores e gerentes usam o termo de maneira diferente; por exemplo, alguns incluem metas e objetivos como parte da estratégia, enquanto outros fazem uma firme distinção entre eles.

Considerando que o reconhecimento explícito de múltiplas definições pode ajudar a atuação neste difícil campo, Mintzberg apresenta cinco definições de estratégia (que denomina: “os cinco *ps* da estratégia”), definindo-a como **plano** (*plan*), como **estratagema** (*ploy*), como **padrão** (*pattern*), como **posição** (*position*) e como **perspectiva** (*perspective*).

O autor argumenta que para a maior parte das pessoas, estratégia é um **plano**, ou seja, 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: (1) elas são formuladas **antes** das ações nas quais serão aplicadas, e (2) são **desenvolvidas intencionalmente**, com um propósito determinado e podem estar, algumas vezes, explicitadas em documentos formais conhecidos como “planos”, embora isto não seja uma condição essencial para categorizarmos a estratégia “como plano”. Definida como “plano”, a estratégia pode ser **genérica** ou **específica**.

Um dos usos específicos da palavra estratégia ocorre quando se planeja um estratagema ou **pretexto** (*ploy*), ou seja “manobra” para enganar um concorrente ou competidor.

Mas nem sempre as estratégias realizadas na organização foram anteriormente preconcebidas ou pretendidas. Em decorrência, uma terceira definição é proposta: a estratégia também pode ser **um padrão** observado – especialmente um padrão em um fluxo de ações caracterizado por um comportamento consistente ao longo de um determinado período de tempo. Mas, 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 prévia e formalmente). Neste caso, a estratégia é consistência no comportamento, quer seja pretendida ou não.

A quarta definição apresenta a estratégia como uma **posição** – especificamente, um meio de localizar uma organização no **ambiente**. Por esta definição, estratégia torna-se uma força mediadora entre organização e ambiente, isto é, entre contexto interno e externo. Nesta concepção, em termos ecológicos, estratégia é um **nicho**, em termos econômicos, uma **maneira de gerar rendas**; e, em termos de administração, **um domínio produto-mercado**.

Finalmente, a estratégia definida como **perspectiva**. As quatro definições anteriores de estratégia procuram localizar a organização no ambiente externo, já a quinta e última focaliza o interior da organização, ou seja, o interior das cabeças da estratégia coletiva ou dos estrategistas. Nessa aceção (como perspectiva), o conteúdo da estratégia consiste não somente numa posição escolhida, mas num modo particular de perceber o mundo.

Embora existam várias relações entre as diferentes definições, nenhuma dessas relações, tampouco uma simples definição em particular, predomina sobre as outras. De alguma maneira, estas definições competem entre si (pois podem se substituir uma a outra), mas, na verdade, elas se completam. Nem todos os planos se transformam em padrões, nem todos os padrões foram planos previamente desenvolvidos; certas simulações são mais tarde posições, enquanto outras estratégias são mais posições do que perspectivas.

2.3.2 ESTRATÉGIAS DELIBERADAS E ESTRATÉGIAS EMERGENTES

Os estudos de Mintzberg revelam que as definições de estratégia como **plano** e como **padrão** podem ser bem independentes uma da outra: os planos podem não ser atingidos, enquanto que os padrões poderão surgir sem suspeita.

Rotulando a primeira definição (plano) como a estratégia pretendida e a segunda (padrão) como estratégia realizada, distingue-se a existência de estratégias **deliberadas**, cujas intenções existiam anteriormente, e de estratégias **emergentes**, nas quais os padrões se desenvolveram na ausência de intenções ou a despeito dela.

De um modo simplificado pode-se dizer que o conceito formal de estratégia está vinculado à idéia de antecipação de cenários e planos de ação a serem desencadeados nesses cenários. A idéia de **estratégia deliberada**, aqui utilizada, é aquela em que a empresa antecipa os acontecimentos do meio ambiente e desenvolve um plano de ação prévio para responder a esses eventos de forma a maximizar os seus resultados.

Algumas implicações de estratégias deliberadas de curto e longo prazos surgem da dificuldade de se cumprir a cartilha do planejamento estratégico, especialmente quando se

trata de ações rotineiras da organização, que, devido às constantes modificações no ambiente (raramente previstas nos cenários planejados), precisam ser rapidamente reorientadas para garantir sua sobrevivência nesse novo quadro.

O conceito de “emergente” permite o contraponto com a idéia anterior, sugerindo, principalmente, maior flexibilidade e autonomia de ação. Dessa forma, uma estratégia **emergente** seria aquela que emerge da organização em resposta a uma oportunidade do ambiente (Mintzberg, 1987). Surge da dificuldade de se prever com maior exatidão o comportamento e as inter-relações dos agentes do ambiente e a conseqüente resposta a essa mudança.

Neste caso, a estratégia emergente corrige a rota da organização e não fica presa a um planejamento defasado, com prejuízo para a empresa. A importância do ambiente, portanto, é levada ao máximo, considerando-se a própria evolução das organizações como resultado da relação com o meio e os constantes desafios por ele impostos.

A estratégia é, sob esse enfoque, o uso da imaginação e da lógica para responder ao meio ambiente de tal forma que se gere como resultante uma vantagem competitiva para a empresa (Henderson, 1984). A análise do ambiente, que é o ponto de partida de qualquer planejamento estratégico, passa também a ocupar papel central diante das dificuldades das organizações em prever com exatidão os seus desenhos futuros.

As estratégias emergentes ocorrem diariamente nas empresas e são fruto muito mais da cultura organizacional e do conceito de *learning organization*, do que dos planejamentos deliberados (Slater e Nerver, 1995). Elas representam o filtro entre o planejamento formal e os caminhos a serem trilhados no curto prazo e são fundamentais para as estratégias de longo prazo da organização.

Na **Figura 2** a seguir, percebem-se pretensões que foram completamente concretizadas (realizadas) e que podem ser chamadas **estratégias deliberadas**, enquanto que as estratégias **emergentes** resultam de padrões observados, não expressamente pretendidos. Neste caso, as ações desenvolveram-se, uma a uma, convergindo ao longo do tempo em algum tipo de consistência ou padrão.

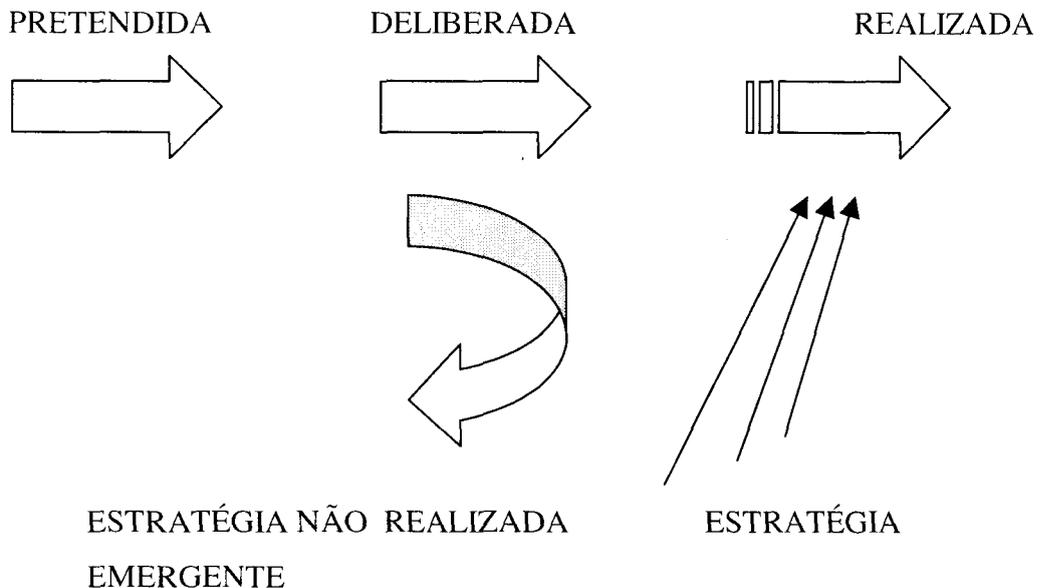


Figura 2 – Estratégias deliberadas e emergentes
 FONTE: Mintzberg, 1978 e 1994 – Adaptada

Na presente pesquisa é adotado o conceito de estratégia que incorpora as alternativas anteriormente descritas (como plano, pretexto, padrão, posição e perspectiva) mas, o estudo é fundamentado em estratégias realizadas (padrões de ações e decisões observadas no tempo), que podem ter sido **deliberadas** (pretendidas, intencionais) ou **emergentes** (padrões realizados na ausência de intenções e não pretendidas anteriormente).

Ressalte-se, ainda, que as dimensões apropriadas da estratégia são função do nível hierárquico em que ocorrem as mudanças na organização. Assim, seu foco pode ser em nível de corporação, de unidade de negócio, de âmbito inter-organizacional (alianças estratégicas, parcerias) ou de âmbito funcional. No presente estudo, tendo em vista os objetivos da pesquisa, serão consideradas apenas as dimensões no nível de corporação.

2.4 O PODER NAS ORGANIZAÇÕES

O uso do poder é o meio através do qual conflitos de interesses são, afinal, resolvidos. O poder influencia **quem** consegue **o que**, **quando** e **como** (Morgan, 1996). A maioria dos teóricos em organizações assume a definição de poder dada pelo cientista político Robert Dahl, o qual sugere que o **poder envolve habilidade para conseguir que outra pessoa faça alguma coisa que, de outra forma, não seria feita.**

O poder, geralmente investido no cargo e não na pessoa, se constitui numa força invisível e intangível dentro das organizações. Não pode ser visto e nem tocado, mas seus efeitos podem ser sentidos.

2.4.1 DEFINIÇÃO E TIPOS DE PODER

Na literatura contemporânea encontramos as seguintes definições para o termo poder: (1) ... é a capacidade de influenciar diversos resultados; ou (2) ... é a capacidade para atingir as metas ou os resultados que os que detêm o poder desejam; ou, (3) ... é a capacidade potencial de uma pessoa (ou departamento de uma organização) de influenciar outras pessoas (ou departamentos) para cumprir ordens ou fazer alguma coisa que de outro modo não fariam; ou ainda (4) ... é a capacidade de uma pessoa, ou departamento de uma organização, de influenciar outros para conseguir os resultados desejados (Daft,1998).

Na visão de Mintzberg (1983), o poder também pode ser entendido como intenção da coletividade de indivíduos, que atuam em organizações, a fazerem o que fazem. Nesta perspectiva, o autor afirma que ter uma base de poder não é suficiente, pois o indivíduo precisa agir no sentido de tornar-se um influenciador usando as bases de poder efetivas, organizando alianças, se necessário. Assim, além da dependência de recursos (físicos, monetários, políticos, informações, habilidades técnicas ou conhecimentos), usa-se, também, como bases do poder, as prerrogativas legais expressas pelas leis e regulamentos vigentes.

Etzione (idem), estudando o poder nas organizações, apresenta uma tipologia de poder que dá ênfase aos sistemas psicossociais das organizações. Sua tipologia, porém, tem como desvantagem o fato de dar pouca importância à estrutura, à tecnologia utilizada e ao ambiente externo da organização. Trata-se de uma tipologia simples e unidimensional, baseada nos tipos de controles sobre seus participantes e que classifica as organizações em:

a) **coercitivas**, nas quais o poder é imposto pela força física ou por controles baseados em prêmios ou punições; b) **utilitárias**, nas quais o poder baseia-se no controle dos incentivos econômicos e, c) **normativas**, nas quais o poder baseia-se em um consenso sobre objetivos e métodos da organização.

Uma outra tipologia de poder pode ser estabelecida a partir do conceito de liderança (aqui entendida como um **processo de influência**), através do qual podemos identificar cinco tipos de poder: a) o poder **legítimo** ou de posição, que corresponde à autoridade, atribuída pela organização ao cargo formal. É impessoal e não se baseia nas características do indivíduo; b) poder de **premiação**, que se relaciona com a capacidade de conferir recompensas, promoções ou aumento de mérito; c) poder **coercitivo**, configurado na autoridade que pode punir ou recomendar punições; d) poder **de referência**, baseado no magnetismo ou carisma pessoal e, finalmente, e) poder **do conhecimento**, derivado do maior conhecimento ou capacidade de uma pessoa para executar determinada atividade.

2.4.2 FONTES DO PODER

G. Morgan (1996), analisando a dinâmica do poder dentro da organização, identifica quatorze fontes de poder nas organizações, entre as quais, por serem consideradas pertinentes ao presente estudo, destacamos as seguintes: (a) **autoridade formal**, que é o poder legitimado, respeitado e conhecido por aqueles com quem se interage; (b) **controle dos recursos escassos**, referindo-se aos recursos necessários ao funcionamento da organização, tais como: dinheiro, materiais, tecnologia, pessoal, tendo, assim, poder quem controla esses recursos; (c) **uso da estrutura organizacional, regras e regulamentos**, criados, evocados e usados de maneira tanto proativa quanto retroativa dentro do quadro de relações de poder na organização; (d) **o controle do processo decisório**, permitindo a indivíduos ou grupos agirem de modo claro no processo de tomada de decisão com poder para exercer uma grande influência nos negócios da organização à qual pertence; (e) **controle do conhecimento e da informação**, significando que quando controlado esses recursos-chaves, uma pessoa pode sistematicamente influenciar a definição das situações organizacionais e criar padrões de dependência; (f) **habilidade de lidar com incertezas**, referindo-se às habilidades de alguns indivíduos ou grupos, ou ainda, subunidades que podem influenciar o funcionamento do dia-a-dia de uma empresa; (g) **controle da tecnologia**, que serve como instrumento de

poder, aumentando as habilidades humanas para manipular, controlar e se impor sobre o ambiente.

2.4.3 PODER E AUTORIDADE

Para Weber (1947), a cada tipo de sociedade corresponde um tipo de autoridade. “Autoridade” significa a probabilidade de que um comando ou ordem específica seja obedecida. A autoridade representa o poder institucionalizado e oficializado. “Poder” significa, para o autor, a probabilidade de impor a própria vontade dentro de uma relação social, mesmo contra qualquer forma de resistência ou qualquer que seja o fundamento dessa probabilidade.

A autoridade proporciona poder; logo, **ter autoridade é ter poder**. A recíproca, contudo, nem sempre é verdadeira, pois ter poder nem sempre significa ter autoridade. A autoridade e o poder dela decorrente depende da legitimidade, que é a capacidade de justificar seu exercício (Chiavenato, 1999).

Daft (ibidem) esclarece que o conceito de autoridade formal relaciona-se ao poder, mas é mais estreito no escopo, porque a autoridade também é uma forma para a obtenção de resultados desejados, mas somente como prescrito pela hierarquia formal e relacionamentos de subordinação. Três propriedades identificam a autoridade: 1) **a autoridade é investida em posições organizacionais**, quando as pessoas possuem autoridade conforme os cargos que ocupam não pelas suas características ou recursos pessoais; 2) **a autoridade é aceita pelos subordinados**, porque acreditam que os ocupantes dos cargos possuem o direito legítimo de exercê-la; e, 3) **a autoridade flui para baixo na hierarquia vertical**, mostrando que a autoridade existe ao longo da cadeia formal de comando, e os cargos do alto da hierarquia se revestem de mais autoridade formal que os cargos inferiores.

2.4.4 PODER VINCULADO E PODER DISCRICIONÁRIO NO SERVIÇO PÚBLICO

Os poderes administrativos nascem com a Administração e se apresentam de formas diversas, segundo as exigências do serviço público, o interesse da coletividade e os objetivos

a que se dirigem. Dentro dessa diversidade, são classificados consoante a liberdade da administração para a prática de seus atos em : **Poder Vinculado** e **Poder Discricionário**.

O **poder vinculado** é aquele que o Direito Positivo (a lei) confere ao Administrador Público para a prática de ato de sua competência, determinando os elementos e requisitos necessários à sua formalização. Nesses atos, a norma legal condiciona sua expedição aos dos constantes de seu texto. Daí se dizer que tais atos são vinculados ou regrados, significando que, na prática, o agente público fica inteiramente preso ao enunciado da lei, em todas as suas especificações. Nessa categoria de atos administrativos, a liberdade de ação do administrador é mínima, pois terá de se ater à enumeração minuciosa do Direito Positivo para realizá-los eficazmente. Deixando de atender a qualquer dado expresso na lei, o ato é nulo, por desvinculado de seu tipo-padrão.

O *poder discricionário* é o que o Direito concede ao Administrador Público, de modo explícito ou implícito, para a prática dos atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo. A discricionariedade é a liberdade de agir dentro dos limites legais e não se confunde com arbitrariedade. O poder discricionário é um instrumento largamente utilizado pelo administrador público, no exercício de suas funções.

2.5 O AMBIENTE ORGANIZACIONAL

Num sentido amplo, o ambiente é infinito e inclui tudo que existe fora da organização. É uma conceituação pela ótica da exclusão. Entretanto, a análise aqui apresentada considera somente os aspectos do ambiente em relação aos quais a organização é sensível e deve reagir para sobreviver.

Chiavenato (1999) afirma que **ambiente** é tudo o que envolve externamente uma organização ou um sistema. É o contexto dentro do qual uma organização está inserida. Como a organização é um sistema aberto, ela mantém transações e intercâmbio com seu ambiente. Isto faz com que tudo o que ocorre externamente no ambiente passe a influenciar internamente o que ocorre na organização.

Daft (ibidem) define ambiente como sendo “ todos os elementos existentes fora dos limites da organização e que tenham potencial para afetar a organização como um todo ou parte dela.”

Há dificuldade para se 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 do fato 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.

Na busca de uma definição mais precisa de ambiente organizacional, recorre-se a duas distinções analíticas elaboradas pelos estudiosos do assunto: em primeiro lugar, o **ambiente geral** *versus* o **ambiente operacional** e, em segundo lugar, o **ambiente real** *versus* o **ambiente percebido**.

2.5.1 O AMBIENTE GERAL

O **ambiente geral** (ou macro-ambiente) é o ambiente genérico e comum a todas as organizações. Tudo o que acontece no ambiente geral pode afetar direta ou indiretamente todas as organizações, porque é constituído de um conjunto de condições semelhantes para todas as organizações.

Essas condições são de ordem: a) **tecnológicas**, já que o desenvolvimento tecnológico tem influência sobre as organizações, que precisam se adaptar e incorporar tecnologias oriundas do ambiente geral para não perderem competitividade; b) **legais**, porque a legislação vigente pode afetar direta ou indiretamente as organizações, auxiliando-as ou impondo-lhes restrições às suas operações; c) **políticas**, referindo-se às decisões e definições tomadas em nível federal, estadual ou municipal, que influenciam as organizações; d) **econômicas**, constituídas pela conjuntura (inflação, balanço de pagamentos, distribuição de renda), que determina o desenvolvimento econômico ou a retração econômica, e que condicionam fortemente as organizações; e) **demográficas**, referindo-se às taxas de crescimento da população, raça, religião, sexo, idade, distribuição geográfica, que determinam as características do mercado atual e futuro das organizações; f) **ecológicas**, referindo-se ao fato de que as organizações influenciam e são influenciadas por aspectos ecológicos, tais como poluição, clima, transportes, comunicações, etc. e, g) **culturais**, para mostrar que a cultura de um povo penetra nas organizações através das expectativas e hábitos de seus participantes e de seus consumidores.

2.5.2 O AMBIENTE DE TAREFA OU OPERACIONAL

O **ambiente de tarefa** (ou operacional) é o mais próximo e imediato de cada organização. É o segmento do ambiente geral do qual uma determinada organização extrai suas **entradas** e deposita suas **saídas**. O ambiente de tarefa é constituído por: a) **fornecedores** de entradas, que fornecem todos os tipos de recursos (materiais, financeiros, humanos, tecnológicos, etc.) que uma organização necessita para trabalhar; b) **clientes ou usuários**, representados pelos consumidores das saídas da organização; c) **concorrentes**, tanto em relação aos recursos quanto em relação aos consumidores; d) *entidades reguladoras*, que regulam ou fiscalizam as atividades da organização; e) *stakeholders*, como elementos influenciadores relevantes que podem afetar ou serem afetados pelo alcance das ações da organização.

O **ambiente operacional** (ou específico) inclui, portanto, todos os fatores e as condições externas que tenham relevância imediata para a organização.

Embora o ambiente geral possa ser semelhante para todas as organizações, em uma dada região geográfica, o ambiente específico (operacional) irá variar em função da variedade de produtos ou serviços oferecidos e mercados servidos (domínio organizacional). A distinção entre o ambiente geral e o operacional depende das atividades centrais de uma dada organização (Thompson, *ibidem*).

Bowditch e Buono (*ibidem*) apresentam outra distinção analítica importante: a diferença entre o **ambiente real** (ou objetivo) e o ambiente observado por meio da percepção dos administradores – **ambiente percebido** (ou subjetivo). O **ambiente real**, 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 através de indicadores objetivos (econômico-financeiros, demográficos, mercadológicos, crescimento dos empregos). Essa realidade, objetiva, pode impor limitações ao modo de operar da empresa.

Já o **ambiente percebido** 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; “as pessoas reagem às suas percepções e não aos fatos reais.”

2.5.3 MUDANÇA E COMPLEXIDADE AMBIENTAIS COMO FONTE DA INCERTEZA

Nem todos os ambientes organizacionais são iguais; variam entre os **quase estáticos** (pouca concorrência, sem novidades tecnológicas, pouca pressão social ou política), até os **muito dinâmicos** (com mudanças rápidas e imprevisíveis, por exemplo) e a transição de um ambiente relativamente estático para um em mudança rápida pode ser bem repentina (Bowditch e Buono, *ibidem*).

Esses mesmos autores afirmam ainda que duas dimensões possibilitam avaliar o efeito das mudanças do ambiente sobre as organizações: o **grau de estabilidade** e o **grau de complexidade**. A dimensão da **estabilidade** refere-se ao ponto até onde os elementos do ambiente são dinâmicos. Os ambientes instáveis são aqueles que passam por mudanças abruptas, rápidas e por vezes inesperadas. A dimensão da **complexidade** refere-se à quantidade de elementos relevantes e 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, como por exemplo, autarquias governamentais, sindicatos, comunidades locais, acionistas, fornecedores, credores, revendedores, atuam em ambientes bastante complexos.

A análise dessas dimensões tem grande significado, porque determina o grau de incerteza que uma organização precisa enfrentar em seu ambiente. Essa incerteza se refere à falta de informações que os tomadores de decisão da organização podem ter sobre as tendências e mudanças nas condições ambientais.

A incerteza não está no ambiente ou na realidade ambiental e sim na percepção e na interpretação das organizações. Daí, ser mais adequado falar-se em **incerteza na organização**, pois o mesmo ambiente pode ser percebido de maneiras diferentes por duas organizações.

2.5.4 OS RELACIONAMENTOS ENTRE ORGANIZAÇÃO EM AMBIENTE

Com o ambiente geral, a organização mantém um relacionamento mais difuso, mas nem por isso menos complexo. Ela sofre os efeitos das mutações tecnológicas, das condições sociais, econômicas e políticas; reage a elas e, às vezes, tenta influenciá-las.

Já o ambiente operacional é composto por entidades relevantes que se relacionam diretamente com a organização e podem apoiá-la no alcance de suas funções ou então competir com ela.

Nas suas transações com o ambiente, as organizações mantêm três tipos de relacionamento: a) de **dominação**, quando a instituição dita normas e fornece recursos para outras organizações; b) de **dependência**, quando recebe influências e diretrizes de outras instituições; e c) de **interdependência**, quando estabelece relações de troca múltiplas e variadas, como fornecedores de normas e recursos e receptoras de demandas e influências. Esse relacionamento de interdependência mostra um aparente paradoxo representado pelo fato de as instituições serem ao mesmo tempo um sistema autônomo, que interage, e também dependente de um sistema maior que as regula.

2.5.5. OS STAKEHOLDERS

Desenvolveu-se recentemente uma nova perspectiva de abordagem da vida empresarial, com base na idéia de *stakeholders*, sugerindo que, além dos acionistas, proprietários, controladores, existem outros grupos com os quais a organização tem determinadas espécies de responsabilidades. Os *stakeholders* são grupos de interesses ou influenciadores.

Freeman e Reed (1983) propõem duas definições de *stakeholders*: 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 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 (Bowditch e Buono, *ibidem*).

Os *stakeholders*, portanto, fazem parte do ambiente e influenciam significativamente a atuação da empresa. Há os stakeholders externos e internos. Os empregados, os dirigentes e os acionistas, na verdade, estariam na fronteira entre externos e internos.

Pela importância no estudo das mudanças organizacionais, são abordados neste trabalho, predominantemente, os *stakeholders* externos, entre os quais destacam-se: a) **os clientes, os compradores ou os consumidores**, que não são os “donos” da empresa, mas, esta existe para satisfazer as suas necessidades, seus desejos e suas aspirações; b) **os fornecedores** dos insumos necessários à produção e em consequência à sobrevivência da empresa; c) **o Governo**, que exerce papéis diferentes em sua ação, nos diferentes países e sobre os diferentes ramos da atividade econômica; d) **os grupos de interesses especiais**, dedicados à defesa do consumidor, direitos humanos e da ecologia; e) **a mídia**, como instrumento fundamental na formação da opinião pública; f) **os sindicatos e associações de classes**, que cada vez mais aparecem com algum poder político; g) **os competidores ou concorrentes**, que, com a globalização dos mercados, estão em toda parte; h) **as instituições financeiras**, quando patrocinam qualquer movimento de mudança no seu contexto, fazem com que este contexto influencie nas organizações, tanto privadas quanto públicas; e, finalmente, i) **o ambiente internacional**, exigindo das empresas conhecimentos das características geopolíticas, econômicas, sociais de outros países, ou de onde vem a concorrência ou donde poderão vir a competir.

2.6. MODELOS TEÓRICOS NO ESTUDO DA ADAPTAÇÃO ORGANIZACIONAL

Não existe, até este momento, unanimidade nos estudos realizados quanto à definição do caráter dessa articulação organização-ambiente. Os estudiosos do assunto dividem-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 (**determinismo ambiental**), e uma **posição voluntarista**, oposta à posição anterior, sustentada pela adaptação organizacional que pode ser realizada por meio das escolhas feitas pelos administradores e que estes podem influenciar o ambiente em que operam (**escolha estratégica**).

Dentro desse contexto do conhecimento teórico serão apresentados os principais modelos de adaptação estratégica organizacional, entre os quais: o da **ecologia das populações**, o **institucional**, o da **dependência de recursos**, o **modelo racional de contingências** e o da **escolha estratégica**.

2.6.1 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. Nessa perspectiva, é o ambiente e não a gestão das organizações, que realiza a seleção: as organizações que têm a adequação apropriada ao ambiente são selecionadas e sobrevivem, em detrimento daquelas que não observam tal adequação ou que só conseguem se adequar de maneira menos apropriada (Miles, 1982).

Portanto, o modelo da ecologia das populações nega importância à escolha organizacional e minimiza a possibilidade de adaptação individual das organizações. A adaptação, neste caso, é vista como uma propriedade das populações organizacionais.

2.6.2 O MODELO INSTITUCIONAL

Essa perspectiva recebe 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. As organizações, de acordo com este modelo, são cada vez mais homogêneas dentro dos campos em que se inserem.

Esta abordagem baseia-se na suposição de que as organizações existem em campos formados por outras que lhes são similares. Esses **campos organizacionais** são compostos pelas organizações que, agregadas, constituem uma área reconhecida da vida institucional, tais como: fornecedores relevantes, consumidores de recursos e produtos, agências reguladoras e outras organizações que produzem serviços e produtos similares.

2.6.3 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). A aquisição desses recursos requer a interação com as organizações que os controlam, as quais passam a deter poder sobre as que deles necessitam.

Por isso, as organizações procuram definir estratégias que as levem a um equilíbrio entre suas ligações com outras organizações e sua própria independência. Para alcançar esse equilíbrio, estratégias alternativas são geralmente adotadas pelas organizações no gerenciamento dos recursos do ambiente externo, que são: (1) o estabelecimento de vínculos favoráveis com elementos importantes do ambiente ou (2) a adequação do domínio ambiental aos seus interesses e necessidades.

2.6.4 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, como a estratégia da organização ou seu tamanho. Assim, a organização ótima é contingente a esses fatores, que são denominados fatores contingenciais entre os quais destacam-se: as estratégias, o tamanho e a incerteza quanto à realização de tarefas e à tecnologia. Para ser efetiva, a organização precisa adequar sua estrutura aos fatores contingenciais, e, assim, ao ambiente (Donaldson, 1997).

2.6.5 O MODELO DA ESCOLHA ESTRATÉGICA

A abordagem da **escolha estratégica** é definida como o processo no qual os detentores do poder dentro da organização (a 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.

As 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), quanto por meio **proativo** (antecipando-se à formalização do 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 e localiza a organização dentro de um contexto de organizações vistas como sistemas sócio-políticos.

A abordagem da escolha estratégica entende 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, considerados os elos primários entre a organização e seu ambiente.

Segundo Miles e Snow (ibidem), uma das características importantes dessa abordagem é o conceito de **coalizão dominante**. Este termo refere-se ao grupo de tomadores de decisão existente em cada organização e cuja influência é predominante sobre o processo decisório, cabendo a esse grupo responsabilidades tanto na definição quanto na solução dos problemas.

Child (1972), ressaltando algumas características desse conceito, afirma que, em **primeiro lugar**, 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.

O conceito de coalizão dominante abre uma nova visão esclarecedora da estrutura organizacional em relação à distribuição do poder e ao processo de tomadas das decisões estratégicas, sendo este reflexo daquele e chama a atenção, portanto, de quem está fazendo as escolhas.

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.

2.6.6 DETERMINISMO E ESCOLHA ESTRATÉGICA

Considerando a escolha estratégica (voluntarismo) e o determinismo ambiental como variáveis independentes, Hrebiniak e Joyce (1985) apresentam um modelo em que essas variáveis são separadas em um *continuum* para o desenvolvimento de uma tipologia de adaptação organizacional. Os modelos simplificados, sustentados na construção conceptual de aspectos mutuamente exclusivos de causa e efeito, podem não ser suficientes para abarcar a complexidade e a riqueza do comportamento organizacional (**Figura 3**).

Especificando os tipos de comportamento organizacional correspondentes a cada um dos quatro quadrantes tem-se que:

- No quadrante I, com alta capacidade de **escolha estratégica** e baixo determinismo ambiental, a escolha estratégica determina o domínio organizacional e o ambiente operacional, indicando que a autonomia e o controle constituem regras, ao invés de exceções;
- No Quadrante II, **a diferenciação** indica que a escolha estratégica e o determinismo ambiental são altos, definindo um contexto turbulento para a adaptação organizacional;



Figura 3 - Grau de determinismo ambiental X escolha estratégica
Fonte: Hrebiniak e Joyce (1995)

- No Quadrante III, há **a escolha indiferente**, constituindo um ambiente caracterizado por baixa escolha estratégica e baixo determinismo ambiental. As mudanças podem ser rotuladas como **escolha indiferente** na medida em que as organizações, aparentemente, não apresentam estratégias coerentes para levarem vantagem com condições ambientais episódicas.
- No Quadrante IV, **a seleção natural**, no qual o alto grau de determinismo ambiental e a baixa capacidade de escolha estratégica indicam as condições ou hipóteses que caracterizam a abordagem à adaptação denominada **ecologia das populações** ou **seleção natural**.

Pode-se inferir que a interdependência e as interações entre a escolha estratégica e o determinismo ambiental definem a adaptação; cada um, isoladamente, é insuficiente, pois ambos são necessários a uma descrição satisfatória da adaptação organizacional. Infere-se, ainda, que a adaptação é um processo dinâmico que resulta da força relativa e do tipo de poder ou dependência entre organização e ambiente.

A análise da adaptação organizacional das diversas estruturas utilizadas pelo Banco Central do Brasil, nos diversos períodos históricos identificados pelo estudo, posiciona a organização no modelo teórico apresentado, avaliando-se as conseqüências desse posicionamento.

2.7 ADAPTAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES

O processo dinâmico de ajustamento às mudanças e incertezas ambientais é bastante complexo, envolvendo inúmeras decisões e procedimentos 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 prever, o processo de adaptação organizacional.

A visão desses estudiosos 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 desse quadro, Miles e Snow (ibidem) apresentam um instrumental teórico composto por duas partes principais: *a primeira* é um modelo geral do processo de adaptação que descreve as decisões necessárias à manutenção de um efetivo alinhamento da organização com seu ambiente (**ciclo de adaptação**) e, *a segunda*, uma tipologia organizacional que contempla os diversos padrões de comportamento adaptativo usados pelas organizações dentro de um agrupamento (**tipos estratégicos**).

Miles e Snow argumentam, ainda, que mudanças organizacionais bem sucedidas, além do instrumental teórico, requerem, também, uma adequada teoria de gestão.

O modelo do **ciclo de adaptação**, segundo esses autores, permite compreender o processo pelo qual as organizações se ajustam continuamente aos seus ambientes e tem a finalidade de apresentar a natureza e as inter-relações dos problemas-chaves 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**, *todos* representados na **Figura 4**, abaixo.

O **problema empresarial** está voltado ao desenvolvimento de inovações, com o intuito de fortalecer a posição competitiva da empresa, elaborando 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 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 e, geralmente, são abordados por muitas empresas, na seqüência acima apresentados, embora o ciclo possa ser trabalhado a partir de qualquer um dos três pontos.

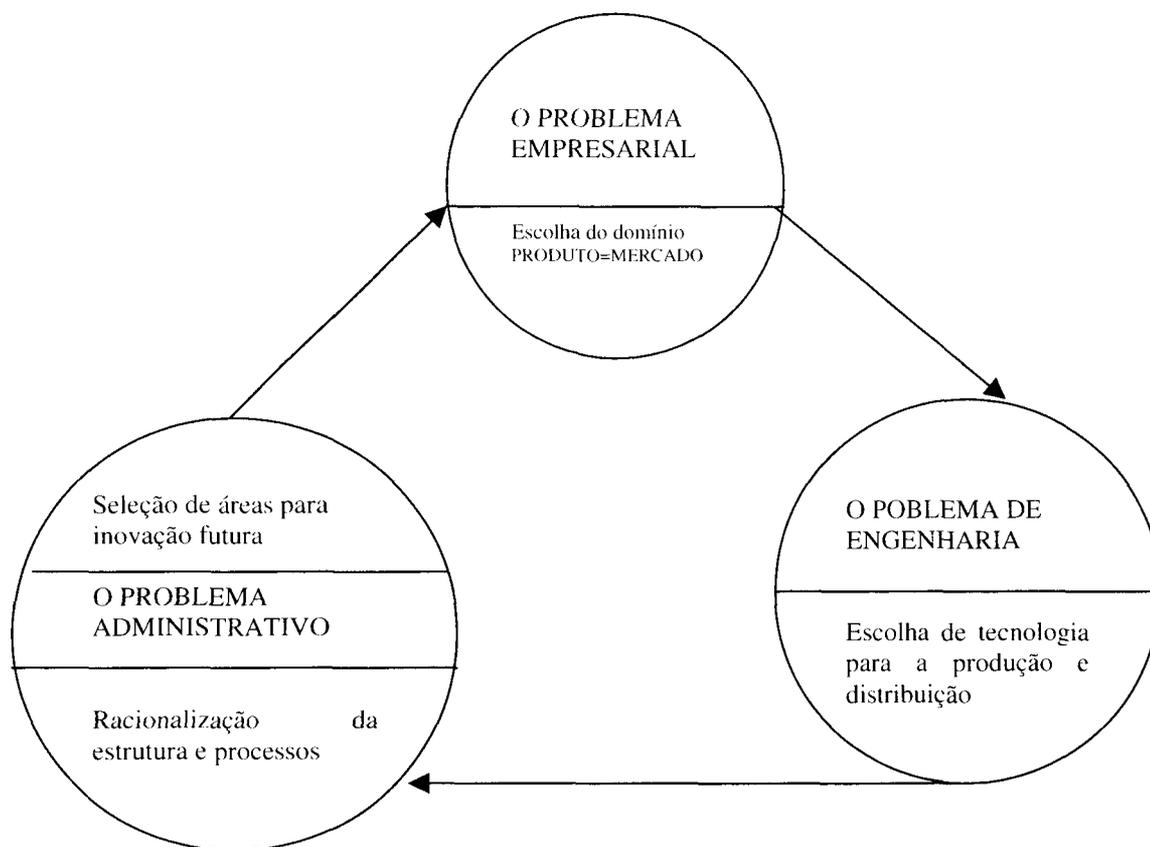


Figura 4 - O ciclo de adaptação estratégica
 Fonte: Miles e Snow, 1978 (adaptado)

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 a sua estratégia. São os tipos **defensivo, explorador, analista e reativo**.

