

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTRATÉGIA E ORGANIZAÇÕES

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

A EMPRESA ESTATAL E A DUALIDADE
PÚBLICO/PRIVADO: O CASO DO BANCO DO BRASIL

JOSÉ CLÁUDIO VIEIRA

CURITIBA

2004

JOSÉ CLÁUDIO VIEIRA

**A EMPRESA ESTATAL E A DUALIDADE
PÚBLICO/PRIVADO: O CASO DO BANCO DO BRASIL**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre. Curso de Mestrado em Administração do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Belmiro Valverde
Jobim Castor

CURITIBA

2004

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me iluminado nos momentos de indecisão e ansiedade.

Às minhas irmãs, pelo carinho e afeto. De sempre.

Aos meus pais, pelo apoio, estímulo e incentivo incondicionais. Com minha mãe aprendi lições de iniciativa e coragem; com meu pai, lições de disciplina; aprendizados que me foram muito úteis neste empreendimento.

Ao professor Belmiro, que tão gentilmente e sabiamente orientou este estudo. Aos professores do mestrado, pelo precioso aprendizado.

Aos amigos que conheci no mestrado, pelos auxílios no desenvolvimento deste trabalho e pelos momentos de confraternização. Em especial, à Juliana e ao Rodrigo, companheiros de várias horas. Aos demais colegas, que tornaram agradável a passagem por Curitiba, Alexandre Sassaki, Alexandre Leite, Aline, Andréia, Camilla, Camilo, Daniel Bin, Delia, Denia, Fábio Vizeu, Fábio Zugman, Gianna, Gisele, Glauco, José Alves, Luciane, Rafael Zunino, Rene, Roberto, Rogério, Samantha, Sérgio, Tiago e Walter.

À amiga Tiana, que ouviu minhas lamentações e incertezas, orientou-me e apoiou-me. A Cirlei, pelos auxílios, que tornaram mais fácil minha chegada e permanência em Curitiba.

A Leonardo, Salinas, Luiz Fernando, Antonio Carlos, Egídio, Aldair, Éder e demais executivos da auditoria do Banco do Brasil que colaboraram para esta jornada. Aos colegas das gerências de auditoria de Brasília que apoiaram o meu afastamento. Aos colegas de Curitiba que carinhosamente me acolheram naquela cidade.

Aos dirigentes do Banco do Brasil que demonstraram interesse pela pesquisa, gentilmente se dispuseram a prestar depoimentos e a opinar sobre o texto.

Por fim, àqueles que criaram empecilhos a este estudo. Eles me fizeram mais forte e me ajudaram a exercitar a serenidade e a perseverança.

A religião, a sociedade, a natureza: tais são as três lutas do homem.
Estas três lutas são ao mesmo tempo as suas três necessidades;
precisa crer, daí o tempo; precisa criar, daí a cidade; precisa viver, daí a charrua e o navio.
Mas há três guerras nestas três soluções. Sai de todas a misteriosa dificuldade da vida.
O homem tem de lutar com o obstáculo
sob a forma de superstição, sob a forma de preconceito e sob a forma de elemento.
Tríplice *ananke* [fatalidade] pesa sobre nós,
o *ananke* dos dogmas, o *ananke* das leis, o *ananke* das coisas. (...)
A estas três fatalidades que envolvem o homem,
junta-se a fatalidade interior, o *ananke* supremo, o coração humano.

Prefácio de *Os Trabalhadores do Mar*, de Victor Hugo (1802-1885)

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	vi	
LISTA DE SIGLAS	vii	
RESUMO	viii	
ABSTRACT	ix	
1	INTRODUÇÃO	1
1.1	Problema de pesquisa.....	6
1.2	Objetivos da pesquisa.....	7
1.3	Justificativas teórica e prática.....	7
1.4	Estrutura da dissertação.....	8
2	BASE TEÓRICO-EMPÍRICA.....	10
2.1	As perspectivas pública e privada	10
2.1.1	Acepções do termo “público”	10
2.1.2	Acepções do termo “privado”	12
2.1.3	A dicotomia público/privado.....	14
2.1.4	Inter-relação público/privado	17
2.1.5	Além da dicotomia público/privado.....	19
2.2	A empresa estatal.....	24
2.2.1	A dualidade estrutural.....	25
2.2.2	Origens e expansão no Brasil.....	28
2.2.3	A burocracia estatal brasileira	33
2.3	Estratégia da empresa estatal.....	43
2.3.1	Estratégia	43
2.3.2	Perspectivas pública e privada e estratégia.....	53
3	METODOLOGIA	58
3.1	Especificação do problema de pesquisa.....	58
3.1.1	Perguntas de pesquisa	58
3.1.2	Definição das variáveis.....	59
3.1.3	Definição de outros termos relevantes.....	60
3.2	Delineamento e delimitação da pesquisa	62
3.2.1	Delineamento da pesquisa.....	62
3.2.2	População e amostragem	64
3.3	Coleta e tratamento de dados.....	65
3.3.1	Facilidades e dificuldades.....	67
3.4	Caracterização dos entrevistados.....	67
3.5	Limitações da pesquisa.....	68
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	71
4.1	A empresa estatal sob estudo	72
4.2	A economia brasileira após o Plano Real.....	84
4.2.1	O Plano Real.....	84

4.2.2	Desempenho da agropecuária	85
4.2.3	Mudanças no sistema financeiro	88
4.2.4	Dinâmica da participação no sistema financeiro	91
4.3	A estratégia da organização sob estudo	95
4.3.1	Estratégias de recursos	95
4.3.2	Estratégias de produtos/serviços	105
4.3.3	Estratégias relacionadas à clientela	116
4.3.4	Estratégias de relacionamento	125
5	CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES	129
5.1	Recomendações	140
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	143

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - O PARADIGMA PARAECONÔMICO.....	20
QUADRO 1 - MAPA ESTRUTURAL DAS SOCIEDADES CAPITALISTAS.....	21
FIGURA 2 – ESTRATÉGIAS DELIBERADAS E EMERGENTES	46
FIGURA 3 – PERSPECTIVAS GENÉRICAS SOBRE ESTRATÉGIA	48
GRÁFICO 1 - PERCENTUAL DE TRANSAÇÕES E QUANTIDADE DE TERMINAIS DE AUTO-ATENDIMENTO DO BANCO DO BRASIL – 1995/2002.....	100
TABELA 1 – SALDO DE CAPTAÇÕES DO BANCO DO BRASIL – 1994-2002.....	107
TABELA 2 – SALDOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO DO BANCO DO BRASIL – 1994-2002.....	108
GRÁFICO 2 - QUANTIDADE DE CLIENTES DO BANCO DO BRASIL – 1996-2002.....	118

LISTA DE SIGLAS

ACC	-	Adiantamento sobre Contratos de Câmbio
ACE	-	Adiantamento sobre Cambiais Entregues
BNDE	-	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	-	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPa	-	BNDES Participações S/A
r		
Cacex	-	Carteira do Comércio Exterior
CDB	-	Certificado de Depósito Bancário
CDC	-	Crédito Direto ao Consumidor
CDI	-	Certificado de Depósito Interbancário
Cexim	-	Carteira de Exportação e Importação
CMN	-	Conselho Monetário Nacional
CPR	-	Cédula de Produto Rural
Creai	-	Carteira de Crédito Agrícola e Industrial
Dasp	-	Departamento de Administração do Serviço Público
FAT	-	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCO	-	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
Finame	-	Agência Especial de Financiamento Industrial
Finex	-	Fundo de Financiamento à Exportação
FNE	-	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	-	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
Funcafe	-	Fundo de Defesa da Economia Cafeeira
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA	-	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
PAA	-	Posto Avançado de Atendimento
Pasep	-	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDV	-	Programa de Desligamento Voluntário
Pesa	-	Programa Especial de Saneamento de Ativos
PIB	-	Produto Interno Bruto
PIS	-	Programa de Integração Social
Previ	-	Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil
Proer	-	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
Proes	-	Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
Proex	-	Programa de Financiamento às Exportações
Proger	-	Programa de Geração de Emprego e Renda
Pronaf	-	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RDB	-	Recibo de Depósito Bancário
Recoop	-	Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária
Sest	-	Secretaria de Controle das Empresas Estatais
Sumoc	-	Superintendência da Moeda e do Crédito
URV	-	Unidade Real de Valor

RESUMO

Esta dissertação verifica de que maneira as perspectivas pública e privada do Banco do Brasil influenciam a sua estratégia. Procura-se analisar a estratégia dessa empresa estatal, situando-a como tipo de organização que se caracteriza pela intervenção do Estado em atividades diretamente produtivas. Uma das questões daí decorrentes refere-se à ambigüidade inerente à ação organizacional, marcada por comportamento oscilante entre sua face pública, voltada para a coletividade, que a leva a perseguir propósitos políticos e de natureza macroeconômica, e sua face privada, que privilegia a satisfação de propósitos particulares, que se enquadram como objetivos microeconômicos. O método adotado para o desenvolvimento desta pesquisa é o estudo de caso, desenvolvido com base em dados obtidos por meio de documentos e entrevistas semi-estruturadas realizadas com dirigentes da empresa. A análise dos dados coletados foi conduzida de forma descritiva, correspondendo a uma abordagem eminentemente qualitativa. Foi enfocada a estratégia do período de 1994 a 2002. Foram utilizadas as análises documental e de conteúdo. A análise dos dados permite afirmar que a estratégia do Banco do Brasil se fundamenta na maximização da eficiência operacional e do lucro; portanto enfatiza a sua dimensão privada. O caráter tido como superior do modelo privado, enquanto inspirador das formas de organização, é explicitado como necessidade de ajustamento da empresa estatal à ordem competitiva, para que ela possa enfrentar seus desafios de êxito econômico. A estratégia está voltada para o alcance da liderança no mercado em que atua, na adoção de práticas em que se persegue a agilidade, a modernidade e a lucratividade, supostamente compatíveis com o mercado. Esses pressupostos alcançam as estratégias voltadas para a gestão de recursos humanos e materiais, de produtos e serviços, relativas aos relacionamentos institucionais e com a clientela. O estudo permite concluir que a estratégia da empresa estatal é o resultado da ênfase atribuída à dimensão pública e à dimensão privada. Alguns eventos, pela sua magnitude ou pela sua natureza, podem resultar na predominância de uma ou outra dimensão. Os ajustes necessários para tanto permitem conciliar, em determinada conjuntura, os elementos de caráter público e privado da ação da empresa estatal.

ABSTRACT

This dissertation verifies in what way Banco do Brasil's public and private perspectives influence its strategy. The aim is to analyze this state company's strategy, placing it as the kind of organization which is characterized by State intervention in directly productive activities. One of the questions which spring from this is the ambiguity inherent to organizational action, marked by the oscillating behavior between the company's public face, geared towards collectivity, which leads it to pursue political objectives of macroeconomic nature, and the company's private face, which favors the satisfaction of private purposes, which are framed as microeconomic objectives. The method adopted for the development of this research is the case study, developed based on data obtained by means of documents and semi-structured interviews done with the company's leaders. The analysis of collected data was conducted descriptively, corresponding to a mainly qualitative approach. The strategy of the period between 1994 and 2002 was focused on specially. Document and content analyses were used. The analysis of the data permits to state that Banco do Brasil's strategy is based on maximizing of operational efficiency and profit, its private dimension. The private model's allegedly superior character, as inspiration for forms of organization, is explained as a necessity for the State company's adjustment to a competitive market, so that it can successfully face its economic challenges. The strategy is geared towards reaching market leadership in its segment, in the adoption of practices which pursue agility, modernity and profitability, allegedly compatible with the market's structure. These premises include the strategies dealing with the management of human and material resources, products and services, those relative to institutional and clientele relationships. The study permits to conclude that the company's strategy is the result of the emphasis attributed to the public and private dimensions. Some events, because of their magnitude or nature, may result in the predominance of one or the other. The process' necessary adjustments allow the conciliation, in certain circumstances, of public and private elements in the state company's action.

1 INTRODUÇÃO

A magnitude dos problemas da sociedade brasileira, com todas as suas nuances e complexidades, remete à crise do Estado e seu padrão de intervenção no domínio econômico, não só como regulador da economia, mas também no papel de promotor do desenvolvimento por ele desempenhado sob a forma da empresa estatal.

A crise que atingiu o Estado brasileiro e seu padrão de intervenção nas áreas sociais, a partir do início da década de 1980, se insere num movimento mais geral de redefinição da ordem econômica mundial, de reorganização do capitalismo e de crise fiscal, processo que atingiu os países centrais desde o início dos anos 1970. Segundo FARAH (2000), esse processo abalou o padrão de relação Estado-sociedade prevalecente desde o pós-guerra nos países de economia capitalista, caracterizado por uma forte intervenção estatal na economia e pela presença decisiva do Estado na provisão de serviços públicos.

A crise foi acompanhada, num primeiro momento, por verdadeira inversão das concepções, até então vigentes, nos países centrais a respeito do papel do Estado. Progressivamente alterou-se a perspectiva, segundo a qual cabia ao Estado a correção de falhas do mercado, a superação das crises econômicas e a sustentação do nível da atividade econômica, ganhando força as teses de cunho neoliberal de defesa do mercado. Em um segundo momento, passou-se a questionar também o Estado do Bem-Estar (*welfare state*), o qual assumira a responsabilidade pela inserção social dos cidadãos, por meio da implementação de políticas voltadas à garantia de renda e à provisão de serviços públicos (FARAH, 2000).

Para MELLO (1994), os questionamentos acerca dos limites do *welfare state* ganharam relevância diante da crise fiscal do Estado, das ondas inflacionárias, do desemprego em massa e dos desníveis sociais que contrapõem nações em mundos desiguais. As explicações acerca da crise do padrão de intervenção capitalista têm suscitado, ao longo das últimas décadas, inúmeros esforços teóricos de compreensão e explicação do fenômeno.

PINHO (1998) argumenta que, no caso dos países desenvolvidos, a crise se

coloca em termos do esgotamento do Estado do Bem-Estar; já para os países periféricos ou emergentes, o esgotamento refere-se ao paradigma do Estado desenvolvimentista. No primeiro caso, o Estado cresceu em funções e aparelhos para atender às demandas da sociedade; no segundo caso, o crescimento justificou-se pela necessidade de o Estado alavancar o crescimento econômico, dada a fragilidade das burguesias nacionais e a frágil poupança privada.

Em se tratando do caso brasileiro, CASTOR (1994) argumenta que a crise é marcada pelo *déficit* fiscal, pela insuficiência do modelo do Estado como condutor do processo econômico e social e a incapacidade do aparato estatal de prestar serviços públicos, agravada por seqüelas do clientelismo, do corporativismo, do populismo e da corrupção.

No âmbito dessa crise, inserem-se as iniciativas de reforma do Estado brasileiro, tradicionalmente centralizador e voltado a interesses particularistas, e que é justificada como solução para a universalização do acesso aos serviços sociais básicos, mediante a racionalização e democratização dos recursos e órgãos públicos. Orienta a reforma do Estado, dentre outros paradigmas político-ideológicos, o reconhecimento da inviabilidade de o mercado de atuar como agente alocador de recursos e, dadas as suas imperfeições, o caráter imperativo da ação pública, não necessariamente estatal, para a redistribuição de renda e o bem-estar social (CARDOSO, 1998).

De acordo com TENÓRIO E ROZENBERG (1997), de forma lenta e gradual, acompanhando o próprio processo de consolidação da democracia no País, a partir dos anos 1980, vê-se o Estado reconhecer sua incapacidade de assumir a responsabilidade exclusiva e isolada pela formulação de políticas públicas e pela tomada de decisões sobre temas e questões que pertencem ao conjunto da sociedade. As iniciativas do âmbito governamental, utilizadas durante décadas em ações paliativas de cunho assistencialista, realimentaram a miséria e contribuíram para o agravamento das desigualdades sociais.

Ao lado da crise e do processo de reestruturação governamental, o Brasil, a exemplo de outros países da América Latina, desde os anos 1970, assiste ao

aparecimento de novas práticas sociais e novas formas de ação coletiva, assim como a difusão de uma série de novas idéias e propostas em relação à tarefa política e à ação social.

A sociedade busca encontrar seu espaço de influência por meio do desenvolvimento de formas variadas de organização social, da abertura de novos canais de participação, do incremento na interação com o âmbito governamental e da assimilação de instrumentos e técnicas de gestão social que tornem suas ações mais eficientes e eficazes. A parceria entre Estado e sociedade ganha mais adeptos em torno da busca de soluções para remover os obstáculos colocados diante da sociedade na luta pela conquista da cidadania plena (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997).

As transformações político-institucionais e a ampliação de canais de representatividade dos setores organizados para atuarem junto aos órgãos públicos, enquanto conquista dos movimentos organizados da sociedade civil, mostram a potencialidade de construção de sujeitos sociais, identificados por objetivos comuns na transformação da gestão da coisa pública, associada à formação de nova institucionalidade. A participação dos cidadãos refere-se à forma de intervenção na vida pública com motivação social concreta, que se exerce de forma direta, baseada em certo nível de institucionalização das relações Estado-sociedade (JACOBI, 2001).

Se, por um lado, essas práticas sociais, idéias e propostas não chegam a constituir novos paradigmas, por outro expressam certas lógicas de ação e pautas de pensamento que tendem a se articular em torno de uma perspectiva comum: a redefinição do papel do Estado na sociedade, ao lado da valorização dos atores sociais. Trata-se, então, de rever os constructos coletivos relativos ao papel desses atores em seu desempenho no espaço público. O fenômeno revela-se promissor para a renovação de conteúdos, métodos e formas de articulação social (FELICISSIMO, 1994).

Em alternativa ao pensamento hegemônico do setor privado, nota-se a atuação das empresas no campo social, que acontece por meio de dois eixos principais: buscando adotar comportamentos socialmente responsáveis e exercer a cidadania, enquanto relação de direitos e deveres para com todos os seus parceiros,

e respeitar posturas éticas em todas as esferas de seus negócios; investindo recursos financeiros e competências em ações voltadas para a comunidade, mediante a criação de organizações específicas para esse fim ou apoiando outras organizações voltadas à área social (SCHOMMER, 2000).

Nesse contexto, que remete a diferentes perspectivas de discussão sobre o Estado e as práticas das organizações direcionadas para o interesse comum, insere-se o tema da ação empresarial do Estado: a exploração da atividade econômica, produtora e/ou comercializadora de bens e serviços, realizada por empresas estatais e seu papel de atender ao público.

A discussão sobre o papel das empresas estatais, tanto no Brasil quanto em vários outros países, tem sido objeto de grande e inconclusiva controvérsia. SILVA NETO (1997) afirma que muitos argumentos são políticos, outros diretamente relacionados às funções econômicas do setor produtivo estatal nas economias de mercado. Busca-se discutir o desempenho financeiro e econômico das empresas. Um terceiro aspecto da controvérsia diz respeito a questões institucionais relacionadas com a estrutura e o funcionamento do setor.

As relações institucionais entre o Estado e as empresas estatais, que no Brasil vão de uma situação de efetiva tutela a uma situação de forte autonomia em determinados casos, constituem o cerne das principais questões. Essas organizações são marcadas pela tensão entre a eficiência microeconômica, instrumento escolhido por sua flexibilidade para implementar certas políticas governamentais, e a tutela do poder estatal. A organização é, assim, marcada pela dualidade: objetivo privado e interesse público. Este, na qualidade de parte do aparato estatal; aquele, segundo as regras do mercado (SILVA, 1994).

O Estado, com a sua função de planejamento e controle, procura garantir que as definições microeconômicas, feitas pelas empresas, de missões, políticas e utilização de recursos escassos sejam compatíveis com suas definições macro de hierarquização de prioridades, alocação de recursos e de impactos econômicos interempresariais desejáveis. A discussão desse fenômeno não pode desconsiderar o contexto político e social em que se insere a empresa estatal (SILVA, 1994).

Segundo KLIKSBURG (1994), para que se possam analisar os novos papéis do Estado e o modelo de inter-relação Estado-sociedade civil, é necessário ir além dos enfoques que definitivamente se circunscrevem à dicotomia setor público-iniciativa privada, e pensar o problema da perspectiva de novos planos de análise. Deve-se aspirar a superar as perguntas tradicionais e as respostas aparentemente modernizadas, mas no fundo colocadas como formas de compreensão da realidade que já não correspondem às mudanças radicais que estão ocorrendo no mundo. É necessária uma abordagem dos problemas, muitos dos quais inéditos, que as mudanças propõem em matéria de papel do Estado, seu desenho institucional e possível contribuição das ciências administrativas.

São necessárias perguntas de nova qualidade, que alcancem o passado e também os dogmas do presente, além das ideologias, e que partam das problemáticas centrais que afligem a maior parte das sociedades de nosso tempo. Tem sido freqüente a colocação das questões sobre o Estado na direção do interior do próprio Estado. Pode ser muito mais produtivo formulá-las partindo de problemática nacional e internacional ampla, procurando descobrir como o Estado pode ser uma contribuição a essa problemática. Isso implica colocar os problemas em plano integrado de análise, inter-relacionando economia, sociedade e Estado (KLIKSBURG, 1994).

A perspectiva de análise do papel do Estado e de suas formas organizacionais deve acompanhar o movimento das ciências sociais que, nos últimos anos, apontam um revigoramento criativo das suas áreas de estudos e a produção de novos marcos teóricos e analíticos. Essa renovação manifesta-se tanto na ligação entre os níveis micro e macro da análise social, quanto na aproximação entre os diversos campos do conhecimento: história, antropologia, sociologia, economia, ciência política (LOPES JÚNIOR, 1995).

Este trabalho pressupõe um olhar sobre uma empresa estatal brasileira, inserida no conjunto organizativo do Estado nacional. Dessa forma, considera-se a lógica de suas ações em contexto de crise do Estado, a discussão de seu papel na inter-relação com a sociedade, o surgimento de novos atores sociais no espaço

público, com pressões de uma sociedade civil mais ativa e organizada e novas perspectivas que orientam a máquina administrativa estatal e as empresas do setor privado.

Interessa, nesse sentido, investigar as perspectivas que norteiam a ação no âmbito da empresa estatal, tendo em vista as lógicas que permeiam tais organizações, que buscam compatibilizar ações de sentido público e critérios de rentabilidade tipicamente empresariais, ou seja, seu sentido privado. Objetiva-se também verificar como os principais dirigentes dessa organização concebem as dimensões pública e privada e de que forma tais lógicas engendram a estratégia da organização.

O trabalho objetiva observar a relação Estado-sociedade a partir da ótica de uma organização que tem sua ação pautada não apenas por interesses externos ou originários do setor governamental, mas principalmente pelos seus próprios interesses em ocupar espaço político-institucional, agindo em seu próprio nome, e em ocupar espaço como competidora no mercado.

Este estudo tem como propósito verificar a influência das perspectivas pública e privada para a estratégia do Banco do Brasil. Essa organização representa uma das principais e mais significativas empresas brasileiras com controle estatal e, por essa razão, escolhida como objeto deste estudo. A influência é analisada por meio do entendimento de seus dirigentes de nível estratégico acerca das duas orientações que guiam as ações da organização. Para tanto, foi realizado um estudo de caso, com alguns de seus dirigentes sendo entrevistados para fins da pesquisa.

1.1 Problema de pesquisa

Esta dissertação aborda o seguinte problema de pesquisa:

DE QUE MANEIRA AS PERSPECTIVAS PÚBLICA E PRIVADA DO BANCO DO BRASIL INFLUENCIAM A SUA ESTRATÉGIA, COM BASE NA VISÃO DE SEUS DIRIGENTES?

1.2 Objetivos da pesquisa

O objetivo geral é:

- verificar a influência das perspectivas pública e privada sobre a estratégia do Banco do Brasil.

Os objetivos específicos são:

- identificar como os dirigentes do Banco do Brasil concebem as perspectivas pública e privada da organização;
- identificar as estratégias do Banco do Brasil realizadas nos últimos nove anos;
- analisar a relação existente entre as perspectivas pública e privada, de acordo com a visão dos dirigentes, e as estratégias do Banco do Brasil.

1.3 Justificativas teórica e prática

Como apresentado anteriormente, a pesquisa aborda uma organização estatal brasileira com o objetivo de verificar de que maneira as dimensões pública e privada influenciam sua estratégia. O estudo ganha importância por tratar da dualidade público/privado da empresa estatal e suas estratégias, tema que não têm sido objeto de estudo nas áreas de estratégia e organizações.

A estratégia empresarial, uma das variáveis a ser analisada, configura-se como um dos principais temas abordados atualmente na Administração, sendo que as diversas perspectivas teóricas que vêm sendo usadas contribuem para melhor explicar esse fenômeno. Como justificativa teórica da pesquisa, destaca-se a contribuição de um estudo empírico na área de estratégia, por meio da análise em organização estatal.

A crise do Estado no mundo e mais especificamente no Brasil torna o estudo da empresa estatal relevante, dada sua importância e contribuição para o País. Recentemente, com a reforma do Estado no Brasil e com os recentes movimentos na sociedade civil, nova pauta tem sido apresentada para a atuação empresarial, tanto no

setor público, quanto no privado. Por meio da relação proposta nesta pesquisa, verifica-se como os dirigentes do Banco do Brasil pensam a atuação da empresa estatal e se esses fenômenos influenciam a organização. Essa visão será articulada com as estratégias que vêm sendo adotadas.

Além disso, em contexto de (re)democratização do País, torna-se importante discutir o papel da empresa estatal no contexto da esfera pública brasileira. Pode-se, com este estudo, avaliar se o setor empresarial do Estado tem contribuído para diminuir os problemas da sociedade brasileira.

A importância da organização envolvida neste estudo, qual seja o Banco do Brasil, torna a pesquisa relevante, já que é uma das principais e maiores organizações nacionais, com participação destacada no sistema financeiro e na história do Brasil, no contexto econômico, político e social.

Como justificativa prática, destaca-se a contribuição do estudo para dirigentes de organizações públicas no país. Isso porque o conhecimento de como as perspectivas pública e privada são visualizadas pelos seus dirigentes e como isso afeta a estratégia pode ser usado como ponto de reflexão sobre o trabalho das empresas estatais. O estudo contribui também para melhor conhecimento do processo de elaboração de estratégias no setor financeiro e, mais especificamente, no Banco do Brasil.