O tipo **defensivo** se configura em organizações 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 método de operação. Ao contrário, devotam atenção prioritária à melhoria da eficiência das operações vigentes.

Exploradoras são organizações que 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.

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

Nas organizações **reativas**, os dirigentes dos níveis mais altos da hierarquia freqüentemente 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 ajustamentos de qualquer tipo, a não ser que se vejam forçadas por pressões ambientais.

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

Esta revisão das principais teorias sobre organizações, abordando estruturas, estratégias, poder nas organizações, ambiente organizacional e modelos teóricos utilizados no estudo da adaptação organizacional estratégica, constitui o referencial teórico que fundamenta a presente pesquisa. O Capítulo III, a seguir, apresenta a Metodologia utilizada no presente trabalho, incluindo, ao final, a definição de alguns termos utilizados no mercado financeiro e, na última seção, uma síntese de como está organizado o documento.

CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA

Este capítulo apresenta a metodologia utilizada na realização do presente trabalho. Em linhas gerais, define a forma e o modo como a pesquisa foi desenvolvida para que os objetivos propostos sejam atingidos e a pergunta formulada ao problema seja adequadamente respondida.

O trabalho de campo, envolvendo a coleta, o tratamento e a análise de dados, configura uma pesquisa marcadamente qualitativa, na qual técnicas de coletas de dados, tais como entrevistas, análise documental e métodos de observação, foram utilizadas durante todo processo.

A Seção 1 trata da **pesquisa como estudo de caso** singular, onde, além de conceitos apresentados por alguns autores, são relacionadas as principais características do “estudo de caso”, como instrumento metodológico adequado a este tipo de pesquisa.

A Seção 2 refere-se à **abordagem qualitativa** da pesquisa que, no entendimento de alguns autores, envolve grande interatividade entre pesquisador e situação pesquisada, durante todo o processo da análise institucional.

A Seção 3 trata da **perspectiva contextualista** da pesquisa, destacando a metodologia qualitativa, com estudo de caso, em cuja organização do documento produzido é aplicado o procedimento de Pettigrew, como modelo utilizado em estudos sobre mudanças organizacionais.

A Seção 4 trata do **posicionamento da pesquisa**, tanto em relação à organização, objeto do estudo de caso, quanto ao contexto da Administração Pública, destacando que o foco principal desse estudo é conhecer o processo de adaptação da estrutura organizacional do Banco Central, no período especificado, buscando, simultaneamente, o enquadramento e adequação a um modelo de adaptação.

A Seção 5 traz as **limitações da pesquisa**, destacando que, por se tratar de uma pesquisa na área das ciências sociais, a mesma está sujeita, em princípio, à limitação que lhe é inerente, descrita pelo corolário do Princípio da Incerteza..

As Seções 6 e 7 referem-se à **operacionalização da pesquisa**, tratando, inicialmente, das técnicas de coleta de dados (de fontes primárias e secundárias) e, em seguida, aos aspectos relacionados com a análise e interpretação dos dados coletados.

Finalmente, a Seção 8 contém a **definição dos principais termos** eventual ou freqüentemente utilizados no presente trabalho.

3.1 A PESQUISA COMO UM ESTUDO DE CASO SINGULAR

A formulação do problema da pesquisa, apresentado anteriormente, delimitou a análise do processo de adaptação da estrutura organizacional estratégica ao caso do Banco Central do Brasil, no período 1964 – 2000, configurando, assim, do ponto de vista metodológico, um estudo de caso singular, de natureza qualitativa.

Merriam (1998) 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 e o interesse do estudo “ se concentra mais no processo do que no resultado, mais no contexto do que numa variável específica, mais em descobrir do que em confirmar.”

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 até entrevistas, podem ser utilizados num estudo de caso, embora algumas 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.

Ainda, segundo Merriam (1998), o estudo de caso pode ser caracterizado como sendo “particularista, descritivo e heurístico.” É “particularista”, quando seu foco concentra-se numa particular situação, evento, programa ou fenômeno; é “descritivo”, quando o produto final do estudo de caso é uma rica descrição do fenômeno em análise e, finalmente, é “heurística” quando 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.

Utilizando a tipologia do estudo de caso apresentada por Merriam (ibidem), pode se classificar a presente pesquisa como sendo histórica, porque descreve o processo de adaptação de uma instituição, ao longo de um determinado período, focalizando a evolução de sua estrutura organizacional.

Triviños (1987) menciona que o estudo de caso é uma categoria de pesquisa cujo objetivo é uma unidade que se analisa profundamente, e cita algumas características deste

tipo de estudo, que são: a) trata-se de um tipo de pesquisa de cunho mais qualitativo que se caracteriza geralmente pelo emprego de uma estatística simples e elementar no tocante a mensuração dos dados, e b) existem duas circunstâncias que normalmente envolvem o estudo de caso: a natureza e abrangência da unidade; e/ou a complexidade do estudo determinada pelo suporte teórico que orienta o pesquisador.

A presente pesquisa é caracterizada como um estudo empírico, do tipo exploratório, explicativo que permite analisar a configuração estrutural adotada pelo Banco Central do Brasil, no período 1964 a 2000. Nesse estudo são considerados os fatos históricos que levaram ou determinaram a configuração estrutural da Instituição nos diversos períodos ou fases identificados.

Quanto à finalidade geral, classifica-se como um estudo de caso interpretativo, uma vez que, além de descrever o fato observado e o que as pessoas entrevistadas apresentam em suas entrevistas, a pesquisa procura explicar as mudanças ocorridas no período, suas causas e conseqüências, identificando, inclusive, os *stakeholders* relevantes.

No estudo qualitativo, nem hipóteses nem esquemas de inquirição são estabelecidos *a priori*, o que aumenta a complexidade do exame à medida que se aprofunda o assunto.

3.2 A ABORDAGEM QUALITATIVA

Thiollent (1997) entende que na pesquisa quantitativa, o conhecimento é produzido formal e rigorosamente, porém é incapaz de identificar sutilezas de determinadas situações da pesquisa. Por outro lado, a pesquisa qualitativa parte de questões amplas que irão definindo-se na medida em que os estudos são desenvolvidos e envolve dados descritivos através de processos interativos pelo contato do pesquisador com a situação pesquisada.

Merriam (ibidem) identifica algumas outras características comuns a todos os tipos de pesquisa qualitativa, dentre as quais destaca a seguinte: “o pesquisador constitui o instrumento primário para a coleta e análise de dados.”

Para Taylor e Bogdan (1984), o termo pesquisa qualitativa refere-se de forma abrangente à pesquisa que produz dados descritivos, ou seja, palavras escritas, ou faladas pelas pessoas e seu comportamento observável. Segundo os referidos autores, a pesquisa qualitativa é humanista e indutiva, focalizando pessoas, cenários e grupos, de modo

holístico, além de procurar compreender as pessoas, levando em conta o quadro de referências delas próprias.

3.3 A PERSPECTIVA CONTEXTUALISTA DA PESQUISA

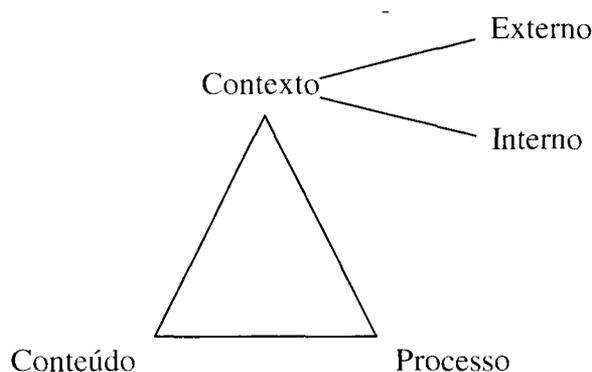
O presente trabalho adota uma abordagem contextualista, uma vez que a análise do processo de adaptação da estrutura organizacional do Banco Central, no período 1964 a 2000, sustenta-se no foco histórico, processual e contextual dos fatos e fenômenos, identificando os aspectos antecedentes e as conseqüências das mudanças observadas na Instituição, emprestando, a eles, “forma” e “significação”.

Para isso, será utilizada, como ferramenta de análise de mudança organizacional, o procedimento de Andrew M. Pettigrew, por ser abrangente e permitir a inclusão dos diversos conceitos abordados no referencial teórico.

Pettigrew sugere uma forma de pesquisa de caráter contextualista e processual, esclarecendo que a análise contextualista completa deve ter as seguintes características: a) deve ter um conjunto de níveis de análise, claramente delineados e, teoricamente e empiricamente, ligados; b) requer uma descrição clara do processo, ou processos sob exame. Na análise processual, a organização ou qualquer outro sistema social é explorado como um sistema contínuo, com um passado, um presente e um futuro; c) a análise processual requer uma teoria (ou teorias) que dirija o processo, e d) as variáveis contextuais na análise vertical são ligadas ao processo sob observação na análise horizontal.

Assim, a análise contextualista (no modelo de Pettigrew) envolve questões de **conteúdo**, **contexto** (interno e externo) e **processo** de mudança, juntamente com as interconexões entre essas categorias analíticas.

O autor conceitua **conteúdo** como sendo os aspectos ou as áreas sob transformação, tais como tecnologia, pessoal, produtos, cultura organizacional etc. O **contexto externo** compreende o ambiente econômico, social, político e competitivo, no qual a organização opera. O **contexto interno** é configurado pela estrutura e pela cultura organizacionais, além do contexto político interno. O **processo** de mudança se refere às ações, reações e interações das várias partes interessadas, enquanto procuram mover a empresa de seu estado presente para o futuro.



De um modo simplificado, pode-se dizer que o “**o quê**” da mudança está no seu conteúdo; muito do “**porque**” é derivado da análise dos contextos interno e externo, e o “*como*” da mudança pode ser entendido pela análise do processo.

No presente trabalho, por analogia, o “o quê” da mudança estaria nas diversas estruturas organizacionais identificadas durante o período em exame; o “porque” refere-se ao ambiente e aos *stakeholders*, como fatores determinantes e/ou influenciadores na definição das estruturas e, finalmente, o “como” da mudança descreve o processo de adaptação organizacional da Instituição, no período examinado, às mudanças ambientais.

3.4 POSICIONAMENTO DA PESQUISA

A presente pesquisa teve por objetivo central determinar qual foi o processo, como se desenvolveu e quais fatores que influenciaram na adaptação da estrutura organizacional do Banco Central do Brasil, no período 1964-2000. Trata-se de um **estudo de caso** que aborda a história da organização de forma longitudinal, no qual se analisa o conteúdo e o processo de evolução das mudanças em sua estrutura organizacional, no período indicado, considerando as influências dos contextos externo e interno.

Não se pretendeu, aqui, estabelecer generalizações válidas para o conjunto de Instituições Públicas, de um modo geral ou para o Setor Financeiro do País, em particular. O que se buscou foi identificar e descrever o processo de adaptação ocorrido na Instituição Banco Central, avaliar sua inter-relação com o ambiente, verificar as proposições teóricas que

o possam explicar as mudanças e, se possível, construir um modelo do processo de adaptação, referenciado na análise histórica realizada e na literatura existente.

3.5 AS LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Inicialmente é importante ressaltar que, como se trata de uma pesquisa na área das Ciências Sociais, estão presentes, sempre, os efeitos do Princípio da Incerteza (Heisenberg), a partir do qual infere-se o seguinte corolário, aplicável a essas ciências: “Nenhuma descrição de qualquer fato ou fenômeno social representa a configuração deste fato ou fenômeno sem a presença do observador”

A extensão e a abrangência da pesquisa estão, também, limitadas pelo fator tempo utilizado no levantamento de dados e realização de entrevistas. Não serão obtidos dados primários e/ou secundários a nível de Unidades Regionais do Banco que, embora estejam técnica e administrativamente subordinadas à Unidade Central, podem ter situações específicas, determinadas por características regionais específicas.

Cabe registrar que, embora o Banco Central se constitua em instituição única, no país, com características específicas que o diferenciam dos demais órgãos da Administração Pública, as conclusões do estudo podem, com as limitações pertinentes, serem aplicadas a outras instituições públicas, mas não de forma generalizada. Portanto, permite aplicações, mas não generalizações.

3.6 TÉCNICAS DE COLETA DOS DADOS

Os dados foram coletados de fontes primárias e secundárias. Os dados primários foram coletados por meio de entrevistas semi-estruturadas com pessoas selecionadas de acordo com critérios definidos mais adiante (Seção 4.1). As entrevistas, aqui entendidas como um diálogo entre entrevistado e entrevistador, na busca de informação e de dados para a pesquisa, foram conduzidas, todas, pelo próprio investigador. Antes do início da entrevista, foi apresentado ao entrevistado um roteiro básico sobre os assuntos que se desejava abordar,

obtendo-se, assim, respostas e/ou comentários mais uniformes por parte de todos os entrevistados.

Em relação às fontes secundárias, a principal técnica utilizada foi a análise documental feita em cima de leis, normas, regulamentos, manuais e demais documentos escritos que compõem a documentação oficial pertinente e necessária à administração do Banco Central.

3.7 COLETA E ANÁLISE DOS 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 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 de 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 (Meriran, *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.

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. 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*).

Os dados para a realização do presente trabalho, foram, portanto, extraídos de boletins, publicações especializadas, relatórios oficiais, cadernos especiais e econômicos de jornais, dentro outros, e da literatura sobre administração pública e sistema financeiro, bem como de entrevistas pessoais, devidamente estruturadas, o que permitiu o estabelecimento de

um quadro sobre o desenvolvimento e evolução institucional, e também a identificação das diversas fases caracterizadoras das estruturas organizacionais adotadas pelo Banco, no decorrer de sua existência.

A identificação das fases, pôde ser feita por intermédio da análise e interpretação dos dados, coletados nos moldes do método empregado na etapa inicial, cotejados com os momentos históricos examinados e também dos fatores determinantes das adaptações estruturais.

3.8 DEFINIÇÃO DOS PRINCIPAIS TERMOS

Esta seção apresenta a definição dos principais termos, os quais são, eventual ou freqüentemente, utilizados neste trabalho. Ao longo do documento, outros termos poderão ter suas definições explicitadas, quando e se necessário.

- **Adaptação organizacional estratégica:** Resultado da articulação das capacidades organizacionais com as contingências do ambiente, abrangendo tanto o comportamento organizacional proativo quanto o reativo (Hrebiniak e Joyce, 1985).
- **Administração pública:** Compreende o conjunto de órgãos, funções e atividades organizadas para viabilizar o alcance dos objetivos fundamentais ao fortalecimento da Nação e promover o progresso político, social e econômico.
- **Decisões estratégica:** São aquelas que determinam a direção geral de um empreendimento e, em última análise, sua viabilidade à luz do previsível, considerando o imprevisível, bem como as mudanças desconhecidas que possam ocorrer em seus ambientes mais importantes e ajudam formar as metas do empreendimento e delinear os amplos limites nos quais a entidade opera.
- **Inflação Inercial:** É o processo inflacionário intenso, gerado pelo reajuste pleno de preços, conforme a inflação observada no período imediatamente anterior.
- **Intermediação financeira:** É o processo pelo qual as poupanças são acumuladas pelas instituições financeiras e então emprestadas ou investidas (Lawrence Gitman, 1987).
- **Instituição financeira:** "... pessoas jurídicas públicas e 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” (Lei 4.595/64 – Art. 17). “...equiparam-se às instituições financeiras as pessoas físicas que exerçam qualquer das atividades referidas neste Artigo, de forma permanente ou eventual.” (Parágrafo único do Art. 17, Lei 4.595/64).

- **Meios de pagamentos:** No **conceito de moeda M1**, são os ativos monetários representados pelo papel-moeda em poder do público mais os depósitos a vista nos bancos comerciais (públicos, privados, BB, CEF); **no conceito M2**, inclui, além do M1, os títulos públicos em poder do público (fora do sistema bancário) e os saldos dos fundos de curto prazo; **no conceito M3**, inclui, além do M2, os depósitos em cadernetas de poupança; e, **no conceito de moeda M4**, inclui, além do M3, os depósitos a prazo fixo (CDB, RDB) e demais títulos privados (Letras de Câmbio, Letras Hipotecárias, etc).
- **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).
- **Mudança estratégica:** Diferenças identificadas em uma ou mais dimensões da estratégia, observadas empiricamente ao longo do tempo (Pettigrew, 1987).
- **Processo:** É um conjunto de atividades determinadas a produzir produtos ou serviços desejados pelos clientes de acordo com uma lógica pré-estabelecida e com agregação de valor. O conceito de processo pode ser resumido como sendo **um conjunto de atividades que transforma entradas conhecidas e saídas desejadas**.
- **Sistema:** É um todo unitário, com objetivo certo e definido, constituído de partes interdependentes, inter-relacionadas e interatuantes, denominadas subsistemas.
- **Spread:** Remuneração do intermediário financeiro correspondente à diferença entre a taxa de captação (taxa paga em remuneração aos depósitos) e a taxa de empréstimo (taxa cobrada ao tomador, pelo uso do capital).
- **Stakeholders:** Indivíduos ou grupos que podem afetar ou serem afetados pelo alcance dos objetivos organizacionais (Freeman e Reed, 1983).

Na seqüência, o Capítulo IV, **Resultados**, com o relatório da pesquisa analisando e descrevendo o processo de adaptação do Banco Central do Brasil, no período sob exame.

CAPÍTULO 4 - RESULTADOS

Este capítulo trata especificamente dos resultados da investigação sobre o processo de adaptação da estrutura organizacional do Banco Central do Brasil, no período 1964 -2000. Constitui, assim, a parte fundamental do presente estudo, por oferecer resposta à questão formulada ao problema da pesquisa e tornar concreto o objetivo geral de identificar, descrever e analisar as modificações na estrutura organizacional dessa Instituição, no mencionado período, diante das mudanças ambientais.

A Seção 1, traz a definição dos **períodos estratégicos** identificados a partir da pesquisa documental, das entrevistas e de observações sobre os eventos significativos na história da Instituição objeto do estudo.

A seção 2, trata do **ambiente organizacional** caracterizado e descrito através da análise do ambiente geral, representado por fatores e condições que afetam a todas as organizações e do ambiente operacional, representado pelo Sistema Financeiro Nacional.

A Seção 3, apresenta as **características da organização**, descrita como uma Instituição Pública integrante do Sistema Financeiro Nacional, com missão, objetivos e funções definidos.

A Seção 4, apresenta o **processo de adaptação do Banco Central**, descrevendo os eventos relevantes, caracterizando as mudanças ocorridas e analisando teoricamente o período.

4.1 PERÍODOS ESTRATÉGICOS DE ADAPTAÇÃO DO BANCO CENTRAL

Seguindo a metodologia definida no Capítulo III, para explicar o processo de adaptação da estrutura organizacional do Banco, a presente pesquisa adotou como ferramenta de trabalho as categorias analíticas propostas por Pettigrew (1987): **conteúdo**, **contexto** (interno e externo) e **processo**. Essa categorização parte do pressuposto de que a formulação do conteúdo de uma mudança presume, inevitavelmente, controlar e gerir o seu contexto e conhecer o seu processo, por serem partes interdependentes.

A configuração dessas categorias analíticas são tratadas ao longo do texto desta dissertação, da seguinte forma: o **conteúdo** das mudanças (o que) está presente neste Capítulo, tanto na descrição dos fatos e eventos relevantes quanto da análise teórica, na qual as estruturas organizacionais adotadas pelo Banco são realçadas; o **contexto externo** é descrito na Seção 1 deste Capítulo que trata do **Ambiente Organizacional**, com a caracterização do ambiente geral e do ambiente operacional; o **contexto interno** é descrito na Seção 2, com o título **Caracterização da Organização**, e, também, através do estudo de cada período estratégico, onde são identificados, analisados e descritos as estruturas adotadas, os eventos e os *stakeholders* relevantes que marcaram cada fase ou desenho organizacional adotado pelo Banco. Completando o conjunto das referidas categorias, é apresentado o **processo** das mudanças, descrito ao longo deste Capítulo, através das ações, reações e interações entre os elementos que movem a organização de seu estado atual para um estado futuro, no seu processo de adaptação a cada nova situação.

Ainda de acordo com a metodologia definida, a coleta de dados se processaria através da análise documental, feita em cima de leis, normas, regulamentos, manuais e demais documentos escritos, oficiais do Banco e de entrevistas semi-estruturadas, com pessoas selecionadas de acordo com critérios especificados mais adiante.

Na pesquisa documental constatou-se, porém, que embora os Votos (submetidos ao Conselho Monetário Nacional) não tenham sido incluídos na documentação relacionada no Capítulo III, seção 3.6, constituíram-se na principal fonte primária da coleta de dados para o presente trabalho. Voto é o documento oficial, utilizado pelo Banco Central para encaminhar à apreciação do Conselho Monetário Nacional, proposições, entre outros assuntos, de mudanças em sua estrutura organizacional e administrativa.

Utilizando como parâmetros de pesquisa as palavras-chaves **estrutura, estruturação, reestruturação, reorganização**, como identificadoras do assunto, e considerando apenas os votos aprovados por aquele Conselho, apurou-se que, no período 1964-2000, foram processadas mais de duas mil modificações na estrutura organizacional do Banco Central do Brasil.

Registre-se que a maioria dessas alterações tratou de mudanças realizadas no âmbito operacional e visaram, predominantemente, a adequação de cargos e funções nos níveis intermediário e operacional. Para os objetivos do presente trabalho, entretanto, interessam apenas as mudanças realizadas no nível estratégico e que se constituíram em significativas alterações na estrutura organizacional do Banco. Por este critério, aquele número reduziu-se

para cerca de noventa, o que é considerado ainda um número elevado para se fazer um estudo na forma da metodologia proposta.

Em relação às entrevistas, na definição da amostra estabeleceu-se, como critérios, entre outros, que seriam entrevistados funcionários: a) com mais de vinte anos de trabalho no Banco, detentores ou não de função comissionada; b) com qualquer tempo de Banco, mas que ocupam (no momento) cargos de chefia nas áreas de Recursos Humanos, Planejamento e Secretaria; c) aposentados que tenham ocupado cargos relevantes na Instituição, e, finalmente, d) dirigente de entidade representativa dos funcionários (associação e/ou sindicato).

Com base nesses critérios foram entrevistados dez funcionários, dos quais sete trabalham na Sede e três nas representações regionais. Chamou a atenção o fato de que a maioria dos entrevistados descreveu as principais mudanças organizacionais no Banco, através do que chamam de "grandes momentos" vivenciados pela Instituição ao longo de sua existência. A seguir alguns depoimentos que configurariam a existência desses grandes momentos do banco.

O entrevistado número 3, referindo-se a esses "grandes momentos" afirma:

"O Banco foi, no seu início, apenas mais um órgão público federal que, embora responsável pela condução da área financeira do governo, pouco representava para a sociedade. Até meados da década de 80 o nome do Banco Central era mais lembrado pela sua participação nas negociações da dívida externa que representativo de uma autoridade monetária. Com o plano cruzado (1986), iniciou-se o processo de reconhecimento, mas foi com o Plano Collor (1990) que o Banco marcou sua presença no cenário nacional, participando ativamente na condução de sua política econômica e no atendimento à sociedade. Recordo-me de que as pessoas, nesse período, procuravam o Banco para esclarecer dúvidas sobre praticamente tudo, inclusive sobre as atividades não da alçada do Banco Central."

Argumentando de forma bastante semelhante, o entrevistado número 11 manifesta-se com o seguinte registro:

"Houve algumas dificuldades para o Banco Central na implementação do Plano Collor, mas que resultaram também de incorreções na elaboração de textos de algumas medidas provisórias editadas, como por exemplo aquela que tratava de juros no pagamento de títulos, que, conforme a norma deveriam ser calculados (e pagos) até a data do vencimento, ao invés da data do pagamento. Isso permitia que os devedores ao pagarem suas contas com atraso, questionassem a validade da cobrança de juros no período entre as datas do vencimento e do pagamento."

Referindo-se a grandes acontecimentos ocorridos no plano interno, o entrevistado número 3 menciona que:

"Na virada dos anos 70, ocorreu a primeira grande mudança interna, mexendo muito fortemente com o funcionalismo, quando foram editadas portarias definindo a reorganização de estruturas e funções do Banco. Posteriormente, tivemos o planejamento institucional, a partir de 1992 e o RJU (Regime Jurídico Único), em 1996."

Para o entrevistado número 1 o Banco atingiu sua maturidade a partir de 1994. Afirma que:

“Com o plano real o banco atingiu sua maturidade e, portanto, teve condições de atuar com maior eficiência”, especialmente no atendimento às demandas da sociedade.”

Tratando especificamente das atividades de fiscalização exercidas pelo Banco, o entrevistado número 9 assim se manifesta:

“É importante registrar que o Banco sempre manteve uma postura firme em relação ao Sistema Financeiro Nacional. As atividades de fiscalização e saneamento do sistema foram desenvolvidas independente da política econômica e da liderança vigentes. Embora, ainda não muito bem reconhecido pela sociedade, a implementação de ajustes no sistema bancário, nos últimos 15 anos foi relevante para a manutenção da credibilidade do sistema e ao processo de estabilização econômica do país.”

Ainda a propósito das mudanças no âmbito interno do Banco, o entrevistado número 10, entende que:

“Para nós funcionários, acredito que no período 1964-2000, ocorreram, no mínimo três grandes momentos: O primeiro na virada dos anos 70, quando o banco definiu e implementou uma grande reorganização administrativa; o segundo teria ocorrido no final dos anos 70 e início de 80, com a abertura de concursos públicos, que não eram realizados fazia mais de 12 anos; e, a terceira com o RJU, em 1996, que enquadrou os funcionários do Banco Central como funcionários públicos.”

O que se constatou com as demais entrevistas e, também, com a análise documental, é que esses “grandes momentos” configuram períodos nem sempre coincidentes com as alterações formais na estrutura organizacional, mas, com certeza, constituíram momentos decisivos na história do Banco.

Nesses casos, o processo de adaptação da Instituição envolveu mais os aspectos postura, comportamento, identidade e cultura organizacional, que o desenho de sua estrutura, formal e legalmente definida.

A característica de relevância da Instituição Banco Central do Brasil, sob o ponto de vista dos funcionários, é corroborada pela sociedade, na medida em que, cada vez mais tem se utilizado dos serviços prestados pelo Banco. A atuação das CAPs (Centrais de Atendimento ao Público) em suas diversas formas de atendimento comprovam esse fato.

Referindo-se a Instituição Banco Central, após a última mudança em sua estrutura organizacional (agosto/99), o entrevistado número 1 expressa sua visão nos seguintes termos:

“A redução dos quantitativos de cargos e funções foi efetivamente sentida nas regionais. As medidas adotadas na última mudança levam a crer que o caminho que está sendo traçado visa uma alteração mais profunda do eu deva ser o Banco Central. As discussões em torno da criação de uma Agência de Fiscalização permitem supor que o BC busca definir uma estratégia mais enxuta que esteja voltada para a política monetária, ficando a cargo dessa Agência as demais atividades hoje executadas pelo Banco.”

Conjugando os resultados das entrevistas com os da pesquisa documental, foi possível estabelecer e delimitar períodos históricos, identificados pela ocorrência de fatos e eventos relevantes de características homogêneas, que influenciaram a definição das

diversas configurações estruturais. Esses períodos e os respectivos eventos mais significativos estão sintetizados no **Quadro 1**, abaixo.

Quadro 1 - Períodos estratégicos de adaptação do Banco Central do Brasil (1964-2000)

PERÍODO	ANO	FATOS / EVENTOS RELEVANTES
I	1964-1974	Implantação do Banco e definição da 1ª estrutura organizacional
II	1974-1980	Consolidação institucional / identidade própria
III	1980-1990	FMI – planos de estabilização / reorganização sistema bancário
IV	1990-1994	Hiperinflação / ajustes bancos oficiais / planejamento estratégico
V	1994-1998	Plano Real / Crises e ajustes bancários / PROER e PROES / RJU
VI	1998-2000	Crise cambial / ajustes SFN / Planejamento institucional

O estabelecimento e a delimitação desses períodos, além da finalidade metodológica de auxiliar no entendimento de momentos importantes na evolução histórica da Instituição, permitem identificar, também, seus relacionamentos com os diversos eventos registrados ao longo de sua existência, tanto no ambiente operacional quanto no ambiente geral.

Ressalte-se que tais períodos identificadores das estruturas organizacionais não são mutuamente exclusivos, podendo ter ocorrido durante um deles fenômenos ligados a outro(s). Além disso, é difícil estabelecer precisamente as datas de início e fim de cada fase devido ao grande número de eventos ocorridos e à diversidade de épocas consideradas.

A seguir, a Seção 1 descrevendo o **ambiente organizacional** (geral e específico); a Seção 2 apresentando as **características da organização** e a Seção 3 relatando o **processo de adaptação** da estrutura organizacional do Banco Central do Brasil no período sob exame.

4.2 O AMBIENTE ORGANIZACIONAL

A partir do conceito de organização como sistema aberto, o presente capítulo trata do ambiente como elemento fundamental na compreensão do processo de adaptação da estrutura organizacional do Banco Central. Embora reconhecendo ser o ambiente infinito, e que pode incluir tudo o que existe fora da organização, a análise do ambiente organizacional, aqui apresentada se limita aos aspectos do ambiente em relação aos quais a organização é sensível e deve reagir para sobreviver.

A análise do ambiente, onde se insere a organização, já teve sua importância salientada nesta dissertação, 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 até então apresentadas. Eventuais divergências restringem-se, quase que exclusivamente, ao grau e à 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 a concepção de que aos detentores do poder nas organizações é facultado decidir os cursos da ação estratégica das mesmas, podendo inclusive, criarem o ambiente em que atuam (**modelo da escolha estratégica**).

A Subseção 1 aborda o **ambiente geral**, configurado pela análise e caracterização dos fatos e eventos registrados nos âmbitos nacional e internacional e a Subseção 2 trata do **ambiente operacional**, descrito por fatores ocorridos no âmbito nacional, especialmente do Sistema Financeiro Nacional, e que direta ou indiretamente influenciam as decisões tomadas pelos administradores do Banco. A análise desses dois ambientes, constitui o exame e caracterização do contexto externo das mudanças estruturais da organização na forma categorizada por Pettigrew (ibidem).

4.2.1 O AMBIENTE GERAL

Abrange os fatores, as tendências e as condições gerais que afetam a todas as organizações em um determinado espaço geográfico, abarcando os aspectos tecnológicos, sociais, políticos, econômicos, demográficos, culturais e ecológicos, além da estrutura legal (BOWDITCH e BUONO, ibidem).

Em função de peculiaridades inerentes à organização, objeto do presente estudo de caso (uma instituição Pública Federal, componente e reguladora do Sistema Financeiro Nacional), dar-se-á prioridade à descrição dos aspectos econômicos e políticos mais significativos que caracterizaram parcialmente o ambiente geral, vivenciado pelo Banco Central do Brasil, no período 1964-2000, sem deixar de incluir, entretanto, menções eventuais a outros aspectos, considerados relevantes para a consecução dos objetivos da presente pesquisa.

4.2.1.1 A Conjuntura Econômica e a Instabilidade Política do Início dos Anos 60

Após um período de intenso crescimento do PIB, entre 1956 e 1962, a economia brasileira sofreu uma desaceleração que perdurou até 1967. Entre 1962 e 1967, a taxa média de crescimento do PIB caiu para apenas 1,1 %, o que correspondia à metade daquela alcançada no período anterior. A inflação disparou, atingindo uma taxa anual de 90% em 1964, considerada extremamente alta naquela época.

Sob o aspecto político, a partir da posse e precoce renúncia do presidente Jânio Quadros, a sociedade brasileira atravessava um período de grande instabilidade que resultou na interrupção do processo político democrático e na instauração da ditadura militar, em 1964. A política de estabilização proposta pelo governo João Goulart, com o Plano Trienal de Celso Furtado, fracassara, agravando a crise econômica e aumentando o seu desgaste político. O **Quadro 2**, a seguir, reflete a situação econômica nesse momento. Quadros semelhantes, com a mesma finalidade, serão apresentados ao longo do texto.

Quadro 2 – Inflação, dívida externa e evolução do PIB 1960-1964

ANO	INFLAÇÃO (IGP-DI)	DIV. EXTERNA (US\$ bilhões)	EVOLUÇÃO DO PIB (%)
1960	30,45	3,1	9,40
1961	47,79	3,1	8,60
1962	51,68	3,2	6,60
1963	79,87	3,2	0,60
1964	92,10	3,1	3,40

Fontes: FGV e Banco Central do Brasil

4.2.1.2 As Mudanças Institucionais do Período 1964 a 1967

A ação militar iniciada em 31 de março de 1964 dissolveu o governo Goulart, rompeu com instituições sustentadas na constituição de 1946 e conduziu ao governo uma nova administração, composta, principalmente, de militares e tecnocratas, sob a chefia do General Humberto de Alencar Castelo Branco.

O regime militar assumiu a direção do país com uma postura tecnocrática e modernizante, buscando a superação das políticas populistas de João Goulart, consideradas atrasadas e ultrapassadas.

Apesar das críticas ao nacionalismo econômico do governo deposto, o novo regime manteve um discurso desenvolvimentista, comprometido com a retomada do crescimento

econômico. A prioridade inicial do governo foi a formalização das relações com os organismos financeiros internacionais e, a partir de então, todas as suas ações buscavam uma integração maior com os países capitalistas desenvolvidos, especialmente os Estados Unidos. O resultado foi o aumento da internacionalização da economia brasileira e a consolidação de um processo de oligopolização, com forte predomínio das empresas multinacionais (BRUM, 2000).

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.

Alicerçado em condições políticas excepcionais, o governo Castello Branco pôde formular e implementar, nos anos 1964-1966, 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, através de uma política de investimentos; e, corrigir a tendência deficitária do balanço de pagamentos, oriunda do estrangulamento periódico da capacidade de exportar (IANNI, 1996).

Na implementação do PAEG foram tomadas medidas de caráter monetário para o ajuste da economia, coincidentes com as recomendadas pelo Fundo Monetário Internacional - FMI, tais como: redução do déficit orçamentário, retração do crédito e da moeda, aumento da receita tributária e contenção de reajustes salariais, embora os esforços do governo se concentrassem, prioritariamente, no combate à inflação (FURTADO, 1988).

As reformas monetária, financeira e fiscal, realizadas entre 1965 e 1966, pretendiam estabelecer um padrão moderno de financiamento para a economia brasileira, que atendesse tanto aos interesses do setor privado quanto às exigências do setor público.

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, concebidos como órgãos normativos, encarregados pela definição e implementação da política financeira do país.

Foram ainda adotadas medidas que buscavam incentivar o investimento externo e tornar atraente a tomada de empréstimos no mercado internacional de crédito. Para isso foi regulamentada a Lei 4.131/62, que permitia o endividamento direto das empresas no exterior, e editada a Resolução 63/75, que facultava às instituições financeiras domésticas a captação e repasse de fundos em moeda estrangeira (BELLUZO e ALMEIDA, 1992).

O crescimento do PIB ao longo do período 1964-67 foi modesto, com taxas médias anuais de 3,6 % ao ano, em decorrência da política gradualista de combate à inflação. Nos dois últimos anos do período, entretanto, as taxas revelavam tendência ascendente, indicando a retomada do desenvolvimento econômico que caracterizou a fase seguinte, quando a política de contenção do aumento dos preços obteve maior êxito e a taxa de inflação, que era 92,1% ao ano, em 1964, declinou para 34,5 %, 39,1% e 25%, nos anos 1965-66-67, respectivamente (BRUM, idem).

A partir de 1964, portanto, as políticas de estabilização e de transformações institucionais da economia brasileira tiveram êxito pela implementação do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), com o qual o regime militar aprofundou as características do modelo econômico dependente e associado ao capital estrangeiro, mantendo a matriz industrial anteriormente implementada com o Plano de Metas (do governo Juscelino Kubitschek de Oliveira). Esses fatores constituíram as bases do chamado **milagre econômico brasileiro** verificado no período 1968-73 (BRUM, idem).

Quadro 3 – Inflação, dívida externa e evolução do PIB 1964-1967

ANO	INFLAÇÃO (IGP-DI)	DIV. EXTERNA (US\$ bilhões)	EVOLUÇÃO DO PIB (%)
1964	92,10	3,1	3,40
1965	34,26	3,5	2,40
1966	39,13	3,7	6,70
1967	25,00	3,4	4,2

Fontes: FGV e Banco Central do Brasil

4.2.1.3 O Milagre Econômico Brasileiro: auge e crise (1968 – 1973)

O que se convencionou chamar de **milagre econômico** brasileiro foi um período de intenso crescimento do PIB e da produção industrial entre os anos 1968 e 1973.

Em março de 1967, iniciou-se o governo do General Arthur da Costa e Silva, com sua equipe econômica, liderada por Antonio Delfim Netto, o qual continuaria responsável pela política econômica durante o governo da junta militar (no impedimento do presidente), e ainda durante o governo do General Emílio Garrastazu Médici.

Delfim Netto acreditava que a queda da inflação seria determinada pela retomada do crescimento econômico, tendência verificada em toda a economia mundial naquela época. Para isso, adotou uma política monetária expansiva, com grande aumento no crédito ao setor privado e estímulo a produção para o mercado interno e externo. Nesse período, a economia

brasileira beneficiou-se, também, do grande crescimento do comércio mundial e dos fluxos financeiros internacionais para aumentar seu intercâmbio com o exterior.

Uma das características marcantes desse período de crescimento foi a presença de capital estrangeiro, na forma de investimentos diretos, especialmente através de empréstimos, resultando aumento significativo da dívida externa. O discurso com que as autoridades justificavam o intenso crescimento do endividamento era de que o capital externo que entrou no país sob a forma de empréstimo teria sido fundamental no financiamento do crescimento econômico.

Ao mesmo tempo em que ocorreu um intenso crescimento econômico, agravaram-se as questões sociais, com aumento da concentração de renda e deterioração de importantes indicadores sociais. O “milagre”, no fim das contas, aprofundou as contradições estruturais da economia e aumentaram os problemas decorrentes de sua enorme dependência em relação ao capital internacional.

O governo General Costa e Silva (1967-69), a Junta Militar que o sucedeu (em virtude do seu afastamento por doença, entre agosto e outubro de 1969), e o governo Médici (1969-74) constituíram uma etapa histórica caracterizada por altas taxas de crescimento do produto real e grande ênfase na expansão do mercado externo.

No período 1968-73, o governo conseguiu compatibilizar alto crescimento econômico com taxas inflacionárias declinantes (**Quadro 4**), graças a uma conjuntura mundial favorável à elevada entrada de capital externo e à uma política de rígido controle dos salários, com índices de reajuste normalmente abaixo dos índices inflacionários. Porém, mudanças na conjuntura mundial, decorrentes da crise choque do petróleo (outubro/73, quando o preço do barril passou de três para doze dólares no mercado internacional), resultaram em dificuldades internas para o país (BRUM, *ibidem*).

Essa elevação de preços do combustível, em 1973, teve forte impacto na economia mundial, notadamente nos países importadores de petróleo, e deteriorou ainda mais a situação da economia brasileira, tanto no plano externo, com os desajustes no balanço de pagamentos, quanto no plano interno, com o reinício da escalada de aumento das taxas de inflação, a partir de 1974.

Quadro 4 – Inflação, dívida externa e evolução do PIB 1968-1973

ANO	INFLAÇÃO (IGP-DI)	DIV. EXTERNA (US\$ bilhões)	EVOLUÇÃO DO PIB (%)
1968	25,43	3,8	9,80
1969	19,34	4,4	9,50
1970	19,26	5,3	10,40
1971	19,34	6,6	11,34
1972	15,71	9,5	11,94
1973	15,58	12,6	13,97

Fontes: FGV e Banco Central do Brasil

4.2.1.4 A Economia Brasileira e os Limites Estruturais do II PND (1974-1979)

Em 1973, o **milagre econômico brasileiro** atingiu seu auge, com um crescimento de 14% do PIB. Mas, no ápice desse ciclo expansivo configurava-se um conjunto de contradições decorrentes de um desenvolvimento dependente, com enorme aumento da importação de bens de produção para o processo de industrialização do país.

Outro questionamento ao “milagre” referia-se aos aspectos sociais. Para muitos economistas e estudiosos, o mero crescimento econômico, registrado com a melhoria dos índices de produção, não se refletia no aumento do bem-estar da população (**a economia ia bem, mas o povo ia mal**). Teria havido crescimento econômico, mas não desenvolvimento econômico, entendido como a mudança qualitativa das condições de vida da maioria da população do país. Para esses brasileiros houve, enfim, o agravamento de todo o quadro social no país, algo aparentemente incompatível com o enorme aumento da riqueza nacional. O crescimento médio do PIB, no período 1967/1973, atingiu a média de 11,2 % ao ano

O governo do General Ernesto Geisel, empossado em 1974 para um mandato de cinco anos, tinha pela frente o desafio de dar continuidade ao crescimento econômico, considerado o grande fator de legitimação do regime militar que dirigia o país desde 1964. Deveria, ainda, promover a abertura política “lenta, gradual e segura” e conduzir o país, futuramente, a algum tipo ainda não claramente definido de governo civil. O instrumento de planejamento que deveria conduzir a política econômica social do país, nesse momento, foi o II Plano Nacional de Desenvolvimento.

Partindo da avaliação de que as condições de financiamento eram favoráveis (taxas de juros reduzidas e prazos longos de financiamento), o II PND propunha uma “fuga para a frente”, assumindo os riscos de aumentar provisoriamente os déficits comerciais e a dívida

externa, mas, construindo uma estrutura industrial avançada que permitiria superar conjuntamente a crise e o desenvolvimento.

Ao invés de um ajuste econômico recessivo, conforme aconselharia a sabedoria econômica convencional, o II PND pretendia uma transformação estrutural, com prioridades para os setores energético, siderúrgico e petroquímico, que permitiam ao país a entrada na etapa final do processo de substituição de importações.

Uma síntese dessa postura governamental era o programa nuclear brasileiro, desenvolvido com amplo apoio tecnológico e financeiro da Alemanha Ocidental, contra a vontade dos Estados Unidos. A marca principal do governo Geisel estampou-se na realização de projetos e obras públicas de grande porte, voltados para a implementação de um novo padrão de industrialização.

As estratégias governamentais para o período 1974-79, consubstanciadas no II PND, davam, portanto, continuidade aos esforços de crescimento econômico dos anos anteriores e mantinham 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.

O II PND alcançou grande parte de seus objetivos: o produto real cresceu a uma taxa média de 6,9 % ao ano, no período 1973-78 e 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 atravessava um período de reajuste, inclusive os mais capitalizados, em face, ainda, do aumento do preço do petróleo.

Todavia, 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, 22,7 dólares, um aumento de 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*).

A política econômica do governo Geisel manteve o crescimento da economia, embora com taxas bem inferiores às do milagre econômico. A onda de investimentos do II PND refletiu-se em déficits em transações correntes e em alta da inflação, o que levou as autoridades econômicas a optar pela diminuição das taxas de crescimento industrial, reduzindo, assim, a taxa de crescimento do PIB no período 1976-78.

Quadro 5 – Inflação, dívida externa e evolução do PIB 1974-1979

ANO	INFLAÇÃO (IGP-DI)	DIV. EXTERNA (US\$ bilhões)	CRESCIMENTO DO PIB (%)
1974	34,53	17,2	8,15
1975	29,34	21,2	5,17
1976	46,26	26,0	10,26
1977	38,84	32,0	4,93
1978	40,82	43,5	4,97
1979	77,29	49,9	6,76

Fontes: FGV e Banco Central do Brasil

4.2.1.5 Expansão e Ajustes Econômicos do Período 1979-1984

Nos anos 80, a economia brasileira foi marcada por graves desequilíbrios externos e internos. Logo no início da década, em 1982, as autoridades econômicas recorreram formalmente ao Fundo Monetário Internacional - FMI, em um momento de grande turbulência internacional causada pela moratória da dívida externa mexicana. No Brasil, ao mesmo tempo em que caía o PIB, a inflação começava a apresentar números cada vez mais altos que a transformaria, no final de 1989, em uma hiperinflação.

A chamada **“década perdida”** caracterizou-se pela queda nos investimentos e no crescimento do PIB, pelo aumento do déficit público e crescimento das dívidas externa e interna, e pela ascensão inflacionária. O PIB, que apresentara um crescimento médio de 7%, entre 1947 e 1980, caiu para cerca de 2%, entre 1981 e 1990, fazendo com que a renda per capita se mantivesse praticamente inalterada ao longo dessa década.

O governo do general João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985), que teve início na mesma época do segundo choque do petróleo, procurou manter a política econômica do governo anterior completando a implementação do II PND. Continuavam de pé os objetivos de inserir o Brasil no chamado **primeiro mundo** e, simultaneamente, da implantação do regime democrático no país.

Mário Henrique Simonsen, mantido na área econômica do governo, defendia a necessidade de controle da inflação por meio de uma política de contenção dos gastos públicos e da “desaceleração” do crescimento, retomando, posterior, a 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, tentando, assim, repetir o **milagre brasileiro**.

Mas, nesse período, 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, particularmente pela elevação dos níveis de inflação e pelo crescimento do endividamento externo. A taxa de crescimento do PIB, cuja média no biênio 1979/80 foi de aproximadamente 8%, declinou fortemente, chegando a taxas negativas no período 1981/84.

Quadro 6 – Inflação, dívida externa e evolução do PIB 1979-1984

ANO	INFLAÇÃO (IGP-DI)	DIV. EXTERNA (US\$ bilhões)	EVOLUÇÃO DO PIB (%)
1979	77,29	49,9	6,76
1980	110,20	53,9	10,18
1981	95,20	61,4	(4,25)
1982	99,71	70,2	0,84
1983	210,98	81,3	(2,93)
1984	223,81	91,1	5,40

Fontes: FGV e Banco Central do Brasil

4.2.1.6 A Conjuntura Econômica e os Planos de Estabilização Econômica dos Anos 80

A década de 80 continuava revelando 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 um número crescente de países, posicionados em estágios diferentes de desenvolvimento, com distintos matizes políticos e ideológicos.

No Brasil, as políticas econômicas de inspiração ortodoxa que vinham sendo adotadas pelos diversos governos até os anos 1980 tiveram alguns resultados positivos ao conseguirem promover um pequeno ajustamento externo da economia, mas o fracasso do gradualismo em produzir a estabilidade ou reduzir as taxas de inflação era evidente.

Diante disso, encerrando essa fase de políticas econômicas ortodoxas, caracterizadas por tratamento gradual de combate a inflação, o governo da Nova República (José Sarney), pressionado pela coalizão política que o sustentava, obrigou-se a tomar medidas mais fortes. Em 28 de fevereiro de 1986, foi decretado o Plano Cruzado, considerado um programa de estabilização de características heterodoxas.

O Plano Cruzado promoveu uma reforma monetária que estabeleceu o Cruzado como padrão monetário, obedecida a taxa de conversão de mil cruzeiros por cruzado. Sua implementação pode ser esquematizada em três períodos. O primeiro, que vai de março a junho de 1986, caracterizou-se por uma queda substancial da inflação, pelo engajamento entusiasmado da população na fiscalização do congelamento dos preços (**fiscais do Sarney**) e pelos primeiros indícios da existência de excesso de demanda na economia. O segundo período, que vai de julho a outubro de 1986, caracterizou-se pela completa imobilidade do governo ante ao 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 de taxas elevadas de inflação (MODIANO, *idem*).

Com o fracasso do Plano Cruzado (por não ter alcançado o objetivo de controlar a inflação), e também pela inadequação da política econômica praticada, ocorreram dificuldades crescentes na balança de pagamentos. A meta de inflação zero (não atingida) e a inflexibilidade cambial levaram o país a declarar moratória aos credores internacionais, em fevereiro de 1987. Com taxa de inflação ultrapassando o patamar de 20% ao mês, o ministro Dílson Funaro deixa o cargo em abril de 1987, sendo substituído por Luiz Carlos Bresser Pereira.

Em 12 de junho desse mesmo ano (1987), o novo ministro lançou mais um plano de Estabilização Econômica, conhecido como “Plano Bresser”, constituído de um pacote híbrido, com elementos ortodoxos e heterodoxos de combate à inflação. Em contraste com o Plano Cruzado original, o novo programa não tinha como meta “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.

Apesar de o Plano incluir um congelamento temporário (3 meses) de preços, as taxas de inflação continuavam elevadas, atingindo 14,4%, em dezembro de 1987, o que precipitou o pedido de demissão de Bresser Pereira.

Maílson Ferreira da Nóbrega sucedeu Bresser Pereira no Ministério da Fazenda e empreendeu, ao longo de 1988, uma política econômica tímida, gradual e pouco intervencionista, de orientação eminentemente ortodoxa (**política do feijão-com-arroz**) de combate à inflação. Anunciou metas modestas: estabilização da inflação em 15 % ao mês e redução gradual do déficit público, projetado entre 7% e 8% do PIB, para 1988. Mas, ao final 1988 a economia se encontrava novamente no limiar da hiperinflação (MODIANO, *ibidem*).

Em 15 de janeiro de 1989, foi anunciado o Plano Verão, considerado um programa misto com características ortodoxas e heterodoxas. Era o terceiro choque econômico e a segunda reforma monetária do governo Sarney, cuja credibilidade já se encontrava bastante desgastada. Criou-se uma nova unidade monetária – o Cruzado Novo (NCR\$) equivalente a mil cruzados e o dólar foi cotado a NCR\$ 1,00, após uma desvalorização da moeda nacional.

O Plano Verão, como os dois que o antecederam (Cruzado e Bresser), também não conseguiu controlar a inflação, pois não foram solucionados conflitos distributivos de renda, ou atacados os desequilíbrios estruturais da economia, considerados como focos de pressão inflacionária no médio prazo (MODIANO, *ibidem*). A verdade é que os últimos meses do governo Sarney foram marcados por um verdadeiro caos político e econômico. Não havia mais credibilidade, nem sustentação política ao governo, após diversas tentativas - todas fracassadas – de estabilização econômica.

Embora os três planos anteriores (Cruzado, Bresser e Verão) tenham procurado eliminar ou reduzir a inflação, esta atingia níveis ainda mais preocupantes do que antes, configurando-se uma hiperinflação.

Em 15 de março de 1990, Fernando Collor de Mello assumiria a presidência da República anunciando um novo plano de estabilização econômica.

Quadro 7 - Inflação, dívida externa e evolução do PIB 1985-1989

ANO	INFLAÇÃO (IGP-DI)	DIV. EXTERNA (US\$ bilhões)	EVOLUÇÃO DO PIB (%)
1985	235,13	95,9	7,85
1986	65,04	101,8	7,49
1987	415,87	107,5	3,53
1988	1.037,63	113,5	(0,06)
1989	1.782,25	115,5	3,16
1990	1.476,56	123,4	(4,18)

Fontes: FGV e Banco Central do Brasil

4.2.1.7 O Governo Collor, Abertura Comercial e Estratégia Neoliberal (1990-1992)

Os fracassos dos sucessivos planos econômicos da década de 80 e as crises deles decorrentes produziram na sociedade brasileira um estado de frustração e de falta de confiança na ação do Estado como agente 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 1990-1995.

Fernando Collor de Mello assumiu o governo em março de 1990, adotando de imediato mais um plano de estabilização econômica – o Plano Collor - que, subdividido em duas partes, Plano Collor I e Plano Collor II, implicou forte retração da atividade econômica como resultado direto das medidas fiscais e monetárias adotadas. O Plano incluía, também, mudança no padrão monetário, restabelecendo-se o Cruzeiro (Cr\$) em substituição ao Cruzado Novo (NCR\$), convertido na paridade um para um.

O Plano Collor I (março de 1990) combinava confisco dos depósitos a vista e aplicações financeiras com prefixação da correção dos preços e salários, câmbio flutuante, mudanças na tributação e reforma administrativa que implicou o fechamento de inúmeros órgãos públicos e demissão de funcionários.

No Plano Collor II, adotado em janeiro de 1991, em situação de desespero devido à aceleração da inflação, mais uma vez lançava-se mão de congelamento de preços e salários e novas medidas de contração monetária e fiscal foram adotadas.

A proposta do governo era implementar uma política econômica embasada no pensamento neoliberal que consistia na reorientação do desenvolvimento brasileiro e na redefinição do papel do estado. Esboçava-se um novo projeto nacional, tentando promover a passagem de um capitalismo tutelado pelo Estado para um capitalismo moderno, baseado na eficiência e na competitividade (BRUM, *ibidem*).

No primeiro semestre de 1992, Collor foi denunciado por envolvimento em esquema de corrupção; em setembro, afastou-se do governo para submeter-se a processo político, que acarretou, em dezembro desse mesmo ano, sua renúncia e *impeachment*, assumindo a presidência Itamar Franco, o Vice-Presidente eleito.

Quadro 8 – Inflação, dívida externa e evolução do PIB 1990-1992

ANO	INFLAÇÃO (IGP-DI)	DIV. EXTERNA (US\$ bilhões)	EVOLUÇÃO DO PIB (%)
1990	1.476,560	123,4	(4,18)
1991	480,18	123,9	1,03
1992	1.157,94	135,9	(0,54)

Fontes: FGV e Banco Central do Brasil

4.2.1.8 O Novo Modelo de Inserção da Economia Brasileira a Partir de 1992

Em setembro de 1992, assumia o governo o vice-presidente eleito, o qual, com pouco mais de dois anos para completar o mandato do titular afastado, teve dificuldades políticas para se estruturar e funcionar, embora uma frouxa coalizão de centro-esquerda tenha se formada no Congresso para apoiar Itamar Franco e completar o mandato de Collor até janeiro de 1995.

Em junho de 1993, quando a inflação já havia superado a marca de 20% ao mês, Fernando Henrique Cardoso assume o Ministério da Fazenda, passando a exercer, na prática, funções de um “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 formou 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.

O Plano Real foi constituído por três fases. Na primeira, entre dezembro de 1993 e fevereiro de 1994, fez-se 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 Unidade Real de Valor - 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, com 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 (PEREIRA, 1996).

A nova moeda, que os agentes econômicos esperavam ficar atrelada ao dólar numa relação de um por 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 sucesso do Plano Real 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). O compromisso maior do Governo FHC era assegurar a estabilidade da economia, tendo como seu instrumento principal o Plano Real. Dessa forma, a administração do Plano Real confundiu-se em grande parte com a política macroeconômica do governo.

Quadro 9 - Inflação, dívida externa e evolução do PIB 1993-2000

ANO	INFLAÇÃO (IGP-DI)	DIV. EXTERNA (US\$ bilhões)	EVOLUÇÃO DO PIB (%)
1993	2.708,55	145,7	4,93
1994	909,70	148,3	5,85
1995	14,77	159,2	4,22
1996	9,34	179,9	2,66
1997	7,48	200,0	3,27
1998	1,71	233,8	0,22
1999	19,99	233,8	0,79
2000	9,80	241,0	4,46

Fontes: FGV e Banco Central do Brasil

4.2.1.9 Um Retrato do Brasil Atual

O Plano Real é considerado por analistas como um dos mais bem sucedidos programas de estabilização econômica da história do Brasil. A inflação caiu e o ambiente econômico tornou-se mais estável e previsível. Entretanto, sua sustentabilidade e conseqüente retomada do crescimento econômico dependia, ainda, de reformas profundas, de âmbito estrutural, envolvendo as áreas fiscal, tributária, financeira, patrimonial e administrativa.

O desempenho das exportações continuou fraco, o que diante da forte demanda por importações, conseqüência de uma moeda ainda sobrevalorizada e da abertura da economia, resultou em déficits constantes e crescentes na balança comercial.

Em 1997, diante da crise asiática, a vulnerabilidade da economia brasileira tornou-se evidente, quando um déficit em conta corrente de US\$ 33,4 bilhões, equivalente a cerca de

4,2 % do PIB, obrigou o governo, novamente, a adotar medidas de contenção do nível de atividades para evitar o descontrole externo.

As dificuldades da economia brasileira em 1998 tiveram como agravante a crise russa, em meados do ano, dificultando ainda mais o equilíbrio das contas externas. A consequência foi a perda das reservas cambiais e a necessidade de recorrer ao FMI, que ofereceu um aporte de recursos de US\$ 41,5 bilhões, em um pacote *stand by*.

Em janeiro de 1999, não resistindo às pressões do mercado, o Real foi desvalorizado. Com o agravamento do déficit das contas públicas, em consequência dessa desvalorização, e o aumento dos juros aumentou a perspectiva de recessão e de deterioração dos indicadores sociais e econômicos.

No ano 2000, continuaram os ajustes da economia e, apesar de a inflação estar sob controle, os principais indicadores sociais e de desenvolvimento ainda indicam uma conjuntura desfavorável para o país. Desnecessário mencionar a relevância da atuação do Banco Central nesse processo de transformação da economia brasileira, no período 1964-2000.

Na seqüência, tem-se a caracterização do ambiente operacional descrito basicamente através da evolução do Sistema Financeiro Nacional.

4.2.2 O AMBIENTE OPERACIONAL

O ambiente específico ou 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 órgãos públicos ou entidades que tenham influência ou sejam influenciados pelas organizações (BOWDITCH e BUONO, 1997),

Afirmam esses autores que, embora o ambiente geral (descrito parcialmente na Subseção anterior) possa ser semelhante para todas as organizações, o ambiente operacional varia em uma dada região geográfica, em função dos produtos ou serviços oferecidos e mercados atendidos pela organização.

Ainda, segundo classificação de Bowditch e Buono (ibidem), o ambiente descrito nesta seção categoriza-se como **ambiente real** (ou objetivo), que consiste em um conjunto de condições, entidades e objetivos existentes fora da organização e que pode ser mensurável pela utilização de indicadores objetivos.

O ambiente real contrapõe-se ao **ambiente percebido** (ou subjetivo), definido como interpretação objetiva, pelos dirigentes da organização. Este último, que se encontra dentro da organização, é abordado nas seções dedicadas ao contexto interno, ao conteúdo e ao processo de adaptação organizacional, observados em cada período histórico que compõe a análise dos trinta e seis anos de existência da Instituição Banco Central do Brasil, objeto do presente estudo.

4.2.2.1 A Origem do Sistema Financeiro Nacional

O Sistema Financeiro Nacional compreende o conjunto de instituições e instrumentos financeiros voltados para a gestão da política econômica do governo, sob a orientação do Conselho Monetário Nacional.

A primeira experiência de organização de um sistema financeiro brasileiro, surgiu com a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC, em 1945. A partir de então, e até 1965, as autoridades monetárias brasileiras eram a SUMOC, o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional, que em conjunto exerciam as funções típicas de um banco central, paralelamente ao desempenho de suas atribuições próprias.

A criação da SUMOC (Decreto número 7.293, de 20/02/45) decorreu da necessidade de maior controle das instituições financeiras por parte do Governo Federal. Subordinada ao Ministério da Fazenda, funcionava como um órgão consultivo, não possuía estrutura de controle monetário satisfatório e seu poder de decisão era muito limitado (Marinho, 1996).

Conforme Lopes e Rossetti (1998), a SUMOC ficava à margem do processo de execução da política monetária, não atuando como um verdadeiro banco central, sendo incapaz, inclusive por falta de base legal, de 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 e gestão de uma política monetária.

Nesse período o número de estabelecimentos de intermediação bancária (matrizes e agências), alterou-se em face de um processos de fusões e de incorporações. Caiu o número de matrizes de 404 (1951) para 336 (1964), ampliando-se, entretanto, de forma considerável, o número de agências por matriz, em virtude de instalação 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.

4.2.2.2 A Criação do Sistema Financeiro Nacional

Os órgãos de aconselhamento e gestão da política monetária, da política de crédito e das finanças públicas, concentrados no Ministério da Fazenda (Tesouro Nacional), na Superintendência da Moeda e do Crédito- SUMOC e no Banco do Brasil S/A. constituíam uma estrutura que não correspondia aos crescentes encargos e responsabilidades na condução da política econômica. Era necessário organizar um Sistema Financeiro, dotado de uma estrutura racional e adequada às necessidades e carências da sociedade brasileira. Para isso, a partir de 1964 foi editado um conjunto de normas que possibilitaram o reordenamento jurídico do sistema, entre as quais a Lei 4.595, de 31.12.64, conhecida como a **Lei da Reforma Bancária**.

Assim, no biênio 1964-65, foram introduzidas profundas alterações na estrutura do Sistema Financeiro Nacional pela promulgação de uma série de leis, devidamente justificadas pelas autoridades monetárias. São elas:

- A Lei número 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. Justificava-se sua necessidade pelo fato de que a recessão econômica dos anos 1960 aumentava a massa de trabalhadores com pouca qualificação e o Estado não tinha condições de criar ou fomentar diretamente postos de trabalho para essa mão-de-obra. A alternativa que se vislumbrava era a criação de emprego na construção civil e a solução encontrada foi a edição dessa Lei do Plano Nacional da Habitação.
- A Lei 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. Como já mencionado no início desta seção, os órgãos de aconselhamento e gestão da política monetária, da política de crédito e das finanças públicas não vinham correspondendo aos crescentes encargos e responsabilidades na condução da política econômica do país. Essa foi a principal justificativa para a edição dessa Lei, que, além de ter criado as referidas instituições, estabeleceu as normas operacionais, as rotinas de funcionamento e os procedimentos de qualificação aos quais as entidades do Sistema Financeiro deveriam subordinar-se.

- A Lei número 4.728, de 14 de julho de 1965, que disciplinou o mercado de capitais e estabeleceu medidas para seu desenvolvimento. Justificada na oportunidade pelo fato de que o processo de popularização de investimentos estava contido em função da preferência dos investidores por imóveis de renda e de reserva de valor. Porém, interessava ao governo a evolução dos níveis de poupança internos e o seu direcionamento para investimentos produtivos.

Esse foi o primeiro conjunto de instrumentos legais que deu origem à estrutura do atual Sistema Financeiro Nacional. Mais tarde, ainda no contexto da reforma do Sistema Financeiro, a **Lei 6.385/75 criou a Comissão de Valores Mobiliários –CVM**, transferindo do Banco Central para essa Comissão a responsabilidade pela regulamentação e fiscalização das atividades relacionadas ao mercado de valores mobiliários (ações e debêntures, etc.).

4.2.2.3 Estrutura Inicial do Sistema Financeiro Nacional

A estrutura, delineada pela reforma, previa que as instituições passariam a ser capazes de, cada uma na sua especialização, mobilizar recursos e prover os diferentes tipos de créditos, necessários para dar suporte financeiro indispensável ao bom funcionamento de um país capitalista desenvolvido. Assim, a reorganização do sistema financeiro obedeceu ao princípio da especialização (modelo americano) tanto no que respeita aos instrumentos e mobilização de recursos quanto na que se refere ao abastecimento dos vários tipos de crédito.

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 os 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 o financiamento externo com a Resolução 63 e a Lei 4.131, e, também, 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 para a política monetária de curto prazo, no enxugamento ou expansão da liquidez, não servindo para o financiamento do déficit público (Goldstein, 1994).

As reformas implementadas no biênio 1964-65, que criaram a estrutura básica do Sistema Financeiro Nacional, instituindo o Banco Central do Brasil e o Conselho Monetário Nacional, os quais continuam, até hoje, recebendo críticas de alguns economistas, como Nogueira da Costa (1999), que aponta desvios dessas reformas, como a falta de autonomia e o acúmulo de funções no Banco Central, por exemplo.

4.2.2.4 O SFN e os Planos de Estabilização a Partir dos Anos 80

A crise econômica da primeira metade dos anos 80 produziu o aparente paradoxo de haver, simultaneamente, grande instabilidade econômica e grandes lucros para o sistema financeiro. Isto porque a fonte de lucro extraordinária para o sistema bancário foi justamente a alta inflação, que possibilitou a arbitragem entre diferenciais de taxas (*spread* inflacionário), especialmente, entre a taxa de aplicação com correção monetária e o “custo zero” da captação de saldos disponíveis.

Assim, embora a inflação tenha sido um fator altamente negativo para o conjunto da economia, o sistema financeiro conseguiu se desenvolver, obtendo rentabilidade significativa, mesmo nos períodos de maior descontrole da moeda. Os resultados podem ser avaliados pela alta participação do Sistema Financeiro na composição do PIB brasileiro nesse período.

Isso ocorreu até meados dos anos 80, quando a implementação do Plano Cruzado obrigou os bancos a ajustes em suas estratégias. De março a novembro de 1986, para compensar a brusca queda do *spread* inflacionário e de ganhos com o financiamento de títulos da dívida pública, o sistema bancário teve de fazer um ajuste de custos e receitas, passando a cobrar tarifas dos serviços e elevando as operações ativas de crédito, principalmente no segundo semestre.

No ajuste do sistema financeiro, que teve início em agosto de 1987, o governo brasileiro, através do Banco Central, implementou reformas em diversas áreas do setor bancário. De fato, a partir de 1988, o modelo de intermediação financeira no Brasil mudou significativamente. Manteve-se a tipologia das operações e das instituições, mas o critério de especialização por instituições foi substituído pelo critério de especialização por operações.

Nesse mesmo ano, foi permitida a criação dos bancos múltiplos, seja por processo de fusão, incorporação, cisão e transformação, seja por constituição direta. Os bancos múltiplos passaram a operar em todos os segmentos do sistema de intermediação financeira, por meio de instituições com apenas uma ou com diversas carteiras.

Antes de 1988, a única possibilidade de constituição de um novo banco era o fechamento de outro e a política, até então adotada pelo Banco Central, protegia a situação do mercado existente. Mas, com a alteração feita pela Constituição (fim das cartas-patentes), um banco comercial que atuava com uma carteira passou a poder concorrer em outras atividades financeiras.

Na prática, os grandes conglomerados bancários já eram bancos múltiplos, com personalidade jurídica própria e contabilidades distintas. A mudança permitiu a unificação administrativa das carteiras, com redução de custos.

As sociedades corretoras e distribuidoras de títulos e valores mobiliários também adquiriram o direito de constituir um banco múltiplo. Também as empresas ligadas ao comércio varejista, como lojas de departamentos e supermercados, foram setores que se interessaram pela formação de bancos múltiplos. A maioria já possuía suas financeiras.

O fato é que com a desregulamentação, todos os grupos que, de alguma forma, já exerciam atividade ligada à movimentação de dinheiro de terceiros se transformaram em bancos múltiplos e passaram a disputar o domínio de **nichos** de mercado, não atendidos pelos grandes bancos de varejo.

A idéia-chave da liberalização era que os novos bancos, embora fossem pequenos ou médios, seriam fortes para concorrer na sua área e especialidade. Os bancos múltiplos tinham de eleger seus nichos de mercado para se posicionar no competitivo cenário financeiro que se desenhava para os anos 90.

Nessa reforma, sob a orientação do Banco Central, estimulou-se um movimento de fusões e aquisições sem precedentes, com o objetivo de desenvolver um sistema financeiro forte e competitivo.

As motivações para a conglomeração eram diversas. Em **primeiro lugar**, a tentativa de obter poder de mercado com reciprocidades, diversificando operações e rateando custos; em **segundo lugar**, a possibilidade de realizar economias de escala, com 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 de 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;

finalmente, a obtenção de vantagens financeiras, adquirindo firmas subvalorizadas e assumindo débitos menos onerosos para o conglomerado do que para a firma, antes da aquisição.

4.2.2.5 Redefinição de Estratégias de Mercado no Sistema Bancário

O sistema bancário, como parte do Sistema Financeiro, não é um setor homogêneo, e entre os principais fatores de diferenciação estão: (1) os perfis das **estruturas** bancárias de maior porte, que separam os **bancos varejistas** (aqueles que captam maior volume de recursos de uma clientela pulverizada e operam com baixa margem operacional de risco) dos **bancos atacadistas** (aqueles que atendem a uma clientela preferencial, têm maiores riscos, mas compensam com maior agilidade operacional) e, (2) as **estratégias** operacionais, definidas pelas instituições.

A maioria dos bancos da geração pós-88 nasceu com estrutura enxuta de custos, tem um número reduzido de agências e poucos funcionários, ocupando cada um áreas muito bem definidas do mercado. São bancos especializados, atuam em segmentos específicos e não competem pelo serviço massificado dos bancos varejistas. Pode-se dizer que esses bancos já nasceram com suas estratégias e estruturas prontas e definidas.

Em relação ao mercado, as estratégias genéricas adotadas pelos bancos têm sido a segmentação e a seletividade de clientela como fatores de diferenciação. Alguns buscam oferecer múltiplos serviços, outros assumem simplesmente “vender e comprar dinheiro”. Os *private banks* buscam uma extrema seletividade da clientela, com atendimento pessoal preferencial. Os *corporate banks* optam por negociar exclusivamente com empresas de grande porte.

De um modo geral, hoje, os bancos de varejo, dos maiores conglomerados financeiros, buscam captar grande *floating* a “custo zero” e “dinheiro comprado” com taxas de juros mais baixas. Suas redes de agências têm elevada capilaridade, alcançando, no interior, baixo custo de captação.

Os bancos comerciais nacionais privados de médio porte são especializados em nichos de mercado com alto risco, trabalhando, predominantemente, com operações de atacado. Os bancos comerciais nacionais de pequeno porte, geralmente pertencentes a um determinado grupo econômico, privilegiam operações com seu próprio grupo e trabalham com o crédito pessoal.

Os bancos estrangeiros, buscam atuar como *merchant banks*, ou seja, como bancos de negócios que administram fusões, incorporações, etc.

Finalmente, os bancos estatais (que estão sendo privatizados), que se constituem em bancos de varejo, com clientela garantida, têm geralmente extensa rede de agências (algumas pioneiras), custos de captação bastante diferenciado, baixos *spreads* com repasses internos e externos. Fazem empréstimos dirigidos, predominantemente, aos governos e às empresas estatais.

Em relação a produtos e serviços, como estratégias, os bancos têm oferecido diversos produtos financeiros a seus clientes, destacando-se entre esses, os produtos derivativos que apareceram nos anos 80 e estão se sofisticando cada vez mais. Como exemplo, tem-se as operações de *swap* (troca) de taxas de juros, de opções de índices, de moedas e outros produtos que constituem os mercados de commodities futuro e de opções.

4.2.2.6 A Crise Bancária

Em 1988, através de uma Resolução do CMN e sob pressão do Banco Mundial, foi realizada a mais desregulamentadora reforma bancária brasileira. Essa reforma acabou com a exigência legal de compartimentação, imposta pela reforma de 1964, sacramentou os bancos múltiplos e extinguiu as cartas patentes. Enfim, liberalizou o setor, permitindo a criação de 138 bancos a mais que em 1987, para alcançar o total dos 246 existentes (271, se considerarmos os bancos comerciais, de investimento e de desenvolvimento independentes), sete anos mais tarde.

Após a estabilização inflacionária da economia brasileira, especialmente a partir de 1994, os grandes bancos de rede foram atingidos pelo aumento das reservas compulsórias, pela inadimplência de clientes e pela queda das receitas de *float* (passivos não-remunerados aplicados em juros e correção monetária). Entretanto, esses bancos encontraram na captação externa (através de *eurobônus* e *commercial papers*) e em algumas modalidades de securitização de dívidas uma forma para contornar a retenção de depósitos pelo Banco Central e suprir a demanda de crédito.