1.4 Estrutura da dissertação

Esta dissertação está dividida em cinco capítulos. Neste primeiro, apresenta-se o tema abordado no estudo, o problema de pesquisa e os objetivos a serem alcançados. Além disso, são apresentadas as justificativas teórica e prática da pesquisa.

A partir dessas primeiras considerações a respeito do trabalho, desenvolve-se no segundo capítulo a base teórico-empírica, na qual conceitos e teorias que fundamentam e dão suporte à pesquisa são apresentados. Esta parte está dividida em três temas principais: as perspectivas pública e privada, a empresa estatal no Brasil e

a estratégia da empresa estatal.

No terceiro capítulo são abordados os aspectos metodológicos da pesquisa. Inicialmente, apresentam-se as variáveis, suas definições constitutivas e operacionais e as perguntas de pesquisa. Em seguida, apresenta-se o delineamento e a delimitação da pesquisa, ou seja, o método utilizado, a definição da população e da amostra em estudo, e os mecanismos de coleta e tratamento dos dados. Ainda neste capítulo, são apresentadas algumas limitações da pesquisa que, mesmo estando embasada pelo rigor científico e tomando os devidos cuidados, se fazem presentes no estudo no que se refere aos procedimentos de coleta e análise dos dados.

O quarto capítulo traz a descrição e a análise dos dados coletados. Descreve-se a empresa estatal selecionada para estudo. Em seguida, discute-se o Plano Real e seus impactos, em especial para o sistema financeiro. A análise da estratégia da empresa vem a seguir, espaço em que se examinam as ações organizacionais, evidenciando os fatores que influenciam a estratégia de acordo com a relação proposta na pesquisa.

O capítulo cinco contém as conclusões alcançadas no trabalho, alguns comentários finais e recomendações para estudos futuros na área investigada e sugestões para a empresa estatal. Em seguida, são apresentadas as referências bibliográficas que serviram de base para a condução deste trabalho.

2 BASE TEÓRICO-EMPÍRICA

Este capítulo se dedica à apresentação de teorias e conceitos que servem para dar suporte e apoio à pesquisa. Nesse sentido, são apresentados temas que envolvem os principais aspectos teóricos discutidos no estudo. Inicialmente, são apresentados conceitos sobre as perspectivas pública e privada e definições sobre o que caracteriza cada uma a partir da visão de alguns autores.

Em seguida, toma-se a empresa estatal como foco, suas características e histórico no Brasil, já que o estudo envolve uma organização com controle do Estado. Finalmente, discute-se a estratégia da empresa estatal, enfocada nas perspectivas pública e privada.

2.1 As perspectivas pública e privada

Nesta subseção são caracterizadas as dimensões pública e privada, que servem de base à análise proposta: verificar como essas perspectivas afetam a estratégia da empresa estatal escolhida para estudo.

2.1.1 Acepções do termo “público”

HABERMAS (1984) argumenta que o uso corrente dos termos “público” e “privado” encerra uma multiplicidade de significados concorrentes, que se originaram de diferentes fases históricas em sua aplicação sobre relações da sociedade. As diferentes acepções dos termos alcançam, além do senso comum, as diversas áreas da ciência, tornando difícil atribuir a estas categorias definições precisas.

O uso do termo “público” diz respeito a certos eventos quando eles, em contraposição às sociedades fechadas, são acessíveis a qualquer um, no emprego de locais públicos ou casas públicas. A referência a prédios públicos, no entanto, está a se referir a instituições do Estado, que não necessariamente estão liberados à freqüentação pública. Nessa significação, o Estado, como “poder público”, incumbe-se

da tarefa de produzir o bem comum para todos os cidadãos.

A palavra assume outra significação, quando se trata de recepção pública. Em tais ocasiões, desenvolve-se uma força de representação, em cuja natureza pública entra algo de reconhecimento de todos. A significação se desloca, quando se refere a renome público, quando, nesse caso, o caráter público do renome ou da fama se relaciona com a divulgação de feitos ou realizações ao público.

No sentido de opinião pública, a categoria diz respeito a uma esfera revoltada ou indignada ou informada. O sujeito desta esfera pública é o público enquanto portador da opinião pública, e à sua função crítica é que se refere a publicidade. No âmbito dos meios de comunicação, “publicidade” assume outro sentido: o atributo de quem desperta a opinião pública. O termo “relações públicas” refere-se às funções de contato e relacionamento com o público.

Os vários usos do termo “público”, segundo ARENDT (2000), denotam dois fenômenos intimamente correlatos, mas não perfeitamente idênticos. Significa, em primeiro lugar, que tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível. Em segundo lugar, significa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos os seres humanos. Nas condições de um mundo comum, a esfera pública diz respeito à companhia de uns com os outros.

Conforme TELLES (1990), o espaço público não é algo, por definição, igualitário. A garantia formal dos direitos não significa necessariamente um reconhecimento público da legitimidade das razões e vontades, interesses e demandas de indivíduos ou grupos sociais. Os critérios publicamente estabelecidos de reconhecimento e legitimidade contêm, em si mesmos, um princípio de discriminação que constrói a vida daqueles que, em função de sua condição de classe ou de vida, de sexo ou de idade, de origem ou de cor, são como que descredenciados enquanto sujeitos reconhecíveis e reconhecidos no espaço público. Trata-se daqueles que vivem sua condição como diferença que os exclui da dimensão pública da vida social.

À esfera pública circunscreve-se uma moralidade que consiste na necessidade de que todos os seres humanos sejam incluídos em seu âmbito, e onde

cada sistema moral, a fim de revelar sua unilateralidade, precisa ser confrontado com outros (GIANOTTI, 1992). Sob esse aspecto é moral cosmopolita, estabelecendo regras de convivência e direitos que assegurem que os homens possam ser morais. Nesse sentido, o homem deve aprender a conviver com os outros, reconhecer a unilateralidade de seu ponto de vista e, dessa forma, guiar-se pela sua própria moral de maneira especialíssima, tomando os imperativos categóricos dela como um momento particular do exercício humano de julgar moralmente.

Essa diversidade de significados que assume o vocábulo “público”, de acordo com GRAU (1998), pode ser analisada de acordo com o sentido normativo e o topográfico. Em seu sentido normativo, “público” refere-se ao que pertence a todos e, conseqüentemente, interessa a todos, ou seja, à sociedade. Em seu sentido topográfico, o conceito considera os espaços em que aquilo que é público pode ser realizado. Prioriza-se, nesse caso, saber onde são adotadas as decisões que interessam ou dizem respeito a todos, o *locus* ou a esfera.

2.1.2 Acepções do termo “privado”

O termo “privado” também assume diferentes significações. Para ARENDT (2000), em sua acepção original, diz respeito à privação. Nesse sentido, o indivíduo que vive uma vida privada está, acima de tudo, destituído de ser visto e ouvido por outros, de ligar-se e separar-se deles mediante um mundo comum de coisas.

A palavra “privado”, em seu sentido normativo, diz respeito àquilo que pertence ao indivíduo em particular. Nesse sentido, a referência a bens privados ou a empresas privadas indica aquilo que pertence a um grupo específico de pessoas. Em seu sentido topográfico, o termo considera os espaços em que aquilo que é privado se realiza, onde são adotadas as decisões que interessam ou dizem respeito ao indivíduo de modo peculiar ou exclusivo.

De uma parte, tem-se o sentido normativo do termo “público” que se refere ao comum, que remete àquilo que pode ser visto e ouvido por todos; que informa o que é de interesse de todos ou o que se refere à sociedade. O sentido topográfico de

“público” alude ao *locus* de expressão e ação daquilo que se refere à coletividade. Em oposição, o mercado assume o *locus* das relações de natureza privada, ou seja, diz respeito aos interesses do indivíduo ou grupo particular.

De acordo com PRZEWORSKI (1993), o mercado é um sistema pelo qual recursos escassos são alocados a usos alternativos por decisões descentralizadas. No capitalismo, a propriedade é institucionalmente distinta da autoridade: os indivíduos são simultaneamente agentes no mercado e cidadãos. Tomando-se a oposição público/privado, têm-se, como resultado, dois mecanismos pelos quais os recursos podem ser alocados para usos e distribuídos entre os domicílios: o Estado e o mercado.

O mercado é um mecanismo pelo qual os indivíduos decidem por alocações com os recursos que possuem, recursos esses que são distribuídos desigualmente. O Estado é um sistema que aloca recursos que não são de sua propriedade com direitos distribuídos de modo diverso que no mercado. Dotados de poder político na forma de sufrágio universal, aqueles que sofrem em consequência da propriedade privada podem usar esse poder para redistribuir a riqueza via Estado (PRZEWORSKI, 1993).

Para BELLUZZO (1993), o mercado econômico é caracterizado pela busca individual do próprio interesse. Nesse contexto, os indivíduos estão sujeitos a restrição orçamentária, levando-os a somente efetuar gastos em função de suas rendas ou de créditos financeiros obtidos.

Na concepção de CARDOSO (1998), o mercado aloca recursos e benefícios sob o imperativo da eficiência capitalista, racionalizadora na técnica organizacional e produtiva (fundindo ciência, tecnologia e organização da produção) e acumuladora de riquezas. Mas o mercado não garante, como subproduto, a redistribuição de rendas ou o bem-estar social e a coesão da sociedade. Esses elementos, também inescapáveis, não só como imperativo moral das sociedades contemporâneas, mas como fatores de equilíbrio e coesão social, requerem ação pública.

2.1.3 A dicotomia público/privado

De acordo com BOBBIO (1987), a dupla de termos público/privado, pelo uso constante e contínuo, terminou por se tornar uma das grandes dicotomias que servem para delimitar, representar e ordenar o campo de investigação. Pode-se falar de dicotomia, quando se torna possível dividir o universo em duas esferas nas quais todos os entes têm lugar, sem exclusão; e quando um ente compreendido em uma esfera não pode contemporaneamente ser compreendido na outra. Além disso, a divisão permite que todos os entes a que se referem as disciplinas nela tenham lugar.

A dicotomia público/privado pode ser apreendida em duas diferentes distinções, segundo BOBBIO (1987). A diferenciação entre público e privado conduz ao grupo enquanto tal, à coletividade, e aos membros singulares; ou, mais geral, entre a sociedade global e eventuais grupos menores, como a família; ou ainda entre um poder central superior e os poderes periféricos inferiores que, com relação àquele, gozam de uma autonomia apenas relativa, quando dele não dependem totalmente.

A segunda distinção remete ao sentido de “público” como aquilo que é manifesto, aberto a todos, feito diante de espectadores, e por “privado”, ao contrário, aquilo que se diz ou se faz num círculo restrito de pessoas e, no limite, em segredo.

A perspectiva da coisa pública conotada em sua referência à coisa comum, ao coletivo, é uma das categorias mais antigas no pensamento político. As mutações desse sentido, através da teoria e da prática histórica, sedimentam-se apenas na noção de coletivo, reforçada pelo uso popular do termo: o que é de interesse ou de uso comum e, portanto, o que é visível a todos. Nesse significado se baseia sua força normativa, mas é também a partir dele que surge a dificuldade para apreendê-lo (GRAU, 1998).

No início do século XX, o público passou a ser discutido em dicotomia com o privado, envolvendo significados normativos e perspectivas de análises radicalmente diferentes. De uma parte, estão os estudos que adotam a dicotomia público/privado como objeto de análise no campo pessoal, que se referem à intimidade e à *privacidade*, e principalmente relacionados ao feminismo. De outra parte, estão as

doutrinas econômicas que estabelecem a relação público/privado para demarcar a esfera do governo em relação à economia de mercado (GRAU, 1998).

Para AVRITZER (1999), o sentido de esfera pública é, provavelmente, o mais importante elaborado pela segunda geração da Escola de Frankfurt, na qual se inclui Habermas. De acordo com GRAU (1998), duas interpretações das esferas pública e privada destacam-se no pensamento ocidental contemporâneo: as formuladas por Habermas e Arendt. Segundo TAVOLARO (1996), os estudos de Habermas e Cohen-Arato representam ambiciosas propostas analíticas que contemplam a constituição de uma esfera pública política sobre novas bases, dinamizada por novos mecanismos e orientada para diferentes fins.

De acordo com HABERMAS (1984), o surgimento da esfera pública (burguesa) entre a sociedade civil e o Estado pode ser explicado, primeiramente, pela separação entre o íntimo e o privado. Na esfera íntima e conjugal da família, indivíduos privados definiram-se como independentes até mesmo da esfera privada das suas atividades econômicas, enquanto pessoas capazes de estabelecer relações puramente humanas umas com as outras. Esta seria a primeira fonte do exercício da crítica, em particular da crítica cultural.

O segundo elemento que explica o surgimento da esfera pública é a idéia de um elemento diferenciador entre a burguesia e as outras classes dominantes ao longo da história. Na medida em que a capacidade de dominação da burguesia está fundada na esfera privada, a burguesia introduz na história um princípio antiestatal de dominação, o princípio da publicidade. Esta seria a segunda fonte do exercício da crítica, em particular da crítica política.

A esfera pública burguesa apresenta três características principais. Em primeiro lugar, é distinta do Estado e da esfera privada, no sentido de que a atuação no seu interior não é movida pela tentativa de concentração de poderes com o objetivo de dominar outros indivíduos, nem pela defesa de interesses econômicos particulares. Pelo contrário, a característica da esfera pública consiste na idéia do uso político da razão, estabelecendo um princípio de igualdade entre os indivíduos (HABERMAS, 1984).

A segunda característica fundamental dessa esfera pública consiste na ampliação do “domínio público”, o que implica a possibilidade de discutir, a partir de argumentos racionais, questões que anteriormente eram debatidas a partir de monopólios de interpretação detidos por macroinstituições, a exemplo da Igreja. Em terceiro lugar, a esfera pública envolve um princípio de inclusão, associada a duas formas suscetíveis de ampliação: as ampliações dos temas e dos participantes de um processo racional de discussão.

ARATO (1995) propõe um modelo de análise que inclui a sociedade econômica, baseada em formas de propriedade e em associações puramente econômicas, a sociedade política, fundada no sufrágio e nos partidos, e uma sociedade civil baseada em direitos de comunicação, em associações e movimentos civis.

Segundo AGUIAR (2000), na literatura anglo-saxã, em que se incluem os estudos de Habermas, o rompimento com a analogia entre sistema familiar e sistema de governo, em moldes patriarcais, ocorre com a proposta de nova interpretação do sistema político, baseada na capacidade de uso da razão dos cidadãos adultos que se organizam e negociam suas demandas públicas. Essa nova teoria política recusa os princípios absolutistas de poder das monarquias tradicionais, construindo, alternativamente, a idéia de uma sociedade civil que se governa a si própria, sem a tutela de patriarca. Com essa recusa da analogia entre família e poder político, a esfera pública se distingue da privada.

A idéia moderna de Estado, segundo CHAUI (1992), estabelece uma ruptura com a idéia e a prática teológico-política do poder político enquanto poder encarnado na pessoa do dirigente e conduz à idéia da dominação impessoal (descrita por Marx) ou da dominação racional (descrita por Weber) e das instituições públicas como conjunto regulador, controlador e fiscalizador. A esfera privada, dos interesses, paixões, vícios e virtudes, distingue-se da esfera pública impessoal das leis como campo simbólico da vontade geral e dos direitos.

Para CHAUI (1992), o Estado moderno rompe com a idéia de comunidade (una, indivisa, corporificada no dirigente) e traz a idéia de sociedade (originariamente

dividida em interesses conflitantes, em classes antagônicas, em grupos diversificados), desprovida de centro e de identidade, mas constituindo a esfera privada (como sociedade civil, como sociedade burguesa, como sociedade de mercado) com aspiração à esfera pública (do poder e dos direitos sociais, cívicos e políticos). A opinião pública surge como reflexão que um indivíduo ou grupo de indivíduos realiza a propósito de seus interesses e direitos e a expõe livremente em público, quando os sente lesados ou prejudicados pelo poder público ou por outros grupos sociais.

Embora as categorias público/privado fossem relevantes antigamente, elas só adquirem significação histórica com a separação entre o Estado e a sociedade, que acontece no processo de construção da sociedade moderna. A emancipação do poder político, tanto do poder religioso, como do poder econômico, que caracteriza a ruptura com o feudalismo, cria uma divisão entre a esfera pública e a privada.

Com isso, a coisa pública passa a corresponder ao Estado, e os servidores do Estado são as pessoas “públicas”, que têm ocupação “pública”, os estabelecimentos da autoridade são “públicos”. Por outro lado, a esfera do privado refere-se à exclusão da esfera do aparelho estatal, que corresponde aos assuntos domésticos e econômicos e até mesmo religiosos. Com a burocracia e o corpo militar, objetivam-se as instituições do poder público. A partir dos estamentos, são desenvolvidos os órgãos do poder público (GRAU, 1998).

2.1.4 Inter-relação público/privado

A dicotomia clássica público/privado se duplica na distinção política/economia. O processo de intervenção dos poderes públicos na regulação da economia é também designado como publicização do privado. Inversamente, a privatização do público corresponde ao uso dos aparatos públicos para o alcance de interesses privados (BOBBIO, 1987).

Segundo MARTINS (1990), o Estado que se apresenta como capturado e instrumentalizado pelos interesses particulares das oligarquias, agentes paternalistas

dos direitos sociais e políticos, não constitui expressão do universal. Direitos não aparecem como abstrações geradas no processo social da troca e do mercado. Eles aparecem como dádivas dos poderosos aos fracos, como concessões. Aparecem com feição oposta à dos direitos, como privilégios.

Como aponta BENDASSOLI (2000), a distinção público/privado se desfaz com a publicização do privado e a privatização do público. A publicização do privado refere-se à politização que ocorre na esfera privada, em razão da multiplicação de atores que intervêm no cenário público, ocupando competências de responsabilidade do Estado e de suas instituições. A publicização do privado corresponde ainda a um tipo de junção entre questões psíquicas e outras considerações sociais, convertendo problemas privados em pontos privilegiados na pauta da agenda política.

A privatização do público é a contrapartida do processo anterior. Ela tem duas características centrais. Por um lado, o homem se privatizou para melhor se comunicar com a opinião pública, ao mostrar suas competências, qualidades e iniciativas; por outro lado, os procedimentos da vida pública se infiltram na vida privada e passam a regulá-la de acordo com o modelo de relação que lhe é típico, isto é, o debate, em lugar da autoridade.

A esfera pública, apoiada na sociedade civil, que se (re)constrói, apresenta sinais efetivos de independência e vitalidade, operando, de fato, como caixa de ressonância para a “criação” de questões públicas. Não obstante, preponderam, em muitos casos, mecanismos não públicos (fechados e particularistas) de acesso ao sistema político e ao Estado e de desencadeamento de decisões nestas esferas (COSTA, 1994; 1997).

De acordo com PEREIRA (1999), a esfera pública não se confunde com a estatal. Isso porque o espaço público é mais amplo do que o estatal. No plano do “dever ser”, o estatal é sempre público, mas na prática não é. O Estado pré-capitalista era, em última análise, privado, já que existia para atender às necessidades do príncipe; no mundo contemporâneo, o público foi conceitualmente separado do privado; mas, se considerada a apropriação privada do Estado por diferentes grupos de interesse, tem-se um plano estatal que não responde às características conceituais

de caráter público.

Para CHAUI (1992), a criação da esfera pública pelo pensamento desembocou na privatização administrativa – o surgimento das grandes burocracias estatais – e na privatização política trazida pelo neoliberalismo. CARDOSO (1998) entende que ação pública não é a mesma coisa que ação estatal ou burocrática, nem os objetivos válidos de distribuição de renda e de desconcentração da propriedade são alcançáveis por meio da nacionalização ou do controle estatal de produção.

Acompanhando esse ponto de vista, BELLUZZO (1993) afirma que, nas economias capitalistas atrasadas, sem tradição liberal, a razão privada tende a tomar a esfera pública e a submeter a seu comando todas as decisões que buscam atender às demandas dos setores sub-representados. A burocracia adota a racionalidade privada na gestão da coisa pública, o que passa a determinar o padrão de comportamento de todos os agentes públicos, desde as empresas até os órgãos encarregados de administrar as políticas públicas de saúde e educação, entre outras.

2.1.5 Além da dicotomia público/privado

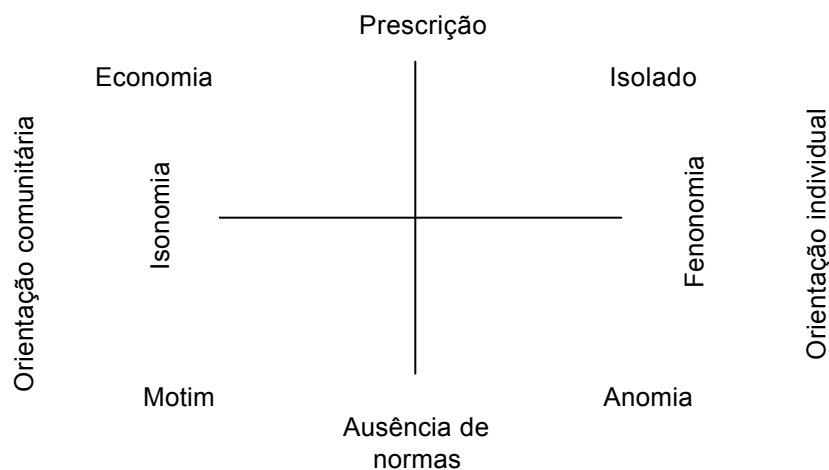
A relevância conceitual e classificatória, senão axiológica, da dicotomia público/privado revela-se no fato de que ela compreende, ou nela convergem, outras dicotomias tradicionais e recorrentes nas ciências sociais (BOBBIO, 1987). Apesar da importância dessa divisão, outras formulações a completam e podem inclusive substituí-la.

RAMOS (1981) considera que o mercado constitui apenas uma das categorias para a ordenação dos negócios pessoais e sociais, sintetizadas no modelo chamado “paradigma paraeconômico”. A economia constitui o enclave do mercado. A economia, nesse modelo, é orientada para a produção de bens e serviços e é função da eficiência com que produz os bens e presta serviços aos clientes. A eficiência de uma economia pode ser objetivamente avaliada em termos de lucros e/ou da relação custo/benefício.

Para o autor, as categorias do paradigma paraeconômico (figura 1) são

estabelecidas de acordo com a orientação individual/comunitária e a observância de normas. As demais categorias incluídas no paradigma são: anomia, fenonomia, isolado, motim e isonomia. A anomia refere-se a indivíduos desprovidos de normas orientadoras e que não têm senso de relacionamento com outros. A fenonomia permite a seus membros o máximo de opção pessoal e um mínimo de subordinação a prescrições operacionais formais. O isolado está excessivamente comprometido com uma norma. Motim é a referência a coletividade desprovida de normas, a cujos membros falta o senso de ordem social. A isonomia é definida como contexto em que todos os membros são iguais.

FIGURA 1 - O PARADIGMA PARAECONÔMICO



Fonte: RAMOS (1981).

SANTOS (2001) discorda do quadro conceitual que estabelece a dicotomia entre Estado/sociedade civil e de seus corolários, a exemplo da separação entre o econômico e o político e a redução do poder político ao poder estatal. O autor estabelece uma alternativa conceitual em que a sociedade capitalista é vista como configuração política constituída por quatro modos básicos de produção de poder, que se articulam de maneiras específicas e que se referem a diferentes espaços estruturais (quadro 1).

Cada espaço estrutural é um fenômeno complexo, constituído por cinco componentes elementares: uma unidade de prática social, uma forma institucional privilegiada, um mecanismo de poder, uma forma de direito e um modo de racionalidade. Os espaços estruturais são: o espaço doméstico, o espaço da produção, o espaço da cidadania e o espaço mundial.

Esses espaços são constituídos, respectivamente, pelas relações sociais entre os membros da família, pelas relações do processo de trabalho, pelas relações sociais da esfera pública entre cidadãos e o Estado e pelas relações econômicas internacionais. Em cada espaço, as unidades de prática social são os sexos e gerações, as classes, o indivíduo e a Nação. As formas institucionais são o casamento, a família e o parentesco; a empresa; o Estado e os contratos, acordos e organismos internacionais. Os mecanismos de poder são o patriarcado, a exploração, a dominação e a troca desigual. As formas de juridicidade são o direito doméstico, o direito da produção, o direito territorial e o direito sistêmico. Os modos de racionalidade são a maximização do afeto, do lucro, da lealdade e da eficácia.

QUADRO 1 - MAPA ESTRUTURAL DAS SOCIEDADES CAPITALISTAS

Espaço estrutural	Unidade de prática social	Forma institucional	Mecanismo de poder	Modo de racionalidade
Espaço doméstico	Sexos e gerações	Família, casamento e parentesco	Patriarcado	Maximização da afetividade
Espaço da produção	Classe	Empresa	Exploração	Maximização do lucro
Espaço da cidadania	Indivíduo	Estado	Dominação	Maximização da lealdade
Espaço mundial	Nação	Contratos, acordos e organismos internacionais	Troca desigual	Maximização da eficácia

Fonte: SANTOS (2001).

A perspectiva pública fica politicamente conotada em sua evocação da noção de coletividade. O desenvolvimento da sociedade moderna está marcado pela

separação entre o Estado e a sociedade e, com isto, pela associação daquele com a esfera pública. Os novos desenvolvimentos da teoria política apontam uma definição ampla que engloba, em termos analíticos, a existência da esfera pública na sociedade, com enfoques diferentes para o sentido de público.

Ao lado das interpretações da dimensão pública que, tradicionalmente, dizem respeito ao Estado, cada vez mais têm-se referências à participação da sociedade. Remeter ao conceito de público é aludir tanto ao Estado, quanto à sociedade. O público, porém, não é dado, é um processo em construção. A apropriação do aparelho do Estado e o corte corporativo que esta apropriação tende a adotar põe em questão a topografia tradicional e apagam o sentido normativo do público (GRAU, 1998).

A visão pluralista da sociedade e a orientação sociocêntrica apontam na direção de que o político não se esgota no estatal, nem o público no governamental. Tais formulações levam a destacar as associações voluntárias ou, em geral, os movimentos sociais, como o centro institucional da sociedade civil, indicando o movimento do espaço público para o social (GRAU, 1998).