As dúvidas, portanto, sobre o número de instituições que sobreviveriam à estabilização da economia brasileira, estava mais nos pequenos bancos, extremamente vulneráveis, por terem, geralmente, poucos clientes concentrando grande volume de suas

carteiras, resultando que qualquer problema com um cliente passava a ser um problema para o banco.

A verdade é que o sistema bancário como um todo perdeu muita receita com o fim do ganho inflacionário (o *floating*). Estima-se que a receita inflacionária, em 1995, caiu a apenas 1% do total das receitas dos 40 maiores bancos brasileiros, em comparação com 26% no final de 1993 e os 16 %, no final de 1994.

A crise bancária brasileira, principalmente a que envolveu os bancos oficiais, teve alguns aspectos em comum com as crises ocorridas em outros mercados emergentes, mas, especificamente, as causas da crise bancária brasileira foram a queda das receitas inflacionárias, as exigências de reservas, a inadimplência de clientes e a concentração de carteira.

Em decorrência dessa crise, somente após o Plano Real, 104 instituições sofreram ajustes, das quais 42 foram liquidadas, 7 incorporadas, 21 transformadas em outros tipos de instituição e 34 promoveram a transferência do seu controle acionário ou a venda de seus ativos.

4.2.2.7 O Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional - PROER.

Em momentos de crises, a credibilidade é o aspecto de maior relevância para a atividade bancária. Uma corrida aos bancos pode ser resultante da perda de credibilidade de poucos, mas, certamente, em função do "efeito dominó", poderá provocar transtornos graves para todo o sistema, inclusive para os setores produtivos da economia. Por outro lado, a solução baseada nos regimes especiais de intervenção, liquidação e administração especial temporária, previstos em lei, resultavam em custo social muito mais elevado do que a ação prévia das autoridades, ao promover a transferência de controle das instituições a outras mais eficientes.

Com o conjunto composto pela Medida Provisória número 1.179 e Resolução número 2.208 do CMN, ambas de 03/12/95, o governo implantou o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – PROER, que a partir de regras definidas pelo Banco Central, ordena e regulamenta a fusão e incorporação de bancos, como parte de uma política de saneamento do SFN.

Com o PROER, os investimentos e a poupança da sociedade ficariam assegurados. Houve uma adesão incondicional das instituições ao mecanismo de proteção aos depositantes, introduzido pelas Resoluções 2.197, de 31/08/95 e 2.211, de 16/11/95, do CMN, evitando que futuros problemas localizados pudessem afetar todo o sistema, com reflexos na sociedade brasileira.

Além dos normativos anteriores, a Medida Provisória número 1.182, em 17/11/95, deu ao Banco Central o amparo legal de que necessitava para conduzir o sistema financeiro a um novo modelo, outorgando-lhe o poder de deixar no sistema somente as instituições que tinham saúde financeira, liquidez e solidez.

Com o aperto de liquidez realizado pelo Banco Central, a partir de 1987, a crise bancária explodiu em 1995 e uma sucessão de acontecimentos levou às quebras, fusões e aquisições de bancos, num processo cumulativo ainda não concluído.

Além da tendência de concentração, verifica-se ainda uma progressiva desnacionalização do setor bancário brasileiro. Os benefícios do ingresso dos bancos estrangeiros, no mercado financeiro doméstico, segundo a Secretaria de Política Econômica do Ministério da fazenda (SPE-MF), são o fortalecimento do sistema financeiro e o aumento da concorrência, podendo ocasionar uma redução de *spreads* e das taxas dos serviços bancários.

Quando a legislação permitiu a criação de bancos múltiplos, o Brasil não havia ainda aderido ao Acordo da Basiléia, que prevê capital mínimo para constituição de um banco, e limites adicionais de acordo com o grau de risco da estruturados ativos bancários. Logo após a implantação do Plano Real, com a edição da Resolução 2.099, de 17/08/94, o país estabeleceu a adesão.

4.2.2.8 O Acordo de Basiléia

O processo de globalização da economia obrigou o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central a regulamentarem os limites mínimos de capital realizado e patrimônio líquido das instituições financeiras, enquadrando o mercado financeiro brasileiro aos padrões de solvência e liquidez internacional definidos em julho de 1988, em acordo assinado na Basiléia, Suíça, pelos bancos centrais representantes das dez maiores economias do mundo.

A Resolução 2.099, de 17/08/94, que regulamentou o acordo, compõe-se de quatro anexos e consolida a mais importante mudança realizada no mercado financeiro nos últimos

trinta anos: o Anexo I apresenta as regras para o funcionamento, a transferência e a reorganização das instituições financeiras, revoga toda a legislação que concedia incentivos à constituição de bancos múltiplos, unifica as carteiras de desenvolvimento e investimento e possibilita a criação da carteira de arrendamento mercantil (leasing), vedada neste caso a emissão de debêntures; o Anexo II especifica os novos limites mínimos de capital e patrimônio líquido para o funcionamento das instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central, conforme tabela específica; o Anexo III disciplina a instalação e o funcionamento das dependências das instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central; e, o Anexo IV fixa as novas regras de determinação do patrimônio líquido ajustado que passa a ser calculado proporcionalmente ao grau de risco da estrutura dos ativos de cada instituição. Cria-se, assim, uma obrigatoriedade de manutenção de um valor de patrimônio líquido compatível com o grau de risco da estrutura de seus ativos.

A principal mudança em relação às regras anteriores esteve na transferência do cálculo da capacidade de alavancagem de cada banco, que deixou de ser feita pela composição passiva para ser feita pela estrutura do ativo. O risco operacional de uma instituição financeira passou a ser medido sobre o tipo de aplicações feitas com o capital que ela administra e não sobre o volume de recursos captados de terceiros. O endividamento máximo que, pelas regras anteriores, podia chegar a 20 vezes o valor do patrimônio líquido ajustado, caiu, em tese, para 12,5 vezes, embora o Banco Central tenha mantido esse limite em 15 vezes, mesmo tendo assinado o acordo.

4.2.2.9 O Sistema Bancário Brasileiro no Período pós Plano Real

O ajuste do Sistema Financeiro Brasileiro ao processo de estabilização monetária que teve início com o Plano Real, em julho de 1994, divide-se 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 bancária, além da implementação do PROER. Na segunda fase, iniciada em meados de 1996, destacam-se ajustes 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 deflagração do processo de ajuste dos bancos públicos (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).

Para esses autores, o papel que os bancos estaduais desempenharam no passado, no tocante à integração regional e ao desenvolvimento dos Estados, pode ser, hoje, 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.

A opinião pública, influenciada por notícias veiculadas na imprensa sobre a situação precária de algumas instituições financeiras, propiciou um clima favorável à ação reguladora do Governo Federal, no pressuposto de que o papel exercido pelos bancos estaduais poderia ser cumprido pelas instituições privadas.

Em 7 de agosto de 1996, a Medida Provisória número 1514 estabeleceu mecanismos para incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária (com o PROES). Essa medida (reeditada em 1.12.96, sob número 1556) previa o aporte de recursos para o financiamento de dívidas de unidades da federação com banco controlado, tendo como contrapartida o oferecimento de garantias reais e a transferência do controle acionário. Com essa legislação, estabeleceram-se três alternativas para o ajuste dos bancos estaduais: extinção, privatização ou transformação em instituição não financeira, ou agência de fomento.

4.2.2.10 O Sistema Financeiro Atual – Composição e Perspectivas

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 e os efeitos do processo de globalização da economia que, diferentemente da área produtiva e do comércio, onde esse processo se desenvolve de forma mais lenta, a velocidade com que ocorrem as mudanças no setor financeiro é enorme, em função das redes de comunicação de dados entre os centros financeiros mundiais.

No plano interno, a estrutura e as funções do sistema bancário têm sido pressionadas pelas medidas governamentais de estabilização e de reestruturação da economia, implementadas a partir de 1990.

A abertura da economia ao comércio exterior e as mudanças da política industrial, objetivando maior competitividade dos produtos brasileiros nos mercados emergentes conjugada com o processo de estabilização monetária (Plano Real), resultou em profundas conseqüências para a dinâmica do sistema econômico como um todo e, de modo particular, para o setor financeiro nacional.

O Brasil é o país com o maior, mais complexo e sofisticado sistema financeiro da América Latina. Em 31 de dezembro de 2000, o Sistema Financeiro Nacional era constituído por 7.151 empresas em funcionamento, representadas por: bancos múltiplos, comerciais, de desenvolvimento e de investimento; caixa econômica; sociedades de crédito, financiamento e investimento; sociedades de arrendamento mercantil; sociedades de crédito imobiliário; associações de poupança e empréstimos; carteiras hipotecárias; sociedades corretoras e sociedades distribuidoras de títulos; agências de fomento; cooperativas de crédito; consórcios; fundos de investimentos; e, instituições em regime especial. Nessa mesma data, o sistema bancário brasileiro era constituído por cerca de 16.500 agências compondo um total de mais de 40.000 postos de atendimento.

Institucionalmente, o atual Sistema Financeiro Nacional está organizado em dois subsistemas: o Normativo e o Operativo. O Subsistema Normativo regula e controla o Subsistema Operativo através de normas legais expedidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

O Subsistema Normativo é composto pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), pelo Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN), pelo Banco Central do Brasil (BCB) e pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Já o Subsistema Operativo é constituído pelas instituições financeiras públicas e privadas, bancárias e não bancárias que atuam no mercado financeiro e tem como função operacionalizar a transferência de recursos do poupador para o tomador, de acordo com as regras estabelecidas pelo Subsistema Normativo.

Esta descrição do ambiente operacional, no qual o Banco Central do Brasil se insere, completa o contexto externo das mudanças, categorizado por Pettigrew (1996).

4.3 CARACTERÍSTICAS DE ORGANIZAÇÃO

O Banco Central do Brasil, criado pela Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, é uma autarquia federal, integrante do Sistema Financeiro Nacional, vinculada ao Ministério da Fazenda, com sede e foro na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional.

4.3.1 MISSÃO E OBJETIVOS

Como parte do processo de planejamento institucional, implantado a partir de 1991 e, após algumas revisões conceituais em 1998, o Banco Central definiu como sua missão "**assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda nacional**". Para o cumprimento dessa missão, foram estabelecidos os seguintes objetivos: (1) **Zelar pela adequada liquidez da economia.** (2) **Manter as reservas internacionais do país em níveis adequados.** (3) **Estimular a formação de poupança em níveis adequados às necessidades de investimentos do país.** (4) **Zelar pela estabilidade e promover o permanente aperfeiçoamento do Sistema Financeiro Nacional.**

4.3.2 FUNÇÕES DO BANCO CENTRAL

Face ao conjunto de atribuições definido em instrumentos legais e regulamentares, são funções do Banco Central: (1) Formular, executar e acompanhar a política monetária do governo, controlando a expansão da moeda e do crédito, e também as taxas de juros, objetivando adequá-las às necessidades de crescimento econômico e estabilidade dos preços; (2) controlar as operações de crédito em todas as suas modalidades, implementando as decisões do Conselho Monetário Nacional, baixando normas complementares e executando o controle e a fiscalização das operações de crédito; (3) formular, executar e acompanhar a política cambial e as relações financeiras do país com o exterior, garantindo o funcionamento regular do mercado de câmbio, administrando as reservas cambiais do país, promovendo a colocação de títulos brasileiros no exterior, acompanhando e controlando os movimentos de capitais e negociando, em nome do governo brasileiro, com instituições financeiras e organismos financeiros internacionais; (4) organizar, disciplinar e fiscalizar o Sistema

Financeiro Nacional, zelando pela sua liquidez e solvência e buscando a eficiência do sistema, através da regulamentação, concessão de autorizações, fiscalização e regulação das atividades das instituições financeiras e bancárias; (5) emitir moeda e executar os serviços do meio circulante, desenvolvendo ações que objetivam satisfazer a demanda por dinheiro, como elemento indispensável a atividade econômica e financeira do país. O Banco Central desempenha, ainda, uma série de outras atribuições, também de grande importância para a economia nacional, que, por sua natureza e especificidade, não se incluem nas acima mencionadas.

Por determinação constitucional, o Banco exerce a função de banqueiro do governo, detendo a chamada “Conta Única” do Tesouro Nacional, que contabiliza as disponibilidades de caixa do governo, oriundas de recolhimentos de impostos, pagamentos à ordem do Tesouro Nacional e outras fontes.

Além dessas, outras funções o tornam o principal organismo regulador nos seguintes campos da atividade econômica: a) Sociedades conhecidas como consórcios, fundos mútuos e outras formas associativas assemelhadas, que objetivem a aquisição de bens de qualquer natureza. b) Sociedades de arrendamento mercantil (*leasing*), de crédito imobiliário e associações de poupança e empréstimos. c) Operações do Sistema Nacional de Crédito Rural. d) Acompanhamento das operações de endividamento dos estados e municípios. e) Atendimento ao público.

4.3.3 A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO BANCO CENTRAL

No processo de organização inicial, a estrutura administrativa do Banco teve como fatores determinantes a origem de suas funções (definidas em lei) e a influência de padrões organizacionais e comportamentais das instituições que lhe deram origem, especialmente do Banco do Brasil.

Acompanhando as grandes transformações políticas, sociais e tecnológicas no país e no mundo, o Banco Central tem passado por mudanças bastante frequentes, procurando, sempre, adaptar sua estrutura administrativa a esse ambiente em mutação.

Gerenciado por uma **Diretoria Colegiada, composta por sete diretores e o Presidente**, o Banco Central do Brasil tem sua estrutura administrativa interna organizada em unidades **Especiais** (secretaria e assessoria ao presidente e diretores), unidades **Centrais** (formuladores de políticas e operacionais) e Gerências **Regionais** (executoras).

Com essa estrutura administrativa fica estabelecido que é competência do presidente e de cada diretor gerir um conjunto de unidades que, agrupadas por assuntos afins, estão vinculadas à sua diretoria.

Como parte de sua organização administrativa, as atividades desenvolvidas por funcionários ou departamentos são classificadas como atividades típicas de áreas-meio (aquelas voltadas para “dentro” da organização) e atividades típicas de áreas-fim (aquelas voltadas para o atendimento das demandas da sociedade).

Executando atividades predominantemente de áreas-meio, prestam assessoria à diretoria colegiada (e especialmente ao Presidente), a Secretaria Executiva da Diretoria (SECRE), o Departamento de Auditoria Interna (DIAUD) e a Procuradoria Geral (DEJUR). Na área administrativa, a Diretoria de Administração (DIRAD) tem sob seu comando, além das gerências administrativas regionais, os departamentos de Administração Financeira (DEAFI), de Informática (DEINF), de Administração de Recursos Materiais (DEMAP), de Gestão de Recursos Humanos (DEPES), de Planejamento e Orçamento (DEPLA) e do Meio Circulante (MECIR).

Executando atividades predominantemente de áreas-fim, a Diretoria de Finanças Públicas e Regimes Especiais (DIFIP) é responsável pela gerência dos departamentos da Dívida Pública (DEDIP) e de Regimes Especiais (DERES). Vinculados à Diretoria da Área Externa (DIREX) estão os departamentos de Comércio Exterior (DECEC) e da Dívida Externa e de Relações Internacionais (DERIN). A Diretoria de Política Monetária (DIPOM) tem sob seu comando os departamentos de Operações Bancárias (DEBAN), de Operações do Mercado Aberto (DEMAB) e de Operações das Reservas Internacionais (DEPIN). Subordinam-se à Diretoria de Fiscalização (DIFIS), os departamentos de Fiscalização (DEFIS) e de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros (DECIF). Ao Departamento de Normas e Organização do Sistema Financeiro (DINOR) estão subordinados os departamentos de Cadastro e Informações do Sistema Financeiro (DECAD), de Normas do Sistema Financeiro (DENOR) e de Organização do Sistema Financeiro (DEORF) e, finalmente, compete à Diretoria de Política Econômica (DIPEC) gerir os departamentos Econômico (DEPEC) e de Estudos e Pesquisas (DEPEP).

Todos os oito membros (Presidente mais os sete Diretorias) que compõem a Diretoria Colegiada são nomeados pelo Presidente da República, mediante aprovação pelo Senado Federal, por voto secreto, após arguição pública.

As gerências regionais, vinculadas técnica e administrativamente às unidades centrais e à presidência do Banco, são unidades executoras e representam a Instituição nos diversos

Estados da Federação, com vistas a assegurar maior rapidez e objetividade às decisões. Essas gerências estão sediadas nas seguintes capitais: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

No organograma representativo da atual estrutura organizacional do Banco é possível visualizar as relações de autoridade administrativa e técnica entre os diversos níveis hierárquicos da Instituição (**ANEXO 9**).

O Manual de Organização Administrativa – ADM e o Regimento Interno são os dois principais instrumentos que definem as atividades, as competências e as atribuições, que respaldam as tomadas de decisão no âmbito interno. Além desses, manuais específicos de cada área definem as responsabilidades e competências de pessoas e cargos dentro da organização.

Em dezembro de 2000, o banco possuía 4.675 funcionários, distribuídos da seguinte forma: 46 % na sede, em Brasília e 54% nas gerências regionais. Desse quadro de pessoal, 62% dos servidores atuam em atividades operacionais (área-fim) e 38% em atividades de logística (área-meio)

4.3.4 A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO BANCO CENTRAL

Na definição de sua estrutura organizacional, o Banco considera importante que sejam compatibilizadas as seguintes situações: (1) dispor de uma estrutura de organização que permita um desempenho ótimo com relação a suas funções essenciais e (2) incluir nessa estrutura funções que permitam sua permanente adaptação às mudanças externas.

Como poderá ser visto na Seção 3 deste Capítulo, diversas configurações estruturais foram adotadas pelo Banco ao longo de sua existência, o que indica ser o processo de adaptação organizacional da Instituição dinâmico, e se ajusta facilmente aos fatores conjunturais que influenciam as mudanças. Entretanto, há que se considerar também o fato de que muitas dessas configurações resultaram de orientações recebidas do Governo Federal, o que confirma a forte vinculação (ou submissão) do Órgão ao poder central.

Como parte da pesquisa, a análise documental revelou que algumas configurações estruturais adotadas pelo Banco ao longo de sua existência não foram determinadas por imposições legais, e sim por fatos e eventos que caracterizaram fases ou momentos importantes e decisivos para a Instituição.

Conforme mencionado no início deste Capítulo, para os funcionários, a imagem da Instituição, vista hoje pela sociedade, foi construída, ao longo do tempo, basicamente através de "grandes momentos" de sua história.

Iniciou suas atividades em março de 1965, com a responsabilidade de execução imediata de tarefas oriundas de diversos órgãos. Nessa fase de implantação, mais forte que as determinações legais foram as influências recebidas das instituições que o precederam, especialmente do Banco do Brasil.

Nos seus primeiros dez anos de existência, pode-se dizer que o Banco Central não teve uma cultura organizacional própria. Os pontos de vista, o conjunto de valores, os hábitos e o modo de pensar de seus funcionários assemelhavam-se muito aos do Banco do Brasil, de onde veio a maior parte do seu quadro de pessoal.

A partir de 1974, profundas modificações na organização administrativa começaram a ser introduzidas, fixando, inclusive, princípios para a implantação de uma estrutura organizacional adequada e específica para o Banco. Como resultado de estudos em profundidade, a Diretoria baixou as Portarias 63/75 e 73/76, definindo diretrizes para a reorganização global da estrutura do Banco.

A partir de 1979, uma série de medidas foram tomadas visando consolidar o Banco administrativamente e, ao mesmo tempo, dotar-lhe de uma identidade própria. Isso permitiu ao Banco entrar nos anos 80 com seu processo de institucionalização completo e domínio organizacional definido, projetando-se para a sociedade como autoridade monetária maior do Sistema Financeiro Nacional, e ao mesmo tempo como um órgão público respeitável no contexto da Administração Pública Federal.

São também considerados "grandes momentos" do Banco a sua ativa e fundamental participação em ações do governo no combate à inflação, na renegociação da dívida externa e na implementação dos diversos planos de estabilização econômica.

Teve ainda participação decisiva na administração do meio circulante por ocasião das seis alterações do padrão monetário (Cruzeiro, Cruzado, Cruzado Novo, Cruzeiro, Cruzeiro Real e Real), que fizeram parte dos sete planos de estabilização econômica (Cruzado, Cruzado II, Bresser, Verão, Collor I e II e Real), implementados pelo Governo Federal, no período 1986 a 1994.

Registre-se ainda como relevante nesse período, a atuação do Banco no processo de saneamento do Sistema Financeiro e na regulamentação complementar, decorrente da assinatura do Acordo da Basiléia.

A partir de 1994, além de se constituir no principal órgão de apoio ao governo na implementação do Plano Real, o Banco Central teve, ainda, sua atuação destacada na condução do PROER (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional), e nas ações que visavam reduzir a presença do setor público na atividade financeira e bancária, com o PROES (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária).

Hoje, consolidado como autoridade monetária, o Banco Central do Brasil constitui-se no principal órgão de apoio ao governo federal na condução de sua política econômica e de atendimento à sociedade em suas demandas relacionadas aos assuntos econômicos e financeiros.

É relevante salientar que no Congresso Nacional continuam os debates sobre a regulamentação do Artigo 192 da Constituição Federal, que entre outras providências, redefine o papel do Banco Central do Brasil no contexto do Sistema Financeiro Nacional. O que se constata, porém, é que a confusão semântica decorrente da utilização da palavra “independência” ao invés de “autonomia” do Banco Central tem, de certa forma, contribuído para o prolongamento desse período de indefinição.

4.4 O PROCESSO DE ADAPTAÇÃO DO BANCO CENTRAL

O estudo de cada período inicia com uma visão panorâmica da conjuntura econômica e política do momento, sintetizando o contexto externo (detalhado na Seção 1, deste Capítulo) e o contexto interno (descrito na Seção através de dados e informações obtidos com a pesquisa). Na seqüência, são abordados os seguintes tópicos:

1. relação e descrição dos **eventos relevantes**, ocorridos no período, que direta ou indiretamente estiveram ligados às atividades e à história do Banco.
2. caracterização das **mudanças na estrutura organizacional e administrativa** implementadas pelo Banco.
3. Análise teórica de cada período, abrangendo os seguintes assuntos: a) a identificação dos principais *stakeholders* e suas implicações estratégicas para o Banco (FREEMAN e REED, 1983); b) as estratégias implementadas, se deliberadas ou emergentes (MINTZBERG, 2001); c) os tipos de estruturas

adotados; d) os relacionamentos entre estruturas e estratégias para determinar se a estratégia determinou a estrutura ou, ao contrário, se a estrutura definiu a estratégia (CHANDLER, 1962); e) a análise do processo de adaptação organizacional, particular à Instituição, na abordagem da escolha estratégica (MILES e SNOW, 1987); e, f) a determinação do **posicionamento** da Instituição, relativo ao grau de determinismo ambiental e capacidade de escolha estratégica (HREBINIAK e JOYCE, 1985).

4.4.1 PERÍODO I – A IMPLANTAÇÃO E 1ª ESTRUTURA ORGANIZACIONAL (1964 – 1974)

Neste período, a situação política do país passou por grandes mudanças, que tiveram como resultado a instalação do governo militar, a partir 1964.

Na área econômica, deu-se continuidade ao modelo de desenvolvimento dependente de capital estrangeiro com o conseqüente aumento do endividamento externo. Os primeiros três anos desse período foram marcados por números que indicavam inflação em alta e PIB em baixa. A partir de 1968, o controle da inflação e a melhora no desempenho do PIB caracterizaram o período de crescimento econômico chamado "milagre econômico", que perdurou até 1973, quando a economia mundial foi abalada pelo primeiro choque do petróleo.

Em relação ao ambiente operacional, destaca-se a estruturação do recém criado Sistema Financeiro Nacional, com grandes implicações para a economia do país, de um modo geral, e para o sistema bancário, em particular.

No âmbito interno da Instituição, o período foi dedicado basicamente à sua instalação e à definição de sua primeira estrutura organizacional. Nesse momento, a principal preocupação da administração do Banco era fazer a Instituição funcionar, implantando imediatamente os serviços que correspondiam às suas principais atribuições definidas pela Lei 4.595/64.

4.4.1.1 Os Eventos Relevantes no Período

São os eventos que tiveram maior influência na definição das mudanças ocorridas na Instituição, nesse período. No **Quadro 10**, a seguir, ao lado do evento relacionado, são identificados, sinteticamente, os aspectos mais relevantes do ambiente operacional e do ambiente geral correspondentes.

Entre esses eventos, todos relevantes, destacam-se, no âmbito do Governo Federal, nos primeiros três anos do período, a crise institucional, com ruptura democrática de 1964, a implementação de um modelo econômico dependente do capital externo, a desaceleração do crescimento econômico e o aumento da inflação.

Quadro 10 - Eventos relevantes no período 1964-1974

DATA	EVENTOS RELEVANTES	AMBIENTE OPERACIONAL	AMBIENTE GERAL
Dez/64	Criação do Banco Central	Reforma do Sistema Financeiro	Governo militar, inflação alta e baixo crescimento PIB
Mar/65	Instalação Banco Central 1ª estrutura organizacional	Expansão rede bancária Lei do Mercado de Capitais	Governo Castello Branco, ajustes na economia
1968	Readequação da estrutura Criação do CPD	Estruturação e ordenamento do SFN	Governo Costa e Silva, AI-5, inflação baixa, PIB em alta
1973	Reorganização global Banco	Economia indexada beneficia Sistema Bancário	Choque do Petróleo Fim "milagre econômico"
1974	Criação da Diretoria do Crédito Rural	Expansão de agências bancárias pioneiras	Governo Geisel, PIB em baixa, inflação em alta

No âmbito do sistema financeiro, foi relevante, no período, a própria reforma bancária que implicou, de imediato, na redução significativa do número de estabelecimentos de intermediação financeira (matrizes), em decorrência de fusões e incorporações, com expansão, entretanto, do número de agências por matriz.

No âmbito do Banco Central, foi relevante neste período, a sua implantação e a necessidade de funcionamento imediato para a execução das atividades recebidas, dentro dos mesmos padrões que vinham sendo executadas pelos órgãos de origem.

4.4.1.2 As Mudanças na Estrutura Organizacional do Banco

A primeira configuração organizacional caracterizou-se pela necessidade de instalação e funcionamento imediatos do Banco e foi formada, basicamente, pela agregação de

unidades estanques oriundas das instituições de origem: SUMOC, Banco do Brasil, Ministério da Fazenda e Caixa de Mobilização Bancária .

Posteriormente, novos desenhos organizacionais foram necessários para incluir outras atribuições conferidas ao Banco, entre as quais as decorrentes da aplicação dos seguintes instrumentos legais: a) Lei 4.728, de 14.07.65, que disciplinou o mercado de capitais, atribuindo ao Banco Central a função fiscalizadora dos mercados financeiros e de capitais; b) Lei 4.829, de 05.11.65, que institucionalizou o crédito rural no País, atribuindo ao Banco Central as funções de órgão controlador do Sistema Nacional de Crédito Rural; e c) Lei 5.143, de 20.10.66, que dispõe sobre o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), atribuindo ao Banco Central as responsabilidades básicas de fiscalização e controle da arrecadação. Essas leis demandaram as primeiras alterações significativas em sua estrutura organizacional.

Para que a execução desses novos serviços não sofresse interrupção, a estrutura organizacional adotada refletiu soluções provisórias, a fim de que o Banco pudesse, imediatamente, passar a desempenhar essas e as demais atribuições que lhe foram conferidas pela legislação.

Nessa adaptação da estrutura organizacional, os critérios de divisão do trabalho e de departamentalização foram, a rigor, os mesmos adotados pelos órgãos de onde os serviços vieram, adequados para a instituição de origem, mas, geralmente, inadequados à dimensão, à natureza e aos objetivos do novo Órgão, resultando, inclusive, na geração de várias disfunções administrativas e vícios processuais, mais tarde identificados.

Por força da Lei 4.595/64, o organograma do Banco Central deveria refletir uma estrutura administrada com uma Diretoria composta de quatro membros, um dos quais seu Presidente, escolhidos pelo Conselho Monetário Nacional, dentre seus integrantes. Esse colegiado constitui, ainda hoje, o nível decisório mais elevado do Banco, sendo suas deliberações tomadas por maioria de votos presentes com, no mínimo, o presidente ou seu substituto eventual e dois outros diretores.

Objetivando a descentralização administrativa e em conformidade com o disposto na própria Lei 4.595/64, foram criadas, a partir de então, as Delegacias Regionais, que representam o Banco nos diversos Estados, no desempenho local das tarefas executivas do Órgão. Essa descentralização continuou sendo processada de maneira gradativa, tendo por princípio básico o fato de que todas as atribuições do Banco estivessem representadas nas unidades regionais, de acordo com o efetivo volume de serviços passíveis de execução local.

Configurando-se uma estrutura do tipo tradicional, por apresentar alto nível de formalização, unidade de comando, especialização elevada e formas tradicionais de departamentalização, o primeiro desenho organizacional do Banco apresenta-se sob a forma piramidal, tendo no topo da organização o colegiado para as decisões no nível estratégico, seguido por uma estrutura linear, que completa a linha de comando, com autoridade do topo para a base (**ANEXO 1**).

A partir de 1967, o Banco iniciou mudanças em alguns setores de sua organização, visando consolidar as medidas adotadas na fase anterior. As tarefas de fiscalização do sistema bancário sofreram sensível reformulação nesse ano, mediante o restabelecimento da Inspeção de Bancos, responsável pela fiscalização financeira, cambial e de crédito rural.

Ainda em 1967, foi criada a Inspeção do Mercado de Capitais com as atribuições de fiscalização, controle e orientação das companhias de crédito e financiamentos, dos bancos de investimentos, das bolsas de valores e de outras entidades de intermediação não bancária.

Em 1968, as modificações ocorridas na estrutura do Banco se restringiram à redistribuição das áreas de atuação dos membros da Diretoria e à criação do Centro de Processamento de Dados, com atividades oriundas da Contadoria Geral e do Departamento Administrativo.

Em 1969, a presidência e cada membro da Diretoria passou a responder pela atuação das suas respectivas áreas que compunham a estrutura básica. Assim, ficaram subordinados ao **Presidente**, a Gerência da Dívida Pública, o Departamento Econômico e o Departamento Jurídico; à **Área Cambial**, as Gerências de Operações de Câmbio e de Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros; à **Área do Mercado de Capitais**, a Gerência do Mercado de Capitais e a Inspeção do Mercado de Capitais; à **Área Administrativa e de Crédito Rural e Industrial**, as Gerências de Coordenação do Crédito Rural e Industrial, a do Meio Circulante, além do Departamento Administrativo e a Contadoria Geral; e à **Área Bancária**, a Gerência de Operações Bancárias, a Inspeção de Bancos e o Centro de Processamento de Dados (**ANEXO 2**).

Em 1970, a administração do Banco procurou melhor ordenar a distribuição das tarefas no nível da Diretoria e iniciou estudos de maior profundidade, visando à reorganização global da estrutura do Banco.

Em 1974, novos estudos de avaliação organizacional revelavam a necessidade urgente de modificações estruturais no Órgão. A primeira alteração ocorreu na Área Administrativa e do Crédito Rural e Industrial, desmembrada em Diretoria do Crédito Rural e Superintendência Administrativa, sendo esta, mais tarde, transformada em Diretoria de

Administração. Em seguida, o Departamento Administrativo foi desmembrado em Departamento de Patrimônio e Departamento do Pessoal. E, em 19.11.74, a Gerência do Crédito Rural e Industrial foi desmembrada em Gerência do Crédito Rural e Gerência do Crédito Industrial e Programas Especiais (**ANEXO 3**).

4.4.1.3 A Análise Teórica do Período Estratégico

a) Os *stakeholders* relevantes

Conforme exposto no Capítulo II, Seção 5.5, certos agentes, localizados dentro e fora da organização, exercem papel determinante no processo de adaptação das estruturas e estratégias organizacionais nela desenvolvidas.

Especificamente para o Banco Central, neste período os seguintes *stakeholders* foram relevantes pelos respectivos motivos: a) o **Governo Federal**, que através do Ministério da Fazenda define as políticas a serem implementadas por toda a administração pública na busca permanente do desenvolvimento econômico do país e, como órgão da administração pública, o Banco Central constitui-se numa extensão do processo decisório central; b) o **Sistema Financeiro Nacional** e seu conjunto de instituições bancárias e não bancárias, submetidos às orientações, às diretrizes do Banco Central que constitui parte de seu ambiente operacional; c) **os parlamentares e os políticos**, que rerepresentando a sociedade no poder legislativo participam das decisões de governo e, por extensão, influenciam as decisões tomadas no âmbito do Banco Central; d) **a mídia**, que através de seus diversos instrumentos permite a comunicação no relacionamento entre as instituições públicas e sociedade; e) a **sociedade**, como principal interessada e usuária dos serviços oferecidos pelo sistema financeiro, regulamentado e fiscalizado pelo Banco Central; e, finalmente f) **os funcionários**, identificados como *stakeholders* internos, como os grandes interessados na consolidação do Banco Central como a autoridade monetária maior no contexto do Sistema Financeiro Nacional e especialmente o sistema bancário.

No **Quadro 11**, abaixo, os *stakeholders* externos e internos relevantes e suas respectivas implicações estratégicas no processo de adaptação do Banco Central do Brasil neste período:

Quadro 11- *Stakeholders* relevantes e suas implicações estratégicas no período 1964-74

STAKEHOLDERS	IMPLICAÇÕES ESTRATÉGICAS
O Governo Federal	Como poder central ao qual o Banco está vinculado
O Sistema Financeiro Nacional	Como parte do ambiente organizacional no qual o Banco opera.
Os Parlamentares e os partidos políticos	Que elaboram leis e participam na definição de políticas econômicas do país
A Mídia	Como Instrumento de comunicação entre as instituições públicas e sociedade
A sociedade	Beneficiária e interessada nas decisões tomadas pelo Banco Central
Os funcionários	Como participantes e interessados internos em qualquer mudança implementada pela Instituição.

b) As estratégias implementadas

Para as finalidades deste estudo, considerou-se apenas aquelas realizadas, classificadas em **estratégias deliberadas**, quando pretensões foram concretizadas e existia uma intenção anterior, e **estratégias emergentes**, quando resultam de padrões observados, não expressamente pretendidos e inexistia uma intenção anterior (Mintzberg, 2001).

Face à sua estreita vinculação ao Poder Central, o processo de formação de estratégias no Banco Central possui algumas características especiais. Por um lado, existe um procedimento mais amplo, verificado no âmbito do ambiente externo (geral e operacional), decorrente da ação do governo federal que, através de seu planejamento central, define as principais ações administrativas a serem desenvolvidas pelo Banco. Neste caso, as estratégias desenvolvidas pelo Banco teriam sido previamente estudadas e planejadas, caracterizando um processo de formação de estratégias do tipo **deliberadas**. Por outro lado, conforme constatado na pesquisa documental e nas entrevistas, a maioria das mudanças realizadas no Banco, resultou de ações tomadas pelos seus administradores para cumprir determinações do Poder Central, sem que as mesmas tivessem sido previstas, estudadas e planejadas no âmbito interno, configurando estratégias do tipo **emergentes**.

Existe, porém, um procedimento mais restrito, verificado no âmbito interno da Instituição e que se materializa em de sua autonomia para decidir o "como" e o "quando" a mudança deve ser implementada. O que ocorre, na prática, é que o Poder Central decide apenas o conteúdo (o que) da mudança. O procedimento burocrático propondo a mudança, representado pelo Voto submetido à apreciação do Conselho Monetário Nacional, confirma esse entendimento. Isso implicaria afirmar que as estratégias implementadas pelo Banco poderiam ser caracterizadas, predominantemente, como estratégias **deliberadas**, porque houve, previamente, no âmbito da Instituição, estudos e planejamento envolvendo o

processo e o contexto da mudança, embora decorrente de uma decisão maior e anterior, tomada no âmbito do Governo Federal.

Para efeito do presente estudo, admitiu-se a ocorrência predominante da primeira situação, ou seja, as estratégias são formadas no âmbito do Governo Federal

Neste período especificamente, em todas as configurações identificadas há evidências de que o Banco adotou os padrões administrativos e operacionais das instituições que o precederam ou do Poder Central, e não os seus próprios. Suas ações tiveram uma característica fortemente reativa, o que implica classificar as estratégias realizadas como tipicamente **emergentes** (Mintzberg, 2001).

c) Os tipos de estruturas adotados

Nesse período, os critérios de estruturação aplicados no Banco foram os mesmos adotados pelas instituições de origem. Por isso, os organogramas representativos de suas diversas configurações estruturais adotadas pelo Banco mostram alto nível de formalização, unidade de comando, especialização elevada e formas tradicionais de departamentalização

Pode-se dizer, portanto, que os diversos desenhos organizacionais do Banco nesse período apresentavam características de estruturas dos tipos **tradicionais** (com configuração linear, funcional e em colegiado) e **divisionais** (divisão por serviço e por base territorial) .

d) Os relacionamentos entre estruturas e estratégias

A análise fundamenta-se nos estudos sobre os relacionamentos entre estratégias e estruturas realizados por Alfred Chandler (1962) que, argumenta ter a estratégia precedência sobre a estrutura. Para ele, conforme mencionado no Capítulo II, Seção 2.2.3, a empresa tendo desenvolvido a melhor estratégia possível, pode determinar a estrutura organizacional mais apropriada para realizá-la.

No caso do Banco Central, constatou-se que as diversas configurações estruturais adotadas nesse período foram determinadas, predominantemente, por decisões estratégicas tomadas no âmbito do Governo Federal. Assim, na análise dos relacionamentos entre estratégia e estrutura, para se determinar qual desses fatores teve predominância no seu processo de adaptação, ficou evidenciado que a “estratégia precedeu à estrutura” (CHANDLER, 1962).

e) O processo de adaptação na abordagem da escolha estratégica

Conforme já apresentado no Capítulo II, Seção 7 desta dissertação, o processo de ajustamento das organizações às mudanças ambientais, dentro da abordagem da escolha estratégica (Miles, Snow, *ibidem*), instrumentaliza-se através de um modelo geral que descreve as decisões necessárias à manutenção da efetiva adaptação (ciclos de adaptação), e de uma tipologia organizacional que contempla os diversos padrões de comportamento adaptativo usados pela organização (tipos estratégicos).

O conceito de ciclo de adaptação compreende a abordagem das mudanças por meio da análise dos problemas **empresarial, de engenharia e administrativo**. O processo pelo qual o Banco Central ajustou-se às mudanças ambientais, nesse período, envolveu esses três problemas de forma semelhante. O **problema empresarial** foi representado pelos seus esforços de adaptação ao contexto do recém-criado sistema financeiro, haja vista que, além de participante desse contexto, o Banco era, ao mesmo tempo, o órgão responsável pela sua regulação e fiscalização. O **problema de engenharia** foi representado pelas ações do Banco nas tarefas de definição e implementação do desenho organizacional apropriado para representar sua estrutura organizacional. O **problema administrativo** evidenciou-se nas ações que buscaram compatibilizar estratégias e estruturas que atendessem de forma rápida e eficiente às demandas do Governo Federal e da sociedade, sem deixar de considerar as determinações legais.

Quanto aos padrões de comportamento adaptativo, constata-se que o Banco Central dedicou praticamente todo o período sob análise à sua própria implantação e início de funcionamento. Embora tenham ocorrido ajustes em sua estrutura organizacional, para a adequação de cargos e funções, a Instituição, ao final do período, ainda não tinha conseguido consolidar um modelo administrativo próprio e muito menos implantar uma estrutura administrativa específica e adequada às suas características organizacionais. A administração do Banco sabia serem necessárias mudanças, mas, ainda, era incapaz, de por si só, dar respostas efetivas a elas, o que configura uma organização do tipo *reativa* (Miles, Snow, *ibidem*).

f) O posicionamento no modelo de Hrebiniak e Joyce

No modelo de Hrebiniak e Joyce (*ibidem*), o Banco Central, no período em análise (1964 a 1974), pode ser posicionado **no quadrante IV**, no qual o alto determinismo ambiental e a baixa capacidade de escolha estratégica indicam as condições que

caracterizam a abordagem da adaptação organizacional denominada **ecologia das populações** ou **seleção natural** (Figura 5).

Como órgão público em fase de implantação, o alto determinismo ambiental, configurado no processo de adaptação da estrutura organizacional do Banco Central, nesse período, resultou da forte influência recebida das instituições que lhe deram origem e/ou da legislação que o criou. O Banco ainda não exercia todas as atividades típicas de um banco central, embora já fosse considerado uma autoridade monetária, posicionando-se, assim, no quadrante IV.

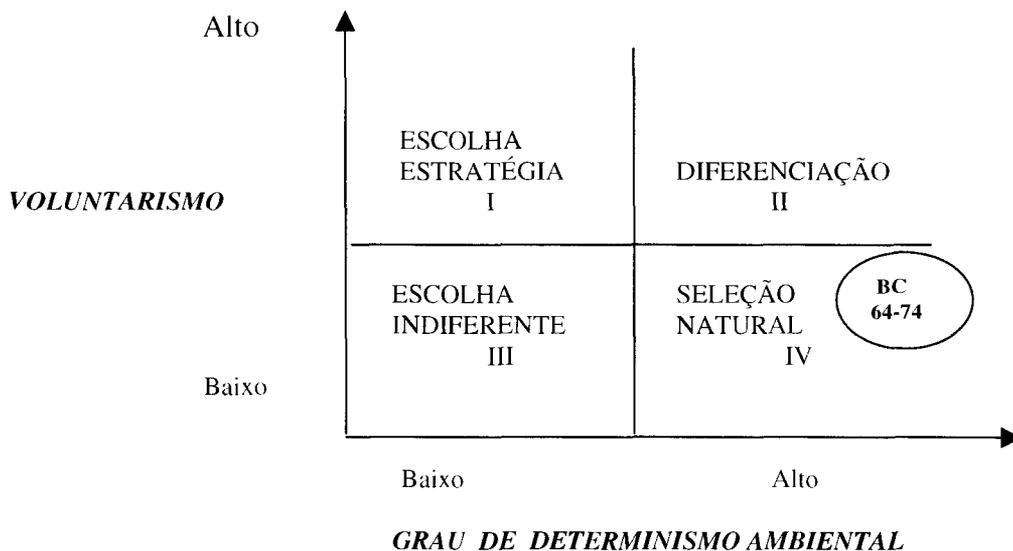


Figura 5 - Grau de determinismo ambiental X escolha estratégica
Fonte: Hrebiniak e Joyce, 1985 (Adaptado).

4.4.2 PERÍODO II – CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL – IDENTIDADE PRÓPRIA (1974 – 1980)

Em 1974, teve início o governo do general Geisel, que tomou como desafio dar continuidade ao crescimento econômico. O instrumento de planejamento que deveria conduzir sua política econômica e social para o país era o II Plano Nacional de Desenvolvimento que, ao invés de um ajuste econômico recessivo, conforme aconselharia a

sabedoria econômica para aquele momento, pretendia uma transformação estrutural, com prioridades para os setores energético, siderúrgico e petroquímico.

As estratégias governamentais para o período 1974-79 consubstanciavam-se, assim, no II PND, e davam continuidade aos esforços de crescimento econômico dos anos anteriores. Mas, essas estratégias mantinham uma política de endividamento externo como principal instrumento de apoio ao plano.

A economia mundial ainda reagia aos efeitos do aumento dos preços do petróleo bruto e seus derivados, ocorrido no final de 1973, quando 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, 22,7 dólares, representando um aumento 84 %, em menos de um ano. Isso desarticulou as relações de troca dos países que mais dependiam de importações de petróleo bruto e derivados, como era o caso do Brasil (Furtado, *ibidem*).

No contexto das reformas do Sistema Financeiro Nacional, implementadas a partir de 1965, criou-se a **Comissão de Valores Mobiliários** – CVM (Lei 6.385/75), transferindo do Banco Central para essa Comissão a responsabilidade pela regulamentação e fiscalização das atividades relacionadas ao mercado de valores mobiliários (ações, debêntures e outros ativos).

No âmbito do Banco Central, o período foi marcado por grandes e profundas reformas em sua estrutura administrativa e organizacional. Portarias baixadas pela sua administração definiram e viabilizaram a reorganização global do Banco, com destaque para a reestruturação da área de recursos humanos.

4.4.2.1 Os Eventos Relevantes no Período

Os eventos que tiveram influência na definição de mudanças na estrutura organizacional do Banco Central, neste período, estão sinteticamente relacionados no **Quadro 12**, abaixo.

Registre-se que esses eventos ocorreram simultaneamente a um processo de significativa reorganização interna do Banco. Esse período caracterizou-se ainda, pela forte atuação do Banco sobre o Sistema Financeiro Nacional, especialmente a partir da edição da Lei 6.024/75, que lhe deu instrumentos legais mais apropriados ao exercício de suas atividades de fiscalização.

Quadro 12 - Eventos relevantes no período 1974-1980

DATA	EVENTOS RELEVANTES	AMBIENTE OPERACIONAL	AMBIENTE GERAL
1974	Forte atuação do Banco no saneamento do SFN	Lei 6024 disciplina intervenção do Banco Central no saneamento do SFN	Economia mundial em recessão / II PND orienta política econômica
Fev/75	Portaria 63		Governo Geisel (1974-1979)
Ago/76	Portaria 73	Lei 6404/76 (Lei das S/A) Lei 6385/76 (Cria a CVM)	Endividamento externo em crescimento
1977-79	Reorganização Administrativa /Plano de Cargos e Salários / Manualização documentos	Bancos brasileiros participam do processo de internacionalização bancária	2º Choque do petróleo/ Governo Figueiredo (1974-1979)
1980	Nova Diretoria e de nova estrutura organizacional	Início dos ajustes de empresas não-financeiras	Governo Figueiredo (1979-1984)/ início abertura política

4.4.2.2 As Mudanças na Estrutura Organizacional do Banco

Conforme já mencionado, foram significativas as mudanças internas implementadas no Banco a partir de 1974. Para o entrevistado número 10:

“No período 1974-1979, o Banco promoveu as mais profundas modificações estruturais de sua história. Nessas reformas foram fixados princípios para a implantação definitiva de uma estrutura orgânica adequada para o Banco, compatível com suas atribuições e responsabilidades.”

Na verdade, até maio de 1974, o Banco Central não havia ainda institucionalizado um modelo de organização administrativa próprio para seus serviços, que fosse sustentado por uma estrutura homogênea, clara e uniforme para todas as Unidades. Era imprescindível, portanto, que o modelo vigente fosse aperfeiçoado, a fim de que se corrigissem disfunções que dificultavam a ação administrativa.

Estudos desenvolvidos no início dos anos 70 já evidenciavam dificuldades administrativas decorrentes da inadequação da estrutura organizacional do Banco. Os principais problemas identificados e que deveriam ser resolvidos eram: a) estrutura orgânica com níveis hierárquicos não homogêneos para a Instituição como um todo (havia unidade central em que existiam várias Subdivisões sem a correspondente Divisão); b) excessivos níveis de decisão, decorrentes do elevado número de funções comissionadas; c) ausência de planejamento sistemático na Instituição; d) isolacionismo de algumas Unidades, como se as mesmas não pertencessem ao Banco como um todo; e) departamentalização inadequada para diversas Unidades; e, f) falta de uniformidade na nomenclatura adotada para as diversas Unidades e suas subunidades.

Com vistas a obter uma gradual correção desses problemas, várias providências foram tomadas. Em 18.02.75, foi baixada a Portaria 63, através da qual os diversos componentes administrativos passaram a ter nomenclatura uniforme, de acordo com o nível hierárquico ocupado na estrutura e os componentes administrativos do nível de direção receberam a denominação de unidade especial e unidades centrais, e aqueles componentes do nível de execução, unidades regionais.

As unidades centrais e regionais passaram a ser integradas por divisões centrais e regionais, respectivamente, e subdivididas em serviços centrais e regionais. Como unidades especiais foram considerados os gabinetes do Presidente e dos Diretores, enquanto que os departamentos localizados na Sede constituíam as unidades centrais. Por sua vez, as unidades regionais passaram a ser constituídas pelas representações do Banco existentes nas diversas regiões do País.

Além disso, a Portaria 63 reduziu o número de funções comissionadas e disciplinou o seu exercício, providência que permitiu diminuir o número de níveis de decisão e valorizar essas comissões, propiciando, conseqüentemente, o melhor funcionamento da estrutura administrativa.

Em 1975, foi então redefinida a estrutura técnica e administrativa do Banco Central, passando a ser constituída por: a) **unidades especiais**, representadas pelos Gabinetes dos membros da Diretoria; b) **unidades centrais**, representadas pelos departamentos do Banco que compunham sua administração central; e, c) **unidades regionais**, representando o Banco em cada região do país e compondo a administração descentralizada.

Em 20.08.76, ainda nesse contexto de reorganização, foi baixada a Portaria 73, com a qual institucionalizou-se, finalmente, o modelo de organização administrativa para o Órgão. Com a observância das prescrições contidas na Portaria 63, foram definidas e implantadas as estruturas das unidades especiais, centrais e regionais,

Em 1976, ocorreram outras importantes modificações na estrutura do banco: a Controladoria Geral foi transformada em Departamento de Administração Financeira e o Departamento Jurídico foi desmembrado, surgindo o Departamento do Contencioso (**ANEXO 4**).

Paralelamente, foi criado o Departamento de Planejamento e Organização, que iniciou imediatamente atividades de auditoria interna, codificação e padronização de normas, implementando o planejamento institucional e a análise administrativa. No âmbito da Diretoria da Área Bancária, foi criado o Departamento de Controle de Operações Especiais,

responsável pelos serviços de intervenções e liquidações de instituições financeiras em dificuldades.

Em 1977, o Departamento de Operações de Câmbio (DECAM) foi desmembrado em: Departamento de Câmbio e de Operações Internacionais, cabendo a este último a administração das reservas em moeda estrangeira. Em 1978, foi criado o Departamento de Seleção e Treinamento (DESEN) e, em 1979, foi criado o Departamento de Organização e Acordos Internacionais (DEORI), responsável pelas atividades de representação do Governo junto a entidades internacionais.

Com a assunção de nova diretoria, em março de 1979, surgiu o Departamento de Organização e Autorizações Bancárias (DEORF), desmembrado da Unidade de Fiscalização Bancária. Nessa ocasião, foram, ainda, redistribuídas algumas atividades, o que resultou em nova configuração na estrutura organizacional do Banco.

Com esses ajustes, o desenho organizacional estava adequado ao cumprimento das atribuições legais do Banco. Em 19.06.80, o Banco Central do Brasil tinha sua estrutura definida da seguinte forma: a) a PRESIDÊNCIA, tendo como unidades subordinadas o Gabinete do Presidente (PRESI) e os departamentos Econômico (DEPEC), de Consultoria Jurídica (DEJUR), do Contencioso (DECON) e da Dívida Pública (DEDIP); b) a ÁREA BANCÁRIA, com o Gabinete do Diretor (DIBAN) e os departamentos de Operações Bancárias (DEBAN) e de Organização e Autorizações Bancárias (DEORB); c) a ÁREA DE CRÉDITO RURAL, INDÚSTRIA E PROGRAMAS ESPECIAIS, com o Gabinete do Diretor (DICRI) e os departamentos do Crédito Rural (DERUR) e do Crédito Industrial e Programas Especiais (DESPE); d) a ÁREA EXTERNA, com o Gabinete do Diretor (DIREX) e os departamentos de Câmbio (DECAM), de Operações Internacionais (DEPIN), de Organismos e Acordos Internacionais (DEORI) e de Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros (FIRCE); e) a ÁREA DO MERCADO DE CAPITAIS, com o Gabinete do Diretor (DIMEC) e os departamentos do Mercado de Capitais (DEMEC), de Fiscalização do Mercado de Capitais (DEFIM), de Fiscalização Bancária (DEFIB) e de Controle de Operações Especiais (DEOPE), e, finalmente, f) a ÁREA DE ADMINISTRAÇÃO, com o Gabinete do Diretor (DIRAD) e os departamentos de Administração de Recursos Humanos (DEPES), de Seleção e Treinamento (DESET), de Administração de Recursos Materiais (DEMAP), de Administração do Meio Circulante (MECIR), de Processamento de Dados (DEPRO) e de Administração Financeira (DEAFI).

Surgia, então, um novo desenho organizacional, agora sob forma de sistema solar, que passou a representar a estrutura organizacional do Banco. Como se pode ver no

respectivo organograma, compunham, ainda, essa estrutura, como unidades administrativamente subordinadas (subordinação técnica aos diversos membros da Diretoria), os Departamentos Regionais, sediados em Belém, Fortaleza, Salvador, Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.

Nota-se que, nesta fase, havia uma intenção deliberada de fortalecer a ação descentralizada do Banco, através de seus Departamentos Regionais, buscando desburocratizar a ação executiva e consolidar sua posição de Órgão maior do Sistema Financeiro Nacional. Para o entrevistado número 3:

“ O contexto político do momento (ditadura militar) permitiu que, não apenas o Banco Central, mas todos os órgãos do governo tivessem grande projeção junto á sociedade brasileira. Havia um certo respeito da sociedade para com as instituições pública, muitas vezes, não pela competência destas, mas pelo desconhecimento de suas atividades e funções (....) e o Banco Central, aproveitou esse clima favorável para implementar as grandes reformas internas.”

Adicionalmente, a edição da Lei 6.024, de 13.03.74, que trata da intervenção e liquidação extrajudicial de instituições, contribuiu para o fortalecimento da imagem da Instituição. Foi neste período que o Banco definiu sua identidade própria, criando, inclusive, o símbolo que o identifica visualmente.

4.4.2.3 A Análise Teórica do Período Estratégico

a) Os *stakeholders* relevantes

Os *stakeholders* e suas implicações estratégicas para a Instituição o são apresentados, resumidamente, no **Quadro 13**, abaixo.

Quadro 13 - *Stakeholders* relevantes e suas implicações estratégicas no período 1974-80

STAKEHOLDERS	IMPLICAÇÕES ESTRATÉGICAS
O Governo Federal	Como poder central ao qual o Banco está vinculado
O Sistema Financeiro Nacional	Como parte do ambiente organizacional no qual o Banco opera.
Os Parlamentares e os partidos políticos	Que elaboram leis e participam na definição de políticas econômicas do país
A Mídia	Como Instrumento de comunicação entre as instituições públicas e sociedade
A sociedade	Beneficiária e interessada nas decisões tomadas pelo Banco Central
Os funcionários	Como participantes e interessados internos em qualquer mudança implementada pela Instituição.

Nota-se que neste período, foram identificados como *stakeholders* externos e internos os mesmos relacionados no período anterior, quais sejam: o Governo Federal, o Sistema Financeiro Nacional (através de suas instituições), os parlamentares e partidos políticos, a mídia, a sociedade e os funcionários do Banco.

b) As decisões estratégicas

Nota-se que mesmo antes de 1974, a administração do Banco já manifestava intenções de mudanças na estrutura organizacional da Instituição. Estudos e articulações antecederam à edição da Portaria 63, na qual se detalhou, de forma bastante clara, o que se pretendia mudar, como e quando. Nessa Portaria, assinada em 18.02.75 pelo então presidente da Instituição, Sr. Paulo Hortêncio Pereira Lira, constava a informação de que o CMN havia aprovado o regulamento que definia a estrutura técnica e administrativa do Banco Central do Brasil, identificava os grupos de atividades nela contidos e disciplinava o exercício de funções comissionadas.

Período, portanto, de significativas mudanças na estrutura do Banco, cujos resultados decorreram da implementação de estratégias que se configuraram em estratégias tipicamente **deliberadas** (Mintzberg, *ibidem*).

c) Os tipos de estruturas organizacionais adotados

Sob o aspecto conceitual não houve mudanças significativas durante o período. Continuou-se observando os critérios de estruturação que determinavam alto nível de formalização, unidade de comando, especialização elevada e formas tradicionais de departamentalização. Entretanto, o organograma, aqui entendido como a representação gráfica da estrutura formal da Instituição, teve uma mudança significativa a partir de maio 1979. Um novo desenho, agora sob forma de sistema solar, passou a representar a estrutura organizacional do Banco (**ANEXO 5**).

Como esse novo desenho organizacional não mudou o aspecto conceitual da estruturação, manteve-se uma situação pluralista caracterizada por estruturas do tipo **tradicionais** (com divisão funcional e com colegiado) e do tipo **divisionárias** (com divisão por serviço/clientela e por base geográfica).

d) Os relacionamentos entre estruturas e estratégias

A partir do entendimento de que a definição (o “o que”) das estratégias ocorre no âmbito do Governo Federal (geralmente antes da implementação das mudanças no Banco), a

análise dos relacionamentos entre estratégia e estrutura, para se determinar qual destes fatores teve predominância no processo de adaptação, permite determinar que, também aqui, a “estratégia precedeu à estrutura” (Chandler, 1962).

e) O processo de adaptação do Banco

As grandes e profundas transformações ocorridas na estrutura organizacional e administrativa do Banco configuraram um dos mais relevantes períodos de mudanças implementadas pela Instituição ao longo de sua existência.

Diferentemente de ajustes anteriores, geralmente feitos de forma emergencial para readequar cargos e funções, estes resultaram de estudos em profundidade efetuados desde o início dos anos 70 e que tiveram como objetivo resolver problemas organizacionais que causavam dificuldades administrativas decorrentes da inadequação da estrutura organizacional do Banco.

Analisando-se o processo de ajustamento do Banco na abordagem da escolha estratégica (Miles e Snow), pode-se resumir o ciclo de adaptação no período da seguinte forma: (1) o problema empresarial caracteriza-se com as ações de descentralização promovidas pelo Banco que, buscando estar presente em todo o território nacional, implementou a Portaria 63/75 e simultaneamente desenvolveu uma reorganização administrativa, implantou o plano de cargos e salários e iniciou a manualização de serviços e processos. O problema da engenharia esteve presente na implantação dos primeiros sistemas informatizados, na instalação dos departamentos regionais e demais atividades necessárias à adequação física do Banco para o atendimento à sociedade. O problema administrativo configura-se pelo envolvimento da administração do Banco na promoção das mudanças internas, sem se afastar de compromissos externos, especialmente os decorrentes de leis editadas pelo Governo Federal.

Nesse período, parte de suas atribuições continuavam sendo executada por outras instituições (atividades do meio circulante, por exemplo, executadas pelo Banco do Brasil), mas, o Banco Central já começava a estabelecer seu próprio domínio organizacional. As suas mudanças mais significativas resultaram de estudos e de uma ação planejada, revelando que a administração do Banco não estava, apenas, reagindo e procurando dar resposta às incertezas ambientais do momento e sim tomando iniciativas de mudanças relevantes para a Instituição, o que configura, ainda, uma adaptação organizacional do tipo *analista* (Miles e Snow, *ibidem*),

f) O posicionamento no modelo Hrebiniak e Joyce

No modelo de Hrebiniak e Joyce (1985), o Banco Central, no período em análise (1974-1980), pode ser posicionado **no quadrante II - Diferenciação**, onde a escolha estratégica e o determinismo ambiental são altos, definindo um contexto turbulento para a adaptação.

Embora fortemente contingenciado por fatores exógenos, especialmente os decorrentes da ação administrativa do Governo Federal, o Banco, nesse período, tomou a iniciativa e implementou mudanças estratégicas significativas no processo de adaptação de sua estrutura organizacional. Essas decisões tomadas pelo Banco, nesse período, o posicionaram no Quadrante II.

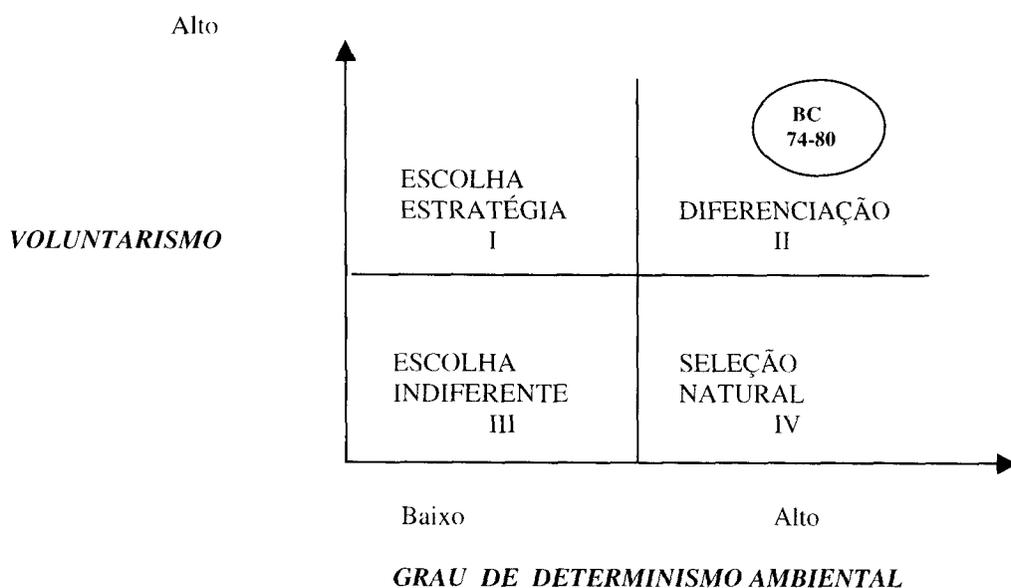


Figura 6 - Grau de determinismo ambiental X escolha estratégica
Fonte: Hrebiniak e Joyce, 1985 (Adaptado)

4.4.3 PERÍODO III – FMI PLANOS ECONÔMICOS – AJUSTES SISTEMA BANCÁRIO (1980 - 1990)

Graves desequilíbrios internos e externos marcaram a economia brasileira nos anos 80. Logo no início da década, em 1982, as autoridades econômicas recorreram formalmente ao

Fundo Monetário Internacional - FMI, em um momento de grande turbulência internacional causado pela moratória da dívida externa mexicana.

Dificuldades econômicas mundiais provocaram a elevação das taxas de juros no mercado internacional (aumentando os gastos para pagamento da dívida externa) e suspensão de novos empréstimos ao Brasil e aos demais países endividados do então chamado **terceiro mundo**.

No Brasil, as políticas econômicas, de inspiração ortodoxa, adotadas até 1985, tinham fracassado no objetivo de estabilizar a economia e reduzir as taxas de inflação. Em 28 de fevereiro de 1986, o Governo Sarney decretou o Plano Cruzado, considerado um programa de estabilização econômica de características heterodoxas. Mas, a economia brasileira continuou apresentando números desfavoráveis; ao mesmo tempo em que o PIB caía, a inflação começava uma curva ascendente que a transformaria, no final de 1989, em hiperinflação.

O fracasso do Plano Cruzado e a prática de uma política econômica que defendia a inflexibilidade cambial levaram as autoridades brasileiras a declarar moratória aos credores internacionais, em fevereiro de 1987, quando a taxa de inflação já ultrapassava o patamar de 20% ao mês. Nesse momento, Dílson Funaro, deixa o Ministério da Fazenda, sendo substituído por Luiz Carlos Bresser Pereira.

Em 12 de junho de 1987, lançou-se mais um plano de estabilização econômica, o Plano Bresser, constituído de um pacote híbrido, com elementos ortodoxos e heterodoxos de combate à inflação. Apesar desse Plano incluir congelamento temporário (3 meses) de preços, as taxas de inflação continuaram elevadas, atingindo 14,4%, em dezembro de 1987, o que precipitou o pedido de demissão de mais um ministro da fazenda.

Assumiu o Ministério Mailson da Nóbrega, (o terceiro ministro desde 1986), o qual empreendeu, ao longo de 1988, uma política econômica tímida, gradual e pouco intervencionista, de orientação eminentemente ortodoxa (**política do feijão-com-arroz**) de combate à inflação. No final de 1988, entretanto, a economia parecia novamente se encontrar no limiar da hiperinflação (Modiano, *ibidem*).

Em 15 de janeiro de 1989, foi anunciado o Plano Verão, considerado, também, um programa misto, com características ortodoxas e heterodoxas. Era o terceiro choque econômico e a segunda reforma monetária do governo Sarney. Como os dois que o antecederam (Cruzado e Bresser), o plano não conseguiu controlar a inflação.

E, assim, o país fechava a década de 80, tendo passado por diversas tentativas de estabilização econômica, todas fracassadas. Os três planos (Cruzado, Bresser e Verão)

tiveram, todos, por objetivo eliminar ou reduzir a inflação, mas esta atingia níveis ainda mais altos, caracterizando, efetivamente, a hiperinflação.

Em relação ao sistema financeiro, a inflação alta produzia o aparente paradoxo de haver, simultaneamente, instabilidade econômica no país e grandes lucros para o sistema, especialmente o bancário. Isso ocorreu até meados dos anos 80, quando a implementação do Plano Cruzado obrigou os bancos a ajustes, inclusive em suas estratégias. Nesses ajustes, iniciados em agosto de 1987, o Banco Central implementou grandes reformas no setor financeiro.

A partir de 1988, o modelo de intermediação financeira no Brasil mudou significativamente. Manteve-se a tipologia das operações e das instituições, mas o critério de especialização por instituições foi substituído pelo critério de especialização por operações. Nesse mesmo ano, foi permitida a criação dos bancos múltiplos, seja por processo de fusão, incorporação, cisão e transformação, seja por constituição direta. Um novo cenário financeiro se desenhava para os anos 90.

Sob a orientação do Banco Central, estimulou-se um movimento de fusões e aquisições sem precedentes, com o objetivo de desenvolver um sistema financeiro forte e competitivo. Houve redefinição de estratégias de mercado no sistema bancário, acabou-se com a exigência legal de compartimentação (em vigor desde 1964), institucionalizou-se os bancos múltiplos e extinguiu-se as cartas patentes.

A Constituição Federal de 05.10.88, em seu artigo 164, concede ao Banco Central do Brasil o monopólio na emissão monetária; e, um outro artigo, o 192, prevê a elaboração de lei complementar (ainda não editada), que deverá substituir a Lei 4.595/64, objetivando a reestruturação e o aperfeiçoamento do Banco Central e de todo o Sistema Financeiro Nacional.

4.4.3.1 Os Eventos Relevantes no Período

Os eventos que tiveram influência na definição das mudanças na estrutura organizacional do Banco Central estão sinteticamente relacionados no **Quadro 14**, abaixo. Destaque para os planos de estabilização e suas conseqüências para a economia brasileira, de um modo geral e para o sistema financeiro, em particular.

Quadro 14 – Eventos relevantes no período 1980-1990

DATA	EVENTOS	AMBIENTE OPERACIONAL	AMBIENTE GERAL
1982	Reestruturação DEINF	Bancos em expansão Ganhos inflacionários	País recorre ao FMI
1985	Implantação SISBACEN	Bancos em expansão Ganhos inflacionários	Políticas econômicas ortodoxas / Inflação alta
1986	Criação DIVEX/DEDIV	Fim dos ganhos inflacionários	Plano Cruzado (fev/86)
1987	Implementação de ajustes sistema bancário.	Bancos em crise Início dos ajustes	Fracasso Plano Cruzado Plano Bresser (jun/87)
1988	Monopólio emissão de moeda	Fim das cartas patentes Artigo 192	Constituição Federal Inflação alta
Jan/89	Planejamento estratégico /Missão e Objetivos	Novo modelo intermediação financeira.	Plano Verão
Mar/90	Apoio condução do Plano e Reorganização MECIR	Novo desenho do Sistema Financeiro Nacional	Plano Collor Novo padrão monetário

4.4.3.2 As Mudanças na Estrutura Organizacional do Banco

Nesta década, as mudanças na estrutura organizacional do Banco Central resultaram mais de sua atuação como órgão de apoio ao Governo Federal, que de iniciativas próprias de reorganização de sua estrutura interna. Seu desenho organizacional não sofreu grandes modificações neste período, mas foram significativas as mudanças em sua forma de atuação.

No âmbito interno da Instituição ocorreram mudanças para readequação de cargos e funções no nível das unidades e subunidades operacionais. No nível estratégico, destacaram-se a estruturação da Diretoria de Fiscalização, em março/85, e a implementação do Programa de Desenvolvimento e Modernização do Banco Central (PROMOB), a partir de agosto/88.

Pode-se mencionar, também, a reestruturação do Departamento de Informática (DEINF), iniciada em 1982, e a implantação do SISBACEN - Sistema de Informações Banco Central, em 1985, que resultaram em mudanças profundas no relacionamento entre o Banco Central e o Sistema Financeiro Nacional.

Na área de recursos humanos, destaca-se, a partir de 1989, a implantação do Plano de Cargos e Salários (PCS), instituindo um sistema de carreiras que possibilitaria a progressão funcional, além de introduzir programas de treinamento e aperfeiçoamento através de cursos de capacitação para os funcionários.

O processo de adaptação da estrutura organizacional do Banco, neste período, é ainda influenciado pela sua destacada atuação na renegociação da dívida externa, a partir de 1982, e no reordenamento financeiro das contas do governo, com a extinção da "conta

movimento", a partir de 1985. A transferência, para o Tesouro Nacional, de algumas atividades atípicas, até então exercidas pelo Banco Central, como as relacionadas a fomento e administração da dívida pública federal, determinou, também, ajustes estruturais internos.

Conforme já mencionado, a partir de 1982, com a suspensão dos financiamentos externos voluntários ao país, o Brasil necessitou recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e negociar sua dívida com os credores internacionais. Em 1983, teve início um ciclo de reestruturação da dívida externa brasileira e coube ao Banco Central a condução do processo de renegociação, em suas diversas fases, com credores privados internacionais e com o Clube de Paris (credores institucionais).

Em janeiro de 1986, buscando adequar sua estrutura a esse novo contexto e, tendo como objetivo possibilitar a integração das atividades relacionadas com o processo de renegociação da dívida externa do país, foi criada a Diretoria para Assuntos da Dívida Externa (DIVEX), vinculado-se a ela o Departamento da Dívida Externa (DEDIV).

Ainda no âmbito interno, em 1988, o Banco retomou o processo de Planejamento Institucional (interrompido no início da década), realizando encontros de planejamento estratégico, nos quais participaram o presidente e os diretores. Foram realizados também, encontros de planejamento no nível tático, nos quais participaram o corpo gerencial das unidades especial, centrais e regionais. Nesses encontros definiu-se a missão e objetivos estratégicos do Banco, para um horizonte de três anos.

4.4.3.3 A Análise Teórica do Período Estratégico

a) *Os stakeholders*

Os *stakeholders* e suas implicações estratégicas para o Banco, neste período, são apresentados, resumidamente, no **Quadro 15**, a seguir. Verifica-se que além dos já relacionados e definidos, neste período, surgiu mais um *stakeholder* externo, considerado relevante na definição da estruturas do Banco Central. Trata-se do Fundo Monetário Internacional – FMI, considerada a principal instituição internacional fornecedora de recursos a países em dificuldades. O relacionamento do Governo Brasileiro com o FMI é feito através do Banco Central.