Além da dicotomia público/privado, que polarizou Estado/política e mercado/economia, um terceiro pólo tem sido discutido pelas ciências sociais. Para SOBOTTKA (2002), o sentido de “público” pode ser apreendido num terceiro conjunto. Baseando-se em aspectos organizacionais, distingue-se, com base no meio regulador “solidariedade”, organizações civis de organizações empresariais e governamentais, reguladas pelos meios “dinheiro” e “poder”. Dentro das organizações civis, uma nova distinção, com base nas formas que o meio regulador solidariedade assume, permite distinguir organizações civis de fins públicos (altruísmo), de fins coletivos (lealdade) e de fins mútuos e de auto-ajuda (reciprocidade).

De acordo com PAES (2001), as organizações do chamado terceiro setor – em alusão ao primeiro setor (Estado) e segundo setor (mercado) – objetivam a defesa do interesse mais amplo da sociedade ou o desenvolvimento de atividade que traz benefícios para a sociedade como um todo. Desse segmento também faz parte uma categoria de organizações que se formam para defender interesses coletivos, mas de círculo restrito e específico de pessoas.

A lógica que fundamenta o mercado e o terceiro setor e os diferencia, entretanto, é contraditória e controversa. O que caracteriza o terceiro setor é a lógica da solidariedade, do voluntarismo, da cooperação e da preocupação com o bem comum. A lógica do mercado é a lógica da sobrevivência do mais forte, do lucro, da competitividade, da troca, da exclusão. Mas, na execução de suas atividades e na competição por recursos, a lógica tem se aproximado do mercado em termos de eficiência, eficácia, gestão e competitividade, que são cada vez mais incorporados às práticas do terceiro setor (SCHOMMER; FISCHER, 1999).

A expressão terceiro setor, longe de ser um conceito inequívoco, é empregada para apontar um fenômeno de fronteiras pouco nítidas. Não obstante a sua fachada heterogênea, a noção de terceiro setor expressa algumas tendências cujo efeito maior é a formação de novo e amplo campo de práticas, um terceiro pólo, distinto do setor privado, com ânimo de lucro, e do Estado. Esse campo congrega as organizações dotadas das seguintes características: não fazem parte do aparelho do Estado, sendo, portanto, não-governamentais; são autogerenciáveis, possuindo, então, larga margem de autonomia institucional; envolvem o voluntariado, em algum grau de suas atividades; e não possuem finalidade de lucro, sendo movidas pela benemerência e em prol de causas de interesse público (GAIGER, 2001).

Segundo AVRITZER (1993), a idéia de sociedade civil ocupa lugar análogo aos conceitos de Estado e mercado nas sociedades democráticas, exercendo no seu interior o papel de limitação das formas estratégicas de organização da ação. O conceito de sociedade civil é recuperado nas suas origens na filosofia de Hegel e no seu debate com o pensamento de Marx. Ele é também relacionado com a obra de Habermas e sua procura por espaço comunicativo no interior do qual a interação social livre possa ser exercida.

GIESEN (2001), expondo a visão de Habermas, afirma que, ao lado dos atores estatais, que continuam a participar como agentes de uma vontade coletiva, os indivíduos podem ser igualmente admitidos. Entre os cidadãos e o “sistema” (Estado e mercado) interpõe-se a sociedade civil (sindicatos, Igrejas, associações etc.), no seio da qual se desenvolve a agenda de luta em favor da proteção do mundo da vida em

face do “sistema”, uma luta que acontece no “espaço público”.

No sentido de estabelecer a diferenciação entre organizações quanto à orientação pública ou privada, PEREIRA (1999) estabelece dois critérios fundamentais: os objetivos e a forma de propriedade da organização. Assim, uma organização pode ser privada, pública estatal ou pública não-estatal. A organização é privada, quando orientada para o lucro (nesse caso, a propriedade é do indivíduo); é pública quando orientada para o interesse comum, mas, nessa situação, pode ser integrante do aparelho do Estado ou não.

Em face do exposto, tem-se que as perspectivas pública e privada assumem diversas conotações e diferentes perspectivas de análise. Essa discussão serve para orientar como serão conceituadas as perspectivas pública e privada a serem utilizadas nesta pesquisa no âmbito da organização estatal.

Como perspectiva pública, assume-se que seja o conjunto de suposições de caráter econômico, político ou social sobre a empresa estatal e que tem como referência o interesse e o bem comum, a sociedade e a coletividade. Pode remeter ao Estado ou à sociedade civil. Em alusão ao Estado, refere-se à estrutura organizativa estatal, ao corpo político, administrativo e burocrático e às atividades destinadas à execução de tarefas ou incumbências consideradas de interesse comum.

Como perspectiva privada, entende-se que seja o conjunto de suposições de caráter econômico, político ou social sobre a empresa estatal que se pautam pelas lógicas da economia, do mercado e do espaço da produção, com a competição, a busca da maximização do lucro e dos benefícios de indivíduos, grupos ou classes.

2.2 A empresa estatal

Nesta subseção será caracterizada a empresa estatal do Brasil e serão apresentadas as relações que se estabelecem entre o Estado, via atuação empresarial, e a sociedade. A descrição inclui a definição de empresa estatal, sua inserção no corpo organizativo do Estado, os condicionantes da gênese e expansão da empresa estatal no país, a caracterização da dualidade desse tipo de organização

e o papel da burocracia estatal como ator de destaque na esfera estatal, em especial, no setor empresa.

As considerações teóricas e a experiência histórica não fornecem bases para confirmar que os complexos padrões de intervenção estatal e de mercados são substancialmente similares em todos os países com economia de mercado. Países diferentes exibem padrões diferentes de concorrência, regulação e intervenção no mercado. O padrão no interior de qualquer país particular muda juntamente com mudanças na sociedade, na economia, nas forças políticas e nas idéias, crenças, percepções e valores de seu povo (DAHL, 1993).

Nesse sentido, as investigações acerca do Estado e suas relações com a sociedade devem considerar o contexto específico a que se referem, tendo-se em conta as dificuldades conceituais e teóricas que envolvem a questão.

2.2.1 A dualidade estrutural

A referência a empresas estatais indica empresas com o controle pertencente ao Estado, sem discriminar sua forma jurídica específica. No Brasil, temos três formas jurídicas de empresas estatais: uma de direito público – a autarquia – e duas de direito privado – a empresa pública e a sociedade de economia mista. A primeira forma é pouco utilizada para atividades empresariais (SILVA, 1994). As empresas estatais, no Brasil, são entidades da administração indireta, também chamada de descentralizada (WAHRLICH, 1980).

As sociedades de economia mista (ou empresas de capital misto), normalmente são configuradas como sociedades anônimas. Como tal, submetem-se à lei das sociedades anônimas, que prevê as maneiras pelas quais acionistas controlam os atos de gestão de seus prepostos, os dirigentes da empresa. O Estado, na qualidade de acionista majoritário de uma empresa mista, vale-se, dentre outros instrumentos legais, da lei das sociedades anônimas para controlar seus administradores, para assegurar-se de que as políticas estabelecidas para a empresa são corretamente executadas e para evitar que cometam abusos ou atos de

favorecimento interno e externo (CASTOR, 1994).

A conceituação jurídica a respeito das organizações internas ao aparelho do Estado e das instituições emergentes na sociedade não é suficiente para estabelecer definições substantivas para atividades estatais (como é o caso das empresas do setor produtivo) e para a própria organização administrativa do Estado (direta, indireta, centralizada, descentralizada). A conceituação não se coaduna, em muitas situações, às verificações empíricas (MARTINS, 1985).

A empresa estatal incumbe-se de atividades consideradas de interesse público ou comum num espectro amplo e variado de ações. Insere-se na coletividade estatal, que inclui instituições políticas, de Governo e administrativas. As atividades de Governo estão relacionadas com os poderes de decisão e de comando; nesse âmbito, se inserem as atividades de auxílio ao exercício de Governo. A estrutura organizativa estatal inclui também os empreendimentos voltados para a consecução de objetivos públicos, realizados por intermédio da intervenção econômica e social, procedimentos técnico-materiais e de controle e fiscalização. Embora representem diferentes realidades organizativas, há, muitas vezes, continuidade ou identidade entre essas estruturas.

A expansão da atividade estatal, motivada por diferentes condicionantes estruturais e conjunturais, suscita a cobrança de eficiência e de produtividade, vindas principalmente do setor privado, do qual o setor estatal é concorrente. Uma vez criada a empresa estatal, de natureza mais política do que econômica, deflagra-se a pressão por desempenho de acordo com as regras gerais do sistema econômico, isto é, a maximização do lucro. Provoca-se, assim, uma fratura entre o nascimento político e a sobrevivência econômica da organização. É a lógica econômica de curto prazo, um dos parâmetros fundamentais da avaliação do desempenho da empresa estatal, que a impele à expansão e proliferação (SANTOS, 1982).

As empresas estatais podem ser utilizadas pelo governo como instrumento de política econômica. Podem atuar como canal para a operacionalização de metas de natureza micro e macroeconômicas. Empresas que foram constituídas para produzir bens e serviços podem ser solicitadas a atuar como instrumento da política de

redistribuição de renda ou a colaborar com a política de estabilização do nível de preços ou emprego (SILVA NETO, 1997).

De acordo com MARTINS FILHO (1996), a intervenção estatal no domínio econômico não fica limitada apenas às atividades reguladoras. O Estado, que tem presença marcante também no processo produtivo, é capaz de dispor de poder de controle sobre o mercado por meio da regulação e da utilização de empresas estatais como instrumentos de política macroeconômica.

De acordo com DAIN (1986), a empresa estatal é a manifestação de uma contradição particular do setor público, que é ao mesmo tempo capital particular e capital coletivo do Estado. A empresa estatal se situa dos dois lados da contradição e a interioriza. A empresa estatal reúne o político, associado às relações que envolvem o Estado, e o econômico, associado às relações de produção. Embora não haja um conjunto homogêneo de empresas estatais, elas podem ora colocar-se como sujeito, ora como objeto de política econômica. No nível macroeconômico, a empresa estatal pode apresentar-se como instrumento de política econômica, no sentido de, usando de seu poder como grande empresa, influenciar o mercado por meio de suas compras, vendas e outras atuações no mercado.

Os modos de organização da empresa estatal desembocam numa celebração ambivalente e vaga do modelo privado de gestão como critério ou ideal a ser atingido. A empresa estatal tem uma missão de serviço que exige uma eficácia não encarada como meio de obter lucro, mas de melhorar sua capacidade de servir. A autoidentificação da empresa como depositária e defensora do interesse coletivo perante as autoridades governamentais não é incomum. Os grupos dirigentes dessas empresas se sentem e, às vezes, são suficientemente fortes para exercer papel preponderante na formulação de políticas que lhes concernem (VIEIRA, 1979).

A ambigüidade que caracteriza a empresa é estrutural. Decorre de sua dupla inserção no Estado e no aparelho produtivo, e não de desacertos eventuais de sua gerência, ou do desvirtuamento sistemático de suas funções na economia capitalista. Como empresas, são organizações solidárias com o capital privado, na medida em que são parte integrante e sobredeterminada da dinâmica de relações e interesses,

própria da atividade produtiva. Além disso, reproduz-se na estrutura interna da empresa estatal tanto o arranjo organizacional e a prática gerencial próprios da empresa privada, quanto a trama de relações sociais que caracteriza a produção privada de bens (ABRANCHES, 1979).

2.2.2 Origens e expansão no Brasil

Anteriormente a 1930, o Estado configurou-se como relativamente não-intervencionista; em raras ocasiões o Estado exercia seu poder tributário para fins protecionistas. De acordo com WAHRLICH (1980), a participação por meio de entidades da administração indireta só era significativa no setor financeiro: Banco do Brasil e caixas econômicas.

As modalidades organizacionais da empresa estatal estão diretamente associadas às reformas da administração pública brasileira, com dois marcos considerados mais significativos: a Reforma Administrativa da década de 1930 e o Decreto-lei 200, de 1967. A primeira é considerada como o marco da implantação, no Brasil, de um modelo burocrático de administração pública, ainda que marcada por seu caráter autoritário, uma vez que oriunda de um governo de exceção, e de origem paradoxal, porque implantada por um governo com forte apoio de oligarquias regionais de base agrária. O Decreto-lei 200 permitiu o desenvolvimento da “administração paralela”, flexibilizando normas e controles para a administração indireta (PENTEADO FILHO, 1998).

A partir da década de 1930, coube ao Dasp (Departamento de Administração do Serviço Público), inicialmente, a tarefa de articulação e implementação do modelo de administração pública, representado pelo fortalecimento do poder central e pela busca de melhoria de padrões técnicos dos órgãos estatais. Essa situação, nos anos 1970, altera-se com o modelo administrativo centralizado dando lugar à fragmentação do aparato administrativo central mediante a multiplicação de agências governamentais e à dificuldade de supervisão e de controle pela administração central (CASTOR; FRANÇA, 1987).

Na reforma de 1967, objetivando contornar a rigidez das estruturas da administração direta e introduzir o espírito gerencial privado na administração do setor paraestatal, os governos militares incentivaram a criação de mais empresas fora da administração direta, que se distanciaram do controle do governo. A expansão mais substancial da estrutura estatal ocorreu no período do Estado Novo (saindo de duas para doze empresas), outra forte expansão no segundo governo Vargas, seguido de outra montagem de estrutura significativa no governo JK e um crescimento exponencial do Estado no regime militar, que, nesse último período, supera a soma de todas as empresas estatais até então criadas no Brasil (PINHO, 1998).

De acordo com SILVA NETO (1997), até meados de 1970, as empresas estatais detinham grau substancial de autonomia no Brasil, podendo financiar seus projetos sem grande interferência dos organismos de controle do setor governo. Essa autonomia foi reduzida no início dos anos 1980, quando o governo reconheceu que as atividades das suas empresas estavam afetando o nível de algumas variáveis macroeconômicas importantes e criou a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (Sest).

Outra significativa reforma foi concebida em 1995, definindo o aparelho do Estado composto por quatro setores: o núcleo estratégico (Congresso, tribunais superiores, Presidência, cúpula dos ministérios), onde são definidas leis e políticas públicas; as atividades exclusivas de Estado (polícia, regulamentação, fiscalização, fomento da área social e científica, seguridade social básica); os serviços não exclusivos ou competitivos do Estado (escolas, hospitais, centros de pesquisa, museus) e de produção de bens e serviços para o mercado (empresas estatais). Dentre os objetivos da reforma, buscou-se a privatização das empresas estatais e a publicização (condução de estatal para pública não-estatal) dos serviços não-exclusivos (PEREIRA, 1999).

Os condicionantes que levaram o Estado brasileiro a atuar no domínio econômico, sob a forma de empresa estatal, assentam-se na combinação de diversos fatores de natureza econômica, política, administrativa e social (MOTTA, 1980). No primeiro grupo, objetivou-se fornecer infra-estrutura básica necessária ao

desenvolvimento econômico, caso do aço e da energia elétrica; produzir bens e serviços para obter as mesmas vantagens da iniciativa privada, caso das instituições financeiras e de informática; estimular o desenvolvimento do País, caso dos bancos de desenvolvimento.

No segundo grupamento, buscou-se garantir o controle nacional sobre empreendimentos considerados estratégicos, caso do petróleo e da energia nuclear; e garantir interesses amplos, caso de transporte e comunicações. No terceiro grupo, intencionou-se descentralizar a administração para alcançar o território nacional e obter maior autonomia e flexibilidade na prestação de serviços públicos. Por fim, pretendeu-se produzir bens e serviços subsidiados, caso da habitação.

Conforme MARTINS (1985), com o setor produtivo, a esfera estatal diferenciava-se entre o setor empresa (descentralizado) e o setor governo (centralizado). A expansão da ação empresarial foi condicionada, historicamente, por diferentes iniciativas. A primeira delas se configurou quando, à efetiva falta de capacidade do setor privado nacional, se aliou o interesse do capitalismo internacional para a realização de empreendimentos dos quais dependia o avanço posterior do sistema produtivo, caso do aço. A segunda, quando a incapacidade do setor privado local se adicionou à consciência, formada em setores com inserção no sistema de poder, quanto à necessidade de ser exercido controle nacional sobre recursos estratégicos do País, caso do petróleo. A terceira, finalmente, quando o financiamento externo para realizações de infra-estrutura exigiu contrapartida de recursos em moeda nacional que só o Estado podia reunir, caso do BNDE, posteriormente BNDES.

A expansão da esfera estatal no Brasil destacou-se no chamado Estado Novo. Esse período pode ser considerado o início do Estado em sua forma contemporânea. Tal processo de expansão foi incrementado durante o período do regime militar e pode ser constatado nas mais diversas áreas de atuação do Estado. A expansão deu-se em diversas frentes: no aumento da capacidade do Estado para arrecadar recursos da sociedade; no campo da regulamentação, quando passou a regular amplos setores da economia, além de fornecer serviços sociais básicos como educação e saúde; e no aumento da intervenção no setor produtivo. O Estado atuou como fornecedor de bens e

insumos, tentando alavancar o progresso por meio da ampliação de seus gastos, área em que a iniciativa privada não podia ou não queria atuar (MARTINS FILHO, 1996).

De acordo com EVANS (1980), a expansão estatal que ocorreu no regime militar era perfeitamente coerente com a estratégia geral dos militares de aumentar a centralização política e econômica. Durante a ditadura militar, o número de empresas estatais cresceu mais rapidamente do que em qualquer outro período. A lógica dos militares para a criação de empresas ultrapassou os cálculos financeiros de lucros e perdas. Suas razões envolveram a segurança nacional, caso da construção de aviões; respostas às dificuldades de fazer com que o setor privado investisse em áreas nas quais os preços e lucros eram mantidos baixos como estímulo a outros investidores, caso da telefonia e energia elétrica; e desejo de centralização do controle, *holding* da indústria do aço.

De acordo com CASTOR (2000), os governos militares aumentaram a presença estatal no mercado financeiro, promoveram o ingresso do País na área de energia nuclear e assumiram o monopólio das telecomunicações. Além disso, o Estado passou a participar de companhias mistas, juntamente com o capital privado nacional e estrangeiro, na produção de matérias primas básicas, petroquímica, química, mineração e processamento de alumínio e metais nobres. Empresas majoritária ou totalmente pertencentes ao Estado se multiplicaram em subsidiárias e controladas, e foram criadas empresas *holding* para coordenar e otimizar os resultados e investimentos das outras, caso da siderurgia e portos.

Para CASTOR (2000), esse período inaugurou a época de ouro das empresas estatais. Progressivamente, formou-se um complexo industrial nas áreas tidas como estratégicas: siderurgia, petróleo e energia elétrica. A empresa estatal era presença dominante no transporte ferroviário, no transporte marítimo e de cabotagem, no setor bancário – ao lado do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, bancos de fomento (BNDE) e bancos regionais de desenvolvimento (Banco do Nordeste do Brasil, Banco da Amazônia) e bancos setoriais como o Banco Nacional de Crédito Cooperativo.

A regulação estatal foi crucial para a eclosão do milagre econômico brasileiro

e para a continuidade do crescimento nos anos 1970, já que vigorava um padrão de acentuado fomento à acumulação de capital. No Brasil, desde 1930, a dinâmica dos capitais privados dependeu ainda mais da regulação estatal do que aconteceu nos países desenvolvidos (SILVA, 1992).

Na análise de EVANS (1980), as empresas estatais surgiram como os instrumentos mais eficientes para a promoção de uma lógica nacionalista de acumulação, isto é, uma lógica que dá à acumulação nacional prioridade sobre a maximização global. O crescimento do setor estatal foi a mais substancial modificação estrutural da propriedade da indústria, durante o período do “milagre”. Em termos quantitativos, o Estado tornou-se a fonte mais importante de capital de investimento. As empresas estatais tiveram destaque no rompimento dos estrangulamentos que o capital nacional era incapaz de superar e que o capital estrangeiro não se dispunha a enfrentar independentemente.

Ao longo do tempo de expansão da atuação empresarial, setores industriais de base e de infra-estrutura, conduzidos pelo Estado, experimentaram grande impulso, o que possibilitou que o setor produtivo desfrutasse de elevadas taxas de crescimento. Nos anos 1980, premido pela escassez de recursos, o Estado brasileiro teve de reavaliar suas prioridades, não restando mais espaço para uma atuação empresarial tão destacada quanto no passado (ALMEIDA; SILVA, 1996).

O contexto em que se insere a formação e a expansão do setor produtivo estatal diz respeito a certos condicionamentos políticos de determinado momento histórico. A empresa estatal, em qualquer caso, alcança maior autonomia em relação ao setor governo, colocando-se próxima do modelo de empresa privada capitalista. A situação de imbricamento entre estatal e empresarial pode, em certos momentos, favorecer as organizações do setor produtivo estatal que, pela condição de órgãos do Estado, se capacitam a receber aportes de recursos públicos necessários ao desempenho de suas atribuições. A bifacialidade do setor produtivo estatal lhe permite permanecer quase invulnerável à erosão da imagem convencional de parasitismo e ineficiência, freqüentemente erguida a respeito das agências estatais provedoras de serviços, em especial serviços públicos de natureza social (TOJAL; CARVALHO,

1997).

2.2.3 A burocracia estatal brasileira

Como parte do aparelho de Estado, a empresa estatal enquadra-se no conjunto de relações sociais e políticas inerentes à própria natureza do Estado capitalista. Esse tipo de organização faz parte, assim, de outro universo de relações de poder, de outro tipo de processo decisório, dificilmente reproduzível em uma organização privada. Essas relações dizem respeito à burocracia estatal e sua lógica de atuação.

A compreensão acerca das organizações do plano estatal leva à necessidade de entender a burocracia, não meramente como expressão de relação técnica de mera adequação aos fins, e sim como expressão de relações de poder que se estabelecem no âmbito da esfera estatal (MISOCZKY, 2001).

Burocracia, de modo geral, refere-se ao grupo de funcionários governamentais ou de outra esfera administrativa, possuidores de certas características de formalidade. Para WEBER (2000), no entanto, a quem cabe o enunciado clássico de burocracia, esta representa um modo de organização específico, que alcança entidades tão diferentes como o Estado, o partido político, a Igreja e a firma.

WEBER (2000) define a burocracia como a estrutura administrativa em que se verifica a dominação racional-legal. A dominação legal é caracterizada, do ponto de vista da legitimidade, pela existência de normas legais formais e abstratas e, do ponto de vista do aparelho, pela existência de um *staff* administrativo burocrático. A organização burocrática é constituída pela existência de regras abstratas às quais estão vinculados os detentores do poder, o aparelho administrativo e os dominados.

O conceito de burocracia tem sua forma mais acabada, não na empresa privada, mas precisamente na administração estatal. O conceito de burocracia, operando a mediação entre o interesse particular e o interesse geral, diz respeito não apenas a razões de eficácia na empresa, mas sobretudo a razões de poder no Estado. A burocracia, assim, é essencialmente um conceito da esfera política e, nesta

medida, diz respeito ao poder e à liberdade (TRAGTENBERG, 1980).

De acordo com EVANS (1980), a lógica organizacional da empresa estatal tem fundamentos nas carreiras oferecidas aos burocratas, que servem para oferecer possibilidades futuras de promoção e, assim, assegurar o desempenho dos empregados nas estatais. Quando os dirigentes de empresas estatais têm uma carreira e identificam seu futuro com o futuro da firma, tem lugar a supremacia de interesses de proprietário no futuro empresarial, a despeito dos proprietários das ações. Assim, a adoção de uma perspectiva “privatizada” favorece os interesses empresariais imediatos em prejuízo dos interesses do aparelho estatal como um todo. A burguesia estatal que surge nesse contexto não constitui grupo de classe que, para tanto, necessita de ideologia legitimadora, o que vai além da habilidade como tecnocracia de colocar em prática um projeto geral.

SCHNEIDER (1994) concentrou-se em caracterizar a burocracia pública brasileira no período autoritário e a explicar o êxito da burocracia e do Estado brasileiro em promover a industrialização do País. Para o autor, nomeações, mais do que organizações, estruturam o poder e os incentivos dentro do Estado. Apesar da natureza personalista e desorganizada destas nomeações, elas foram um elemento-chave para a industrialização brasileira.

A eficiência do sistema burocrático do Brasil está relacionada com sua estruturação por meio de carreiras, as quais se realizam por meio de nomeações pessoais (pelo Executivo). As nomeações e carreiras, mais do que organizações, estruturam o Estado brasileiro. A rotatividade dos burocratas enfraquece as lealdades para com a organização e aumenta a dependência de laços pessoais, um fator que, por sua vez, debilita ainda mais a organização formal. A alta mobilidade permite aos funcionários formular e coordenar políticas, apesar da fragmentação organizacional, porque se preocupam menos com os órgãos e porque os laços pessoais mais fortes abrem canais de comunicação alternativos (SCHNEIDER, 1994).

As carreiras orientam a burocracia. Elas condicionam preferências internamente (através da socialização) e externamente (através dos sinais que os superiores mandam àqueles que querem avançar). No Brasil, grupos diferenciados de

burocratas seguem quatro carreiras: político, militar, técnico ou técnico-político. Políticos e militares tendem a influenciar a formulação de políticas; os técnicos insistem na racionalidade técnica e os técnico-políticos podem dar preferência a uma ou a outra atitude, dependendo da situação. Uma vez que constituem o único meio de ascensão ao topo da burocracia, as nomeações comunicam com clareza quais tipos de comportamento levam a promoções. Ao longo do tempo, os que nomeiam podem usar seus poderes para garantir comportamento e política eficazes. O Estado brasileiro conseguiu compatibilizar, de maneira eficiente, a dinâmica burocrática para conduzir o País à industrialização (SCHNEIDER, 1994).

Para RAMOS (1983), a burocracia no Brasil é composta de diferentes estratos de administração pública: a burocracia eleita e/ou propriamente política, a burocracia diretorial, a burocracia técnica e profissional, a burocracia auxiliar e a burocracia proletária. De modo geral, na administração de todo o país se registra a existência desses estratos. É principalmente nas mãos da burocracia política e da burocracia diretorial que a estratégia administrativa pode tornar-se socialmente eficaz.