Quadro 15 – *Stakeholders* relevantes e suas implicações estratégicas no período 1980-90

STAKEHOLDERS	IMPLICAÇÕES ESTRATÉGICAS
O Governo Federal	Como poder central ao qual o Banco está vinculado
O Sistema Financeiro Nacional	Como parte do ambiente organizacional no qual o Banco opera.
O Fundo Monetário Internacional – FMI	Como principal instituição internacional de apoio financeiro ao país.
Os Parlamentares e os partidos políticos	Que elaboram leis e participam na definição de políticas econômicas do país
A Mídia	Como Instrumento de comunicação entre as instituições públicas e sociedade
A sociedade	Beneficiária e interessada nas decisões tomadas pelo Banco Central
Os funcionários	Como participantes e interessados internos em qualquer mudança implementada pela Instituição.

b) As decisões estratégicas

Neste período, o Banco teve atuação relevante não apenas como órgão de normatização e fiscalização do sistema, mas, principalmente, como orientador e condutor do processo de ajustes a que muitas instituições financeiras tiveram que se submeter. Assim, buscando adequar sua estrutura essas demandas o Banco tomou decisões que configuraram estratégias tipicamente “emergentes”. (Mintzberg, 1985),

c) Os tipos de estruturas organizacionais adotados

Em decorrência das dificuldades econômicas do país neste período (**década perdida**), as preocupações da administração do Banco estiveram voltadas mais para as atividades de apoio ao Governo Federal. O organograma representativo da estrutura do Banco no início da década, não sofreu grandes alterações, embora tenham sido significativas as mudanças em sua forma de atuação. A prioridade do Banco, neste período, foi o atendimento às demandas da sociedade e do Governo Federal, especialmente na implantação dos planos de estabilização econômica e na renegociação da dívida externa do país.

Ao final do período, o desenho organizacional do Banco era representado por estruturas dos tipos **tradicionais** (divisão funcional e com colegiado) e **divisionárias** (com divisão por serviço/clientela e por base territorial).

d) Os relacionamentos entre estruturas e estratégias

Como órgão integrante da administração pública, o Banco Central continuou implementando ações, cujas estratégias haviam sido definidas, antes, pelo Governo Federal, cabendo ao Banco adequar suas estruturas a essas estratégias. Assim, na análise dos

relacionamentos entre estratégias e estruturas adotadas, constata-se que, também neste período, “a estratégia precedeu à estrutura” (Chandler, *ibidem*).

e) O processo de adaptação na abordagem da escolha estratégica

Dentro do conceito de ciclo de adaptação (Miles e Snow), a análise do processo pelo qual o Banco ajustou-se às mudanças ambientais, neste período, revela o envolvimento, de forma mais intensa, do **problema administrativo**. A participação do Banco nas decisões de Governo, o coloca como uma extensão deste, dando, assim, relevância aos aspectos administrativos na condução das mudanças. Como já mencionado, nesse momento, não constituía prioridade do Banco as decisões relacionadas a novos projetos para a própria Instituição (o problema empresarial), e nem as ações de adequação de estruturas físicas ou tecnológicas mais agressivas (problema de engenharia), embora, com certeza, tenham sido causas de preocupações para a administração.

Por outro lado, embora o Banco já tenha estabelecido seu próprio domínio organizacional, e, também, tenha um certo controle sobre o momento e a forma de implementar as mudanças, poucas foram, no período, as iniciativas de estudos e planejamento para implementar mudanças significativas no Banco. As ações da administração do Banco, nesse período eram, predominantemente, determinadas por fatores circunstanciais. Essa reação às incertezas ambientais do momento configura, na classificação de Miles e Snow (*ibidem*), uma adaptação organizacional do tipo *reativa*.

f) O posicionamento no modelo de Hrebiniak e Joyce

No modelo de Hrebiniak e Joyce (1985), o Banco Central, neste período, pode ser posicionado no **quadrante II - Diferenciação**, onde a escolha estratégica e o determinismo ambiental são altos, definindo um contexto turbulento para a adaptação organizacional estratégica (**Figura 7**).

O Banco, neste período, continuou fortemente contingenciado por fatores exógenos, especialmente os decorrentes da ação administrativa do Governo Federal. Mesmo assim, em todas as mudanças promovidas o Banco participa na definição do momento e do processo de implementação da mudança. Assim, as características das decisões tomadas pelo Banco em seu processo de adaptação, ao final desse período, o posicionaram no Quadrante II.

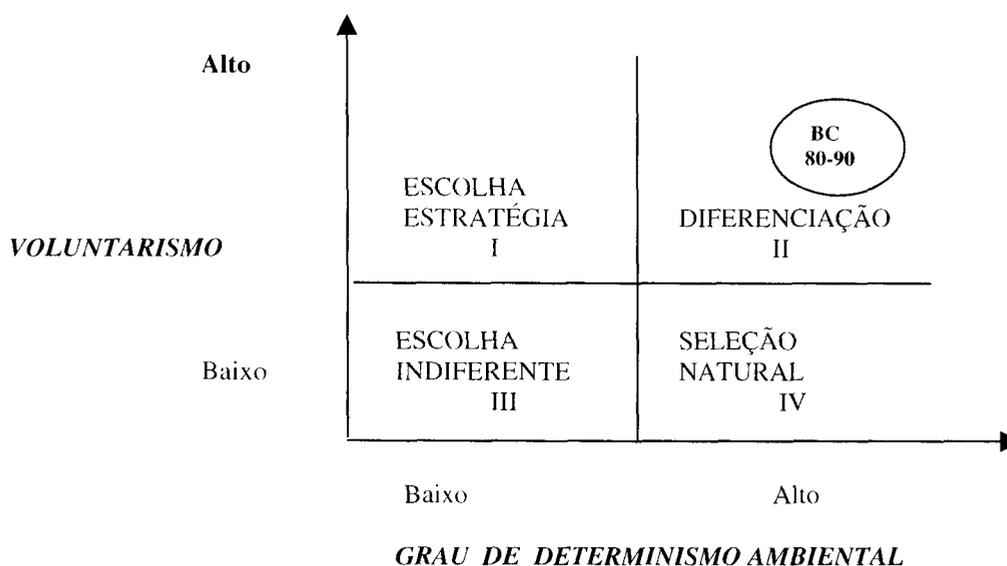


Figura 7 - Grau de determinismo ambiental X escolha estratégica
 Fonte: Hrebiniak e Joyce, 1985 (Adaptado)

4.4.4 PERÍODO IV – HIPERINFLAÇÃO/ AJUSTES BANCOS/ PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL (1990 – 1994)

Este período inicia num momento em que a sociedade brasileira vive um estado de frustração e de falta de confiança na ação do Estado como agente principal do desenvolvimento em face dos fracassos na implementação dos sucessivos planos econômicos da década de 80 e das crises deles decorrentes.

Fernando Collor de Mello assumiu o governo em março de 1990 e adota, na seqüência, mais um plano de estabilização que, implementado em duas fases (Plano Collor I e II), implica forte retração da atividade econômica como resultado direto das medidas fiscais e monetárias adotadas. O Plano incluiu, ainda, uma reforma monetária com a qual se restabeleceu, para a moeda brasileira, a denominação Cruzeiro (Cr\$) em substituição ao Cruzado Novo (NCZ\$), convertido na paridade um por um.

Denunciado por envolvimento em esquemas de corrupção, em setembro de 1992, Collor pede afastamento do governo, e em dezembro desse mesmo ano renuncia ao mandato, assumindo a presidência Itamar Franco, o Vice-Presidente eleito, que deveria completar o mandato de Collor até janeiro de 1995.

Em junho de 1993, quando a inflação já havia superado a marca de 20% ao mês, Fernando Henrique Cardoso assume o Ministério da Fazenda, passando a exercer, na prática, funções de um “primeiro-ministro”. O combate efetivo à inflação foi desencadeado com o Plano Real, anunciado em 7 de dezembro de 1993, e que tinha como objetivo principal estabilizar a moeda e recuperar-lhe a confiança, atacando as causas básicas da inflação.

Na área externa, durante todo o período, o país conviveu com a renegociação da dívida externa e participou dos debates para implantação do MERCOSUL.

No âmbito do sistema financeiro, continuaram ocorrendo as reformas das instituições bancárias, cujas dificuldades estavam associadas ao desequilíbrio nas finanças públicas e ao giro do endividamento interno e externo do setor governamental. Especificamente em relação aos bancos oficiais (estaduais e federais), as dificuldades tinham origem no financiamento de déficits públicos de seus controladores e empresas estatais, daí a prioridade do governo, naquele momento, dentro de seu Programa de Ação Imediata - PAI, de reorganização financeira e administrativa do setor público.

No Congresso nacional, continuavam os debates sobre a regulamentação do artigo 192 da Constituição, que através de lei complementar promoveria uma reforma do Sistema Financeiro Nacional, definindo, inclusive, responsabilidades e atribuições do Banco Central. Em relação a essa regulamentação, preocupava o Banco Central os aspectos relacionados a:

- a) grau de autonomia e independência do próprio Banco e funções e atribuições definidas, especialmente na área externa e de fiscalização.

No âmbito interno da Instituição, no final de 1991 e início de 1992, respectivamente, iniciou-se a implementação do Planejamento Estratégico e do Programa Banco Central de Qualidade e Produtividade (PBCQP), seguindo orientações do Governo Federal. Nessa época, foi redefinida a missão do Banco central (**ser agente da sociedade para assegurar o equilíbrio monetário**) e ratificados os objetivos da Instituição.

4.4.4.1 Eventos Relevantes no Período

Alguns eventos se destacaram neste período, nos seguintes momentos: em fevereiro/92, o Banco criou um grupo interdepartamental para acompanhar e coordenar as ações do Banco no desenvolvimento do MERCOSUL, que tinha prazo até 31 de dezembro de 1994, para sua implantação; em abril de 1992 iniciam-se estudos com vistas à estruturação definitiva das Centrais de Atendimento ao Público - CAPs em todas as

regionais; em maio/92, a grande preocupação da administração estava na implantação do Sistema de comércio Exterior (SISCOMEX), permitindo que todo o comércio brasileiro (externo) passasse a ser informatizado, sem nenhum envolvimento com papéis, substituídos por uma única informação introduzida no SISBACEN; e, em julho/93, promoveu-se a reorganização do Departamento do Meio circulante, já prevendo as novas responsabilidades do Banco com a instituição, em breve do novo padrão monetário - o Cruzeiro Real.

Os eventos relevantes que tiveram influência na definição das mudanças na estrutura do Banco estão sinteticamente relacionados no **Quadro 16**, abaixo.

QUADRO 16 – Eventos relevantes no período 1990-1994

DATA	EVENTOS	AMBIENTE OPERACIONAL	AMBIENTE GERAL
1990	Redução Diretorias	Desregulamentação SFN	Plano Collor I / Hiperinflação
1991	Banco emissor moeda Fiscalização consórcios Planejamento Estratégico	Lei 8.177/90 - consórcios Debate regulamentação Artigo 192	Reneg. Dívida Externa Lei 8112/90 - RJU Hiperinflação
1992	PBCQP/Planej. Estratégico Implantação PCS	SISCOMEX Ajuste bancos oficiais	Mercosul Hiperinflação
1993	Criação da SECRE Início atuação CAPs	Ajustes bancos oficiais	Plano Real (fase I) Novo padrão monetário
1994	Reorganização MECIR	Ajustes bancos	Plano Real / Privatizações

4.4.4.2 As Mudanças na Estrutura Organizacional do Banco

O desenho organizacional do Banco Central do início dos anos 90 apresentava alterações em relação às estruturas anteriormente adotadas, principalmente no nível da Diretoria Colegiada. Esta Diretoria, que chegara a ser composta por 8 (oito) diretores mais o presidente, até 22.06.89, estava reduzida, em 15.03.90, a 6 (seis) diretores mais o presidente. Mas, a nova diretoria, que tomou posse em março/90, era composta por apenas seis membros: o presidente e as diretorias de Fiscalização (DIFIS), de Normas (DINOR), de Política Monetária (DIPOM), de Administração (DIRAD) e de Assuntos Internacionais (DIREX).

Em termos institucionais, pode-se dizer que o Banco Central iniciava uma fase de grandes transformações. Já consolidado como autoridade monetária e órgão maior do sistema financeiro, o Banco passou a ser reconhecido como instituição pública de grande credibilidade e competência no relacionamento entre governo e sociedade.

Foi relevante, no início deste período, a participação do Banco Central na implementação do Plano de Estabilização (Collor) pela sua competência no atendimento ao público, quando as pessoas buscavam esclarecer dúvidas sobre assuntos que, muitas vezes, nem eram da competência do Banco. Foi nesse período e, em decorrência de suas ações no relacionamento com a sociedade, que se iniciou a organização e a implantação das Centrais de Atendimento ao Público (CAPs), atualmente consolidadas como parte importante da estrutura organizacional do Banco.

Em 01.03.91, o Governo Federal editou a Lei 8.177, transferindo, a partir de 1º de maio desse ano, da Secretaria da Receita Federal para o Banco Central, o controle e a fiscalização das atividades das empresas denominadas consórcios e, em novembro desse mesmo ano, o Banco assumiu definitivamente a administração do Fundo Garantidor Depósitos em Letras Imobiliárias (FGDLI), criado pelo extinto Banco Nacional da Habitação, em 1967.

Além disso, cumprindo preceito constitucional (artigo 164 da Constituição Federal), em março de 1991, o Banco Central assumiu definitivamente sua função de banco emissor, executando todos os serviços do meio circulante, uma função clássica de banco central.

No âmbito interno da Instituição, no final de 1991 e início de 1992, respectivamente, iniciou-se a implementação do Planejamento Estratégico e do Programa Banco Central de Qualidade e Produtividade (PBCQP), seguindo orientações do Governo Federal. Nessa época, foi definida a seguinte missão do Banco Central: "ser agente da sociedade para assegurar o equilíbrio monetário", e realizado o Encontro de Administração Estratégica do Banco Central, quando foram relacionados, também, os objetivos da Instituição.

Em janeiro/92 e nos meses seguintes, o planejamento estratégico continuou sendo implementado e as diretorias definindo suas missões e objetivos. Por exemplo, "Prover o Banco Central de recursos adequados ao cumprimento de sua missão institucional" foi a missão estabelecida pela Diretoria de Administração – DIRAD. A partir dessa missão, foram definidos os seus objetivos.

Ainda como parte dos objetivos estabelecidos no Encontro de Administração Estratégica a diretoria aprovou a criação dos departamentos de Planejamento e Organização (DEPLA), de Auditoria Interna (DEAUD) e da Secretaria Executiva da Diretoria (SECRE). O DEPLA tinha como atribuição implementar o planejamento, supervisionar e integrar os planos, programas e projetos das diversas áreas e unidades do Banco; o DEAUD, prestar assessoramento à administração do banco na obtenção de qualidade, segurança e economia na execução dos projetos e a SECRE dar assessoria, consultoria e serviço de apoio à

presidência e aos diretores, além das atividades de secretaria do colegiado da Diretoria e o Conselho Monetário Nacional.

Com a criação da Secretaria Executiva da Diretoria (SECRE), foram extintas as figuras organizacionais então denominadas de PRESI, DIREX, DIRAD, DIPOM, DINOR e DIFIS, deixando de compor o organograma do banco essas diretorias e a presidência, substituídas pela nova configuração que com a denominação de Diretoria Colegiada passou a ser integrada pelo presidente e cinco diretores (**ANEXO 6**).

Registre-se que em 1993, quando buscava ajustar-se às mudanças e demandas ambientais, e também como resultado do planejamento estratégico implementado recentemente na Instituição, o Banco teve, temporariamente, outras configurações estruturais, inclusive aquela que representou uma diretoria colegiada composta por oito membros, ou seja, sete diretores mais o presidente (**ANEXO 7**).

4.4.4.3 Análise Teórica do Período Estratégico

a) Os *stakeholders*

Não houve, neste período, alteração na lista de *stakeholders* internos e externos já identificados e relacionados em períodos anteriores.

Esses *stakeholders*, considerados relevantes, e suas implicações estratégicas para o Banco Central, apresentados, resumidamente, no **Quadro 17**, a seguir.

Quadro 17 – *Stakeholders* relevantes e suas implicações estratégicas – período 1994-98

STAKEHOLDERS	IMPLICAÇÕES ESTRATÉGICAS
O Governo Federal	Como poder central ao qual o Banco está vinculado
O Sistema Financeiro Nacional	Como parte do ambiente organizacional no qual o Banco opera.
O Fundo Monetário Internacional	Como principal instituição internacional de apoio financeiro ao país.
Os Parlamentares e os partidos políticos	Que elaboram leis e participam na definição de políticas econômicas do país
A Mídia	Como Instrumento de comunicação entre as instituições públicas e sociedade
A sociedade	Beneficiária e interessada nas decisões tomadas pelo Banco Central
Os funcionários	Como participantes e interessados internos em qualquer mudança implementada pela Instituição.

b) As decisões estratégicas

Observa-se que o período iniciou com um Plano de Estabilização fracassado (Plano Collor), uma política econômica inadequada e uma certa instabilidade política. Mas, isso não limitou a atuação do Banco nas suas ações como autoridade monetária e, ao mesmo tempo, como o principal órgão de apoio ao Governo Federal na implementação de suas políticas econômicas.

Procurando ajustar-se, sempre de forma ágil e eficiente, às determinações do Poder Central, o Banco, neste período, teve sua atuação mais voltada para "fora da Instituição", resultando que suas decisões, no nível estratégico, configuraram-se como estratégias tipicamente **emergentes** (Mintzberg, 1985).

c) Os tipos de estruturas adotados

Entre as diversas mudanças na estrutura organizacional do Banco, neste período, destaca-se a criação da SECRE. Assumindo responsabilidades de assessoria, consultoria e secretaria, a SECRE, passou, a partir de então, a fazer parte do desenho organizacional da Instituição, conforme mostram os Anexos 6 e 7.

As novas configurações adotadas mantiveram os princípios e os critérios de estruturação apresentados no Referencial Teórico. Assim, de acordo com o agrupamento proposto por Cury (1986), as estruturas adotadas pelo Banco, neste período, foram dos tipos **tradicionais** (com divisão funcional e em colegiado) e **divisionárias** (com divisões por serviço/clientela e por base territorial).

d) Os relacionamentos entre estruturas e estratégias

Neste período, assim como em períodos anteriores, as diversas configurações adotadas pelo Banco foram determinadas por estratégias desenvolvidas no âmbito do Governo Federal. Assim, embora o Banco tenha autonomia para decidir o "como" e o "quando" a mudança estratégica deve ser implementada, a análise do relacionamento entre estratégias implementadas e estruturas organizacionais adotadas, indicam, que, também aqui, "a estratégia precedeu à estrutura" (CHANDLER, 1962).

e) O processo de adaptação na abordagem da escolha estratégica

Utilizando o conceito de ciclo de adaptação (Miles e Snow, 1978), a análise do processo de ajustamento do Banco Central às mudanças ambientais, neste período, revela um envolvimento, predominantemente, do **problema administrativo**. Preocupava a

administração a implementação de ações que buscassem ajustar a Instituição às novas realidades que se apresentavam.

Por outro lado, embora tenham ocorrido, no período, algumas alterações no nível estratégico do Banco, as mudanças mais significativas verificaram-se na sua forma de atuação. Mais uma vez o Banco se constituiu em importante órgão de apoio ao governo federal na implementação de suas políticas econômicas e, assim, as mudanças na sua estrutura decorreram menos de ações planejadas ou estudadas pelo Banco, e mais de atitudes de reação às incertezas ambientais do momento, o que configura, na classificação de Miles e Snow, uma adaptação organizacional do tipo **reativa**.

f) O posicionamento no modelo de Hrebiniak e Joyce

No modelo de Hrebiniak e Joyce (1985), o Banco Central, neste período continuou posicionado no **quadrante II - Diferenciação**, onde a escolha estratégica e o determinismo ambiental são altos, definindo um contexto turbulento para a adaptação de sua estrutura organizacional (**Figura 8**).

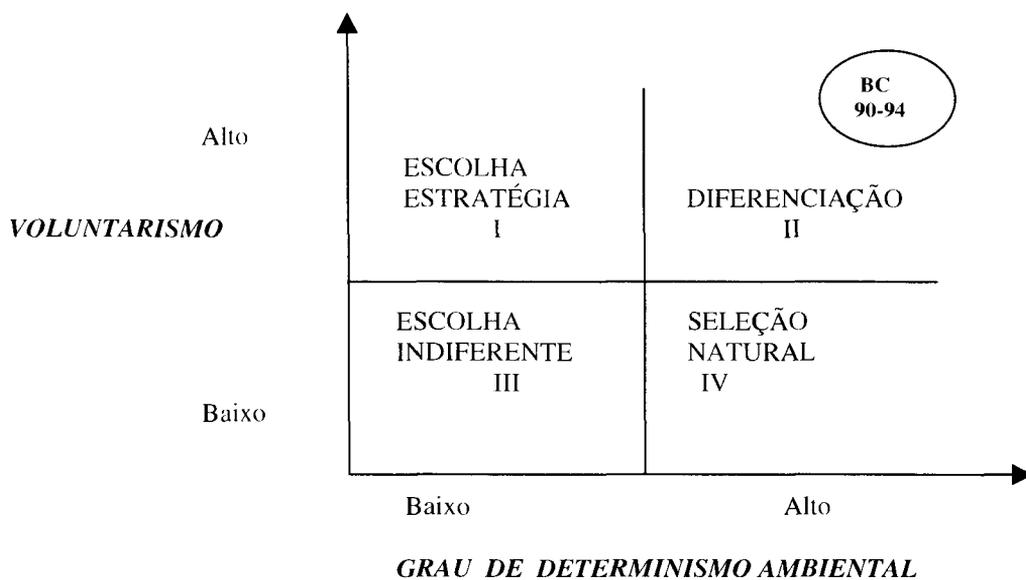


Figura 8 - Grau de determinismo ambiental X escolha estratégica
Fonte: Hrebiniak e Joyce, 1985 (Adaptado)

Neste período, como em situações anteriores, o Banco continuou buscando adequar sua estrutura organizacional a fatores externos, especialmente os decorrentes da ação administrativa do Governo Federal. Entretanto, em todas as mudanças promovidas houve

participação efetiva da Instituição no estabelecimento do "como" e do "quando" as mudanças deveriam ser implementadas. Assim, as características das decisões tomadas pelo Banco em seu processo de adaptação, neste período, o posicionaram no Quadrante II.

4.4.5 PERÍODO V – PLANO REAL/ CRISES BANCÁRIAS/ PROER – RJU (1994 – 1998)

O Plano Real constituiu-se no mais bem sucedido programa de estabilização econômica da história do Brasil, mantendo a inflação sob controle e o ambiente econômico mais estável e previsível. Entretanto, continuou fraco o desempenho da economia no período, com déficits constantes na balança comercial, baixo nível da atividade econômica e, conseqüentemente, baixo crescimento do PIB.

Em 1997, diante da crise asiática, a vulnerabilidade da economia brasileira tornou-se mais evidente, obrigando o governo a adotar, medidas de contenção do nível de atividades e evitar o descontrole externo.

As dificuldades da economia brasileira, em 1998, tiveram como agravante, a crise russa, em meados do ano, dificultando ainda mais o equilíbrio das contas externas. A conseqüência foi a perda das reservas cambiais e a necessidade de o país recorrer novamente ao Fundo Monetário Internacional, onde obteve um aporte de recursos de US\$ 41,5 bilhões, compondo um pacote *stand by*.

Em relação ao Sistema Financeiro Nacional, releva registrar que a Medida Provisória 542, de 30.06.94 (Plano Real), incluiu alterações no Conselho Monetário Nacional, que passou a ser composto por apenas três membros: o Ministro da Fazenda (presidente), o Ministro Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República e o presidente do Banco Central.

No âmbito do Sistema Financeiro, logo após o início do Plano Real, com a edição da Resolução 2.099, de 17.08.94, o país estabeleceu a adesão ao Acordo da Basiléia, adequando o Sistema Financeiro Brasileiro às normas internacionais.

No início do período, muitas instituições continuavam em processos de ajustes e nesse momento preocupava as autoridades monetárias, especialmente o Banco Central, o fato de que a perda de credibilidade de uma instituição, por menor que fosse, pudesse

provocar transtornos graves para todo o sistema, inclusive aos setores produtivos da economia.

Em 1995, com o conjunto composto pela Medida Provisória número 1.179 e Resolução número 2.208 do Conselho Monetário Nacional, ambas de 3 de dezembro desse ano, o governo implantou o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – PROER que, a partir de regras definidas pelo Banco Central, ordena e regulamenta a fusão e incorporação de bancos, como parte de uma política de saneamento e reordenamento do Sistema Financeiro Nacional.

Ainda, como parte dessa reestruturação do Sistema Financeiro, em 7 de agosto de 1996, o Governo editou a Medida Provisória 1.514, que estabeleceu mecanismos para incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária.

No âmbito interno da Instituição, a grande mudança, que alterou definitivamente os relacionamentos da Instituição com seus empregados, foi a inclusão dos funcionários do Banco no Regime Jurídico Único, em setembro de 1996. O resultado do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade sobre a aplicação do contido no artigo 251 da Lei 8.112/90, enquadrou os funcionários do Banco Central como servidores públicos federais.

Nesse momento, preocupava também a administração do Banco a implantação do Plano Real, a regulamentação do artigo 192 da Constituição, a independência (ou autonomia) do Banco Central e o Projeto de Modernização administrativa em desenvolvimento na Instituição.

Em março/95, durante o Seminário Banco Central 30 anos, os principais temas debatidos tratavam dos novos desafios do Banco, à reforma do SFN e independência do Banco Central e aos regimes monetários e de estabilização econômica.

4.4.5.1 Eventos Relevantes no Período

Os eventos que tiveram influência na definição de mudanças na estrutura organizacional do Banco, neste período, estão sinteticamente relacionados no **Quadro 18** abaixo.

Além do enquadramento dos funcionários do Banco no Regime Jurídico Único do funcionalismo público federal, destaque para o fato de em 10 de julho de 1997, com uma apresentação sobre o Sistema Devedores Central de Risco de Crédito, foi inaugurada a TV

BACEN, cujas imagens, geradas no Auditório do Edifício-Sede em Brasília, marcaram a inauguração do sistema de teleconferência.

Quadro 18 – Eventos relevantes no período 1994-1998

DATA	EVENTOS	AMBIENTE OPERACIONAL	AMBIENTE GERAL
1994		Acordo da Basileia Composição CMN	Plano Real Inflação sob controle
1995	Criação da DIPOM Comemoração 30 anos Planej. Operacional	PROER Intervenção no Banco Econômico Bancos em crise	Inflação em baixa PIB estável
1996	Funcionários no RJU	SFN reduz participação PIB Criação do PROES	
1997	Inauguração TV BACEN	Ajustes Bancos Estaduais	Crise asiática Déficit público alto
1998	Planejamento estratégico		Crise russa Desequilíbrio externo Empréstimo FMI

4.4.5.2 As Mudanças na Estrutura Organizacional do Banco

No final de 1994 e início de 1995, a Diretoria Colegiada do Banco era composta por presidente e cinco diretorias (DIFIS, DINOR, DIPOM, DIRAD, e DIREX). Esse desenho organizacional foi modificado em 2 de fevereiro de 1995, quando a Diretoria Colegiada alterou sua própria composição, criando o cargo de Diretor de Política Econômica – DIPON, que a partir de então passa a compor o novo organograma do Banco.

Em junho/95, o Banco abriu processo licitatório competitivo para escolher a empresa de consultoria externa que iria fazer análise administrativa, com vistas a revisão da estrutura organizacional e de funções comissionadas, a eliminação de duplicidades em processos e trabalhos e a quantificação do quadro de pessoal.

Nessa mesma época, o Banco Central instalou comissão de inquérito no Banco Econômico e designou funcionários para assumirem a administração daquele banco, na tentativa de recuperar-lhe a situação econômico-financeira.

Em abril/96, como parte do Projeto de Modernização Organizacional, foi contratada a empresa de consultoria Boucinhas & Campos (vencedora da Licitação) para elaborar trabalho de análise administrativa, cujos serviços, previstos em edital, consistiam em realizar estudos

e apresentar propostas de modernização organizacional no Banco Central do Brasil, além de transferir ao Banco, a metodologia e a tecnologia utilizadas.

Em dezembro/96, diante da necessidade de ajustes no setor público e especialmente para implementar a redução do setor público estadual na atividade bancária (PROES), foi criada a Diretoria de Reestruturação do Sistema Financeiro Estadual - DIREM. O organograma do Banco, agora, representa uma estrutura administrativa composta por presidente e sete diretorias (**ANEXO 8**).

Em setembro desse mesmo ano, a Diretoria aprovou a criação do comitê Banco Central para a solução 2000, encarregado de propor ações capazes de equacionar, na esfera de atuação do BC, o chamado “*bug* do milênio”.

Em 23.12.97, foi extinta a Delegacia Regional de Brasília (DEBRA), transferindo suas atividades aos departamentos da sede e, ainda, a extinção do Departamento de Estudos Especiais e Acompanhamento do SFN, transferindo suas atividades para os departamentos de Cadastro (DECAD) e de Pesquisas Econômicas (DEPEC).

Em abril/98, é apresentado o novo organograma representativo da estrutura organizacional do Banco Central. Como resultado dos trabalhos de Modernização Organizacional, várias mudanças foram efetivadas, entre elas a fusão do Departamento da Dívida Externa (DEDIV) com o Departamento de Organismos e Acordos Internacionais (DEORI), transformando-se no Departamento da Dívida Externa e de Relações Internacionais (DERIN), em 22.08.97.

Em 27.05.98, foi sancionada, pelo Presidente da República, a lei dos servidores do Banco Central (Lei 9.650), dispondo sobre o Plano de Carreira dos seus Servidores.

Em agosto/98, é aprovada, pela Diretoria, a reestruturação da SECRE, que passa a ter os seguintes componentes: SUCON (Secretaria para assuntos da Diretoria e do Conselho Monetário Nacional); SUREL (Secretaria de Relações Institucionais) e SEPRO (Secretaria de Projetos, aperfeiçoamento dos instrumentos de Atuação do banco Central do Brasil junto ao Sistema Financeiro Nacional – PROAT

4.4.5.3 A Análise Teórica do Período Estratégico

a) Os *stakeholders* relevantes

Mantiveram-se, neste período, os mesmos *stakeholders* externos e internos já relacionados e definidos nas seções anteriores. Esses *stakeholders*, todos considerados

relevantes e suas implicações estratégicas para o Banco são apresentados, resumidamente, no **Quadro 19**, a seguir.

Quadro 19 – *Stakeholders* relevantes e suas implicações estratégicas – período 1974-80

STAKEHOLDERS	IMPLICAÇÕES ESTRATÉGICAS
O Governo Federal	Como poder central ao qual o Banco está vinculado
O Sistema Financeiro Nacional	Como parte do ambiente organizacional no qual o Banco opera.
O Fundo Monetário Internacional	Como principal instituição internacional de apoio financeiro ao país.
Os Parlamentares e os partidos políticos	Que elaboram leis e participam na definição de políticas econômicas do país
A Mídia	Como Instrumento de comunicação entre as instituições públicas e sociedade
A sociedade	Beneficiária e interessada nas decisões tomadas pelo Banco Central
Os funcionários	Como participantes e interessados internos em qualquer mudança implementada pela Instituição.

b) As decisões estratégicas

Neste período, o Banco continuou atuando de forma intensa não apenas como órgão de normatização e fiscalização do sistema financeiro, mas também, como orientador e condutor do processo de ajustes a que muitas instituições financeiras foram submetidas, especialmente as do setor público. O ambiente, especialmente o Poder Central, continuou sendo o fator determinante nas mudanças, embora o Banco tenha um certo controle sobre o processo e o momento da implementação dessas mudanças., configurando, assim a implementação de estratégias tipicamente **emergentes** (Mintzberg, 1995).

c) Os tipos de estruturas adotados

Entre as diversas mudanças na estrutura organizacional do Banco, neste período, destacam-se: a criação das diretorias de Reestruturação do Sistema Financeiro Estadual – DIREM e de Política Monetária (DIPOM), completando uma configuração estrutural composta por sete diretorias.

Na estruturação desse novo desenho organizacional, mantiveram-se, porém, os princípios e os critérios de estruturação apresentados no Capítulo II (2.2.2) e que de acordo com o agrupamento proposto por Cury (1986), configuram estruturas dos tipos **tradicionais** (com divisão funcional e em colegiado) e **divisionárias** (com divisões por serviço/clientela e por base territorial).

d) Os relacionamentos entre estruturas e estratégias

Mais uma vez as diversas configurações adotadas pelo Banco foram determinadas por estratégias desenvolvidas, predominantemente, no âmbito do Governo Federal. Assim, embora o Banco tenha autonomia para decidir o “como” e o “quando” a mudança estratégica deve ser implementada, a análise do relacionamento entre estratégias implementadas e estruturas adotadas pelo Banco no período, indicam que a “ *estratégia precedeu à estrutura* ” (Chandler, 1962).

e) O processo de adaptação na abordagem da escolha estratégica

No processo de mudança e adaptação do Banco ao ambiente, configuraram-se, neste período, os três problemas básicos que compõem o ciclo de adaptação (Miles e Snow): o **problema empresarial** refletido nas decisões da Diretoria Colegiada quando buscou adequar sua estrutura a essa nova situação, inclusive criando Diretorias e reestruturando Unidades; o **problema de engenharia** resultou das ações com vistas a implementação dessas mudanças; e, o *problema administrativo* surgiu da necessidade de buscar os meios mais adequados de adaptação da Instituição ao ambiente no qual se insere.

Por outro lado, conforme mencionado, no final de 1994 e início de 1995, a diretoria colegiada do Banco Central era composta por presidente e cinco diretorias. A partir de fevereiro/95, passou a contar com uma sexta diretoria (DIPOM), e a partir de dezembro/96 com a sétima (DIREM).

Isso evidencia que houve, no período, transformações no nível estratégico da estrutura organizacional e administrativa do Banco. Entretanto, não se pode definir essas alterações como mudanças estratégicas de iniciativa própria, já que fatores especiais decorrentes da política econômica do Governo Federal determinaram essas mudanças. Mais uma vez, um processo de adaptação é caracterizado por atitudes reativas diante das incertezas ambientais do momento, o que configura, ainda, na classificação de Miles e Snow, como uma adaptação organizacional do tipo **reativa**.

f) O posicionamento no modelo de Hrebiniak e Joyce

No modelo de Hrebiniak e Joyce (1985), o Banco Central, no período em análise (1994-1998), pode ser posicionado no **quadrante II - Diferenciação**, onde a escolha estratégica e o determinismo ambiental são altos, definindo um contexto turbulento para a adaptação (**Figura 9**).

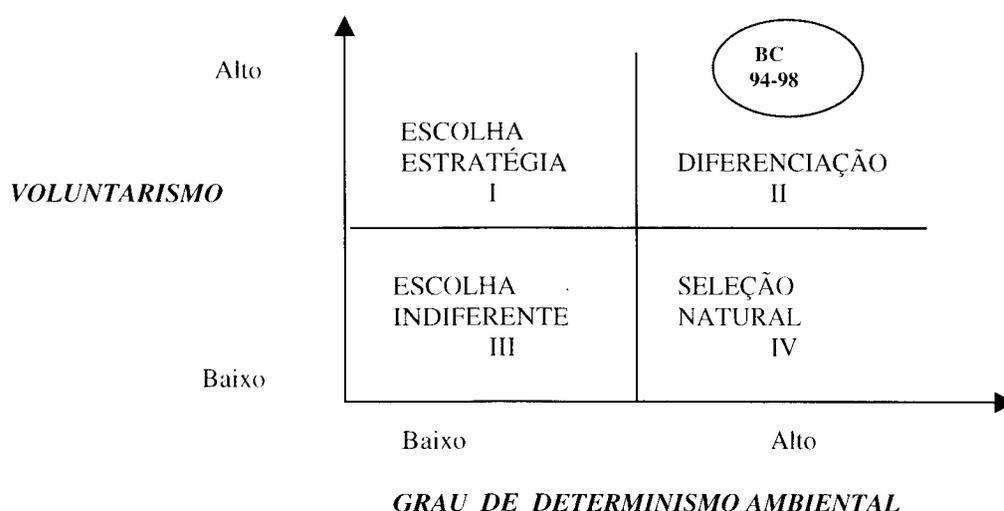


Figura 9 - Grau de determinismo ambiental X escolha estratégica
 Fonte: Hrebiniak e Joyce, 1985 (Adaptado)

Os mesmos argumentos apresentados na análise do período anterior, podem ser utilizados também neste período para justificar o enquadramento do processo de adaptação do Banco, no Quadrante II.