A configuração do sistema empresarial do Estado está diretamente relacionada com a atuação dos atores relevantes e do contexto institucional. No âmbito do Estado coexiste uma variedade de agências e órgãos, um aparato burocrático fragmentado e guiado por lógicas distintas e, por vezes, conflitantes. A expansão das ações empresariais do Estado se insere no contexto de expansão do Estado, via expansão da burocracia.

A burocracia estatal moderna no Brasil emergiu como resultado da transformação gradual da burocracia patrimonialista. Essa burocracia nasceu formalmente com a Reforma Burocrática de 1936-1938, mas a sua formação decorre de longo processo. Em períodos anteriores à década de 1930, a burocracia pode ser concebida, de acordo com o pensamento de WEBER (2000), como estamento patrimonialista.

O estamento que se formou no Brasil foi descrito por FAORO (1987). Com raízes em Portugal, o patrimonialismo se tornou dominante no Brasil, quando o País se tornou independente. Ela emergiu no Brasil da burguesia mercantil e patriarcal com

pretensões aristocráticas. Foi formada por políticos civis e por oficiais militares do Exército e constituída principalmente por bacharéis, médicos e clérigos.

FAORO (1987) argumenta que o patriarcado brasileiro cedeu lugar a um Estado patrimonialista, diferentemente dos países de origem anglo-saxã e de sistema liberal de governo. O modelo de organização política do Brasil pauta-se pela dominação do estatal sobre o privado. O estamento burocrático gera uma legislação sobre a esfera privada. A principal característica do capitalismo de Estado patrimonial é a predominância do quadro administrativo junto ao foco superior de poder: o estamento evoluiu de aristocrático para burocrático, acomodando-se às mudanças, sem alterar as estruturas.

De D. João I a Getúlio Vargas, o patrimonialismo também se modificou, passando de pessoal para estatal, amoldando-se às transformações, adequando-se às mudanças. No Brasil, o patrimonialismo representa um sistema de forças políticas que pairam acima das classes: uma camada que mudou e se renovou, mas nunca representou a Nação. A estrutura estamental sempre valorizou os grupos que lhe traziam maior montante de recursos, o que explica a sua aliança prolongada com a classe lucrativa (FAORO, 1987).

O Brasil, de 1850 a 1930, foi marcado pela aliança entre a burocracia patrimonialista e a burguesia rural (cafeeira). A década de 1930 marca historicamente o fim da dominação exercida pela aliança das elites patrimonialista e rural. Forma-se então uma nova aliança dominante, formada por representantes dos setores voltados para o mercado interno do latifúndio mercantil, pela nova burguesia industrial e pela moderna burocracia (PEREIRA, 2000).

A revolução de 1930 inaugurou a etapa decisiva do processo de consolidação do Estado brasileiro. A quebra das autonomias estaduais que amparavam os pólos oligárquicos resultou numa crescente centralização do poder. Concentraram-se progressivamente no Executivo Federal os comandos sobre a política econômica e social, bem como a disposição sobre os meios repressivos e executivos. De um lado, o reordenamento institucional fez avançar a construção do arcabouço jurídico-político estatal, com o sentido fundamental de estabelecer novos suportes organizacionais e

normativos para a expressão do poder do Estado como poder unificado, genérico e abstrato. De outro lado, a centralização política do pós-30 se processa por meio da edificação de um aparelho burocrático-administrativo de regulação e controle, que organiza em bases novas o “interesse geral” e a dominação social (DRAIBE, 1985).

O novo Estado que emergiu em 1930 não resultou de mera centralização de dispositivos organizacionais e institucionais preexistentes. Fez-se sob fortes impulsos de burocratização e racionalização, consubstanciados na modernização de aparelhos controlados nos cumes do Executivo Federal. Mas não se reduziu simplesmente à desapropriação dos instrumentos locais e regionais de poder estruturados sob o Estado oligárquico. A centralização trouxe consigo elementos novos, que alteraram a qualidade e a natureza do conjunto de instrumentos políticos ou de regulação e controle anteriormente vigentes. Velhos órgãos ganharam nova envergadura, estruturaram-se gradativamente as carreiras, assim como os procedimentos sujeitaram-se crescentemente à lógica racional-legal. Ao mesmo tempo, erigiu-se novo aparelho de regulação e intervenção econômica; estruturou-se no Estado uma área social na qual passaram a ser gestadas políticas públicas de caráter nacional; finalmente os organismos coercitivos e repressivos estatais adquiriram substância qualitativamente nova (DRAIBE, 1985).

A crise do Estado oligárquico, ao estabelecer condições para a centralização política, criou também as bases para uma profunda intervenção e regulação econômica estatal no espaço político, constituído pelos interesses sociais e seus conflitos. Nesse campo de forças, configurou-se aceleradamente um moderno e sofisticado aparelho econômico centralizado, a partir do qual o Estado passou a atuar sobre os pontos-chaves da vida econômica e social, elaborando políticas de caráter nacional dotadas de grau bastante elevado de interpenetração e complementaridade. O aparato econômico constitui, junto às Forças Armadas, o *locus* onde mais intensamente atua a nova e moderna burocracia: os técnicos, corporificados no engenheiro e no profissional-militar e, mais adiante, no economista e no administrador (DRAIBE, 1985).

Do ponto de vista de sua abrangência e eficiência, a modernização e a

racionalização administrativas no âmbito da Reforma de 1930 foram parciais, e os bolsões da nova burocracia conviveram com o velho funcionalismo, inerte e imerso nas múltiplas redes de lealdades e pressões de tipo tradicional-clientelístico, encastelado nos ramos cartoriais do Estado (DRAIBE, 1985).

De acordo com PENTEADO FILHO (1998), a expansão da burocracia no Brasil, desenvolvida principalmente a partir de 1930, e sua convivência com amplos setores dominados pelo patrimonialismo, mantém a existência de modelos híbridos: o modelo gerencial de administração pública convive com os modelos burocrático e patrimonialista. O modelo gerencial, da reforma de 1995, é definido pelos princípios de focalização no cidadão, reorientação dos mecanismos de controle para resultados, flexibilidade administrativa, controle social e valorização do servidor. Define-se, nessa perspectiva, o resgate do setor público como locus para atendimento eficiente às demandas da coletividade.

Em conformidade com MARTINS FILHO (1996), o regime militar ampliou o processo de privatização do Estado, ao permitir a proliferação de agências reguladoras e de empresas estatais presentes desde o Estado Novo. Em nome da racionalidade técnica, a burocracia ampliou-se de forma considerável, livre de responsabilidade perante os cidadãos. Os recursos públicos serviram para beneficiar parte da burocracia estatal, notadamente os tecnocratas, e para construir impérios empresariais.

Para CARDOSO (1975), no caso dos regimes burocráticos e autoritários da América Latina, nos anos 1960 e 1970, a articulação entre setores do Estado e setores das classes sociais pode ser explicada por meio dos anéis burocráticos, que são círculos de informação e pressão que constituem como mecanismos que permitem a articulação entre a grande empresa privada e a burocracia pública. Normalmente, a composição de um anel burocrático é dada por um interesse específico, isto é, ele une, de forma não permanente, um círculo de interessados em questões específicas. Os anéis burocráticos favoreceram um padrão fragmentado de tomada de decisões. A cada diferente questão em pauta correspondia uma diferente articulação entre burocracia pública e agentes com interesses privados.

Os Estados autoritários caracterizam-se pelo fortalecimento do poder burocrático e tecnocrático em prejuízo dos partidos políticos. A relação entre Estado e sociedade assume forma diferente daquela que marca os regimes democráticos. Nesses regimes, os partidos políticos, o voto universal, o sistema representativo, a forma federativa e outras instituições similares constituem um meio de ligação entre Estado e sociedade. Em regimes autoritários, a intermediação de interesses entre Estado e a sociedade é feita por meio de anéis burocráticos (CARDOSO, 1975).

Segundo MARTINS (1985), o descompasso entre a burocracia governamental e o tipo social que emerge no âmbito da esfera pública estatal, mas fora do setor governo, levaram à feudalização do Estado, que se configura mais como conjunto de partes confederadas (feudos) em torno do conjunto do conceito de Estado do que como um sistema organizado pela integração de órgãos. Essa feudalização é acelerada justamente pela introdução, como prática administrativa, do instrumento moderno por excelência, que é a empresa, fazendo surgir junto ao Estado burocrático um Estado empresarial. A expansão das atividades estatais se faz acompanhar por uma privatização do Estado, através da apropriação da coisa pública por grupos específicos, não apenas de natureza burocrática.

Para MOTTA (1987), os grupos e clãs políticos que se aglutinam no aparato estatal buscam recursos para garantir sua sobrevivência, por meio de apoio e liderança. Os recursos obtidos são utilizados para satisfazer tanto a interesses políticos de poder como a interesses sociais particularísticos desses mesmos grupos, tais como os interesses privados de seus membros. Os grupos agem com a motivação de obter cooperação, ajuda e proteção mútua de seus membros, através de canais formais de administração, mas também de uma organização informal, ou seja, uma rede de apoio, de comunicação e de interação ligada por laços de lealdade política e religiosa, de parentesco, de vizinhança, de compadrio.

A burocracia pública tem sido um dos grandes instrumentos para a manutenção do poder tradicional, uma forma de organização e administração que obedece menos a razões técnico-regionais e mais a critérios de loteamento político, para manter coalizões de poder e atender a grupos preferenciais. O uso de recursos

públicos é o mecanismo básico de preservação do poder, pois esses recursos são usados menos para atender a demandas e necessidades reais da comunidade e mais para satisfazer, mediante a troca de favores ou de outras formas, os interesses particulares do grupo (MOTTA, 1994).

A burocracia, nesse sentido, prefere as áreas sociais para seu domínio burocrático, por serem mais diretamente ligadas às maiores demandas da população e, portanto, áreas privilegiadas para o exercício do assistencialismo e do paternalismo. Os líderes políticos contemplados com favores da burocracia podem atuar junto a segmentos da população sob sua influência, fazendo-os crer que o benefício concedido é mais uma concessão pessoal do líder, e não um direito individual ou um valor de cidadania. O resultado final é sempre o reforço do poder e da liderança tradicionais (MOTTA, 1994).

De acordo com NUNES (2003), com o aumento da presença do Estado na economia, pretendia-se que as empresas criadas representassem ilhas de racionalidade dentro da burocracia tradicional. Uma das conseqüências dessa racionalidade foi o surgimento da figura do executivo de Estado e das chamadas burocracias insulares. O insulamento burocrático é uma estratégia que se baseia na criação de ilhas de racionalidade e especialização técnica. A burocracia insulada, composta de burocratas e técnicos selecionados por procedimentos impessoais, funciona de forma a evitar que os responsáveis por políticas e decisões sejam influenciados pelas pressões partidárias e as particularidades do jogo político.

Incapaz de transformar a burocracia como um todo, os líderes brasileiros tentaram criar bolsões de eficiência no interior da burocracia, modernizando o aparelho do Estado antes por acréscimo do que por transformação mais ampla. O aparelho tem sido caracterizado como segmentado, dividido ou fragmentado. Embora o Estado brasileiro tenha sido uma constante e poderosa presença no desenvolvimento econômico e social do País desde os tempos coloniais, a eficiência do governo não deixou de ser dependente da cooperação das oligarquias rural e industrial (EVANS, 1993).

No caso brasileiro, ocorreu uma divisão entre a parte do aparelho de Estado

centralizado, na qual se trata de repartir os recursos estatais disponíveis entre as correntes políticas que propiciavam apoio ao governo – levando à ineficiência, corrupção e incompetência – e a parte do aparelho do Estado descentralizado, a qual teria sido protegida dessa lógica, chamada cartorial, e submetida a padrões de operação em que a eficiência e a competência eram os critérios fundamentais. Tem-se, entre as duas partes, distinção entre os recursos de poder. O recurso político fundamental de que dispõem esses atores políticos é o conhecimento especializado, a capacidade de coordenar grupos de trabalho de competência técnica (SANTOS, 1982).

Para GOUVÊA (1994), o corporativismo representa uma soma de interesses tanto do Estado, que o utiliza para se relacionar com a sociedade, quanto dos sindicatos de trabalhadores ou empresários que procuram reunir recursos econômicos, políticos e sociais para penetrar no Estado. A burocracia se fortalece para se defender de ameaças que vem de fora ou até mesmo de dentro do próprio Estado, construindo uma pauta de reivindicações para a manutenção ou ampliação de suas conquistas. O sucesso dessas iniciativas depende tanto da sua capacidade de se equipar adequadamente nas suas relações, tanto para dentro do centro de decisão do próprio aparelho do Estado, quanto para fora desse centro de decisão (o Congresso ou outros grupos da sociedade).

Quando os interesses das corporações se sobrepõem ao interesse público, a burocracia percebe que esse interesse deve ser buscado na sociedade, e os burocratas, na condição de funcionários públicos, vêm-se como seus defensores. Considerando sua atuação como apolítica e apartidária, concebem-se como sendo o grupo mais competente para conduzir esta vontade da sociedade. O interesse público, assim, passa a ser definido pelos próprios burocratas, que tentam convencer a sociedade, mesmo levando-se em consideração a dificuldade de definir o que é interesse público no emaranhado de interesses contraditórios que emanam da sociedade (GOUVÊA, 1994).

Em suma, a burocracia, como agente de um Estado que é ator, cria uma lógica voltada para políticas capazes de enfrentar o conflito entre os vários grupos com

interesses fragmentados, participando de “anéis burocráticos”. Ela realiza também alianças com distintos setores da sociedade (situação de feudalização) e age para satisfazer tanto a interesses políticos de poder como a interesses sociais particularistas (hipótese de clientelismo), numa situação de uso de recursos políticos e econômicos em interesses privados (privatização).

A burocracia, como agente de um Estado que é produtor e que, portanto, cria empresas para atuar em competição ou complementaridade com as empresas privadas, constrói uma lógica que visa ao lucro e políticas gerais ligadas a um projeto de desenvolvimento nacional de sentido estatizante e se organiza em ilhas de racionalidade técnica (situação de insulamento). Como agente de um Estado populista e clientelista, ou se defende através de solidariedades grupais ou em suas corporações (hipótese do corporativismo), das ameaças vindas da classe política, do Legislativo e de outros setores da sociedade.

Finalmente, como agente de um Estado em crise, ela se proclama representante do interesse público e se equipa com recursos políticos para enfrentar toda a sorte de inimigos: grupos políticos, partidos, Legislativo, corporações do próprio aparelho do Estado.

A burocracia pública, agente por excelência das ações racionais nos Estados capitalistas, estabelece relação de interdependência com os demais grupos desta sociedade, pois seus interesses últimos são comuns, ou seja, a manutenção da acumulação privada da qual depende. No entanto, o desenvolvimento dessas relações é contraditório e conflituoso, apresentando divisões que consolidam interesses diferentes. Além disso, estas relações modificam-se de uma conjuntura para outra, podendo haver diferentes lógicas de ação em situações específicas (GOUVÊA, 1994).

No Brasil, a esfera pública estatal, enquanto dimensão social na qual os dramas devem ser trazidos a público, é vista como algo distante, inalcançável e que remete às decisões de técnicos e profissionais do governo e do parlamento. Isso se deve ao fato de o público ter sido construído na sociedade brasileira como algo externo à vida das pessoas e ligado à esfera do governo, restando aos interesses e aspirações das pessoas o domínio do privado. Desse modo, no Brasil a linguagem

dos direitos não atua como referência para a resolução dos dramas cotidianos, cada um fechando-se no seu mundo privado e tentando resolver seus problemas nesse âmbito (LAISNER, 1998).

Para esta pesquisa, o entendimento da lógica de ação da burocracia no Brasil torna-se fundamental, uma vez que são investigados os pressupostos dos dirigentes de uma empresa estatal brasileira, ou seja, as concepções de um dos segmentos da burocracia do setor empresa. Em vista dos diferentes sentidos e concepções sobre a esfera pública e privada, o estudo propõe investigar a percepção dos dirigentes em relação à questão. O contexto em que se insere a empresa estatal e as relações que envolvem a burocracia auxiliam o entendimento de como os modos de pensar dos dirigentes influenciam a estratégia organizacional.

2.3 Estratégia da empresa estatal

Esta subseção se dedica à discussão da estratégia da empresa estatal. Considerando a relação proposta para a investigação, cabe aqui apresentar abordagens que mostram a influência das orientações pública e privada na estratégia da empresa com controle do Estado.

2.3.1 Estratégia

O conceito e a utilização da estratégia é antigo e retrata as relações diplomático-militares existentes desde a pré-história. Com o passar do tempo, esse conceito foi transferido para o meio organizacional, e atualmente a estratégia empresarial é amplamente discutida na literatura especializada, a partir de diversas perspectivas. Assim, inicialmente, são apresentados alguns conceitos utilizados no contexto empresarial e é discutida sua importância para as organizações.

De modo geral, pode-se afirmar que a estratégia é tratada como ação planejada e coerente com objetivos e políticas organizacionais, capaz de garantir o sucesso e a competitividade empresarial no longo prazo.

Para QUINN (1991), a estratégia é desenvolvida em torno de alguns conceitos-chaves, que dão foco, equilíbrio e coesão à organização, sendo definida como o padrão ou o plano que integra os principais objetivos, políticas e seqüência de ações da organização num todo coeso. Uma estratégia bem formulada ajuda a ordenar e alocar os recursos da organização em uma única e viável postura, baseada nas suas próprias competências e defeitos, na antecipação de mudanças no ambiente e em possíveis movimentos dos oponentes.

WRIGHT, KROLL e PARNELL (2000) definem estratégia como os planos da alta administração para alcançar resultados consistentes com a missão e os objetivos da organização. Essa perspectiva é uma das mais difundidas na literatura, sendo que a partir de um planejamento, que envolve análises do ambiente externo das organizações, assim como de seus principais recursos, a estratégia é elaborada.

De maneira semelhante, MILES e SNOW (1978) discutem que o sucesso de uma organização depende do bom ajuste entre a estratégia e o ambiente de negócios. Nesse sentido, entendem que a estratégia se configura por meio de comportamentos que a pressupõem. Esses, por sua vez, são classificados em quatro tipos: defensores, prospectivos, analisadores e reativos.

Entre as diversas abordagens de estratégia, destaca-se a teoria baseada em recursos, segundo a qual os recursos distintivos da empresa são determinantes na definição da estratégia, contrariando outras perspectivas que expressam maior relevância ao ambiente. WRIGHT, KROLL e PARNELL (2000) definem recursos como todos os ativos tangíveis e intangíveis de uma empresa, como capital, equipamentos, empregados, conhecimento e informação. A teoria baseada em recursos focaliza empresas individuais e depois o ambiente competitivo.

PORTER (1991), um dos principais teóricos da estratégia, define-a como a criação de uma posição única e valiosa no mercado, que envolve um conjunto diferente de atividades. O foco de sua perspectiva é a de que a estratégia deve tornar a organização competitiva dentro de seu setor de atuação. Dessa maneira, conhecer as forças que atuam sobre um setor do mercado é fundamental para a definição dessa posição e para garantir a vantagem competitiva das organizações.

MINTZBERG (1998) discute as intenções que estão por trás da estratégia e em que nível elas são compartilhadas pelos membros da organização. Para o autor, cada realização decorre de uma intenção, que se atribui ao chefe ou aos chefes. Porém cada idéia leva a outra até que um padrão de estratégia surja, que acaba sendo incorporado também por outras pessoas. Essa situação chama a atenção para a conexão entre pensamento e ação, quando se fala de estratégia.

ANDREWS (1998) discute o conceito de estratégia corporativa, quando atribui ao conselho de administração a tarefa de se ocupar das estratégias. Para ele, estratégia corporativa significa o padrão de propósitos e metas e as principais políticas para atingi-las, que definem os negócios com os quais a empresa está envolvida e o tipo de empresa que ela deseja ser.

Esse conceito de estratégia envolve, portanto, propósitos econômicos, sociais e pessoais e não apenas objetivos financeiros. Embora ela evolua com o desenvolvimento do mercado, com os pontos fortes da empresa e com os valores institucionais, a estratégia assinala uma direção deliberadamente escolhida que deve governar as decisões de investimento, a estrutura da organização, o sistema de incentivo e o próprio caráter essencial da empresa.

Para MINTZBERG (1998), o significado da palavra estratégia e as definições apresentadas pelos teóricos do assunto giram em torno de algum tipo de plano e um guia claro que serve de referência para comportamentos futuros. Porém normalmente existe coerência em relação aos comportamentos passados, ou seja, um padrão de ação ao longo do tempo. Apesar dessa definição formal, é necessário usar a estratégia tanto para explicar ações passadas como para descrever um comportamento desejado. Se as estratégias podem ser planejadas e pretendidas, também podem ser buscadas e realizadas. Um padrão de ação ou estratégia realizada explica essa busca. Além disso, o autor afirma que um plano não precisa produzir um padrão, já que algumas estratégias pretendidas não se realizam. Por outro lado, um padrão não tem necessariamente de resultar de um plano.

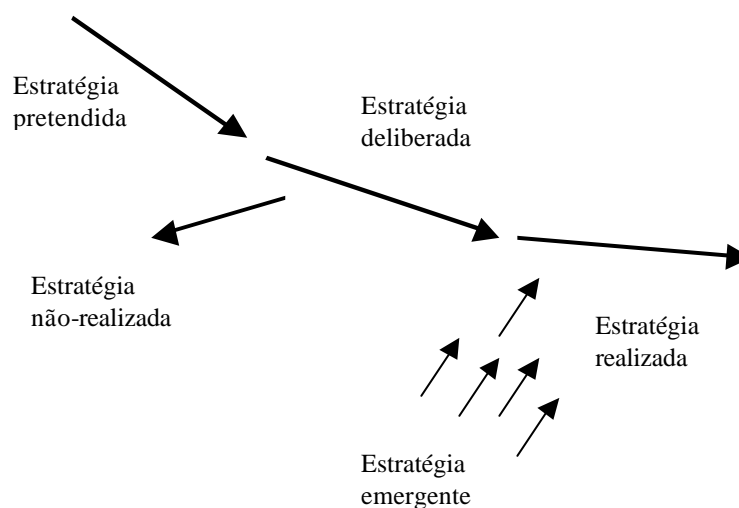
Essa distinção é tratada por MINTZBERG (1987) por meio da proposição de cinco diferentes definições para estratégia, que pode ser entendida como plano,

padrão, posição, perspectiva e pretexto. Como plano, a estratégia refere-se a uma direção ou curso de ação para o futuro. Essa visão é amplamente disseminada na literatura e retrata o que o autor chama de estratégia pretendida. Já como padrão, a estratégia é entendida como a consistência do comportamento ao longo do tempo. Nesse sentido, entende-se o que se denomina de estratégia realizada.

A estratégia como posição refere-se à localização de determinados produtos em determinados mercados, isto é, localizar a organização dentro de seu ambiente. Estratégia como perspectiva expressa a maneira como as organizações fazem as coisas, ou seja, refere-se ao interior da organização e à cabeça dos estrategistas, suas intenções e ações. Finalmente, o autor considera a estratégia como pretexto. Nesse caso, é manobra específica para enganar um oponente ou concorrente.

A figura abaixo (figura 2) ilustra o que MINTZBERG (1987) define como estratégias deliberadas e emergentes. As estratégias pretendidas referem-se aos planos que as organizações elaboram para seu futuro. A estratégia realizada refere-se aos padrões do passado. As estratégias pretendidas e realizadas são chamadas de estratégias deliberadas. As estratégias emergentes ocorrem quando um padrão realizado não era expressamente pretendido.

FIGURA 2 – ESTRATÉGIAS DELIBERADAS E EMERGENTES



Fonte: MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL (2000).

CHAFFEE (1985), por meio da análise de como as definições de estratégia vêm sendo utilizadas, apresenta três modelos que constam da literatura. O modelo linear é caracterizado por decisões integradas, ações e planos para atingir objetivos. Nesse caso, a estratégia é implementada em todas as partes da organização, e o ambiente é considerado como previsível. O modelo adaptativo considera que o ambiente deve ser sempre monitorado. O ambiente é considerado mais complexo e a organização deve adaptar-se a ele. O modelo interpretativo pode ser definido como o quadro de referência que permite a compreensão do ambiente e da organização pelos seus membros. O ambiente é socialmente construído.

Para CHAFFEE (1985), algumas áreas de concordância a respeito da natureza da estratégia podem ser identificadas na literatura especializada. Destaca-se que a estratégia se refere tanto à organização quanto ao ambiente. Além disso, a estratégia afeta o bem-estar da organização e se dá em seus diferentes níveis. A estratégia envolve questões de conteúdo (conceitos) e processo (como as ações são decididas e implementadas). As estratégias não são puramente deliberadas. A estratégia envolve vários processos de pensamento, ou seja, exercícios conceituais e analíticos. A autora afirma que o principal para a formulação da estratégia é o trabalho conceitual feito pelos líderes da organização.

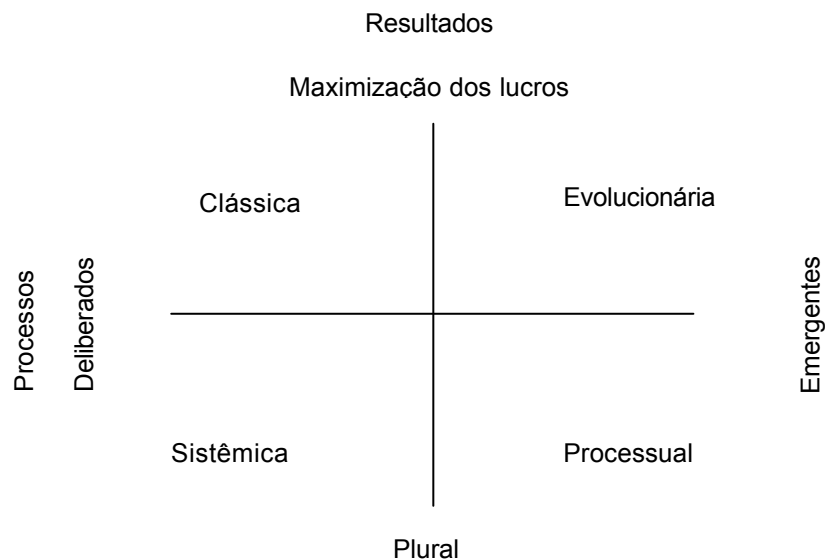
Dentro da perspectiva interpretativa, podem-se destacar os estudos que associam a estratégia com a cultura da empresa. Nesse sentido, WHIPP, ROSENFELD e PETTIGREW (1989) afirmam que a estratégia influencia a cultura da organização e é influenciada por ela, chamando a atenção para a visão não-racional da estratégia. Para NARAYAN e LACHMAN (1998), os valores organizacionais influenciam os diagnósticos que precedem as tomadas de decisão, determina quais assuntos receberão mais atenção por parte da organização ou institucionalizam procedimentos adotados.

RAMOS (1983) descreve um modelo analítico de estratégia administrativa, cujos elementos fundamentais são o propósito (a finalidade do fato administrativo), o agente ativo (o estrategista), o fator estratégico (elemento que, controlado, propicia a satisfação do propósito), a possibilidade objetiva (o conteúdo da realidade) e o

consenso (a aderência, oposição ou indiferença das pessoas). Esse modelo se refere à estratégia como hábito e não à estratégia como ato. A estratégia refere-se à série de decisões que determinam o comportamento para um período de tempo. A decisão é vista essencialmente como estratégia, escolha de uma entre várias alternativas. Estas, no entanto, jamais são totalmente apreendidas pela consciência.

WHITTINGTON (2002) apresenta quatro abordagens genéricas de estratégia (figura 3) que se diferenciam fundamentalmente em duas dimensões: os resultados da estratégia e os processos pelos quais ela é formada. Na figura abaixo, o eixo vertical mede o grau em que a estratégia produz resultados de maximização de lucros ou deles se desvia para permitir outras possibilidades. O eixo horizontal considera os processos, refletindo a medida em que a estratégia é produto de cálculos deliberados ou emerge por acidente. As dimensões refletem respostas diferentes a duas questões: para que serve a estratégia e como ela é desenvolvida.

FIGURA 3 – PERSPECTIVAS GENÉRICAS SOBRE ESTRATÉGIA



Fonte: WHITTINGTON (2002).

A primeira abordagem considerada é a clássica, que conceitua a estratégia como processo racional de cálculos e análises deliberadas, com o objetivo de

maximizar a vantagem a longo prazo. De acordo com essa visão, a estratégia é decorrente de um plano elaborado a partir de análise racional dos ambientes externo e interno.

A perspectiva evolucionária se diferencia da clássica por não considerar o planejamento de longo prazo. Isso porque o ambiente é tipicamente muito implacável e imprevisível para que se façam previsões eficazes. Nesse sentido, os teóricos dessa vertente defendem a idéia de que somente as empresas que, de algum modo, descubrem as estratégias de maximização de lucro sobreviverão. Essa visão admite que é o mercado, e não o administrador, que faz a seleção das organizações.

Por sua vez, a visão sistêmica, como a clássica, defende a capacidade de as organizações planejarem e agirem efetivamente dentro de seus ambientes. Porém os teóricos dessa corrente acreditam que as razões existentes por trás da estratégia não são a maximização do lucro, mas a adaptação ao contexto social no qual a organização se insere. Dessa forma, essa perspectiva chama a atenção para as diferentes estratégias adotadas em diferentes países, que são decorrentes das particularidades de seus sistemas sociais.

Por fim, a abordagem processual se pauta pela idéia de que a estratégia emerge de um processo pragmático de aprendizado e comprometimento. Nesse sentido, os teóricos dessa corrente acreditam que o planejamento é ineficiente, devido às mudanças ambientais, e que as pessoas são demasiado descuidadas para definir ações racionais.

FONSECA e MACHADO-DA-SILVA (2001) também discutem o fato de a estratégia comportar diversas definições provenientes de diferentes perspectivas. Na abordagem da escolha estratégica, admite-se o princípio da ação racional-instrumental, sob o qual formular uma estratégia representa optar por determinados objetivos e procedimentos, ligados a um conjunto de resultados deliberadamente traçados para a resolução de situações específicas. A sua delimitação envolve percorrer uma cadeia de meios e fins, a partir da maximização de informações, da alocação de recursos e do arranjo político, visando ao desvio de ameaças ou ao aproveitamento de oportunidades ambientais. Assim, a escolha é considerada o

principal elo de ligação entre a organização e o ambiente.

A segunda abordagem apresentada pelos autores é a da formação da estratégia como processo de cognição, evidenciada pelos conteúdos e mecanismos que ocupam a mente dos dirigentes. Desse modo, veicula-se que os vieses cognitivos, a percepção e a interpretação de estímulos externos orientam a maneira de avaliar as informações advindas do ambiente, passível de ser decodificada por meio de mapas cognitivos. Com base nas proposições da abordagem cognitiva, tais pesquisas destacam a possibilidade de elementos ambientais serem subjetivamente avaliados.

A terceira abordagem citada por FONSECA e MACHADO-DA-SILVA (2001) é o modelo de sistema aberto, no qual o ambiente ganha real importância. Entre as novas perspectivas de análise, os autores destacam a abordagem institucional em que o ambiente é visualizado como repositório de redes relacionais e de sistemas culturais, compostos por valores, crenças e regras, que transmitem conceitos sobre modos apropriados de fazer e de agir. A conformação a tais fatores normativos garante suporte e legitimidade para a organização e a sua reprodução ao longo do tempo, conduzindo à convergência de estruturas e de estratégias no interior de um mesmo setor social. Logo, de acordo com essa abordagem, os princípios de eficiência e de competitividade de mercado são modelados dentro de uma realidade socialmente construída.

Entre os principais trabalhos que tratam das diversas perspectivas teóricas que guiam as estratégias, destaca-se o de MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL (2000). Eles apresentam as diferentes visões da estratégia classificadas em dez escolas. As três primeiras são de natureza prescritiva, ou seja, se preocupam em como as estratégias devem ser formuladas. Nesse grupo estão a escola do *design*, na qual a formulação da estratégia é entendida como processo de concepção; a escola do planejamento, onde a estratégia é formulada por meio de processo formal; e a escola do posicionamento, que focaliza a seleção de posições estratégicas no mercado.

As seis escolas seguintes têm como preocupação maior a descrição de como as estratégias são de fato formuladas. A escola empreendedora descreve o processo

em termos da criação da visão pelo grande líder da organização. Já a cognitiva usa mensagens da psicologia cognitiva para entender a mente do estrategista. Para a escola do aprendizado, a estratégia deve emergir lentamente, à medida que a organização se adapta ou aprende. A escola do poder trata a formulação de estratégias como resultante da negociação, tanto internamente quanto por confrontos no ambiente externo. Em seguida, a escola cultural entende a estratégia como processo fundamentalmente coletivo e cooperativo, estando enraizada na cultura da empresa.

Para a escola ambiental, a estratégia é compreendida como processo reativo, no qual a iniciativa não está dentro da organização, mas em seu contexto externo. A última escola tratada pelos autores é uma combinação das anteriores, chamada de escola de configuração. Os teóricos que compartilham essa perspectiva entendem a formulação de estratégia como processo de transformação, ou seja, agrupam os vários elementos considerados pelas outras escolas em estágios ou episódios distintos.

Para este trabalho, interessa principalmente a escola cultural, uma vez que a estratégia da organização sob estudo é analisada com base no entendimento e na percepção de seus dirigentes sobre as orientações pública e privada. Para MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL (2000), as premissas da escola cultural são as seguintes:

- a formação da estratégia é processo de interação social, baseado nas crenças e interpretações comuns aos membros de uma organização;
- um indivíduo adquire essas crenças por meio de um processo de aculturação ou socialização, em grande parte tácito e não-verbal, embora seja, às vezes, reforçado por uma doutrinação mais formal;
- os membros de uma organização podem descrever apenas parcialmente as crenças que sustentam sua cultura, ao passo que as origens e explicações podem permanecer obscuras;
- a estratégia assume a forma de uma perspectiva, acima de tudo enraizada em intenções coletivas e refletida nos padrões pelos quais os recursos ou

capacidades da organização são protegidos e usados para sua vantagem competitiva;

- a cultura não encoraja tanto as mudanças estratégicas quanto a perpetuação da estratégia existente; na melhor das hipóteses, ela tende a promover mudanças de posição dentro da perspectiva estratégica global da empresa.

Pelo exposto, pode-se perceber diversas abordagens segundo as quais a estratégia de uma organização pode ser estudada e entendida. Para este estudo, importa destacar que a estratégia é entendida como a maneira fundamental de uma organização agir em relação a seu ambiente; envolve questões de conteúdo; decorre de processos deliberados e emergentes; reflete o trabalho conceitual dos líderes da organização; sofre influência das crenças e interpretações comuns aos membros da organização; e volta-se para interesses plurais e não exclusivamente para a maximização do lucro.

O estudo da estratégia permite descortinar os propósitos da organização. Na visão de RAMOS (1981), esses propósitos incluem a produção de bens e serviços de que o homem necessita para uma vida sadia, o provimento das condições que lhe permitam atualizar sua natureza e apreciar o que faz para isso e também a perduração da natureza como um todo e da própria organização. Cabe destacar que a sobrevivência passa a ser um dos propósitos de qualquer organização.

A estratégia da empresa estatal, de modo particular, está sujeita a condicionantes inexistentes em organizações exclusivamente privadas, podendo ser percebida ora sob a perspectiva privada, ora sob a perspectiva pública. A partir da perspectiva privada, a empresa pode ser vista como unidade da economia, condicionada pelo espaço da produção e pelo mercado. Em se tratando da perspectiva pública, a empresa pode ser vista como parte integrante da estrutura organizacional do Estado, sujeita aos condicionantes políticos e que foca a coletividade.

Essas diferentes perspectivas engendram uma importante dualidade: compatibilizar metas comerciais com uma variedade de objetivos sociais e políticos

impostos à organização. Quando as considerações financeiras se tornam o aspecto mais importante, tem-se a prevalência da perspectiva privada, onde dados gerados por sistemas de informação financeira freqüentemente exercem influência decisiva sobre as decisões que são tomadas. Sob esse aspecto, as referências dizem respeito à competitividade, à produtividade e à eficiência da organização. Busca-se o maior retorno para o capital. A maneira de pensar em termos da dimensão privada não é senão uma das maneiras de pensar a organização como centro de lucro, num processo de geração de custos e retornos.

O desafio da estratégia da empresa estatal, objetivando a perduração da organização, consiste em combinar o caráter eminentemente empresarial com as características da administração pública, especialmente a visão global e de longo prazo, atribuída às agências estatais, cuja própria natureza impõe uma perspectiva macroeconômica, uma ação orientada para o interesse geral. Além do mais, a estratégia deve considerar os interesses particulares – legítimos somente do ponto de vista do empresário privado –, elegendo como meta principal a maximização de lucros, e evitar a tendência da estrutura estatal de burocratização, cristalização de privilégios e ineficiência (ABRANCHES, 1979).

2.3.2 Perspectivas pública e privada e estratégia

A estratégia da empresa estatal é condicionada por fatores inexistentes na iniciativa privada. Para ARAÚJO (1990), de um lado, tem-se o papel da organização dentro do aparelho do Estado, como geradora de bem-estar social, apoio a setores econômicos ou legitimidade ao regime no poder; e, de outro lado, o processo de tomada de posições por parte de seus dirigentes quanto ao mercado. Assim, ao lado de fatores ditados pelo mercado, a estratégia sofre forte influência das relações da empresa com o setor governamental, do qual emergem direcionadores para sua atuação.

A estratégia é dependente da autonomia de que dispõe a empresa estatal e que se exprime em quatro níveis. Distingue-se a autonomia política, isto é, a capacidade de a empresa definir suas políticas de desenvolvimento e suas opções de

investimento. Em segundo lugar, entende-se por autonomia de gestão a capacidade da empresa para determinar os meios e tomar decisões para atingir os seus objetivos. Por autonomia financeira, em terceiro lugar, designa-se a capacidade de autofinanciamento da empresa. Isso engloba, ao mesmo tempo, a rentabilidade e a possibilidade de acesso a fontes externas de financiamento. Finalmente, distingue-se a autonomia de capital, que compreende a capacidade da empresa estatal para dispor livremente do seu excedente e investi-lo em setores de sua escolha (FAUCHER, 1982).

Conforme FAUCHER (1982), os objetivos políticos do Estado e os objetivos específicos da empresa estatal apenas são conciliáveis num sentido muito particular: se o Estado faz seus os objetivos das suas empresas. Em face das empresas estatais, o Estado dispõe de capacidade de interferência muito reduzida. Os objetivos de política econômica e os instrumentos para a sua realização são confrontados com as exigências da empresa por autonomia e com os meios de que ela dispõe para fazê-las valer.

Ao lado de diferentes condicionamentos políticos, econômicos e sociais que levaram à atuação empresarial do Estado, tem-se um padrão de atuação das empresas estatais bastante diversificado. A sua autonomia depende, mais do que qualquer estatuto legal que regule o seu funcionamento, do tipo de inserção de cada uma dessas agências no aparelho do Estado – na periferia, na fronteira ou dentro do setor governo –, da natureza e do volume de recursos que manipulam e de seus respectivos raios de ação (MARTINS, 1985).

ARAÚJO (1990) aponta que a estratégia da empresa estatal está sujeita aos limites e possibilidades determinados pelo sistema em que ela se insere. Nesse sentido, quatro dimensões básicas se refletem em sua estratégia: a dimensão tecnológica, sociocultural, econômica e política. A dimensão tecnológica refere-se à pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico; pode ser determinante para a estratégia, dependendo da política de desenvolvimento do Governo e dos objetivos da empresa estatal.

A dimensão sociocultural refere-se, sobretudo, ao quanto de responsabilidade

social cabe às empresas estatais, e diz respeito ao tipo de sociedade e ao sistema organizacional que se deseja preservar. O papel da empresa, como parte do Estado, vincula-se à promoção do desenvolvimento sociocultural, seja em termos de saúde, educação, lazer, entre outros.

Constantemente o Governo, por meio de empresas estatais, é chamado a intervir para restaurar equilíbrios, preencher necessidades sociais prementes ou regular atividades privadas. Do ponto de vista público, os objetivos sociais podem ser assim satisfeitos. Mas, da perspectiva privada, essas intervenções podem ameaçar sua sobrevivência e acarretar grande sacrifício da eficiência interna, pois significam, muitas vezes, nenhum ou baixo retorno dos investimentos, serviços abaixo dos custos reais, ou doações, subsídios, empréstimos ou repasses em condições desfavoráveis para a empresa. A diminuição da eficiência pode significar não só acentuada dificuldade em prosseguir no alcance dos objetivos da organização, como também grande ameaça à sua sobrevivência (MOTTA, 1980).

A dimensão econômica das empresas estatais está relacionada ao crescimento econômico a que aspira o Estado. Respostas a oportunidades de investimento em setores pouco ou subexplorados acabam sendo campo privilegiado da ação econômica dessas organizações (ARAÚJO, 1990). A estratégia da empresa estatal, atrelada aos fatores que levaram à sua criação e que devem ser mantidos, pode voltar-se para o desenvolvimento econômico do país, reforçar a participação na economia, garantir posição nacional na concorrência por novos mercados ou expandir-se de acordo com a lógica da burocracia (FAUCHER, 1982).

A estratégia também está sujeita a ações políticas, como resultado do controle e do poder dos diversos segmentos políticos e sociais. A dimensão política tem influência decisiva para a estratégia da empresa estatal. Essa dimensão freqüentemente traduz motivação econômica, que pode incluir priorizações acerca de desenvolvimento regional, investimento em setores-chaves, ocupação de espaços ou mesmo de operações. Como entendida pelos grupos hegemônicos no poder, a estratégia pode contemplar certo setor ou mesmo uma região.

A dimensão política também está ligada às relações da tecnocracia, que

obtém privilégios e amplia as organizações que constituem a base de seu poder. Ela participa da produção de bens, do estabelecimento de regulações e da prestação de serviços que visam a satisfazer interesses das classes dominadas. A tecnocracia situa-se em âmbitos diversos, age em seu próprio interesse, promove e assegura os interesses da alta burguesia ou do empresariado e procura satisfazer interesses de grupos menos privilegiados (MOTTA, 1988).

Se, de uma parte, a empresa estatal deve baixar na arena econômica e competir no mercado com os demais agentes econômicos; de outro, deve ter sempre em mente os superiores interesses coletivos, curvando-se em face dos impulsos políticos. Essa dicotomia essencial gera múltiplas tensões e alimenta conflitos entre gerentes, administradores e políticos. Além disso, a empresa estatal está sujeita a controles do Poder Legislativo e dos demais agentes de controle político: partidos políticos, sindicatos, empresariado, imprensa, público em geral (WAHRLICH, 1980). Esses controles podem ser decisivos na forma de atuação da empresa.

O controle político, para a administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exercem sobre a conduta funcional de outro. O conteúdo dessa atividade de controle pode ser o estabelecimento de ações a serem empreendidas, o acompanhamento do desempenho de atividades previamente estabelecidas e, por último, a recolocação no rumo certo, em caso de eventuais desvios (DALLARI, 1979).

Em sua função produtiva, a empresa estatal é pressionada para alcançar índices de produtividade e de eficiência que permitam auferir lucros e, assim, financiar sua própria expansão. Como instrumento do jogo político, ela sofre pressões, ora de facções internas que disputam o controle da organização em si, ora de grupos externos que advogam seus interesses particulares. A aparente impotência da sociedade civil de impor padrões de racionalidade econômica às empresas estatais decorre da influência de grupos no poder (RATTNER, 1984).

A estratégia da empresa estatal é decisivamente marcada pela dualidade das perspectivas pública e privada, que são a razão da sua existência. Ao lado de êxito econômico-financeiro, tem-se a busca da promoção de uma gama de objetivos

sociais. De acordo com MOTTA (1980), a perduração da empresa estatal sujeita-se a objetivos políticos e também a condições privadas de operação. Quando se cerceiam os estímulos empresariais de sua ação, corta-se a justificativa de sua existência. Quando se inibe a ação para o bem comum, elimina-se a razão de sua criação e o seu sentido de parte do aparelho organizativo do Estado voltado para esse fim.

3 METODOLOGIA

A metodologia refere-se à lógica dos procedimentos científicos em sua gênese e em seu desenvolvimento. O método científico diz respeito aos procedimentos e regras para se atingirem os objetivos da ciência. A explicitação dos procedimentos metodológicos revela as escolhas feitas pelo pesquisador para avaliação do fenômeno estudado.

Neste capítulo, é feita uma descrição dos procedimentos metodológicos utilizados nesta pesquisa. São apresentados os princípios e as técnicas que orientam o desenvolvimento do trabalho empírico.

3.1 Especificação do problema de pesquisa

Para a pesquisa científica, “problema” pode ser entendido como pergunta sobre como as variáveis estão relacionadas. “Variável”, nesta acepção, é um nome com significado específico atribuído pelo pesquisador e que pode assumir diferentes valores. O problema especifica como certa variável, chamada independente, pode influenciar outra variável, chamada dependente (KERLINGER, 1980).

No caso deste estudo, como variável independente se considera o enfoque das dimensões pública e privada da organização com controle estatal. Já como variável dependente considera-se a estratégia. Assim, o estudo se concentra na investigação da influência que a orientação estratégica da empresa sofre das perspectivas pública e privada.

3.1.1 Perguntas de pesquisa

Considerando-se a base teórico-empírica, bem como o problema de pesquisa apresentado, esta investigação baseia-se na seguinte hipótese de trabalho.

- A maneira como são percebidas as dimensões pública e privada da empresa estatal influencia diferentemente a estratégia da organização.

As perguntas de pesquisa norteadoras deste estudo são:

- Como os dirigentes do Banco do Brasil percebem as dimensões pública e privada da organização?
- Quais as estratégias do Banco do Brasil realizadas nos últimos nove anos?
- Qual a relação existente entre a percepção acerca das dimensões pública e privada e as estratégias do Banco do Brasil?

3.1.2 Definição das variáveis

A definição constitutiva das variáveis (DC) diz respeito a uma abstração ou construção lógica elaborada por cientistas para apreender um fato ou fenômeno. Já a definição operacional (DO) indica os componentes do conceito (menos abstratos) e as operações necessárias para alcançá-lo. Na seqüência, são apresentadas as definições constitutivas e operacionais das variáveis que integram este estudo.

PERSPECTIVA PÚBLICA

DC: conjunto de suposições de caráter econômico, político ou social sobre a empresa estatal e que tem como referência o interesse e o bem comum, a sociedade e a coletividade (ARENDR, 2000). Pode remeter ao Estado ou à sociedade civil. Em alusão ao Estado, refere-se à estrutura organizativa estatal; ao corpo político, administrativo e burocrático e às atividades destinadas à execução de tarefas ou incumbências consideradas de interesse comum.

DO: propósitos políticos e de natureza macroeconômica; referências à distribuição da riqueza e das rendas, desconcentração da propriedade, fins coletivos, bem-estar social, solidariedade, igualdade entre indivíduos, inclusão, universalismo de procedimentos, altruísmo, lealdade, voluntarismo, cooperação.

PERSPECTIVA PRIVADA

DC: conjunto de suposições de caráter econômico, político ou social sobre a empresa estatal que se pautam pelas lógicas da economia, do mercado e do espaço da produção, com a competição, a busca da maximização do lucro e dos benefícios de indivíduos, grupos ou classes.

DO: propósitos particulares e de natureza microeconômica; referências à acumulação de riquezas, sistemas econômico-financeiros, defesa de interesses particulares, competitividade, exclusão com domínio ou sobrevivência do mais forte, decisões fechadas, propriedade individual, desigualdade de participação social, alocação e distribuição desigual de recursos, satisfação de interesses dos proprietários do capital, recursos particularísticos de poder, objetivos e metas voltados para indivíduos, grupos ou classes.

ESTRATÉGIA

DC: maneira fundamental de uma organização agir em relação a seu ambiente; envolve questões de conteúdo; decorre de processos deliberados e emergentes; reflete o trabalho conceitual dos líderes da organização; sofre influência das crenças e interpretações comuns aos membros da organização; volta-se para interesses plurais e não exclusivamente para a maximização do lucro.

DO: consistência de desempenhos da empresa estatal, registrados em documentos da organização e mencionados em entrevistas, referentes à gestão de recursos, a produtos e serviços, à clientela e a relacionamentos organizacionais.

3.1.3 Definição de outros termos relevantes

Em seguida, são apresentadas definições de termos considerados relevantes neste estudo.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais, aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir,

comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes, aos quais incumbe executar os planos governamentais; compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa (sentido amplo); compreende apenas os órgãos administrativos e apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política (sentido estrito).

BUROCRACIA ESTATAL: grupo de funcionários do Estado; exerce papel fundamental na definição da relação Estado-sociedade; pauta-se pela competência técnica, pela autoridade racional-legal, pela impessoalidade, pelo universalismo de procedimentos, pela contratação de caráter profissional e permanente; pode, no entanto, articular recursos políticos no interesse próprio ou dos demais grupos e classes da sociedade.

EMPRESA ESTATAL: organização com controle pertencente ao Estado e que está associada ao aparelho estatal brasileiro (PENTEADO FILHO, 1998; SILVA, 1994).

ESTADO: Nação politicamente organizada. O Estado é a Nação encerrada sob o ponto de vista de sua organização política. São três os elementos constitutivos do Estado: população, território e Governo. Esses elementos são essenciais e suficientes, porque, em faltando um deles, não pode existir Estado. Cita-se, como quarto elemento constitutivo do Estado, a soberania.

GOVERNO: conjunto das funções necessárias à manutenção da ordem jurídica e da administração pública. Pode ser entendido sob dois sentidos: coletivo e singular. O primeiro, como conjunto de órgãos que presidem a vida política do Estado. O segundo, como poder executivo, órgão que exerce a função mais ativa na direção dos negócios públicos.

NAÇÃO: conjunto homogêneo de pessoas ligadas entre si por vínculos permanentes de sangue, idioma, religião, cultura e ideais ou um grupo de indivíduos que se sentem unidos pela origem comum, pelos interesses comuns e, principalmente, por ideais e aspirações comuns.

3.2 Delineamento e delimitação da pesquisa

O plano e a estrutura da investigação, concebidos de forma a se obter respostas para perguntas de pesquisa, são chamados de delineamento da pesquisa. O delineamento focaliza a maneira pela qual um problema de pesquisa é conceituado e colocado em uma estrutura, que se torna um guia para a experimentação, coleta e análise de dados (KERLINGER, 1980).

Cada delineamento representa uma maneira diferente de se coletar e analisar provas empíricas, seguindo sua própria lógica. O delineamento de uma pesquisa científica deve considerar o tipo de questão proposto, a extensão do controle que o pesquisador tem sobre eventos comportamentais e o grau de enfoque em acontecimentos históricos ou contemporâneos (YIN, 2001).

A delimitação da pesquisa diz respeito à demarcação dos limites e abrangência do estudo. As referências à população e à amostra permitem saber se os resultados da pesquisa são aplicáveis a outros fenômenos com características semelhantes.

3.2.1 Delineamento da pesquisa

O pesquisador dispõe de várias alternativas de delineamento. Entre elas, encontra-se o estudo de caso, que é uma investigação empírica de fenômenos contemporâneos no seu contexto real, em que os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos (YIN, 2001).

O estudo de caso é uma estratégia de pesquisa abrangente que compreende a lógica de planejamento e as abordagens específicas de coleta e análise de dados. Embora o estudo de caso se concentre em fenômenos contemporâneos, tem-se a possibilidade de analisar o passado, o presente e as intenções sociais de determinada unidade social (RICHARDSON, 1999).

De acordo com GODOY (1995), esse método é utilizado quando pesquisadores procuram responder como e por que certos fenômenos ocorrem e

quando há pouca possibilidade de controle sobre os eventos estudados, só podendo ser analisados dentro de um contexto de vida real. Para BRUYNE, HERMAN e SCHOUTHEETE (1991), estudos que envolvem uma ou algumas organizações tornam adequado o estudo em profundidade de casos, ou seja, uma análise intensiva nas organizações.

O delineamento de pesquisa, considerado mais apropriado para esta pesquisa, é o estudo de caso único, devido à complexidade do fenômeno, que exige mais profundidade que amplitude. O estudo de caso focaliza a estratégia do Banco do Brasil, empresa de controle estatal e, que, portanto atende às condições do estudo. O nível de análise para a pesquisa é o organizacional, e a unidade de análise são os dirigentes do nível estratégico.