4.4.6 PERÍODO VI – CRISE CAMBIAL/ PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL/ REDEFINIÇÃO DE MISSÃO E OBJETIVOS (1998 – 2000)

Conforme já mencionado, as grandes dificuldades da economia brasileira em 1998, tiveram como agravante a crise russa, em meados do ano, dificultando ainda mais o equilíbrio das contas externas. Uma visão panorâmica simplificada da economia nesse período mostra, também, números que refletem inflação sob controle, pequeno crescimento do PIB, indicadores sociais pouco favoráveis.

Em janeiro de 1999, diante de pressões do mercado, o Real sofreu desvalorização tendo efeito imediato na economia brasileira, particularmente sobre alguns segmentos do sistema financeiro. Recorde-se que no dia 13 desse mês, o Banco Central, abandonando o sistema de bandas cambiais, permitiu que a cotação do dólar americano subisse de R\$ 1,22 para R\$ 1,32. Uma alteração de apenas dez centavos, mas suficiente para tornar conhecido um minúsculo banco (e seu dono), que teve dificuldades para bancar operações em moeda estrangeira assumidas com a Bolsa de Mercadorias & Futuros (BM&F).

Registre-se que a operação de salvamento promovida pelo Banco Central, neste caso, consubstanciou-se no fato de que o não cumprimento do contrato desse pequeno banco com a BM&F poderia resultar em colapso desta, com efeito imprevisível sobre a economia, de modo geral, e sobre o sistema financeiro em particular.

No ano 2000, continuaram os ajustes da economia, mas, apesar de a inflação estar sob controle, os principais indicadores sociais e de desenvolvimento ainda configuravam uma conjuntura desfavorável para o país.

Nesse período, continuava, ainda, o processo de ajuste do Sistema Financeiro Nacional, especialmente o bancário, ao contexto de estabilidade monetária, iniciado com o Plano Real, em julho de 1994.

A abertura da economia ao comércio exterior e as mudanças da política industrial, objetivando maior competitividade dos produtos brasileiros nos mercados emergentes, conjugada com o processo de estabilização monetária (Plano Real), também têm resultado em profundas conseqüências para a dinâmica do sistema econômico como um todo e, de modo particular, para o setor financeiro nacional.

No âmbito interno da Instituição Banco Central, em 1998, foi retomado o processo de planejamento institucional e, após algumas revisões conceituais, foi ratificada sua missão de "assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda nacional"

4.4.6.1 Eventos Relevantes no Período

Os eventos que tiveram influência na definição das mudanças na estrutura organizacional do Banco, neste período, estão sinteticamente relacionados no **Quadro 20**, abaixo.

Quadro 20 – Eventos relevantes no período 1998-2000

DATA	EVENTOS	AMBIENTE OPERACIONAL	AMBIENTE GERAL
1998	Lei do Plano de Carreira dos servidores Banco	Redefinição de estratégias	Reeleição Presidente Estabilidade econômica
1999	Reorganização das Unidades descentralizadas	Bancos em dificuldades com operações câmbio	Crise cambial, Inflação 20% PIB apenas 0,79 %
2000	Reorg. do Departamento de Fiscalização	Análise de risco nas operações de crédito	

4.4.6.2 As Mudanças na Estrutura Organizacional do Banco

O período iniciou com uma estrutura organizacional constituída de Diretoria Colegiada do Banco composta por oito Diretores e o Presidente e terminou com sete Diretores mais o Presidente. Como pode ser visto, deixou de existir, e tendo suas atribuições distribuídas entre as demais diretorias, a DIREM (Diretoria para a Reestruturação do Sistema Financeiro Estadual), a partir de dezembro/99.

Em 27.05.98, foi sancionada a Lei 9.650 dispondo sobre o Plano de Carreira dos Servidores do Banco Central e determinando a readequação de sua estrutura organizacional.

Em abril/98, como resultado dos trabalhos de Modernização Organizacional, houve várias mudanças na estrutura do Banco, todas elas no nível intermediário ou operacional. Entre as diversas alterações, destacam-se a fusão do Departamento da Dívida Externa (DEDIV) com o Departamento de Organismos e Acordos Internacionais (DEORI), transformando-se no Departamento da Dívida Externa e de Relações Internacionais (DERIN).

Em agosto/98, foi aprovada a reestruturação da SECRE, que passou a ter os seguintes componentes: SUCON (Secretaria para assuntos da Diretoria e do Conselho Monetário Nacional); SUREL (Secretaria de Relações Institucionais) e SEPRO (Secretaria de Projetos, aperfeiçoamento dos instrumentos de Atuação do banco Central do Brasil junto ao Sistema Financeiro Nacional – PROAT). Nesse período, foram consolidadas as Centrais de Atendimento ao Público (CAPs) em todo o Brasil. Em 27/07/99, a Diretoria Colegiada do Banco aprovou a reorganização das unidades descentralizadas, transformando as delegacias regionais em gerências técnicas e gerências administrativas regionais. Com a implementação dessa medida, em agosto desse mesmo ano, ocorreu a mais significativa alteração na estrutura organizacional do Banco no período, promovendo, inclusive, a extinção do cargo de delegado regional.

Sobre o assunto, eis o que diz o entrevistado número 1:

“... muitas das mudanças se deram para acomodar a visão específica do grupo dirigente. A mais profunda, ocorrida em agosto de 1999, recente, portanto, alterou as características das delegacias regionais, que foram extintas, e criou as gerências administrativas nas diversas praças onde o BC mantém representação. Essa alteração implicou a mudança no relacionamento entre as regionais e as unidades da Sede que, além da subordinação técnica que já detinham em relação às suas representações nas praças, passaram a deter a subordinação administrativa, que anteriormente era exercida pelo delegado. Assim, o que se observa hoje é a inexistência de um comando único nas praças. A situação verificada ao longo dos anos, caracterizada pela frase “cada departamento é um banco central” se acentuou com essa alteração, visto que agora as Unidades Centrais têm o domínio de toda a estrutura de cada praça (desde funcionários até equipamentos, móveis, utensílios e material). Por outro lado, a área administrativa passa a ser uma prestadora de serviços às demais áreas. Uma questão vem sendo acomodada e se refere multiplicidade de comandos dessa área, com o gerente administrativo estando subordinado a cinco unidades centrais (DEMAP, DEINF, DEPES, DEPLA e DEAFI).”

Em julho de 2000, foi reestruturado o Departamento de Fiscalização (DEFIS), criando-se o Departamento de Supervisão Indireta (DESIN) e o Departamento de Supervisão Direta (DESUP).

4.4.6.3 A Análise Teórica do Período Estratégico

a) Os stakeholders relevantes

Não houve alteração em relação ao período anterior e portanto, já tiveram suas respectivas definições apresentadas. Esses *stakeholders* e suas implicações estratégicas para o Banco são apresentados, resumidamente, no **Quadro 21** a seguir.

Quadro 21 - *Stakeholders* relevantes e suas implicações estratégicas – período 1974-80

STAKEHOLDERS	IMPLICAÇÕES ESTRATÉGICAS
O Governo Federal	Como poder central ao qual o Banco está vinculado
O Sistema Financeiro Nacional	Como parte do ambiente organizacional do Banco
O Fundo Monetário Internacional	Instituição internacional apoio financeiro ao país.
Os Parlamentares e os partidos políticos	Legislador e participante nas decisões econômicas
A Mídia	Meio de comunicação entre instituição e sociedade
A sociedade	Beneficiária e interessada nas decisões tomadas pelo Banco Central
Os funcionários	Como participantes e interessados internos em qualquer mudança implementada pela Instituição.

b) As decisões estratégicas

Neste último período (1998-2000) não surgiram grandes novidades em relação ao processo de adaptação da estrutura organizacional do Banco. Continuou sendo uma Instituição com alta capacidade de ajustar-se a mudanças ambientais, de forma ágil e adequada, seguindo orientações do Poder Central, e, simultaneamente, atendendo a demandas da sociedade. Assim, as estratégias implementadas pelo Banco, neste período, caracterizam-se como tipicamente **emergentes** (Mintzber, 1985).

c) Os tipos de estruturas adotados

As alterações no organograma representativo da estrutura organizacional do Banco, neste período, resultaram da reorganização de diretorias e de departamentos. Assim, o desenho organizacional apresenta poucas modificações em relação ao período anterior, resultando que, também aqui, as estruturas organizacionais adotadas pelo Banco, no período,

foram dos tipos **tradicionais** (por ter divisão funcional e em colegiado) e **divisionárias** (com divisão por serviço/clientela e por base territorial).

d) Os relacionamentos entre estruturas e estratégias

Assim como nos períodos anteriores, e por motivos semelhantes, pode-se dizer que nos relacionamentos entre estratégias e estruturas adotadas neste período, “a estratégia precedeu à estrutura” (Chandler, 1962).

e) Ciclos e tipos de adaptação organizacional estratégica

Dentro do conceito de ciclo de adaptação (Miles e Snow), a análise do processo pelo qual o Banco ajustou-se às mudanças ambientais, neste período, revela o envolvimento, de forma mais intensa, do **problema administrativo**. A participação do Banco nas decisões de Governo, o coloca como uma extensão deste e isso deu relevância aos aspectos administrativos na condução das mudanças.

Mais uma vez, as mudanças mais significativas ocorridas na estrutura organizacional do Banco caracterizaram-se como reações às incertezas ambientais do momento, o que configura, ainda, na classificação de Miles e Snow, uma adaptação organizacional do tipo **reativa**.

f) O posicionamento no modelo de Hrebiniak e Joyce

No modelo de Hrebiniak e Joyce (1985), o Banco Central, neste período, pode ser posicionado no **quadrante II - Diferenciação**, onde a escolha estratégica e o determinismo ambiental são altos, definindo um contexto turbulento para a adaptação organizacional estratégica (**Figura 10**).

Suas mudanças continuaram fortemente influenciadas por fatores exógenos, mas, por outro lado o Banco Central continuou também dispondo de certa liberdade para decidir sobre o contexto e o processo dessas mudanças. Assim, as características das decisões tomadas pelo Banco em seu processo de adaptação, ao final desse período, o posicionam no Quadrante II.



Figura 10 - Grau de determinismo ambiental X escolha estratégica
 Fonte: Hrebiniak e Joyce, 1985 (Adaptado).

Na seqüência, o Capítulo V, **Conclusões e Recomendações**, apresenta uma síntese da análise teórica dos períodos examinados; verifica a adequação entre problema/objetivos e resultados da pesquisa e consistência entre resultados e abordagens e modelos teóricos utilizados; e, finalmente, sugere aspectos do tema, passíveis de ampliação de conhecimentos.

CAPÍTULO 5 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Neste Capítulo são apresentadas as conclusões e as recomendações do presente trabalho. As conclusões compreendem os seguintes tópicos identificando, respectivamente as seções 1. **Síntese da análise teórica**; 2. Exame da **adequação entre o problema e os objetivos (geral e específicos) da pesquisa e os seus resultados**; e, 3. **Análise da consistência entre os resultados do estudo e as abordagens teóricas e modelos utilizados**.

Como recomendações, são sugeridos na Seção 4, aspectos da pesquisa passíveis de ampliação em áreas nas quais os conhecimentos obtidos no estudo poderão ser aplicados.

5.1 SÍNTESE DA ANÁLISE TEÓRICA

Apresenta uma visão integrada dos aspectos estudados nos diversos períodos, abordando assuntos relacionados a: *stakeholders*; tipos de estratégias realizadas; tipos de estruturas adotadas; relacionamentos entre estratégias e estruturas; ciclos e tipos de adaptação organizacional; e, finalmente, o posicionamento particular à Instituição quanto ao determinismo ambiental e à capacidade de escolha estratégica.

5.1.1 STAKEHOLDERS

O **Quadro 22** relaciona os stakeholders considerados relevantes e suas implicações estratégicas no processo de adaptação das estruturas organizacionais do Banco Central do Brasil, no período 1964-2000.

Registre-se que o Fundo Monetário Internacional foi identificado como *stakeholder* relevante a partir do Período III. Os demais stakeholders foram identificados em todos os períodos examinados.

Quadro 22 - *Stakeholders relevantes e suas implicações estratégicas para o Banco*
Período 1964 – 2000

STAKEHOLDERS RELEVANTES	IMPLICAÇÕES ESTRATÉGICAS
O Governo Federal	Como poder central ao qual o Banco está vinculado, através do Ministério da Fazenda
O Sistema Financeiro Nacional	Como parte do ambiente organizacional (operacional), onde o Banco Central opera.
O Fundo Monetário Internacional	Como principal instituição internacional de apoio financeiro ao país.
Os Parlamentares e os partidos políticos	Que elaboram leis e participam na definição de políticas econômicas do país
A Mídia	Como Instrumento de comunicação entre as instituições públicas e sociedade
A sociedade	Como beneficiária e interessada nas decisões tomadas pelo Banco Central
Os funcionários	Como participantes e interessados internos em qualquer mudança implementada pela Instituição.

5.1.2 ESTRATÉGIAS

Como órgão da Administração Pública Federal, o Banco Central do Brasil integra a estrutura do Ministério da Fazenda como uma de suas entidades vinculadas. Suas ações administrativas seguem, portanto, as diretrizes e as orientações definidas pelo Governo Federal. Conseqüentemente, as mudanças realizadas no âmbito da Instituição resultam, predominantemente, de ações reativas tomadas pelos administradores do Banco no cumprimento de determinações do Poder Central, o que implica serem as estratégias realizadas também predominantemente do tipo **emergentes** (Mintzberg, 2001). Apenas no Período II as estratégias realizadas, no âmbito do Banco Central, foram consideradas estratégias **deliberadas**, por se tratar de um período (1974-1979) em que o Banco passou por grandes e profundas mudanças, maioria das quais decorrentes de estudos e ações planejadas por iniciativa da própria Instituição, conforme mostra o **Quadro 23**, a seguir.

Quadro 23 - Tipos de estratégias realizadas no período 1964-2000

ESTRATÉGIAS	PERÍODO I (1964-74)	PERÍODO II (1974-80)	PERÍODO III (1980-90)	PERÍODO IV (1990-94)	PERÍODO V (1994-98)	PERÍODO VI (1998-00)
EMERGENTES	XXX		XXX	XXX	XXX	XXX
DELIBERADAS		XXX				

5.1.3 TIPOS DE ESTRUTURAS ADOTADOS

Como em qualquer organização, as mudanças na estrutura organizacional do Banco resultaram de ações planejadas, de determinações legais ou da necessidade de adaptação ao contexto ambiental.

Nos diversos desenhos organizacionais adotados pelo Banco, no período 1964-2000, sempre foram observados os princípios e os critérios de estruturação conhecidos na literatura. Para a administração do Banco a definição dessas configurações devia compatibilizar cumulativamente as seguintes situações: (1) dispor de uma estrutura organizacional que permitisse um desempenho ótimo com relação a suas funções essenciais e, (2) incluir nessa estrutura funções que permitissem sua permanente adaptação às mudanças ambientais.

Atendendo a esses parâmetros, os organogramas representativos das diversas configurações adotadas pelo Banco, durante o período, sob exame, mostra alto nível de formalização, especialização elevada e formas tradicionais e modernas de departamentalização.

Assim, de uma forma genérica, pode-se dizer que os diversos desenhos representativos das estruturas organizacionais adotadas pelo Banco Central entre 1964 e 2000, apresentaram, em todos os períodos examinados, características de estruturas do tipo **tradicionais** (com configurações lineares, funcionais e em colegiado) e estruturas do tipo **divisionais** (organizadas em divisão por serviço e por base territorial) .

5.1.4 RELACIONAMENTO ENTRE ESTRATÉGIA E ESTRUTURA

A análise fundamenta-se nos estudos sobre os relacionamentos entre estratégias e estruturas realizados por Alfred Chandler (1962), para quem a estratégia tem precedência sobre a estrutura. Para Chandler, a empresa tendo desenvolvido a melhor estratégia possível, pode determinar a estrutura organizacional mais apropriada para realizá-la.

No caso do Banco Central, constatou-se que as mudanças de configurações estruturais sempre resultaram da implementação de estratégias desenvolvidas, predominantemente, no âmbito do Governo Federal.

Essa estreita vinculação do Banco ao Poder Central implica aceitar o fato de que o Banco pode até deter o controle e a autonomia para decidir a forma (o “como”) e o momento (o quando) da implementação de decisões estratégicas, mas, a definição da estratégia (o “o que”) é decorrência da ação de planejamento do Governo Federal.

Assim, na análise dos relacionamentos existentes entre estratégia e estrutura, para se determinar qual desses fatores teve predominância no seu processo de adaptação, ficou evidenciado que, no conceito de Chandler (1962), “ a estratégia precedeu à estrutura ” em todas as mudanças ocorridas durante o período sob exame.

5.1.5 CICLOS E TIPOS DE ADAPTAÇÃO ORGANIZACIONAL ESTRATÉGICA

Os três problemas do Ciclo de Adaptação Estratégica, no modelo de Miles e Snow (1978), foram evidenciados, em graus variáveis, durante no período 1964-2000.

A solução para o **Problema Empresarial** configurou-se relevante na fase inicial de implantação do Banco e de seu desenvolvimento institucional, quando o Banco foi obrigado a assumir imediatamente e de forma ininterrupta serviços até então executados por outras quatro instituições.

O **Problema de Engenharia** configurou-se também importante, na fase inicial de implantação do Banco, quando sua administração teve de buscar soluções emergenciais para abrigar os diversos componentes administrativos da recém criada Instituição .

O **Problema Administrativo** configurou -se em todas as fases de desenvolvimento do Banco, mas apresentou-se com maior intensidade nos últimos períodos examinados, devido, basicamente, ao envolvimento do Banco, cada vez maior, na implementação de políticas econômicas adotadas pelo Governo Federal.

Fundamentando-se ainda nos estudos de Miles e Snow (1978), para os quais, o processo de adaptação ocorre de quatro diferentes maneiras que resultam na classificação das empresas nos tipos estratégicos **defensivo, explorador, analista e reativo**, constatou-se que, apenas no Período II (1974-1980) o tipo de adaptação estratégica particular ao Banco Central do Brasil, foi o **analista**. Nos demais períodos, configurou-se o tipo de adaptação **reativa**, conforme mostra o **Quadro 24**, a seguir:

Quadro 24 – Tipos de adaptação estratégica no período 1964-2000

TIPO ESTRATÉGICO	PERÍODO I (1964-74)	PERÍODO II (1974-80)	PERÍODO III (1980-90)	PERÍODO IV IV (1990-94)	PERÍODO V (1994-98)	PERÍODO VI (1998-00)
ANALISTA		XXX				
REATIVA	XXX		XXX	XXX	XXX	XXX

5.1.6 DETERMINISMO AMBIENTAL E CAPACIDADE DE ESCOLHA ESTRATÉGICA

Por se tratar de um órgão público, em sua fase de implantação, a influência recebida das instituições que lhe deram origem e da legislação que o criou, definiu o alto determinismo ambiental e a baixa escolha estratégica que posicionam o Banco Central no quadrante IV, no Período I. Em todos os demais períodos, o processo de adaptação organizacional do Banco, caracterizou-se por alta escolha estratégica e alto determinismo ambiental, o que o posiciona no **Quadrante II – Diferenciação**.

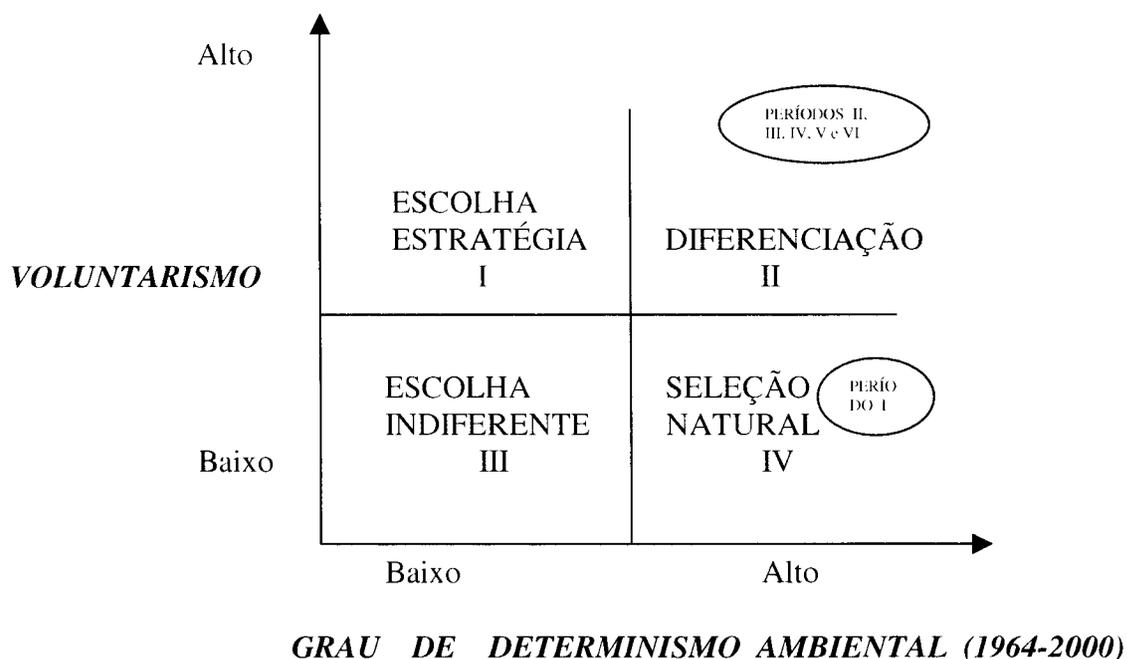


Figura 11 - Grau de determinismo ambiental X escolha estratégica
 Fonte: Hrebiniak e Joyce, 1985 (Adaptado)

5.2 ADEQUAÇÃO ENTRE O PROBLEMA E OBJETIVOS DA PESQUISA E SEUS RESULTADOS

O êxito da investigação no oferecimento de resposta ao problema e na concretização dos objetivos geral e específicos, formulados no Capítulo I (Introdução), evidencia-se com a análise da adequação desses elementos aos resultados obtidos.

A pergunta da pesquisa indagava sobre o processo de adaptação da estrutura organizacional do Banco Central do Brasil, no período 1964-2000 e o objetivo geral, estruturado em torno desse problema, era identificar, descrever e analisar as alterações na estrutura organizacional da Instituição, no mencionado período, a partir das modificações ambientais.

A resposta àquela interrogação e a concretização daquele objetivo estão explicitadas ao longo do texto que relata os resultados da pesquisa (Capítulo IV), especificamente, quando trata dos eventos importantes na história da Instituição, no período sob exame, definindo, descrevendo e analisando os períodos estratégicos que abrangem esses eventos, bem como identificando e examinando a influência dos *stakeholders* considerados relevantes no

processo de adaptação da estrutura organizacional do Banco. Adicionalmente, a análise do ambiente organizacional (geral e operacional), típico do período investigado, possibilitou a caracterização do contexto em que o processo de adaptação se desenvolveu.

Complementando o estudo, foram ainda aplicados instrumentos teóricos que possibilitaram, em cada período: (1) identificar os *stakeholders* relevantes; (2) identificar o tipo de estratégia realizada, se deliberada ou emergente (Mintzberg, 2001); (3) identificar os tipos de estruturas adotados; (4) determinar, no relacionamento estratégias e estruturas, qual desses fatores teve predominância no processo de adaptação (Chandler, 1962); (5) identificar os ciclos e classificar o tipo estratégico configurado na adaptação do Banco (Miles e Snow); e, (6) identificar o grau de determinismo e de escolha estratégica da Instituição, no período estudado (Hrebiniak e Joyce, 1985).

Para o alcance do objetivo geral, foram estabelecidos objetivos específicos, os quais, conforme resultados da pesquisa, foram plenamente alcançados.

O primeiro objetivo específico era caracterizar o contexto externo das mudanças estratégicas da Instituição, por meio da descrição do ambiente geral e operacional em que a mesma se insere, no período abrangido pela pesquisa. Proporcionou o cumprimento desse propósito a caracterização do ambiente (geral e operacional) onde se insere a organização e ainda a visão panorâmica sintética da conjuntura econômica e política do momento, apresentada no início de cada período estratégico analisado.

O segundo objetivo específico referia-se à identificação das modificações ambientais e dos eventos relevantes ocorridos no período. Este objetivo foi alcançado ao longo do Capítulo IV, com a análise dos resultados, especialmente com a descrição e caracterização do ambiente organizacional (Seção 4.2) e com a análise de cada período estratégico (Seção 4.4).

O terceiro objetivo específico era identificar e descrever os eventos históricos da instituição que fossem relevantes do ponto de vista estratégico, agrupando-os em períodos estratégicos homogêneos. O alcance deste objetivo consta também do Capítulo IV, especialmente na Seção 3, com a análise de cada período estratégico.

O quarto objetivo específico era identificar as diversas fases caracterizadoras das estruturas organizacionais adotadas pela Instituição, no período examinado. Este objetivo é também atendido pelo contido no Capítulo IV, com a análise dos resultados.

O quinto objetivo era identificar as estratégias realizadas no processo de tomada de decisões, se emergentes ou deliberadas, em cada período, também atingido pelo contido no Capítulo IV, Seção 3, especificamente com a análise teórica de cada período estratégico examinado.

O sexto objetivo era verificar se a estratégia determinou a estrutura ou, ao contrário, se a estrutura definiu as estratégias no processo de mudanças e adaptação do Banco Central. Este objetivo foi atingido da mesma forma que o anterior.

O sétimo objetivo 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. Este objetivo é atingido ao longo do Capítulo IV, mais especificamente, no estudo de cada período estratégico.

O oitavo objetivo era verificar a adequação entre as concepções teóricas e modelos adotados na pesquisa e o processo de adaptação estratégica da organização. Este objetivo é alcançado neste Capítulo, especificamente na Subseção seguinte.

O nono objetivo era oferecer outras contribuições ao desenvolvimento da teoria e da pesquisa no campo da adaptação estratégica e estruturas organizacionais. Também alcançado ao longo deste Capítulo e complementado pelas recomendações de que trata a Subseção 5.4.

5.3 EXAME DA ADEQUAÇÃO ENTRE OS RESULTADOS DO ESTUDO E AS ABORDAGENS E MODELOS TEÓRICOS UTILIZADOS

Resumidamente, os modelos teóricos adotados na pesquisa, foram:

- a) Na classificação das estratégias realizadas, em deliberadas e emergentes (Mintzberg, 2001).
- b) Nos tipos de estruturas organizacionais adotados nas diversas configurações (Cury, 1988).
- c) Na determinação da predominância estratégias e estruturas (Chandler, 1962).
- d) No modelo dos *stakeholders* (Freeman e Reed, 1983).
- e) Na teoria dos ciclos e tipos de adaptação estratégicos (Miles e Snow, 1978).
- f) No modelo de análise do determinismo ambiental e capacidade de escolha estratégica (Hrebiniak e Joyce, 1985).

5.4 RECOMENDAÇÕES

Por tratar-se de trabalho sobre adaptação organizacional estratégia de uma instituição pública federal, completaria a investigação o desenvolvimento de estudos sobre: (1) a formulação e implementação de estratégias; (2) o poder nas organizações; e (3) cultura e clima organizacionais no Banco Central do Brasil como parte do contexto da Administração Pública Federal.

Quanto à utilização dos conhecimentos obtidos com o presente estudo, podem ser indicados como seus potenciais beneficiários os atuais e futuros administradores do Banco Central, membros do governo federal, dirigentes e técnicos, estudiosos, além de professores, estudantes e pesquisadores do mundo acadêmico e financeiro.

BIBLIOGRAFIA

- ALVES FILHO, A. **Adaptação estratégica na empresa pública do setor bancário: o caso do Banco do Estado de Santa Catarina.** Florianópolis, 2000. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.
- ANDREWS, Kenneth R. **O conceito de estratégia empresarial.** In: **O processo da estratégia.** 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- ANSOFF, H.I.; MCDONNELL, E. J. **Implantando a administração estratégica.** São Paulo: Atlas, 1993.
- ASTLEY, E.G.; VAN DE VEN, A. Central perspectives and debates in organization theory. **Administrative Science Quarterly**, v. 28, p. 245-273. 1983.
- BACHA, E. L. O Plano real: uma avaliação. In: **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.
 _____ **Boletim do Banco Central do Brasil:** relatório, 1999, 1999.
 _____ Disponível na Internet www.bcb.gov.br/htmls 30.06.01, 12:00, 2001.
- BARNARD, C. I. **Funções do executivo.** São Paulo: Atlas, 1971.
- BELLUZO, L.G.M.; ALMEIDA, J. S. G. 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, A. **Estratégia empresarial: conceitos, processo e administração estratégica.** São Paulo: Atlas, 1999.
- BORENSTEIN, C. R.; CAMARGO, C. C. B. **O setor elétrico no Brasil: dos desafios do passado às alternativas do futuro.** Porto Alegre: Saga Luzzato, 1997.
- BOWDITCH, J. L.; BUONO, F. **Elementos de comportamento organizacional.** São Paulo: Pioneira, 1999.
- BRUM, A.J. **Desenvolvimento econômico brasileiro.** 21. ed. Rio de Janeiro: Petrópolis, Vozes, 2000.
- CARNEIRO, D. D.; MODIANO, E. 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.
- CHANDLER JÚNIOR, A.D. **Strategy and structure: chapters in the history of the American industrial enterprise.** 9.ed. Cambridge: The MIT Press, 1995.

- CHILD, J.; 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.
- CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração: edição compacta**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- COSTA, F.N. **Economia monetária e financeira: uma abordagem pluralista**. São Paulo: Makron Books, 1999.
- CURY, A. **Organização & Métodos: perspectiva comportamental e abordagem contingencial**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1988.
- DAFT, R.A. **Teoria e projeto das organizações**. 6. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.
- DAHL, R. A. **Um prefácio à democracia econômica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- DE BRUYNE et al. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.
- DONALDSON, L. Teoria da contingência estrutural. In: CLEGG, S.R. et al., **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999.
- DRUCKER, P. F. **Uma era de descontinuidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- _____ **Administrando em tempos de grandes mudanças**. São Paulo: Pioneira, 1995.
- ETZIONI, A. **Organizações Modernas**. São Paulo: Pioneira, 1989.
- FERREIRA, A.B.H. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- FURTADO, C. **O Brasil "pós-milagre"**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- FREEMAN, R. et al. A New Perspective on Corporate Governance. **California Management Review**. USA, v. Spring, p.88-103.1983.
- GOLDSTEIN, L. **Repensando a dependência**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- GONÇALVES, R. Desestabilização macroeconômica e incertezas críticas. In: **O Brasil Pós-real**. São Paulo: Unicamp, 1998.
- GRAHAM, C. **Para administrar a organização pública**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.
- GREINER, L. R. Evolução e revolução no desenvolvimento das organizações. **Biblioteca Harvard de administração de empresas**, v. 1, n. 14.1975.
- HALL, R.H. **Organizações Estrutura e Processos**. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1984.
- HANDY, C. **A era do paradoxo**. São Paulo: Makron Books, 1995.

- HANNAN, M. T.; FREEMAN, J. H. **Organizational ecology**. Cambridge: Havard University Press, 1989.
- HENDERSON, B. D. **The logic of business strategy**. Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Co., 1984.
- HREBINIAK, L. G.; 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, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- KATZ, D.; KHAN, R.L. **Psicologia social das organizações**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1987.
- KOONTZ, H.; O'DONNELL, C. **Fundamentos da administração**. São Paulo: Pioneira, 1981.
- LACERDA, A C. et al. **Economia brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- LAKATOS, E.M ; MARCONI, M. A. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1991.
- LOPES, J.C.; ROSSETTI, J.P. **Economia monetária**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- LOYOLA, G. et al. A reestruturação dos bancos públicos. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 25 de ago. 1977.
- MARINHO, H. **Política monetária no Brasil: da teoria à prática**. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- MASON, J. **Qualitative researching**. London : Sage, 1996.
- MATTOS, A C. M. **Inflação brasileira: uma abordagem prática e moderna antes e depois do choque**. Petrópolis: Vozes, 1986.
- MAYER, T. et al. **Moedas, bancos e a economia**. Rio de Janeiro: Campus, 1993.
- BARROS, J. R. M. et al. **A reestruturação do sistema financeiro**. Ministério da Fazenda, 1998.
- MERCADANTE, A. Plano real e neoliberalismo tardio. In : **O Brasil pós-real**. São Paulo: Unicamp, I. E., 1998.
- MERRIAM, S.B. **Qualitative research and case study applications in education**. 2. ed. São Francisco: Jossey-Bass, 1998.
- MILES, R. E.; SNOW, C. 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. **The fall and rise of strategic planning**. New York: The Free Press, 1994.

_____. **Safári de estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

_____. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. São Paulo: Atlas, 1995.

_____. **El poder en la organización**. Editorial Ariel S.A . Barcelona , 1992.

MINTZBERG, H. ; QUINN, J.B. **O processo da estratégia**. 9 . ed. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MODIANO, E. 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. **Imagem das organizações**. São Paulo: Atlas, 1995.

MOTTA, F. C. P.; PEREIRA, L. C. B. **Introdução à organização burocrática**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

MOTTA, F.C.P. **Teoria das Organizações**. São Paulo: Pioneira ,1986.

NADLER, D.A.; TUSMAN, M. L. Projetos de organizações com boa adequação: uma moldura para compreender as novas arquiteturas. In: **Arquitetura organizacional**. 3 . ed. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

OLIVEIRA, S.L. **Sociologia das organizações**. São Paulo: Pioneira, 1999.

PEREIRA, L. C. B.; NAKANO, Y. **Inflação e recessão: teoria da inércia inflacionária**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

PEREIRA, L.C. B. **A sociologia estatal e a tecnoburocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

PETTIGREW, A . M. A cultura das organizações é administrável ? In : **Cultura e poder nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1996.

PFEFFER, J.; SALANCIK, G.R. **The external control of Organizations**. New York: Harper & Row,1978.

PFEFFER, J. **Power in Organizations**. Massachusetts: Ballinger Publishing Company,1981..

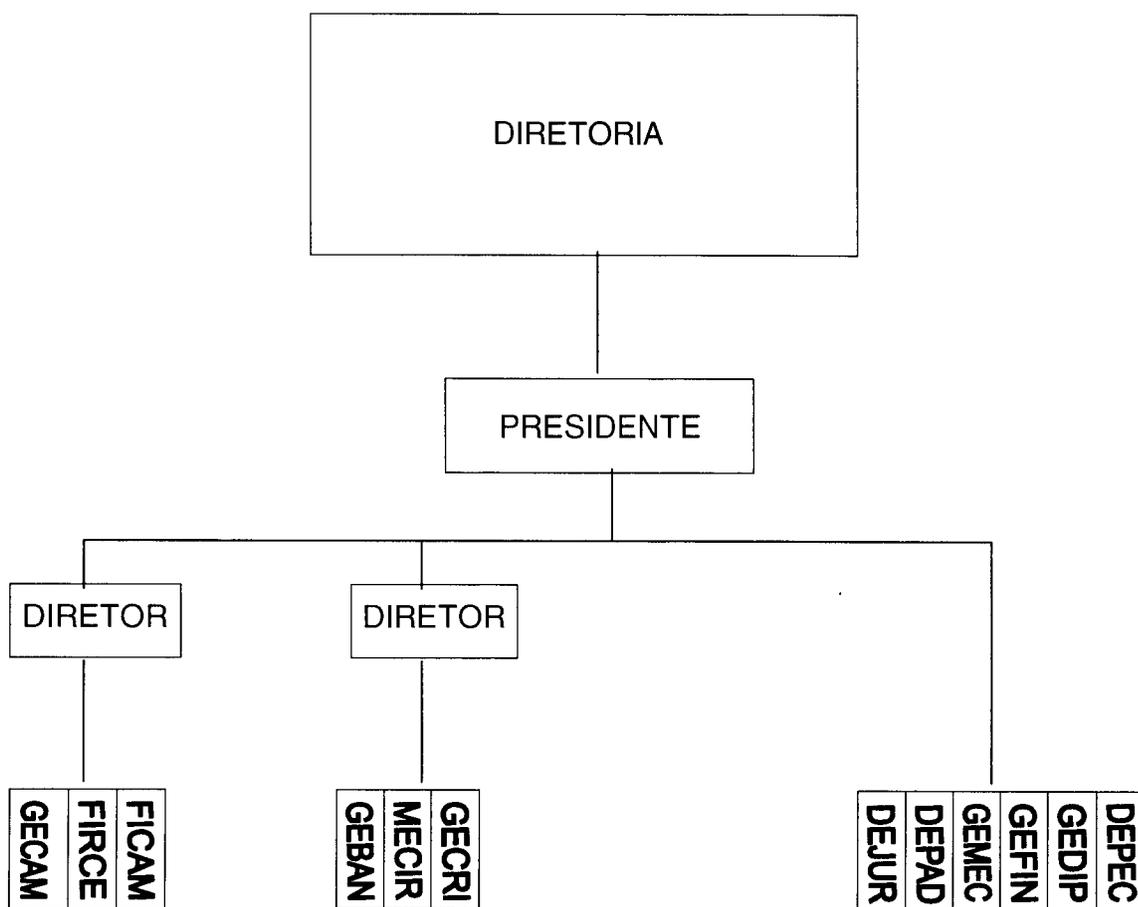
PIDD, M. **Modelagem empresarial: ferramentas para tomada de decisão**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

PINTO, C. Como o Real afetou os bancos. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 23 de jan. 1997.