Segundo CRESWELL (1994), dois paradigmas norteiam a pesquisa científica: o paradigma qualitativo e o quantitativo. Paradigmas implicam pressupostos sobre o mundo social, como a ciência deve ser conduzida e o que constitui problemas legítimos, soluções e critérios de prova.

Os métodos qualitativos envolvem a coleta de dados específicos, relacionados a julgamentos e experiências comunicados ao pesquisador, em geral, não generalizáveis a outras situações ou contextos e se prestam a análises interpretativas. Os métodos quantitativos, por sua vez, se caracterizam pelo emprego de instrumentos de medida padronizados, destinados a fornecer dados que possam ser consistentemente observados e replicados por outros pesquisadores, bem como submetidos a análises estatísticas.

As estratégias de pesquisa podem ser, de acordo com o propósito da investigação, do tipo exploratório, descritivo ou explanatório. Estudos exploratórios objetivam descobrir quais variáveis influenciam determinado fenômeno. Estudos descritivos são uma exposição minuciosa e circunstanciada do fenômeno. Estudos explanatórios ou causais estipulam um conjunto de elos fundacionais ou originadores de algum fenômeno (YIN, 2001).

Esta pesquisa se classifica como qualitativa e descritiva. O pesquisador, nesse sentido, está interessado em observar o fenômeno da estratégia, procurando

descrevê-lo, classificá-lo e interpretá-lo, com o intuito de conhecer a sua natureza, sua composição, os processos que o constituem ou nele se realizam.

A pesquisa, no tocante ao horizonte temporal de interesse para a investigação de certo fenômeno, pode ser de corte transversal ou longitudinal. Em pesquisas de corte transversal, os dados são coletados para descrever o fenômeno em um dado momento. Estudos longitudinais referem-se à coleta de dados ao longo do tempo (RICHARDSON, 1999).

Esta pesquisa é de perspectiva transversal com avaliação longitudinal, já que os dados são coletados em determinado momento do tempo, ou seja, final de 2003 e início de 2004, e a análise refere-se à estratégia da organização dos últimos nove anos (período de 1994 a 2002).

3.2.2 População e amostragem

Uma população é o conjunto de todos os casos que se coadunam a algum conjunto de especificação. Um subconjunto de elementos da população, selecionados de acordo com o interesse do pesquisador, representa uma amostra. O processo de seleção e escolha dos elementos de uma população para constituir uma amostra chama-se amostragem.

A amostragem pode ser probabilística e não-probabilística. A característica essencial da amostragem probabilística é que se pode especificar a probabilidade de cada elemento da população ser incluído na amostra, o que não ocorre com a amostragem não-probabilística (SELLTIZ; WRIGHTSMAN; COOK, 1987).

De acordo com RICHARDSON (1999), as amostras não-probabilísticas podem ser classificadas em amostras acidentais (sem segurança sobre representatividade da população que representa) e as amostras intencionais (formada por casos típicos da população).

Em razão do delineamento escolhido para esta pesquisa, o estudo de caso único, não se aplica a definição de população e amostra para fins de generalização dos resultados a outras organizações com características semelhantes. Trata-se, no

entanto, de mencionar a população e a amostra das pessoas que atendem às características consideradas relevantes para fins de coleta de dados por meio de entrevista.

Considera-se que as suposições sobre o caráter público e privado da empresa estatal alcancem todos os empregados da empresa estatal, não necessariamente de maneira homogênea. No entanto a amostra é retirada intencionalmente do corpo de funcionários do banco que pertencem ao nível estratégico da organização, uma vez que se considera a prevalência das suposições dos dirigentes na tomada de decisões e formação da estratégia.

3.3 Coleta e tratamento de dados

Os dados coletados para a pesquisa podem ser secundários ou primários. Dados secundários são aqueles que já foram coletados, tabulados ou ordenados e, às vezes, até analisados, com propósitos outros que não os de atender às necessidades do pesquisador. Dados primários são coletados pela primeira vez pelo pesquisador com o propósito de atender às necessidades específicas de determinada pesquisa.

Existem diversas fontes que podem ser utilizadas nas ciências sociais para a coleta de dados, entre as quais se destacam a entrevista e a documentação. A entrevista refere-se a circunstâncias nas quais uma pessoa – o entrevistador – com um conjunto de perguntas, leva outra a respondê-la de maneira oral (BRUYNE; HERMAN; SCHOUTHEETE, 1991). Na forma de entrevista não-estruturada (ou entrevista em profundidade), o pesquisador procura obter declarações que não são dependentes de alternativas de resposta pré-formuladas (RICHARDSON, 1999). A pesquisa documental refere-se à coleta de dados registrados em sua forma escrita.

Para a realização desta pesquisa, foram coletados dados primários e secundários. Isso possibilita o uso da técnica de triangulação, isto é, o confronto de informações, possível pela utilização de mais de uma fonte de coleta (CRESWELL, 1994).

Os dados primários foram coletados por meio da entrevista semi-estruturada.

SELLTIZ, WRIGHTSMAN e COOK (1987) apontam que a utilização desse instrumento proporciona maior facilidade na comunicação das questões e na obtenção de informações. A entrevista semi-estruturada possibilita que os entrevistados obtenham indícios dos aspectos mais relevantes do problema, bem como descrições da situação em estudo. Por meio da conversação guiada, podem ser obtidas informações detalhadas e sistematizadas para a análise.

Os dados secundários desta pesquisa foram coletados em documentos oficiais da organização. O uso de fontes secundárias permite obter dados confiáveis sobre as variáveis em estudo, bem como verificar a autenticidade das informações obtidas por meio de fontes primárias.

Para a análise dos dados coletados foram utilizados, neste estudo, procedimentos qualitativos. Dentre as técnicas de análise, destacam-se a análise documental e a análise de conteúdo. A primeira refere-se a operações que visam a estudar e analisar manifestações, escritas ou não, que registram os fenômenos sociais e as idéias sobre eles. Segundo BARDIN (1979), a análise documental refere-se a uma operação ou um conjunto de operações que visam a representar o conteúdo de um documento sob forma diferente da original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referência.

A análise de conteúdo diz respeito a procedimentos que objetivam analisar as mensagens contidas em diversas formas de discurso (RICHARDSON, 1999). Para BARDIN (1979), esse tipo de análise refere-se a um conjunto de técnicas para análise das comunicações, capaz de dispor informações sobre o comportamento humano por meio de fonte documental. Assim, permite gerar conhecimentos de produção e de recepção de mensagens, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos, que descrevem o conteúdo dos documentos analisados.

Para analisar os dados coletados da pesquisa em estudo, foram utilizadas as duas técnicas citadas acima. Para os dados primários a análise de conteúdo foi necessária. Já para os secundários, tanto a análise documental quanto a de conteúdo foram úteis.

3.3.1 Facilidades e dificuldades

A coleta dos dados para a presente pesquisa sujeitou-se a facilidades e dificuldades. Desde o contato inicial com a organização até o término das sete entrevistas realizadas, alguns fatos contribuíram ora para facilitar a coleta, ora para dificultá-la no que se refere a tempo, acesso, receptividade e circunstâncias da realização da pesquisa e, portanto, é interessante que elas estejam aqui relatadas.

Primeiramente, pode-se destacar como facilidade a receptividade da organização à participação na pesquisa. O contato foi realizado no mês de outubro de 2003.

No contato com os dirigentes da organização, em sua grande maioria, eles se mostraram também receptivos à participação; porém algumas dificuldades se revelaram presentes nesse nível. Primeiramente, o período no qual os dados foram coletados, ou seja, entre outubro de 2003 e janeiro de 2004, era de encerramento de semestre e elaboração de planejamentos para o ano seguinte e, portanto, além da dificuldade de agendar os horários, o tempo disponibilizado pelos dirigentes foi um pouco menor do que o esperado.

Esses fatos fizeram com que algumas entrevistas fossem remarçadas, retardando a coleta de dados primários, que terminou em janeiro de 2004. Em alguns casos, secretárias não permitiram o contato com os dirigentes ou eles não aceitaram participar da entrevista.

Quanto aos dados secundários, uma dificuldade encontrada foi a de que o pesquisador não se utilizou de documentos estratégicos. Porém o fato de as entrevistas terem sido todas realizadas nos próprios locais de trabalho revelou-se uma facilidade para a coleta desses dados secundários, uma vez que muitos dos dirigentes disponibilizaram relatórios oficiais para consulta.

3.4 Caracterização dos entrevistados

Esta subseção tem como objetivo caracterizar os dirigentes do Banco do

Brasil no que se refere à formação acadêmica, idade, tempo de permanência como dirigente e tempo de permanência na empresa. Julga-se que essas informações são relevantes para a análise proposta nesta pesquisa, uma vez que suas experiências podem ter impacto na percepção da estratégia da empresa.

Primeiramente, no que se refere à formação acadêmica, obteve-se que todos os dirigentes entrevistados possuem curso superior completo, sendo que três deles em Administração, dois em Direito, um em Ciências Econômicas e um em Letras. Além disso, todos são pós-graduados, tanto por cursos oferecidos por instituições acadêmicas ao mercado de forma geral, quanto por aqueles desenvolvidos a pedido do próprio banco. Entre os entrevistados, três possuem especialização na área de Gestão e os demais em Marketing, Logística e Auditoria; dois possuem Mestrado em Administração.

A idade dos entrevistados varia entre 41 e 52 anos, com média de 46,8 anos. O tempo de permanência como dirigente está entre 3 e 7 anos. O tempo de empresa varia de 22 a 32 anos, com média de 26,3 anos de Banco.

3.5 Limitações da pesquisa

Esta subseção tem como objetivo destacar algumas limitações da pesquisa realizada. Apesar de todo cuidado e rigor científico com que foi desenvolvido este estudo, certas limitações decorrem tanto do método de pesquisa utilizado, quanto dos instrumentos de coleta e análise dos dados.

O primeiro aspecto a ser destacado refere-se ao método utilizado, ou seja, o estudo de caso, que não permite a generalização dos resultados para além do universo do estudo. Optou-se por utilizar esse método por se julgar mais adequado à proposta da pesquisa e por não ser possível realizar estudo que abrangesse mais organizações. Em contrapartida, a transferibilidade e a validade interna são pontos fortes da pesquisa, tornando possível que os mesmos conceitos, relações e metodologia constantes deste trabalho sejam replicados em outros contextos organizacionais.

No que se refere à coleta de dados secundários, obteve-se como limitação a impossibilidade de verificar documentos formais, tais como atas de reuniões, orçamentos, comunicações internas, entre outros, como já foi citado. Nesse sentido, a análise de dados secundários se concentrou em documentos disponibilizados via *internet* e outros de cunho institucional. Isso fez com que a análise de dados secundários fosse mais restrita.

Quanto aos dados primários, a principal limitação encontrada refere-se ao tempo disponibilizado para as entrevistas, porque estas foram conduzidas nos próprios locais de trabalho dos entrevistados, ficando sujeitas a interrupções e realizadas entre diversos outros compromissos dos dirigentes. Em alguns casos, percebeu-se a necessidade de explorar mais os itens em análise, sem prejuízo das questões do roteiro de entrevista.

No que concerne ao instrumento de coleta de dados primários, ou seja, a entrevista semi-estruturada, apesar de todo o cuidado tomado na elaboração e na seqüência das questões, constatou-se que, em algumas situações, os entrevistados tendiam a confirmar as indagações do entrevistador e em outras verificou-se certa contradição nas respostas. Para minimizar isso, os aspectos conflitantes foram ainda mais explorados durante a entrevista, uma vez que o instrumento de coleta de dados utilizado, isto é, a entrevista semi-estruturada, permite que isso ocorra.

Outro dispositivo que contribui para minimizar essas situações deriva dos instrumentos de análise dos dados. A triangulação dos dados, por exemplo, possível por meio da análise de dados primários e secundários, permitiu a confirmação do que foi constatado nas entrevistas e nos documentos analisados. Além disso, a análise de conteúdo proporciona ao pesquisador a possibilidade de analisar as diversas questões constantes do roteiro de entrevistas de forma conjunta, já que é possível discutir o mesmo tema em mais de uma pergunta.

Vale destacar também, como limitação da pesquisa, que a escolha dos dirigentes foi intencional, norteadas pelo papel e pelas funções que tais empregados exerciam na organização. Os resultados obtidos decorrem da interpretação dos dirigentes e refletem suas percepções pessoais e não somente as condições

específicas das organizações em que atuam.

Finalmente, segundo BARDIN (1979), a pesquisa qualitativa está sujeita à interpretação do pesquisador. Nesse caso, a sua subjetividade pode contaminar os resultados da pesquisa, fato que é minimizado mediante o rigor dos métodos e procedimentos científicos utilizados no desenvolvimento do estudo e o constante questionamento e análise dos resultados alcançados.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo, apresentam-se e analisam-se os dados coletados para o presente estudo. Conforme já especificado anteriormente, a investigação utilizou-se do método de estudo de caso. Por se tratar de pesquisa de natureza descritivo-qualitativa, foram coletados dados primários por meio de entrevistas semi-estruturadas e dados secundários, estes provenientes de documentos oficiais disponíveis para consulta.

Os dados primários foram coletados a partir de entrevistas semi-estruturadas realizadas com os dirigentes da empresa sob estudo. No total, foram realizadas sete entrevistas. Tais dados foram coletados entre os meses de outubro de 2003 e janeiro de 2004.

As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas na íntegra para fins da análise proposta, ou seja, a análise de conteúdo. Foram previamente agendadas com os respondentes e tiveram duração mínima de 40 minutos e máxima de 80 minutos, com média de 60 minutos; porém o tempo de permanência nos locais foi superior a esses. Todas as entrevistas foram realizadas nos próprios locais de trabalho.

Os dados secundários foram analisados com base naqueles disponibilizados pela *internet*, divulgados e publicados por via impressa e outros apresentados pelos próprios respondentes. Não foi possível analisar documentos de uso interno como se pretendia inicialmente, principalmente por conterem informações sigilosas, o que não foi permitido pela organização.

O roteiro da entrevista é composto de duas partes. A primeira contém a Identificação dos entrevistados. Na segunda parte, foi explorada a percepção dos dirigentes acerca das dimensões pública e privada da organização e a estratégia. No total foram elaboradas 22 questões principais, com a possibilidade de utilizar outras, de acordo com a necessidade.

Na seqüência, apresentam-se a descrição e a análise dos dados coletados. Na primeira subseção, é feita a caracterização da organização selecionada para pesquisa e, em seguida, o contexto da organização, focalizando o setor financeiro

nacional. Em seguida, é apresentada a análise da estratégia da organização.

4.1 A empresa estatal sob estudo

Nesta subseção, apresenta-se a empresa estatal objeto de estudo: o Banco do Brasil. Busca-se descrever a natureza da organização, o que é; e seus propósitos ou fins, para que existe.

O Banco do Brasil é uma das mais tradicionais empresas estatais brasileiras. Foi criado em 1808 para regular a economia no âmbito de um sistema colonial extrativo, típico do início do século XIX. A estrutura institucional política e econômica do País era, na época, ainda incipiente. D. João VI, príncipe regente exilado no Brasil, criou o Banco com a finalidade de dar às finanças da colônia portuguesa uma base de apoio que atendesse a necessidades financeiras, principalmente emissão de moedas, e provesse fundos para manter a Corte, então recém-instalada no País (BANCO DO BRASIL, 1988).

A ação do Governo de que resultou a criação do Banco pode ser definida como um caso de estratégia governamental em um país emergente, com estruturas institucionais em formação que, nessas circunstâncias, cria uma empresa para o suporte de sua administração, sem ter, contudo, intenção explícita de interferir na economia, como no caso da intervenção estatal ocorrida no século XX.

As emissões de moeda, necessárias à manutenção do Estado, sem correspondente lastro, levaram o Banco à sua dissolução em 1829. O Banco foi reativado pela iniciativa privada em 1851. Dois anos mais tarde, fundiu-se com o Banco Comercial do Rio de Janeiro e reassumiu algumas de suas funções anteriores. Com a reorganização bancária de 1890, o Banco do Brasil fundiu-se com o Banco da República do Brasil, passando a atuar sob essa denominação até 1905, quando foi extinto e recriado o Banco do Brasil.

As atividades do Banco do Brasil reiniciaram em 1906 com uma participação que se manteve e ampliou-se posteriormente: o ingresso do Governo como acionista. Atualmente, o maior acionista do Banco é o Tesouro Nacional, com 72% do capital,

seguido pela Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ), com 14%, e o BNDES Participações S/A (BNDESPar), que detém 6% das ações; o restante (8%) está distribuído no mercado (posição de dezembro/2002).

Ao longo de sua existência, essa instituição tem alterado suas atividades exercidas enquanto agente do governo. Até os anos 1960, quase a totalidade das ações do Banco do Brasil estava voltada para políticas monetárias. As atividades de banco comercial eram exercidas como função secundária.

Com a Lei 4.595, de 31.12.1964, o sistema financeiro nacional foi completamente reestruturado, com alterações significativas na função e atuação do Banco do Brasil. Até então, o Tesouro Nacional, a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc, criada em 1945), o Banco do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, criado em 1952), tendo na cúpula do sistema o Conselho da Sumoc, exerciam as funções típicas de banco central, o que, no entanto, ocorria sem políticas consistentes e integradas (ANDREZO; LIMA, 1999).

Com essa reforma bancária, o Conselho da Sumoc foi substituído pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), autoridade máxima do sistema financeiro nacional. A Carteira de Redescontos e a Caixa de Mobilização Bancária do Banco do Brasil, além da Sumoc, foram transformadas no Banco Central do Brasil.

Ao Banco do Brasil foi reservado, entre outras, as funções de agente financeiro do Tesouro Nacional e principal executor dos serviços bancários de interesse do Governo. Ficou também encarregado do financiamento das atividades rurais e de executar a política de comércio exterior. Apesar de esvaziado de algumas de suas funções, o Banco continuou limitado a operar somente com algumas atividades de banco comercial.

Em 1986, ocorreu a extinção da conta movimento, que promoveu a separação das contas fiscais (do Tesouro Nacional), monetárias (do Banco Central) e do Banco do Brasil, que funcionavam, na prática, como um caixa único. A conta movimento gerava distorções no Orçamento da União, uma vez que diversas operações do Tesouro, realizadas pelo Banco do Brasil e Banco Central, não estavam incluídas naquele orçamento. A execução das operações do Banco podiam ser realizadas

independentemente de previsões de disponibilidades para atendê-las, sendo supridas automaticamente pelo Banco Central (NÓBREGA, 2000).

A partir de então, o Banco perdeu suas funções restantes de autoridade monetária; foi introduzido um novo padrão no seu relacionamento com o Governo e possibilitada a atuação do Banco em quaisquer operações permitidas às demais instituições financeiras.

O Banco do Brasil, atualmente, tem por objeto fomentar a produção nacional, promover a circulação dos bens produzidos, executar a comercialização de produtos agropecuários de interesse do Governo Federal, concorrer para o fortalecimento do mercado financeiro e incentivar o intercâmbio comercial do País com o exterior. É também o principal agente financeiro do Governo Federal.

O Banco do Brasil, agindo como banco comercial, mantém contas correntes, opera com depósitos de poupança, concede créditos de curto prazo, executa operações de desconto, presta serviços de pagamentos e recebimentos, transferência de fundos etc. Como banco de investimento e desenvolvimento, opera em algumas modalidades com crédito de médio e longo prazo, financiando as atividades econômicas e fomentando a economia de diferentes regiões, ao atender suas necessidades creditícias.

Agindo como principal agente financeiro do Governo Federal na execução de sua política creditícia e financeira, entre outras operações, recebe tributos e rendas federais, realiza pagamentos do orçamento da União, recebe depósitos compulsórios e voluntários das instituições financeiras, efetua redescontos bancários e executa a política de crédito agropecuário. Executa também a política de comércio exterior do Governo, financiando bens de exportação e importação e efetua pagamentos e recebimentos no exterior.

A intermediação financeira é um instrumento do qual se vale o Banco do Brasil para fomentar a produção nacional. Esse mecanismo visa, em última análise, a transferir recursos dos agentes econômicos (pessoas, empresas, governo) que têm disponibilidade de recursos (agentes superavitários) para aqueles que necessitam de recursos (agentes deficitários).

Os agentes superavitários têm uma parcela de sua renda economizada, que não foi utilizada no consumo de bens e serviços. Os agentes deficitários não dispõem de recursos suficientes para consumo e investimentos. Os investimentos representam a ampliação do capital em alternativas que promovem o aumento efetivo da capacidade produtiva de um país, determinando maior capacidade futura de gerar riquezas (ASSAF NETO, 1999).

Em economias de mercado, busca-se viabilizar o crescimento e o desenvolvimento econômico mediante a estrutura de intermediação financeira. Com o crescimento econômico, tem-se a expansão quantitativa da capacidade produtiva. O desenvolvimento econômico conduz, além da evolução da produção, à melhoria de indicadores socioeconômicos, como renda, saúde, educação.

Na condição de captador de recursos dos agentes superavitários, o Banco do Brasil utiliza-se, principalmente, de depósitos a vista, depósitos a prazo e depósitos de poupança.

Os depósitos a vista (ou em conta corrente) são livremente movimentáveis pelos depositantes e têm custo zero, em termos de juros, para os bancos. A captação de depósitos a vista é a atividade típica e distintiva dos bancos comerciais, o que os configura como instituições financeiras monetárias, por sua capacidade de criação de moeda (FORTUNA, 1999).

Os recursos captados pelos bancos comerciais de seus depositantes são aplicados sob a forma de empréstimos a um tomador de recursos, criando moeda, ou seja, além do valor depositado passa a circular na economia o valor do empréstimo concedido (CARVALHO et al., 2000).

A conta corrente é o produto básico da relação entre o cliente e o banco. Por meio dela podem ser realizados, além do acolhimento dos depósitos a vista, a compensação de cheques, o pagamento e o recebimento de contas, as transferências de valores, a concessão de empréstimos, os pagamentos e recebimentos de salários e de benefícios, os pagamentos de tributos etc.

Os depósitos a prazo são lastreados pelo Certificado de Depósito Bancário (CDB) e Recibo de Depósito Bancário (RDB), títulos com prazo e taxas de juros

definidos na captação, decorrentes da negociação entre o banco e o cliente. No Banco do Brasil, incluem-se nessa categoria os depósitos judiciais (importâncias depositadas em bancos à ordem da Justiça por determinações legais). Os depósitos de poupança são uma forma de captação que remunera os depositantes com taxas e prazos uniformes em todo o sistema financeiro nacional.

Até 1986, por ocasião da extinção da conta movimento, a única incursão do Banco do Brasil no segmento não-monetário consistia na colocação de RDB, depois CDB, no mercado interno, operação iniciada em 1980. Depois de 1986, o Banco começou a atuar em novos mercados. A captação de depósitos de poupança teve início em 1987.

Na condição de aplicador de recursos aos agentes deficitários, o Banco do Brasil utiliza-se, principalmente, de operações de crédito e arrendamento mercantil (*leasing*). O crédito é direcionado para o consumo, para a produção e para a aquisição de bens, impulsionando o desenvolvimento da economia.

Os instrumentos financeiros na aplicação de recursos são diversificados em função da natureza do tomador do crédito, da finalidade do crédito, dos prazos, taxas de juros e garantias para a transação e das fontes dos recursos (*funding*). Os recursos são alocados por meio de empréstimos, descontos de títulos, financiamentos e arrendamento mercantil (*leasing*).

Empréstimos são operações realizadas sem destinação específica ou sem vínculo à comprovação da aplicação dos recursos. Enquadram-se nessa modalidade as operações destinadas a financiar ativos circulantes das empresas, a exemplo dos empréstimos para capital de giro e gastos gerais com a produção.

Descontos de títulos são operações realizadas com a finalidade de antecipar ao cliente valores referenciados em títulos, como cheques, duplicatas, notas promissórias, letras de câmbio, de forma a antecipar o fluxo de caixa do interessado.

Financiamentos são operações realizadas com destinação específica para aplicação do crédito, da qual se exige comprovação. Objetivam financiar os ativos permanentes, como parques industriais, máquinas e equipamentos, bens de consumo

duráveis, imóveis.

O arrendamento mercantil é operação na qual uma pessoa denominada arrendatária, necessitando de determinado bem para uso em sua atividade produtiva, em vez de comprá-lo, transaciona com a instituição (o arrendador), e esta o adquire para arrendá-lo à interessada.

Nesse mercado de crédito, de maneira geral, os contratos tendem a ser desenhados de modo a satisfazer as demandas específicas dos tomadores e dos emprestadores, em termos de taxas de juros, prazos, garantias e outras disposições relevantes para as partes.

No mercado de pessoas físicas, as principais modalidades de aplicação de recursos por parte dos bancos são o Crédito Direto ao Consumidor (CDC) e os cheques especiais. O CDC é dirigido primordialmente para a aquisição de bens e serviços pelos tomadores de crédito. As contas especiais são uma modalidade de crédito, chamado rotativo, que permite aos clientes utilizar o capital, fazer amortizações e reutilizações automaticamente por movimentação da conta corrente com base em limites preestabelecidos.

No mercado de pessoas jurídicas, os recursos são direcionados para aplicação em capital de giro, seja na modalidade de empréstimos (conta especial, crédito fixo, crédito rotativo) e descontos (faturas de cartão de crédito, notas promissórias, duplicatas, cheques), que representam as operações de curto prazo. As operações de longo prazo referem-se a investimentos.

Para financiar as empresas que atuam no comércio internacional, existe uma série de alternativas de financiamentos de exportação e de importação. As principais alternativas de financiamento ao exportador do mercado brasileiro são os adiantamentos de recursos antes ou após o embarque das mercadorias de exportação, por meio de, respectivamente, Adiantamento sobre Contratos de Câmbio (ACC) e Adiantamento sobre Cambiais Entregues (ACE).

O Programa de Financiamento às Exportações (Proex) tem por objetivo apoiar a comercialização, no exterior, de bens financiáveis, programas de computador

(*software*) e cessão de direitos de comercialização de produções cinematográficas e/ou serviços com recursos do Tesouro Nacional, por meio de condições de financiamento compatíveis com as praticadas no mercado internacional. O Proex foi regulado pelas Portarias 745 e 746, de 01.08.1991, do Ministério da Economia.

Nas suas atividades de natureza internacional, câmbio e regulamentação e promoção do comércio exterior, bem como transações bancárias no âmbito de suas dependências no exterior, o Banco segue a orientação da política do Governo. Suas iniciativas e realizações, neste particular, são, no geral, para atender aos objetivos da política mais ampla, que é o programa econômico do governo para o país.

Desde 1879, o BB foi autorizado a realizar operações de câmbio, como intermediário do Governo, no país e no exterior. Entretanto eram os bancos estrangeiros que efetivamente controlavam esse ramo de negócios, operando com as disponibilidades do país no exterior, bem como com negócios de exportação.

A estruturação da Carteira de Câmbio do BB, em 1900, com a função reguladora do câmbio, deu maior estabilidade a esse mercado, freando as constantes flutuações especulativas. A reestruturação do banco, em 1905, consolidou a posição da Carteira de Câmbio que, atendendo à política de estabilidade cambial do governo, tinha como função normatizar e definir a política de câmbio de moedas estrangeiras no país, ser caixa de reservas e fiscalizar o câmbio em outros bancos.

Em 1941, foi criado no Banco do Brasil um órgão para tratar das questões relativas ao comércio exterior. Pelo Decreto-lei 3.293, de 21.05.1941, foi criada a Carteira de Exportação e Importação (Cexim), com o objetivo de apoiar e incentivar as exportações e otimizar as importações, de acordo com as necessidades do país. A Cexim foi reestruturada e transformada na Carteira do Comércio Exterior (Cacex) pela Lei 2.145, de 29.12.1953, passando a ter campo de ação mais amplo.

A Cacex, mesmo sendo organizacionalmente uma carteira do Banco do Brasil, foi criada por lei e apresentava aspectos distintos das demais. Não se subordinava totalmente à presidência do BB, mas apenas lhe obedecia em assuntos administrativos. A Cacex, em certo sentido, foi um órgão governamental que auxiliava na elaboração da política de comércio exterior, acompanhava e elaborava parte das

estatísticas para o setor, promovia e financiava as exportações e controlava as importações.

A partir da Reforma Bancária de 1964, a carteira de câmbio do BB, que antes operava por conta e risco do Tesouro Nacional, foi autorizada em março de 1965 a trabalhar por conta própria. O Banco do Brasil ficou com atividades cambiais próprias de banco comercial e o Banco Central com a parte normativa do câmbio.

O Fundo de Financiamento à Exportação (Finex), criado pela Lei 5.025, de 10.06.1966, e administrado pela Cacex, permitiu a implementação de vários programas de financiamentos à exportação. O Proex substituiu o Finex.

As dependências do Banco implantadas no exterior até 1973 tinham como objetivo principal incrementar e apoiar as exportações brasileiras. O banco era proibido de participar de qualquer operação de crédito internacional que tivesse a participação ou aval do Tesouro Nacional. Sua participação na captação de recursos externos era moderada. Com a suspensão desse impedimento, pelo Decreto-lei 1.312, de 15.02.1974, o Banco passou a ser, por meio de sua rede externa, um agente muito importante de captação de recursos externos para o Governo brasileiro.

Para financiar as atividades agropecuárias, as operações destinam-se a custeio, comercialização e investimento. O custeio contempla a aplicação de recursos no ciclo produtivo: formação de culturas, realização de serviços e aquisição de insumos, sementes, defensivos etc. A comercialização cobre as despesas referentes à colheita, estocagem e venda de produtos. O investimento refere-se às aquisições de máquinas e equipamentos, construções, formação de lavouras de longa duração etc.

A primeira linha de crédito destinada ao financiamento da atividade rural surgiu em 1888. Disponibilizada pelo Banco do Brasil, esse suporte financeiro surgiu com a finalidade de financiar o assentamento de colonos europeus nas fazendas de café.

A criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (Creai), em 1937, atendia a uma reivindicação antiga e importante dos produtores e industriais brasileiros. A assistência financeira direta à agricultura, à pecuária e à indústria passou a ser uma das áreas de atuação do Banco.

Em sua atividade de aplicação de recursos, as instituições têm como referência a origem dos recursos (*funding*). Valem-se dos recursos captados para aplicação de acordo com critérios da própria instituição (recursos livres) e definidos pelo CMN (recursos controlados). No Banco do Brasil, recursos do sistema BNDES, de fundos financeiros e de desenvolvimento e do Tesouro Nacional são utilizados para uso em determinados tipos de operação de crédito.

O financiamento de longo prazo destinado às importações brasileiras de máquinas, equipamentos e serviços é viabilizado por meio de recursos oriundos de banqueiros no exterior.

Os financiamentos ao segmento agropecuário são viabilizados com recursos que estão disponíveis em toda a rede bancária: depósitos a vista, com parcela obrigatoriamente destinável ao setor, sistema BNDES e Funcafe. Outros recursos estão disponíveis apenas nos bancos oficiais federais: depósitos de poupança, com parcela obrigatoriamente destinável ao setor; fundos constitucionais de financiamento, FCO, no caso do BB; Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e alocações específicas do Tesouro Nacional.

O sistema BNDES é formado Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e por suas subsidiárias Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame) e BNDES Participações S/A (BNDESPar). O BNDES é responsável pela política de investimentos de longo prazo do Governo Federal, sendo a principal instituição de fomento do País.

O BNDES tem como objetivos impulsionar o desenvolvimento econômico e social, fortalecer o setor empresarial, promover o desenvolvimento integrado das atividades agrícolas, industriais e de serviços e promover o crescimento e a diversificação das exportações. Para consecução desses objetivos, conta com um conjunto de fundos e programas especiais.

Os recursos para financiamentos do BNDES provêm de recursos próprios, do FAT, do PIS/Pasep e de recursos externos obtidos de instituições multilaterais de crédito ou captação de bônus.

O Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) é um fundo de desenvolvimento, criado pela Lei 7.827, de 27.09.1989, que também criou os Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO).

Os recursos do FCO são utilizados para promover o desenvolvimento de atividades produtivas da região Centro-Oeste. Os financiamentos destinam-se ao setor agropecuário (FCO Rural) e aos setores mineral, industrial, agroindustrial, turístico, comercial e de serviços (FCO Empresarial).

Os recursos do Fundo são provenientes do Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza e do Imposto sobre Produtos Industrializados, além de receitas geradas com a aplicação de valores do próprio fundo.

O Banco do Brasil, além de exercer a função de administrador dos recursos do Fundo, atua também como agente financeiro, sendo responsável pela definição de normas, procedimentos e condições operacionais.

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é um fundo especial instituído pela Lei 7.998, de 11.01.1990, que tem como principal fonte de recursos as contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep). O objetivo do FAT é promover o emprego e a empregabilidade e financiar programas de desenvolvimento econômico.

As principais ações para a promoção do emprego, financiadas com recursos do FAT, estão estruturadas em torno do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf). Ao amparo desses programas são disponibilizadas linhas de crédito, cujos recursos são internalizados no Banco do Brasil na forma de depósitos especiais, criados pela Lei 8.352, de 28.12.1991.

Na execução do Proger, o Banco oferece linhas de crédito nas modalidades Urbano e Rural, voltadas ao atendimento de micro e pequenas empresas, cooperativas, trabalhadores do setor informal da economia e trabalhadores rurais. Os recursos são destinados a custeio e investimento que proporcionem a geração ou manutenção de emprego e renda, viabilizando o desenvolvimento sustentado das micro e pequenas empresas e trabalhadores rurais de baixa renda.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi criado pelo Decreto 1.946, de 28.06.1996. Tem como finalidade promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.

Entre as operações realizadas com recursos de fundos constitucionais e de desenvolvimento pelo Banco do Brasil, destacam-se o Banco da Terra e o Funcafe.

O Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra) foi criado pela Lei Complementar 93, de 04.02.1998, com a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural. São beneficiários do Fundo os trabalhadores rurais não-proprietários ou cuja renda seja insuficiente para o sustento familiar. A receita que constitui o Fundo é usada na compra de terras e na implantação de infra-estrutura em assentamento rural.

Os recursos do Banco da Terra tem origem em parcela de valores de contas de depósitos não recadastradas, BNDES, títulos da dívida agrária, recursos públicos e das instituições financeiras, doações e valores retornados dos financiamentos.

O Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafe), criado pelo Decreto-lei 2.295, de 21.11.1986, destina-se ao financiamento, modernização, incentivo à produtividade da cafeicultura, da indústria do café e da exportação; ao desenvolvimento de pesquisas, dos meios e vias de transportes, dos portos, da defesa do preço e do mercado, interno e externo, bem como das condições de vida do trabalhador rural.

O Funcafe tem como fontes de recursos a quota de contribuição devida nas exportações de café, doações e receitas geradas com os valores do fundo.

O Banco do Brasil atua também no mercado de capitais como gestor de seus próprios recursos ou como administrador de recursos de terceiros. Os instrumentos utilizados na administração de recursos de terceiros são os fundos de investimento e a administração de carteiras.

Os fundos de investimento são constituídos sob a forma de condomínio aberto

e representam a reunião de recursos destinados à aplicação em carteira diversificada de títulos e valores mobiliários. Propiciam aos seus condôminos valorização de cotas, a um custo global mais baixo do que seria obtido individualmente, ao mesmo tempo que tais recursos constituem fonte de investimento em capital das empresas.

O Banco do Brasil iniciou suas atividades no mercado de títulos em 1986 por meio de sua distribuidora de títulos e valores mobiliários, em função de novos mercados, em que passou a atuar a partir da extinção da conta movimento.

O Banco do Brasil utiliza instrumentos financeiros para intermediar operações, proteger suas posições ativas, representativas de bens e direitos; e passivas, representativas de obrigações. Para tanto, participa de captações e aplicação de recursos junto a outras instituições financeiras e no mercado de capitais.

Os depósitos interfinanceiros são uma forma de transação que ocorre exclusivamente entre as instituições financeiras. As operações são lastreadas pelo Certificado de Depósito Interbancário (CDI) e atendem à demanda de recursos dos participantes do sistema.

As captações no mercado aberto, *open market*, dizem respeito à negociação de títulos públicos no mercado secundário. Os títulos públicos, vendidos originalmente pelo Banco Central no mercado primário são posteriormente renegociados entre as instituições financeiras no mercado secundário.

Os recursos das instituições financeiras podem ser aplicados em títulos e valores mobiliários: títulos da dívida pública, títulos de propriedade (ações), títulos de dívida (debêntures), fundos de investimento etc.

O Banco do Brasil também atua no mercado de seguridade: títulos de capitalização, previdência e seguros. O BB começou a operar no segmento de títulos de capitalização em outubro/1995; no segmento de previdência privada, em novembro/1994; no segmento de seguros de veículos, a partir de setembro/1997; e no segmento de seguros de vida, a partir de 1996.

Os títulos de capitalização são uma alternativa para o poupador com a qual pode receber, por meio de sorteios, valor superior àquele pago pelo título. Somente

uma parcela do valor aplicado é resgatada ao final com pagamento de juros. O resgate do título está sujeito à carência para resgate, e resgate antes do término do plano está sujeito a decréscimo no valor previsto originalmente.

Planos de previdência orientam-se pelo oferecimento de complementação de aposentadoria a seu investidor. Na operação de seguro, uma das partes (segurador) assume um risco e obriga-se a indenizar outra parte (segurado) no caso de ocorrer o evento futuro, possível e incerto, previsto em contrato.

O Banco atua no *underwriting*, em que, como intermediador, realiza a colocação (lançamento) ou distribuição de ações, debêntures ou outro título representativo de obrigação das empresas. Age também na estruturação de operações (*project* e *corporate finance*), em que proporciona soluções financeiras personalizadas às empresas, propiciando o financiamento de longo prazo, passando a atuar não só como intermediário, mas também como estruturador de projetos, notadamente no setor de infra-estrutura.

4.2 A economia brasileira após o Plano Real

Esta subseção se concentra em apresentar as transformações que ocorreram no ambiente em que atua o Banco do Brasil, notadamente no período posterior ao Programa de Estabilização Econômica – o Plano Real, de 1994. Cabe aqui destacar o comportamento do agronegócio, tendo em conta a especial relação comercial do Banco com esse segmento. As mudanças ocorridas no segmento bancário e a dinâmica de atuação dos participantes também são apresentadas¹.

4.2.1 O Plano Real

Após décadas de inflação, culminando com períodos de hiperinflação na década de 1980 e início da década seguinte, o Brasil alcançou estabilidade com a introdução do Plano Real em junho de 1994. Depois de atingir taxas mensais

¹ Estas informações foram obtidas, quando não explicitada outra fonte, do *site* do Banco Central.

superiores a 40% no primeiro semestre de 1994, elas rapidamente caíram para 0,6% em dezembro de 1994. De 1996 a 2002, a inflação anual (medida pelo IPCA, Índice de Preços ao Consumidor Amplo) manteve-se entre 1,7% e 12,5%.

O Plano Real teve como propósito conter o avanço dos preços por meio da limitação da expansão da base monetária, do ajuste fiscal e da âncora cambial. Partindo-se do sistema de indexação, a Unidade Real de Valor (URV), chegou-se à nova moeda, o Real. Com essa moeda, o governo adotou uma política monetária restritiva. As taxas de juros mantiveram-se elevadas, como forma de conter o consumo, atrair capital externo e reduzir o déficit do setor público (BAER, 2002).

A taxa de câmbio tornou-se o principal instrumento da política econômica. Foi mantida a abertura da economia, iniciada em 1990, com redução de tarifas, eliminação de reserva de mercado e remoção de estímulos às exportações. Objetivou-se o aumento da eficiência da economia por meio da concorrência estrangeira e a entrada de investimentos estrangeiros diretos.

A economia brasileira sofreu adversidades com as crises que abalaram o México (final de 1994 e início de 1995), a Ásia (1997) e a Rússia (1998). Com a rápida solução da crise mexicana, a pressão especulativa sobre o Real diminuiu, e a política de taxas cambiais elevadas foi mantida até 1998. Em janeiro de 1999, tendo em conta que as elevadas taxas de juros não podiam impedir a saída de capital, o governo permitiu que as taxas de câmbio flutuassem livremente, resultando na desvalorização do Real. Em 2001, desequilíbrios na economia da Argentina e os ataques terroristas aos Estados Unidos afetaram o câmbio e as exportações.

4.2.2 Desempenho da agropecuária

O Plano Real trouxe mudanças significativas para o segmento do agronegócio. Inicialmente, a estabilização levou a uma expressiva queda no crédito à agricultura. Muitos produtores tornaram-se mais seletivos quanto aos produtos cultivados,

concentrando-se naqueles sobre os quais tinham maior controle e apoio tecnológico. A queda da inflação também levou muitos produtores agrícolas a uma situação precária, em função da correção monetária de suas dívidas, que foi maior do que o aumento dos preços de seus produtos.

Com a diminuição do crédito subsidiado, teve lugar no Brasil um novo modelo, no qual o setor agrícola passou a integrar um sistema de distribuição crescentemente influenciado pelas cadeias de supermercados e pela agroindústria. Esse sistema integrado, que também inclui comerciantes, processadores de *commodities* e setores de insumos agrícolas, tornou-se a principal fonte de financiamento, substituindo as fontes de crédito público que diminuíram.

Em 2002, a agroindústria obteve uma taxa de crescimento de 7,9%, bem acima da obtida pela indústria nacional, de 2,4% no mesmo ano. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa alcançada pela agroindústria é a maior marca de uma série observada desde 1991. Esse desempenho é atribuído à safra de grãos obtida em 2002, aos ganhos de produtividade obtidos na indústria e na agricultura e à desvalorização cambial combinada aos esforços de abertura de novos mercados (GASQUES; BASTOS, 2003).

O comportamento desses fatores se refletiu, também, no crescimento e no desempenho da agropecuária brasileira, que obteve em 2002 uma taxa de crescimento de 4,6%, que se situa abaixo da observada para a agroindústria, mas, historicamente, representa um percentual elevado.

No período de 1990 a 2002, a agropecuária cresceu a uma taxa anual média de 3,18%. Nesse período, as maiores taxas de crescimento ocorreram nos últimos anos do período (de 1997 a 2002), quando o PIB (Produto Interno Bruto) agropecuário cresceu além do PIB total.

A produção de grãos teve desempenho satisfatório no período 1998-2002. Os volumes físicos obtidos para as principais lavouras passou de 75,47 milhões de toneladas para 97,65 milhões, o que significa um acréscimo de 30,5%. Esse aumento de produto implicou, também, razoável crescimento da produção por habitante, que se elevou em 35,2% entre 1996 e 2002.

O crescimento da produção de lavouras, motivado por situações favoráveis de preços internos e da taxa de câmbio, trouxe aumento da renda interna da agricultura, valor bruto da produção de lavouras. Entre os anos de 2000 e 2002, o acréscimo real do valor da produção de lavouras foi de R\$5,6 bilhões.

O aumento de produtividade da agricultura brasileira nas décadas de 1980 e 1990 originou significativa queda no emprego e no número de estabelecimentos agrícolas. Entre 1985 e 1996, o emprego na agricultura caiu 23%, enquanto sua produção total aumentou 30%. Para solucionar o aumento do desemprego agrícola, o governo acelerou seu programa de reforma agrária em meados da década de 1990, distribuiu terras para mais de 200 mil famílias e criou um crédito especial para mais de 700 mil estabelecimentos agrícolas.

A estrutura agrária brasileira, de 1970 a 1995, apresenta poucas mudanças em estabelecimentos de 100 hectares ou menos. Em 1970, sua participação no total de estabelecimentos era de 90,8% e na de terras cultivadas era de 23,5%; em 1995, elas representavam 89,3% dos estabelecimentos, controlando 20% das terras cultivadas.

No outro extremo, estabelecimentos agrícolas com 1.000 hectares ou mais respondiam por somente 0,7% do total de estabelecimentos, controlando 39,5% das terras cultivadas; em 1995, elas respondiam por 1% dos estabelecimentos, controlando 45,1% das terras cultivadas. Houve, portanto, considerável aumento na concentração de estabelecimentos.

No intervalo de 25 anos, entre 1970 e 1995, crescente proporção de terra cultivada foi explorada por administradores profissionais, o que revela ampliação gradativa da agroindústria no setor agrícola.

A retomada do crédito para investimento, na segunda metade dos anos 1990, contribuiu para o crescimento da agricultura. O crédito ficou praticamente esgotado durante os anos 1980 e parte dos anos 1990, quando as taxas de inflação eram extremamente elevadas. A retomada do crédito de investimento pelo BNDES possibilitou a expansão da demanda de máquinas agrícolas no país.

4.2.3 Mudanças no sistema financeiro

A estabilidade alcançada com o Plano Real também resultou em transformações significativas no sistema bancário. Até então, a inflação beneficiara os bancos brasileiros, uma vez que lhes permitiu obter receitas pagando taxas de juros reais negativas ou baixas sobre o excesso de captações acima dos limites da reserva bancária. Reduziu o valor real de seus passivos, diminuindo a probabilidade de insolvência. Acrescentou liquidez, ao facilitar o pagamento das dívidas aos tomadores de empréstimos.

Os bancos ganharam grandes somas de dinheiro com base no *float*. Esse recurso consistia nos ganhos obtidos a partir da retenção, por alguns dias, dos valores devidos pelos bancos a seus clientes, relativos a recebimento de impostos, carnês e cobrança etc. Os bancos utilizavam esses recursos quase gratuitos para investir em títulos de curto prazo, que pagavam taxas de juros elevadas (NÓBREGA, 2000).

Durante os anos 1990-1994, os bancos auferiram lucros expressivos com operações de tesouraria (arbitragem sobre taxas de juros e moedas) e do *float* sobre serviços bancários básicos. As “receitas de inflação” eram responsáveis por mais de um terço das receitas operacionais do setor bancário em 1990 e 1993 e mais de 41% das receitas em 1991 e 1992.

À medida que a inflação aumentava na década de 1980 e início da seguinte, os bancos privados e estatais expandiram-se rapidamente. Embora os métodos cada vez mais sofisticados de indexação de títulos de governo ajudassem a modernizar o sistema financeiro, as tendências inflacionárias induziam os bancos privados e estatais a conceder empréstimos cada vez mais arriscados.

As receitas decorrentes da inflação reduziram-se rapidamente com a queda inflacionária e, em 1995, tinham papel desprezível no balanço patrimonial dos bancos. Com a estabilização da economia, a lucratividade dos bancos passou a depender cada vez mais de operações de empréstimos e receitas sobre prestação de serviços.

À medida que a inflação encolhia, o mesmo acontecia com o papel do sistema financeiro na economia brasileira. Segundo estatísticas do IBGE, a participação do

sistema financeiro no PIB caiu mais de 50%: de 15,61% em 1993 para 6,94% em 1995.

Embora o fim das altas taxas de inflação tenha lançado enormes desafios para os bancos brasileiros, eles foram ajudados, inicialmente, pelo aumento nos gastos do consumidor e pela demanda por crédito. O período imediato pós-estabilização foi marcado por uma expansão econômica movida por uma explosão de consumo. O crédito bancário para indivíduos deu um salto de mais de 180% em 1994.

O aumento da demanda por crédito auxiliou os bancos no período imediato, mas criou dificuldades de longo prazo para o sistema bancário. No novo ambiente de inflação baixa e demanda por crédito elevada, os bancos concederam crédito e aumentaram sua exposição aos riscos.

No final do primeiro trimestre de 1995, diante das dificuldades de uma conta corrente em declínio e comprometido em defender seu regime de taxa cambial fixa, o Banco Central foi obrigado a aumentar significativamente as taxas de juros. A taxa de mercado interbancário aproximou-se dos 70%, exercendo enorme pressão sobre os bancos. O aumento das taxas de juros de curto prazo levou à recessão econômica, a uma onda de inadimplências e falências e a períodos difíceis para os bancos. Empréstimos vencidos saltaram de 5,75% do total de empréstimos na primeira metade de 1994 para cerca de 17% na segunda metade de 1995.

O aumento de empréstimos vencidos surtiu um efeito especialmente desestabilizante nos bancos públicos. Esses bancos praticaram o rolamento de empréstimos vencidos do Estado e acumularam ativos problemáticos. Concederam crédito prescindindo de métodos criteriosos de risco e foram duramente atingidos quando a explosão de consumo chegou ao fim. A carteira de operações de crédito deteriorou-se significativamente, à medida que o setor privado encontrava dificuldades cada vez maiores em pagar os empréstimos.

Em doze bancos estatais, as perdas foram superiores a R\$ 1 bilhão no período de 1994-1995, sendo que os empréstimos vencidos ao setor público foram responsáveis por 5% do total de empréstimos. Os quatro bancos federais perderam perto de R\$ 5 bilhões em 1995, à medida que os fundos por empréstimos perdidos

para o setor privado aumentaram de 8,6% em 1995 para cerca de 14% em 1996.

Para lidar com os problemas dos bancos estatais e privados, o Banco Central utilizou quatro instrumentos: a) recapitalização; b) fusão e aquisição; c) reestruturação e vendas; d) liquidação. Entre a introdução do Plano Real e o final de 1997, o Banco Central interveio em 43 instituições financeiras, seja liquidando-as, seja colocando-as em Regime de Administração Especial Temporária, seja sob outra modalidade. Além disso, numa tentativa de fortalecer o sistema bancário pela injeção de capital novo, o Governo brasileiro abriu o sistema bancário à participação estrangeira direta.

Tomando-se o universo de instituições que estavam funcionando em dez/1988 e as que foram autorizadas a funcionar durante o período 1989-2000, encerraram atividades 115 bancos. Desse universo, 15% foram incorporados e 15% se transformaram em outro tipo de instituição financeira, mantendo seus ativos dentro do sistema financeiro. Por outro lado, 45% das instituições sofreram processos de intervenção ou liquidação e 25% tiveram suas autorizações canceladas.

O mais notável uso do instrumento de recapitalização ocorreu em 1996, por meio do auxílio ao Banco do Brasil, que sofrera perdas de mais de US\$ 12 bilhões no período de 1995-1996. A parte mais importante do plano de auxílio do governo foi uma recapitalização de cerca de US\$ 8 bilhões financiados pelo Banco Central (US\$3,9 bilhões), por ações de empresas estatais (US\$2,9 bilhões) e pelo fundo de pensão do Banco (US\$1,2 bilhão). O plano de recapitalização também foi aplicado a bancos estatais com a intenção explícita de reestruturá-los e privatizá-los.

O instrumento de fusões e aquisições foi desenvolvido pelo Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), introduzido em novembro de 1995. O Proer ofereceu incentivo fiscal e facilidades de crédito para estimular a rápida consolidação do setor bancário. Concedeu-se ao banco comprador ampla linha de crédito a taxas de juros abaixo do mercado para adquirir o novo banco, disponibilizada por uma linha oficial do Banco Central e de dois bancos federais: Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Além disso, o banco comprador podia absorver as perdas financeiras do banco adquirido em seu balanço patrimonial por meio de deduções fiscais.

A opção de reestruturação e venda foi elemento importante no processo da reforma dos bancos estaduais. O governo federal formalizou tal processo com a introdução do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes). A intenção expressa do Proes era a de reduzir o papel do setor público no sistema financeiro, seja pela privatização, seja pela extinção de tais instituições, seja pela transformação dos bancos estatais em instituições não-financeiras ou agências de desenvolvimento.

Entre 1988 e 2000, as intervenções do governo em bancos públicos e privados provocaram significativa redução dos participantes no sistema financeiro. Em dez/1988, existiam 29 bancos públicos federais e estaduais e, ao final de 2000, restavam 16 desses bancos: oito deles haviam sido privatizados e o restante havia encerrado suas atividades. Essa redução se deu mais no número de instituições que em valores de participação de ativos do setor público no grupo bancário. O peso do setor público nos ativos dos bancos não sofreu uma redução tão drástica. De 33,53%, em dez/1988, reduziu-se para 24,33% em dez/2000, permanecendo o Banco do Brasil como detentor da maior participação.

A participação do capital estrangeiro no sistema financeiro brasileiro aumentou. No período 1988-2000, houve crescimento do número de instituições sob controle estrangeiro e aumento mais que proporcional de sua participação no controle dos ativos. O percentual de controle estrangeiro sobre os ativos do grupo de bancos em dez/1988 era de 9,62%, passando a 33,11% em dez/2000. Dentre as instituições adquiridas por grupos estrangeiros, no período de 1988 a 2000, apenas 35% dos ativos pertenciam a instituições públicas privatizadas.