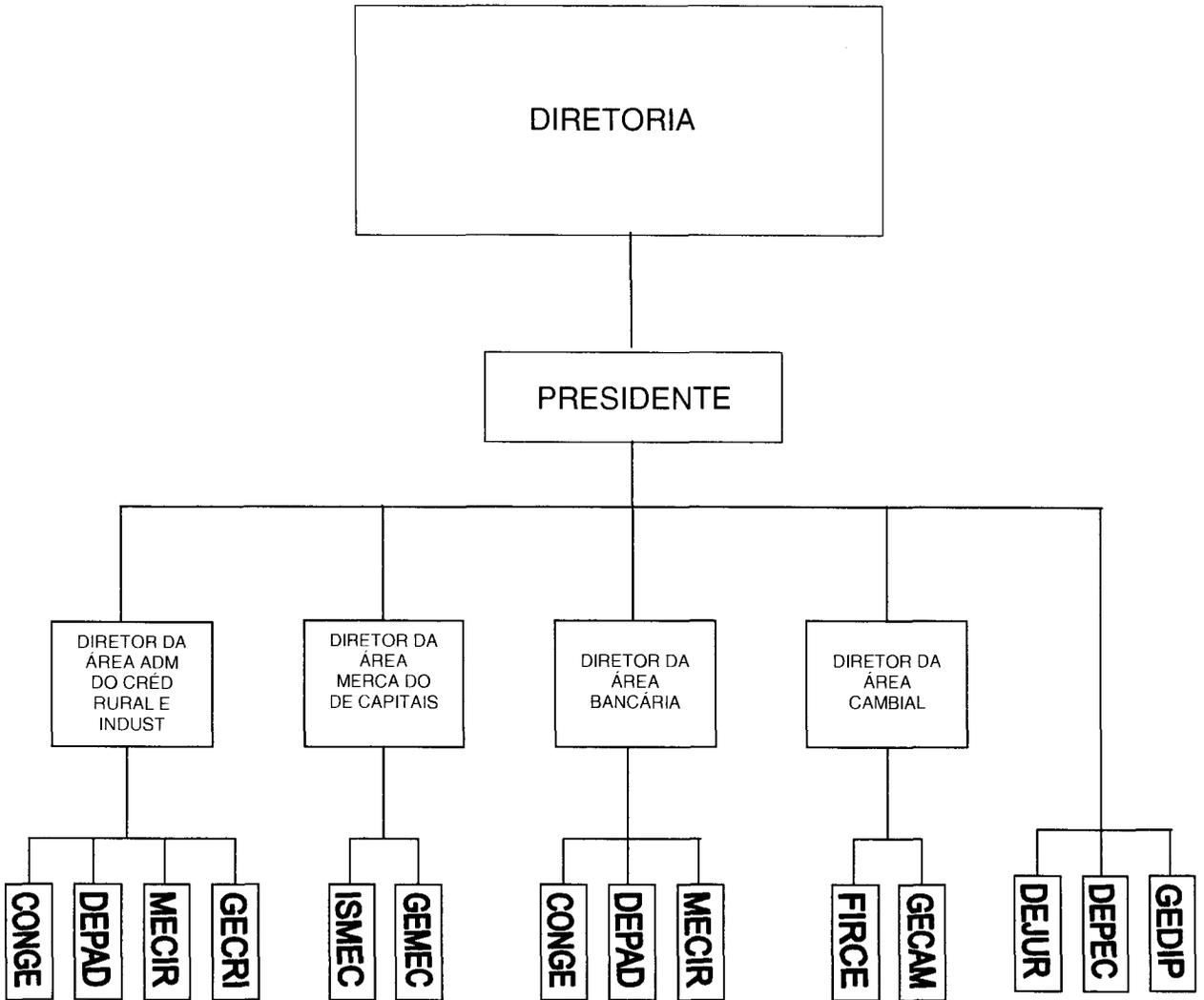
PORTER, M. E. **Competição: estratégias competitivas essenciais**. 3 .ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

- QUINN, J.B. Managing strategic change. **Sloan Management Review**, p. 3-20. Summer 1980.
- REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Rio de Janeiro: FGV, n.14,abr./mai. 1980.
- ROBINS, S. P. **O processo administrativo: integrando teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 1978 .
- SALOMÃO, M. **Política econômica no Brasil: inflação até quando?** 4 .ed. Curitiba: Linearth, 1993.
- SELZNICK,P. **TVA and the Grass Roots**. New York: Harper and Row,1966.
- TAYLOR, J. S. ; BOGDAN, R. **Introduction to qualitative research methods: the search for meanings**. 2 . ed. New York: John Wiley & Sons, 1984.
- THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa**, 9. ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- THOMSON, J.D. **Dinâmica organizacional**. São Paulo: McGraw-Hill, 1976.
- TOMASKO, R. M. **Dawnsizing: reformulando e redimensionando sua empresa para o futuro**. São Paulo: Makron Books, 1992.
- TRIVIÑOS, A N. S. **Introdução à pesquisa qualitativa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1991.
- VAN DE VEN, A., ASTLEY, W. G. Mapping the Field to Create a Dinamic Perspective on Organization Design and Behavior. **Perspective on Organization Design and Behavior**, New York: John Wiley & Sons,1981.
- VASCONCELOS, E. HINSLEY, J. R. **Estrutura das organizações: estruturas tradicionais, estruturas para inovação, estrutura matricial**. São Paulo: Pioneira, 1986.
- VELLOSO, A.A .R. **Estruturas do Banco Central**. In: Série Pronunciamentos, Brasília: Banco Central, 1980 .
- WEBER, M. **The Theory of Social and Economics Organization**. New York:Trans. A.M. Parsons and T.Parsons,1947.
- WEICK, K. E. **A psicologia social da organização**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1973.
- WOOD JR, T. **Mudança organizacional: aprofundando temas atuais em administração de empresas**. São Paulo: Atlas, 1995.
- YIN, R. K. **Case study research: design and methods**. California : Sage, 1990.

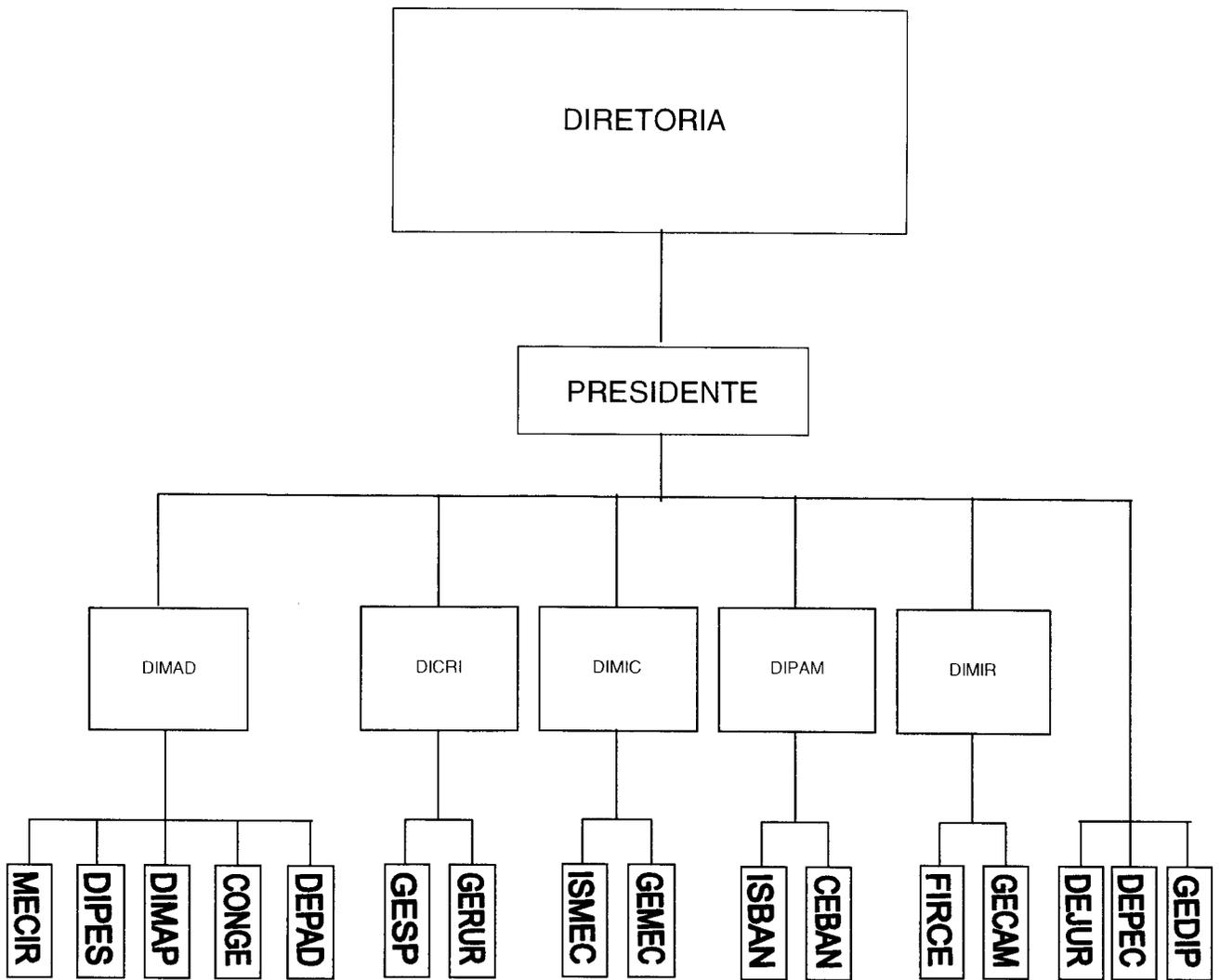
ANEXO 1 - BANCO CENTRAL DO BRASIL- ORGANOGRAMA 1965/1966



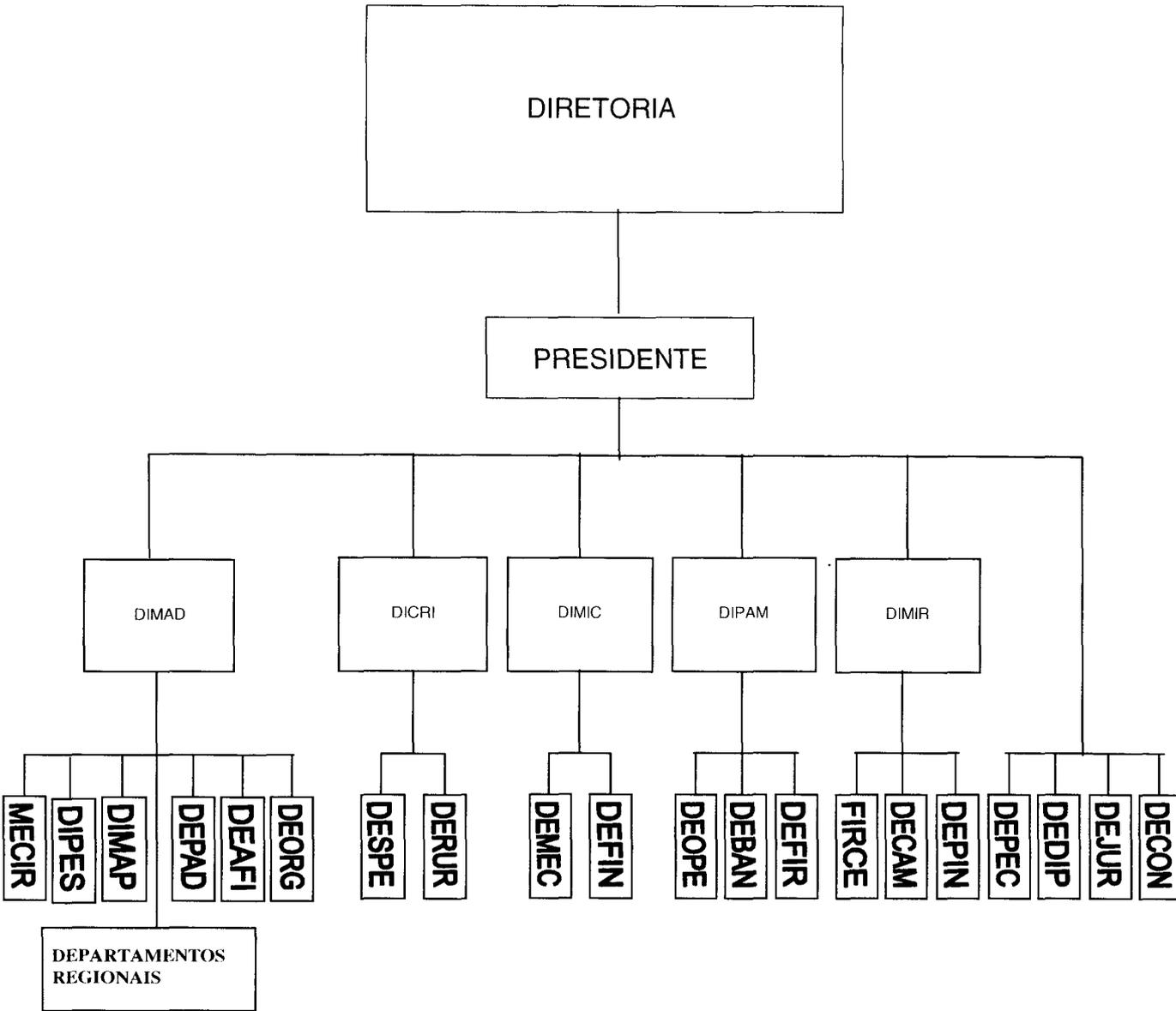
ANEXO 2 - BANCO CENTRAL DO BRASIL - ORGANOGRAMA 1969



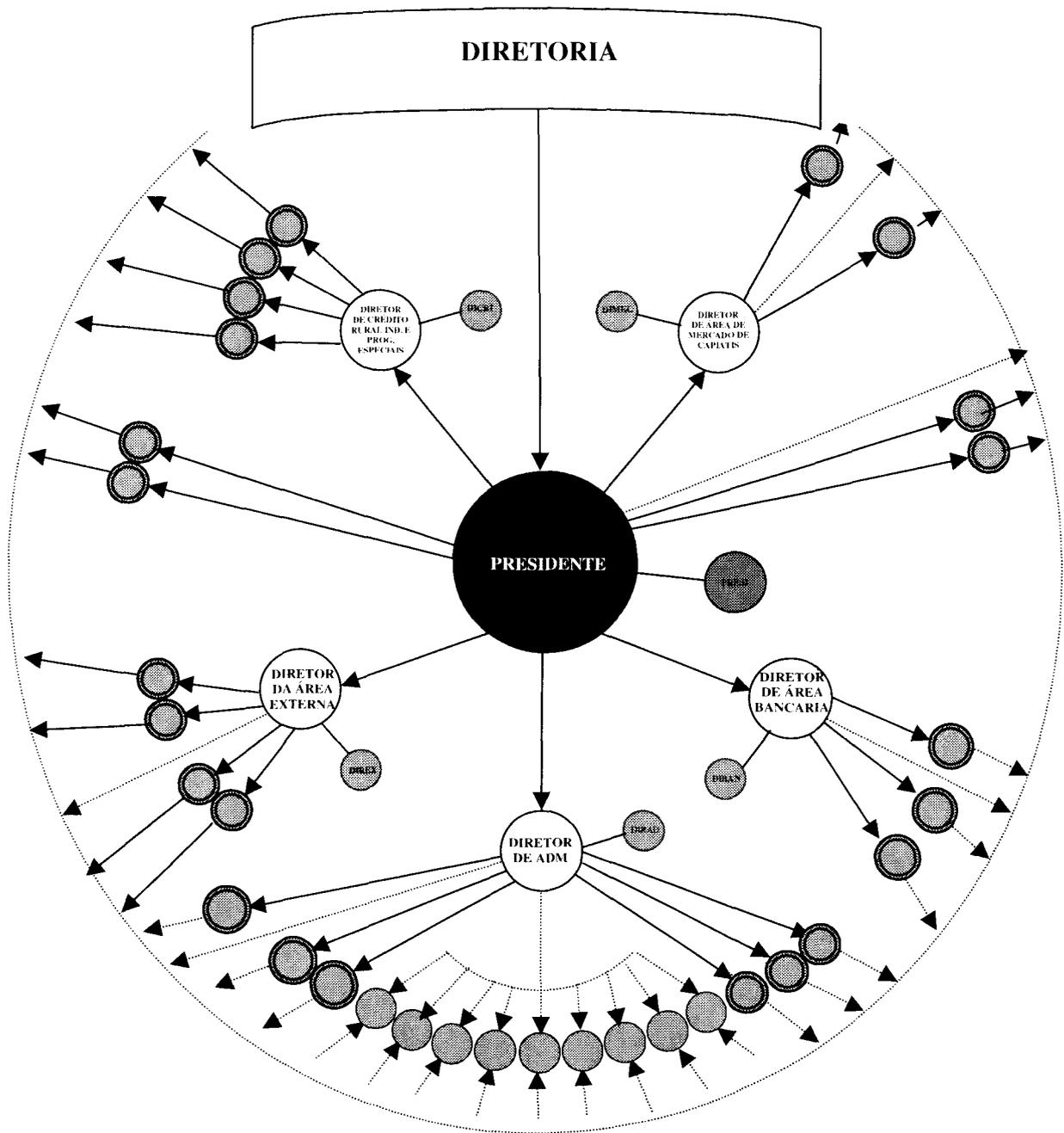
ANEXO 3 - BANCO CENTRAL DO BRASIL - ORGANOGRAMA 1974



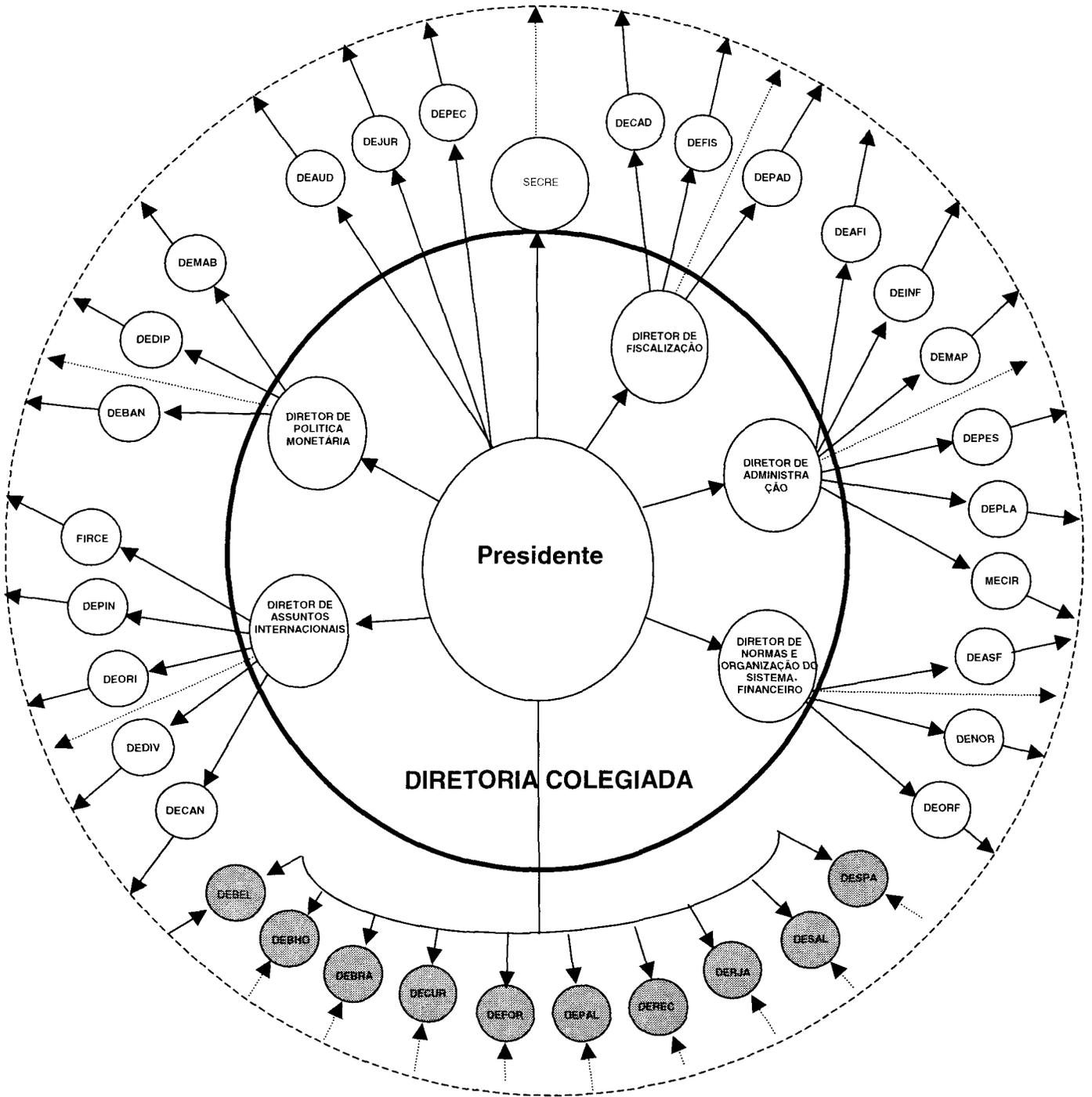
ANEXO 4 - BANCO CENTRAL DO BRASIL - ORGANOGRAMA 1976



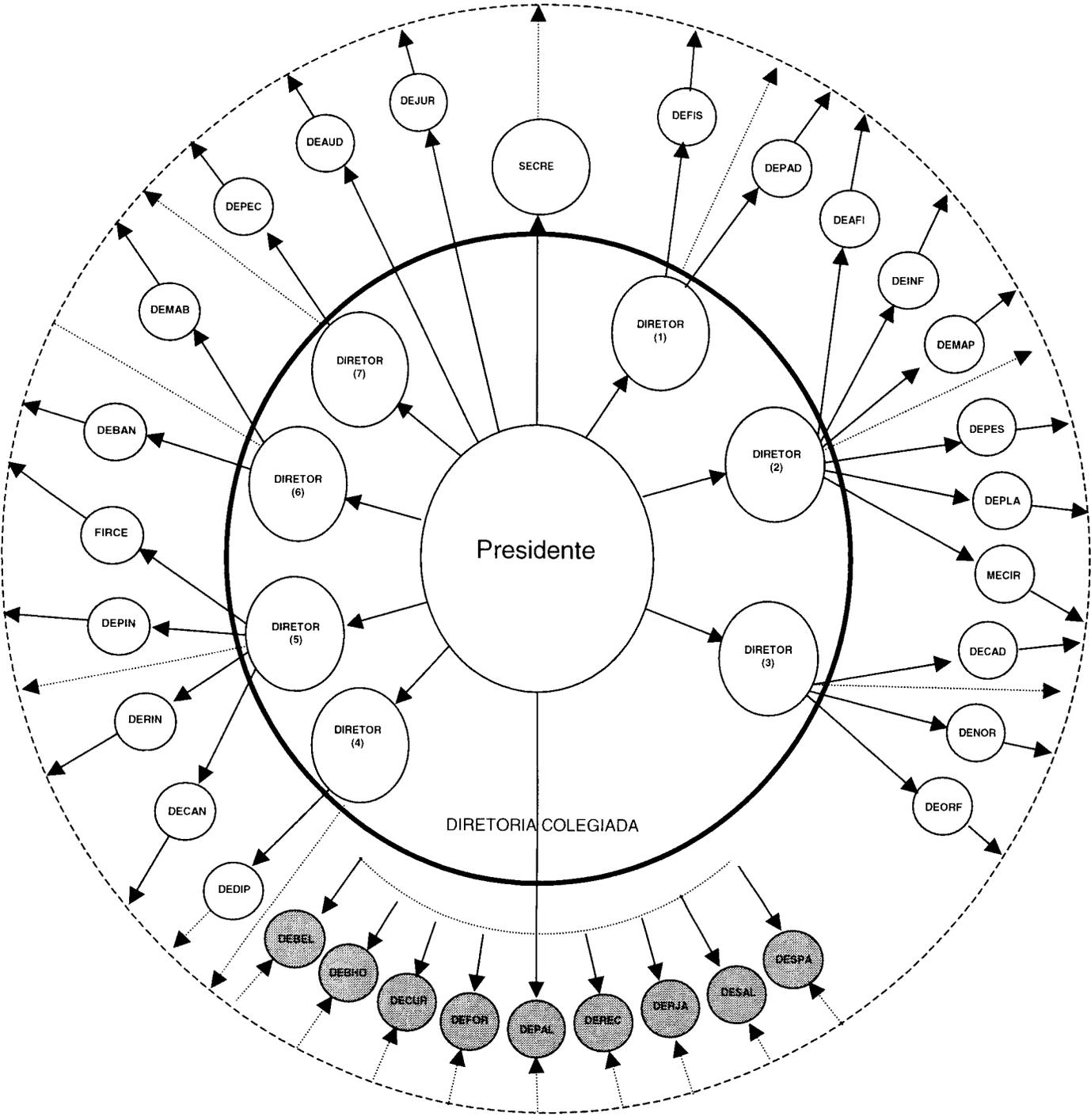
ANEXO 5 - BANCO CENTRAL DO BRASIL - ORGANOGRAMA MAIO/ 1979



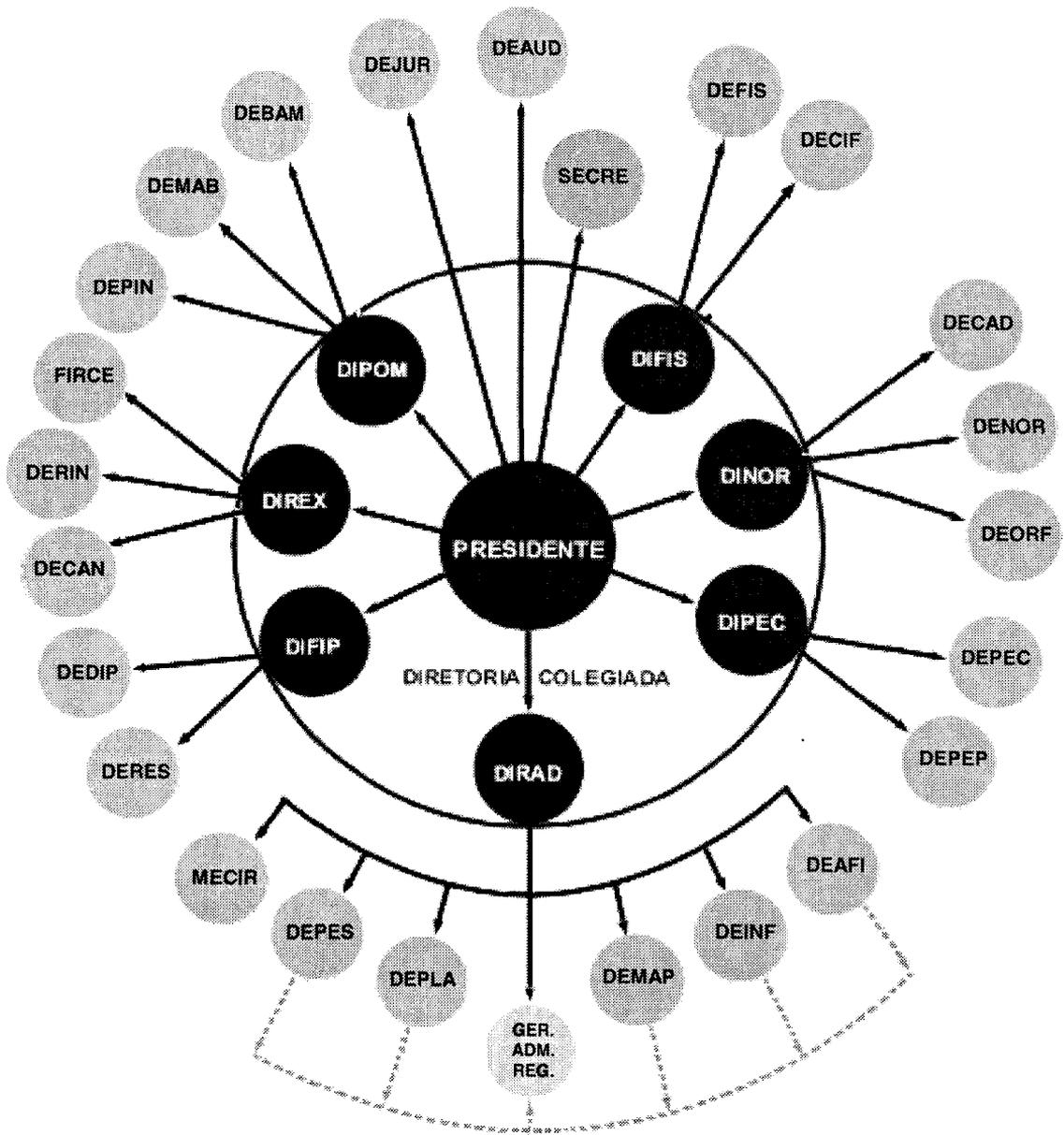
ANEXO 6 - BANCO CENTRAL DO BRASIL – ORGANOGRAMA 1994



ANEXO 7 - BANCO CENTRAL DO BRASIL - ORGANOGRAMA SET/93



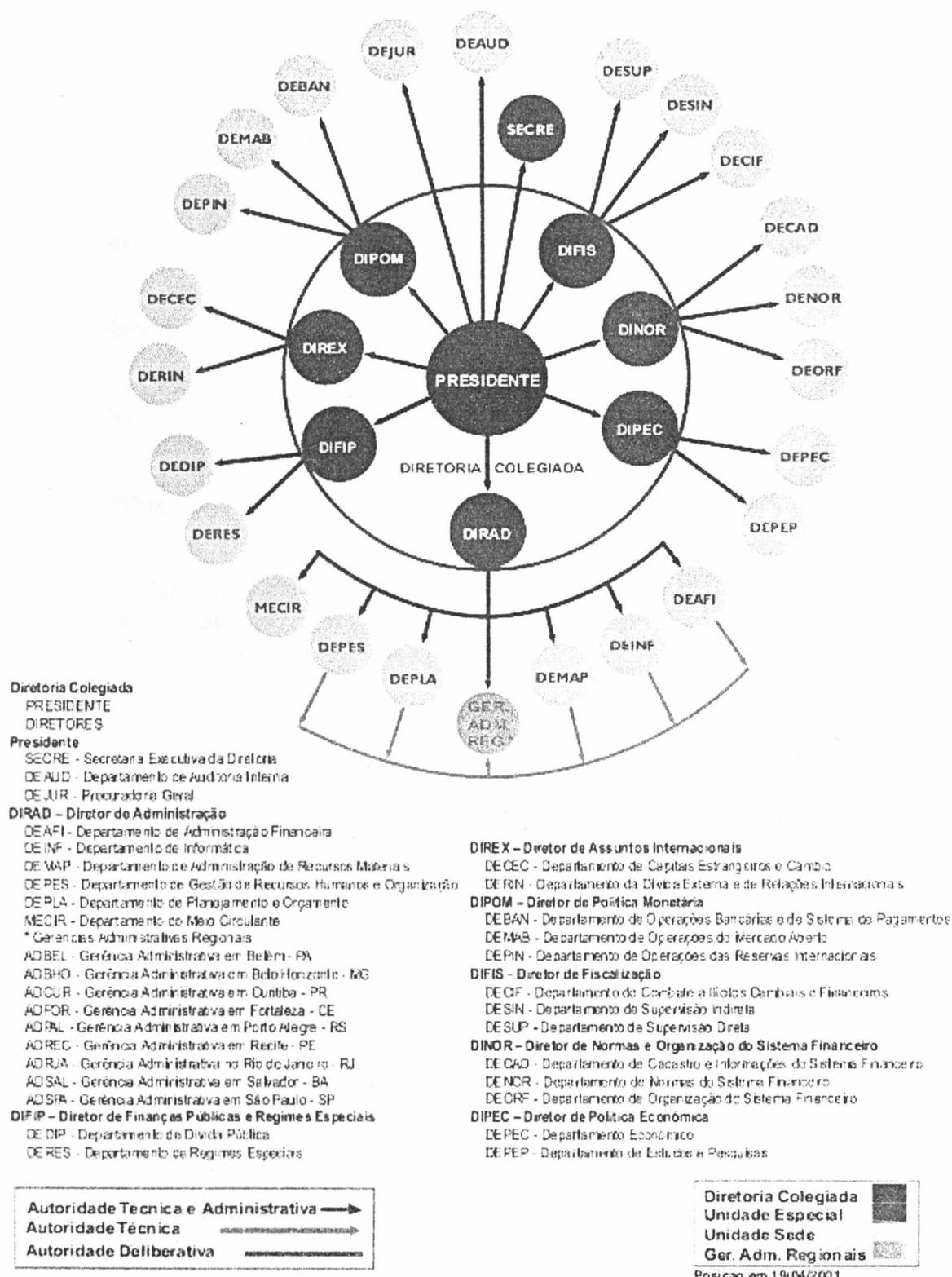
ANEXO 8 - BANCO CENTRAL DO BRASIL - ORGANOGRAMA DE 2000



ANEXO 9 - BANCO CENTRAL DO BRASIL- ORGANOGRAMA ABRIL/2001

Versão em formato PDF

BANCO CENTRAL DO BRASIL



ANEXO 10 - RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

1. **SALIM CAFRUNI SOBRINHO - Gerente Administrativo Regional em Curitiba – PR – Abril/2001**
2. **PAULO DOS SANTOS - Chefe do Departamento de Planejamento e Orçamento – DEPLA – Maio/2001**
3. **MARDONIO W. S. P. DA SILVA – Chefe do Departamento de Gestão de Recursos Humanos e Organização – DEPES - Maio/2001**
4. **MARIA ZILDA BARBOSA SIMÕES – Consultora - Maio/2001**
5. **NIVALDO PEÇANHA OLIVEIRA – Chefe Adjunto de Unidade - DEPLA**
6. **PEDRO FERREIRA – Chefe de Subunidade – Maio/2001**
7. **VÂNIO CÉSAR PICKLER AGUIAR – Chefe do Departamento de Supervisão Direta - DESUP**
8. **LUIZ GASTÃO DE LARA- Analista – Gerência Técnica Regional em Curitiba – PR - Junho/2001.**
9. **HÉLIO MIGUEL SILVEIRA – Coordenador de Gerência Técnica em Curitiba – PR – Julho/2001**
10. **LUIZ DOMINGOS BELOTI – Analista – Maio/2001**