4.2.4 Dinâmica da participação no sistema financeiro

Enfocando o período de 1997 a 2002, verifica-se que os bancos de controle estrangeiro, incluídas as filiais de bancos estrangeiros, mais que dobraram sua participação percentual no patrimônio líquido total do segmento bancário brasileiro nos cinco primeiros anos: de 14,29% para 30,72%. Em 2002, a participação pouco se alterou, alcançando 32,89%.

No mesmo período, os bancos privados nacionais, incluídos os bancos com participação minoritária estrangeira, pouco alteraram sua participação relativa no total do patrimônio líquido do segmento, sofrendo pequena redução de 51,82% para 48,66%. Diferentemente, a participação percentual dos bancos públicos, exceto Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, no patrimônio líquido total do segmento bancário sofreu considerável redução: de 11,49% para 4,6%.

Os dois maiores bancos públicos do País – Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal – reduziram drasticamente suas participações relativas no patrimônio líquido do setor. Entre 1997 e 2002, a Caixa reduziu a menos da metade sua participação: de 9,09% para 3,91%. O Banco do Brasil reduziu a sua de 11,76% para 7,77%.

Em relação ao total dos ativos do segmento bancário, o comportamento dos bancos estrangeiros ou de controle estrangeiro também espelha os investimentos realizados em aquisições. Entre 1997 e 2001, esse segmento elevou em cerca de 2,5 vezes sua participação relativa nesse item, de 12,82% para 29,86%, sofrendo pequena redução em dez/2002, para 27,38%.

O segmento de bancos privados nacionais manteve em dez/2002 praticamente inalterado o percentual de participação nos ativos totais do sistema bancário, em 36,93%, embora tivesse experimentado no período pequenos movimentos de perda (33,11%, em 1999) e de aumento (37,21%, em 2001) de participação.

O segmento de bancos públicos, à exceção do Banco do Brasil, perdeu posições no total dos ativos do sistema bancário entre 1997 e 2002. O segmento de bancos estaduais reduziu sua participação no total de ativos do sistema bancário no período em virtude do processo de privatização. A Caixa Econômica Federal, que entre 1997 e 1999 elevou sua fatia nos ativos totais do sistema, de 16,57% para 17,06%, sofreu redução desse patamar para 10,97% em 2001, em decorrência do processo de ajuste a que foi submetida naquele ano, esboçando recuperação em dez/2002 (11,66%).

O Banco do Brasil vem aumentando gradativamente sua posição, elevando-a

de 14,42%, em 1997, para 17,12%, em 2002, a despeito de pequena oscilação no período.

Em relação ao total de depósitos do sistema bancário brasileiro, os bancos estrangeiros ou de controle estrangeiro quase triplicaram sua participação entre 1997 e 2002 – de 7,54% para 19,82%. Os bancos privados nacionais acusaram pequena elevação em sua participação nesse item, saindo de 32,85% para 36,60% no período.

Nesse mesmo período, os bancos públicos, à exceção da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, reduziram drasticamente sua posição nos depósitos totais do sistema bancário de 17,09%, em 1997, para 7,41%, em 2002, como reflexo do processo de privatização. Quanto à Caixa, a instituição viu diminuir sua participação nesses depósitos de 24,05%, em 1997, para 16,92%, em 2002. A Caixa é a maior captadora de depósitos de poupança do País. O Banco do Brasil, por seu lado, manteve sua posição relativa no total dos depósitos captados pelo sistema bancário brasileiro, oscilando em torno de 18,5% entre 1997 e 2002.

Relativamente às operações de crédito, uma vez mais se mantém a tendência acima retratada. Os bancos estrangeiros ou de controle estrangeiro também triplicaram sua participação no total das operações de crédito, deferidas pelo sistema bancário nacional, saltando de 11,71%, em 1997, para 29,94%, em 2002. Os bancos privados nacionais tiveram comportamento bastante instável no período (em torno de 35%), elevando sua posição de 35,35%, em 1997, para 39,73% em dez/2002.

No segmento público, afora a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, que teve reduzido o número de bancos em virtude do processo de privatização, a redução de sua fatia no total das operações de crédito foi de mais de 50%, caindo de 10,30%, em 1997, para 4,78%, em dez/2002. No período, houve significativa redução das operações de crédito deferidas pela Caixa, o que reduziu sua posição no total dos créditos concedidos pelo sistema bancário de 30,93%, em 1997, para 7,61%, em dez/2002. A Caixa é a maior financiadora de empreendimentos imobiliários do País. O Banco do Brasil elevou sua posição de 10,97%, em 1997, para 16,17%, em dez/2002.

Em suma, esses números refletem a mudança na estrutura do sistema financeiro, caracterizada basicamente pela maior participação do capital estrangeiro

em instituições financeiras nacionais, a partir de políticas de flexibilização das regras de acesso desse capital ao mercado nacional, iniciadas com o Plano Real, passando pela aquisição de instituições financeiras nacionais por grupos estrangeiros, até mesmo mediante sua habilitação ao programa de privatização de instituições financeiras públicas.

A expectativa com a adoção de tais políticas era de que o ingresso de instituições estrangeiras trouxesse maior dinamismo ao mercado bancário brasileiro. Os novos competidores representaram forte elemento indutor à capitalização das instituições nacionais, à racionalização de custos, à realização de maciços investimentos em tecnologia, principalmente em informática, ao aumento de produtividade e à melhoria do atendimento ao público, indispensável fator na fidelização de clientelas.

As empresas nacionais do setor demonstraram alto poder de competitividade, a ponto de, já a partir de 2001, o capital externo tornar-se mais seletivo quanto aos investimentos no mercado nacional, em face dos altos custos implícitos. Algumas instituições estrangeiras têm optado até mesmo por deslocar seus investimentos iniciais, com marca própria no País, para participações em bancos brasileiros já consolidados no mercado.

Em dezembro de 2002, do total de 245 instituições que possuíam recursos estrangeiros em seu patrimônio, 64,49% eram por eles controlados, detendo mais de 50% do seu capital votante. Esse percentual é inferior ao verificado em dezembro de 2001, quando 68,21% desse segmento era controlado por capitais externos. Embora a redução não seja significativa, ratifica a inferência de que os investimentos estrangeiros no sistema financeiro não estão sendo dirigidos para novas aquisições, mas para a consolidação da posição alcançada. Esse indicador também demonstra que, se há aumento da aversão a riscos por parte de capitais externos em relação às economias ditas emergentes, tal fato não se materializa em relação ao sistema financeiro brasileiro.

A estrutura atual do sistema financeiro nacional foi definida principalmente pela lei da reforma bancária (Lei 4.595/1964), lei do mercado de capitais (Lei 4.728/1965),

lei da Comissão de Valores Mobiliários (Lei 6.385/1976) e lei dos bancos múltiplos (1988). Do enfoque de 1964, assentado na visão de um sistema financeiro formado por instituições especializadas, condicionadas a praticar uma faixa restrita de operações, chegou-se, pela lei de 1988, a um tipo constituído pelos bancos múltiplos, capazes de oferecer todos os serviços financeiros.

Após a legislação de 1988, houve expansão do sistema bancário, fazendo com que o número de instituições (caixas, bancos comerciais e múltiplos) mais que dobrasse, alcançando 246 bancos em dez/1994. A partir de então, essa quantidade foi sendo reduzida gradativamente, chegando a 167 instituições ao final de 2002.

4.3 A estratégia da organização sob estudo

Nesta subseção, analisa-se a estratégia do Banco do Brasil relativamente à gestão de recursos humanos e materiais (priorizando o estudo de recursos tecnológicos e da rede de distribuição), de produtos e serviços, de relacionamento com a clientela e de relacionamentos institucionais.

As observações apresentadas têm por base os dados obtidos em documentos oficiais da organização, que foram confirmados ou complementados por meio de entrevistas com dirigentes.

4.3.1 Estratégias de recursos

O Banco do Brasil prioriza a otimização da produtividade de seu pessoal. Suas ações voltaram-se, inicialmente, para reduzir o número de trabalhadores, buscando diminuir as despesas com os empregados, reduzir a relação entre estagiários e o total de funcionários e as despesas com horas de trabalho extraordinárias.

Para tanto, incentivou o desligamento voluntário por meio do Programa de Desligamento Voluntário (PDV), lançado em 1995, e promoveu a realocação de funcionários. Em 1994, o Banco contava com 119,4 mil funcionários e 23,7 mil

estagiários. O quadro sofreu reduções até 1999. A partir de 1998, voltou a realizar concursos e contratar novos funcionários. Ao final de 2002, contava com 78,6 mil funcionários e 9,6 mil estagiários.

A empresa instituiu novo sistema de retribuição para os funcionários em 1997. Reformulou os planos de cargos e salários e de cargos comissionados e definiu novos salários e comissões, tendo como referência os valores praticados no mercado. Eliminou as promoções automáticas por tempo de serviço e padronizou os valores percebidos no exercício de funções comissionadas.

Em 1998, implantou a participação dos empregados nos lucros e resultados. A partir desse ano, os funcionários passaram a ser contratados em padrões salariais e de benefícios com menos vantagem do que os demais empregados. O custo médio mensal do novo funcionário passou a ser 52,1% menor que do funcionário já empregado e na mesma posição.

O Banco volta-se para a capacitação e o desenvolvimento de seus profissionais. Implantou em 1996 o Programa Profissionalização, por meio do qual prioriza a atualização teórica e prática dos funcionários, a formação de novos gestores, a realização de cursos de especialização em parcerias com universidades e centros de treinamento de mercado e a concessão de bolsas de estudo para graduação e pós-graduação.

O Banco procura mobilizar os funcionários no sentido de reverter o diagnóstico de “falta de autonomia, lentidão, insuficiente descentralização de decisões, excesso de níveis hierárquicos e alguns traços da cultura organizacional. Além disso, sem querer esgotar a lista, [conta-se] o fato de o Banco ser pivô de múltiplos interesses em conflito” (BANCO DO BRASIL, 1997).

A Empresa busca disseminar entre seus funcionários que valoriza determinado tipo de profissional, qual seja, aquele que detém criatividade para atuar no cenário de estabilidade econômica, capacitação e versatilidade para responder ao mercado, antecipar-se às suas expectativas e surpreendê-lo.

A organização articula a idéia de correlação entre desempenho e suas conseqüências, entre talentos e oportunidades, entre níveis de decisão, de

responsabilidade e de retribuição. Trata de difundir a idéia de que não é possível igualar desinteressados e batalhadores, favorecer a mediocridade e punir o mérito.

A capacitação é dirigida para a promoção de resultados, para o desenvolvimento de produtos e para a realização de negócios rentáveis, em proporções e em quantidades crescentes. Metas operacionais são utilizadas para nortear o trabalho.

Eu acho que no banco, depois daquela virada de 95, em que houve um processo duro, vamos dizer assim, um processo pesado, em que a profissionalização, principalmente de quem passou por aquele processo, quem não passou, não viu, quem viu aquele processo percebeu que o Banco do Brasil deu uma guinada em termos de profissionalização no seu quadro muito grande. Então, quem passou por aquele processo de profissionalização, viu tudo o que o banco oferece em termos de capacitação, de treinamento e tudo mais.

A empresa incentiva a capacitação profissional, o aumento de desempenho e de produtividade dos empregados. Altera o sistema de recompensas e de promoções para aproximar as práticas do Banco do Brasil às do mercado. Com isso, busca-se a redução da folha de pagamento e o aumento da eficiência organizacional. Essa postura coaduna com o que RAMOS (1981) define como a eficiência de uma economia, que pode ser objetivamente avaliada em termos de lucros e/ou da relação custo/benefício

A gente tem que contratar por concurso, o que traz uma boa qualificação de mão-de-obra. Embora tenhamos patinado por dez anos, eu particularmente acho essa expressão muito representativa do período de crise existencial do Banco do Brasil. Com o fim da conta movimento, ele começou olhar mais para o mercado. Quando ele começou a olhar para o mercado, esse corpo funcional conseguiu responder bem.

A excelência do quadro de pessoal, tido como incorruptível, disciplinado e dotado de princípios éticos, é valorizada. Mas, diferentemente do passado, a remuneração deixou de ser uma diferença em relação ao mercado. As mudanças levaram o quadro funcional a reflexões e questionamentos. O Banco busca estimular os funcionários a enfrentar os desafios de levar o Banco a competir pelos recursos do mercado e alcançar resultados financeiros positivos.

Os valores maiores do funcionário dentro do Banco do Brasil, acho que eles comungam bem a ação de negócio, porque eles sabem que o seu salário hoje é bancado fundamentalmente pelo seu trabalho, e não por um fundo a descoberto como já foi no passado, porque a necessidade de tirar dinheiro do mercado é uma necessidade orçamentária, sem o que você não ganha, você não consegue manter a empresa em pé. Os funcionários têm essa consciência de que eles têm que ocupar esse papel, entender do negócio e trabalhar com competência. Ao mesmo tempo, eles olham para a sociedade brasileira e eles vêem a responsabilidade histórica dessa empresa.

A atuação dos funcionários em programas sociais contribui para que o Banco seja reconhecido como empresa que tem compromisso com as comunidades e com o País. A empresa busca incentivar, reconhecer e apoiar o envolvimento voluntário dos funcionários em atividades que visam à melhoria da qualidade de vida das pessoas da comunidade.

As ações sociais do Banco que, há muitos anos, já existe, e não é de agora o programa Fome Zero, mas é um programa antigo. O Banco do Brasil, desde aquela campanha do Betinho, o Banco do Brasil vem-se engajando na maioria das cidades onde ele está presente, tem o comitê de combate à fome. E não morreu em momento algum nas mais diferentes situações em que passou o País. Aquela semente plantada lá pelo Betinho não morreu em tempo nenhum. É o tempo todo nesses dez anos sem faltar um mês sequer do Banco do Brasil, a equipe de funcionários da infra-estrutura, da agência, nos órgãos regionais fazendo as coletas de alimento e distribuindo alimentos. Outras empresas fazem, mas o Banco do Brasil também faz, e faz bem.

O voluntariado busca amenizar as desigualdades, injustiças e misérias. O voluntariado empresarial promove um retorno significativo para o Banco, não só de imagem, tanto interna quanto externa, como também fortalece os valores éticos entre os funcionários e desenvolve a criatividade e o espírito de equipe.

Eu vejo que o banco pode se inserir mais nas atividades de cunho social do governo. Agora com o Fome Zero, pela sua capilaridade, pelo seu componente em termos de funcionalismo, o funcionalismo tem uma força muito grande, o banco tem um carisma... Na verdade, o carisma do banco é decorrente da atuação dos seus funcionários em toda a estrutura. Você vê BB Educar, todos esses projetos do banco, pela capilaridade, pela presença dos funcionários, pela qualidade dos funcionários, pela dedicação, pelo interesse em causas sociais, o banco mesmo sem gastar, mesmo sem direcionar recursos financeiros próprios para isso. Eu acho que o banco tem no seu funcionalismo um instrumento que pode ajudar muito qualquer governo que se proponha a fazer, independentemente do investimento comercial, independentemente de investimento institucional do governo, alavancado pelo seu funcionalismo e investir em atividades sociais, que é o que está acontecendo.

Os funcionários do Banco, notadamente a partir de 1993, atendendo aos

apelos da campanha contra a fome promovida por Herbert de Souza, o Betinho, atuam voluntariamente em ações de cidadania. Tais ações ajudam a incorporar à cultura organizacional a preocupação com a qualidade de vida das comunidades e fortalece a imagem do Banco como empresa socialmente responsável.

Mas eu vejo que isso não está na lei das S/A, nem está na briga dos bancos particulares está muito mais no... Briga não, concorrência. Está muito mais no interesse dos funcionários, na dedicação numa causa justa. A gente vê isso muito. Eu acho que esse é um ponto que o banco, uma palavra que vem do banco representa muito para os colegas nessa, eu não diria função social, muito mais nesse movimento em termos de inclusão social e melhoria de condições de vida de muitos brasileiros que não têm condições como a gente tem. Eu acho que isso é bastante viável o banco participar mais, apesar de que participa muito, olhando lá atrás o Betinho em 94, poxa! Ele pelo menos dizia que o lugar onde encontrou maior receptividade, maior abrigo daquelas idéias dele foi dentro do Banco do Brasil. Eu acho que isso o funcionário do banco esteve sempre presente. Um pouquinho de estímulo, um pouquinho de incentivo, pode fazer mais do que faz..

As estratégias do Banco do Brasil para a área de recursos humanos buscam coadunar as despesas de pessoal e o comportamento organizacional à eficiência que se busca para a empresa. Com o propósito de elevar a produtividade, a organização implementa ações para orientar os empregados nessa direção. A profissionalização e a empregabilidade fazem parte do vocabulário da empresa.

Isso configura uma concepção de racionalidade privada, que passa a determinar o padrão de comportamento dos agentes que atuam na gestão da coisa pública, confirmando as proposições de BELLUZZO (1993).

Passando às estratégias relacionadas a recursos tecnológicos, a inovação fundamenta a lógica de atuação organizacional. O Banco procura manter a organização em conformidade com os níveis mais avançados de tecnologia. Busca elevar o nível tecnológico dos equipamentos, o índice de automação dos processos produtivos e a disponibilidade de serviços e negócios que permitam o auto-atendimento pelos clientes, tornando-os acessíveis permanentemente.

A empresa implementa investimentos vultosos em automação bancária. Em 1997, concluiu a integração de todas as agências ao sistema *on-line*. O Banco expande a capacidade de processamento e de armazenamento de dados. O acréscimo de velocidade na recuperação de informações permite ao Banco o

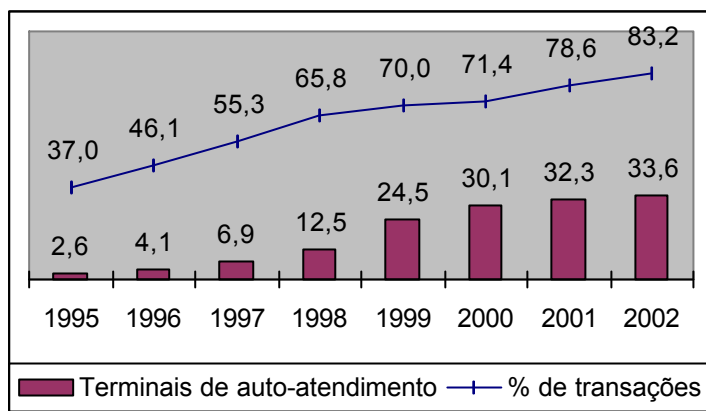
desenvolvimento de aplicativos sob a forma *on-line*, com acesso imediato às bases de dados.

O Banco saiu de um estágio onde ele estava seis, oito anos atrás de muitos bancos na década de 80. Até o final da década de 80, o Banco tinha seis anos de defasagem tecnológica perto dos outros bancos. Hoje nós estamos na frente. Hoje nós estamos puxando os outros bancos em muitas coisas. Você vê o presidente aí anunciando à imprensa que está chamando outros bancos para compartilhar máquinas de auto-atendimento. Isso aí é vanguarda, é prova de que o Banco está na frente, está chamando os outros bancos para participar da sua rede.

O BB investe intensivamente na ampliação dos canais virtuais de atendimento, buscando proporcionar aos clientes comodidade e rapidez e reduzir o custo das operações. A rede de terminais de auto-atendimento passou de 2.571 equipamentos em 1995 para 33.645 em 2002. O percentual de transações realizadas por canais automatizados saltou de 37% em 1995 para 83,2% em 2002.

Os clientes dispõem de uma rede de terminais de auto-atendimento que é a maior da América Latina. Os terminais oferecem vasta gama de produtos e serviços. Durante o ano de 2002, 77,3% dos saques, 61,2% dos depósitos e 75% das entregas de talões de cheques foram realizados nesses terminais.

GRÁFICO 1 - PERCENTUAL DE TRANSAÇÕES E QUANTIDADE DE TERMINAIS DE AUTO-ATENDIMENTO DO BANCO DO BRASIL – 1995/2002



Fonte: Banco do Brasil.

O uso da *internet* é incentivado para a realização de negócios. O Banco detém a liderança nacional na *internet* e se situa entre os três maiores do mundo em atendimento por meio desse canal.

Por meio da *internet*, o Banco proporciona aos clientes a realização de cerca de 200 tipos de transações. De 1999 a 2002, o número de clientes pessoas físicas e jurídicas habilitados para realizar transações por esse canal saltou de 0,9 milhões para 4,8 milhões. O volume de 650 milhões de operações bancárias realizadas em 2002 representou aumento de 29% em relação ao ano anterior.

Para ter uma idéia, lá em 95 nós não tínhamos, não tinha o Brasil um mecanismo de relacionamento, de interligação eletrônica das empresas, não tinha também *internet* nos bancos praticamente, era muito mais doméstica. *Internet* negocial não tinha. Era *internet* mais de consulta, comunicação, mas não de transações. Então o banco com a disponibilização do gerenciador financeiro, o banco levou uma agência para dentro das empresas, para 600 mil, 700 mil empresas, o que significa um senhor negócio para o banco, porque o cliente pessoa jurídica faz de lá do seu escritório as transações, como se estivesse dentro do banco, coisa que não se tinha lá em 94, 95.

O BB também disponibiliza plataformas de auto-atendimento via telefone e fax, com mais de 800 mil usuários, que realizaram mensalmente 11 milhões de transações em 2002.

A maior rede do Brasil e o maior banco do Brasil. Eu acho que depois falta uma parte aí no meio, que seria uma orientação estratégica de muita agressividade no atendimento. Hoje o Banco do Brasil é o primeiro em contas, primeiro em cobrança, é o Banco mais bem informatizado hoje.

O Banco implementa modificações na disposição geográfica de sua rede de distribuição. Desativa agências deficitárias, transforma agências pioneiras em Postos Avançados de Atendimento (PAA), desmembra mega-agências (com mais de 50 funcionários) e prioriza a instalação de novos pontos em praças com potencial de negócios, com prioridade para as regiões Sudeste e Sul.

O Banco do Brasil conta com a maior rede de atendimento do País, com 9.355 pontos (final de 2002). Dentre 3.582 agências e PAAs, 2.978 contam com salas de auto-atendimento, estruturas automatizadas que possibilitam a ampliação do horário de atendimento bancário.

A manutenção da rede de atendimento do Banco em localidades de menor porte e mais remotas, onde a rede privada geralmente não se faz presente, passa por reavaliações. Protestos e manifestações contra o fechamento de unidades são freqüentes. Em 1996, a empresa era o único banco presente em 753 municípios (579 agências e 174 postos) e, em 2002, são 835 municípios. Dentre 71% de municípios brasileiros que contam com atendimento bancário, o Banco está presente em 69% deles.

O Banco do Brasil está praticamente em todas as comunidades, você tem um braço do Banco do Brasil. Quase todo município, a não ser os muito pequenos, você tem a participação do Banco do Brasil. E aquela participação naquela comunidade, fazendo costuras com a prefeitura, fazendo costuras com os produtores, com os comerciantes, com os pequenos industriais e com os formadores de opinião, isso dá uma liga com a comunidade, que é uma liga muito importante, e que faz o Banco do Brasil ser legítimo para poder operar em qualquer frente.

A presença da maior instituição bancária brasileira ultrapassa as fronteiras nacionais. Em 21 países do exterior, possui 18 agências, seis subagências, nove unidades de negócios e quatro subsidiárias distribuídas em 19 países.

A realização de negócios pelo Banco conta com uma rede alternativa, ampliada a partir de 2001. Trata-se dos correspondentes bancários, estabelecimentos comerciais que proporcionam aos clientes a possibilidade de efetuar pagamentos de contas de concessionárias públicas, carnês, títulos bancários e impostos. Em 2002, por meio de 38 convênios, totalizando 1.193 pontos de atendimento e 9.014 caixas,

essa rede foi responsável pela realização de 14,9 milhões de transações, atingindo R\$ 1,5 bilhão.

A rede de correspondentes bancários possibilita a redução dos custos operacionais do Banco e libera a rede própria para a realização de negócios de maior rentabilidade e que exigem maior capacitação técnica. Permite também levar atendimento bancário à população não-bancarizada de mais baixa renda.

A imagem de banco de mercado parece equacionada à contemporaneidade e à modernidade das salas de auto-atendimento, com equipamentos da mais avançada tecnologia. Os diversos canais e mecanismos virtuais de relacionamento com os clientes, interligando os pontos de atendimento, posicionam o Banco na vanguarda do mercado e como referência para o sistema financeiro. Nessas condições, tem-se, como afirma CARDOSO (1998), o imperativo da eficiência capitalista, racionalizadora na técnica produtiva, fundindo ciência e tecnologia.

A estrutura física do Banco tem forte associação com a dimensão pública. A presença nas áreas geográficas brasileiras mais distantes dos grandes centros econômicos, nos lugares de menor concentração populacional e mais pobres do País transmite a idéia de missão civilizadora. A empresa desempenharia esta missão em prol da nação brasileira, ocupando o lugar de representante do Estado ou do governo nos mais longínquos pontos do território.

O Banco do Brasil representa uma possibilidade de desenvolvimento para regiões carentes, o que o leva a ser percebido como figura de governo. A agência do Banco é um sinal de *status* e possibilidade de desenvolvimento para a comunidade.

O Banco do Brasil visto pelos brasileiros nos grandes centros é um banco como os outros. O Banco do Brasil visto na grande São Paulo, na grande Rio é mais um banco. Por quê? Porque ali ele exerce a sua atividade bem comercial, então ele é mais um. Agora, o Banco do Brasil visto na cidade média, na cidade menor, na cidade pequena, o Banco do Brasil é visto mais como uma figura de governo. Não que eles ainda considerem funcionário do Banco do Brasil como funcionário público, mas é visto como o governo lá. A minha visão é essa. Até por conversas, até por discussões, reuniões. Nos grandes centros, o banco é mais um. Médios centros para menores, o banco ainda é visto como presença do governo.

A estrutura física do Banco também revela uma dimensão de desbravamento

do território nacional. A rede de agências teve seu incremento a partir de final dos anos 1970. Em 1978, o Banco dispunha de 1.031 agências. Dez anos depois, o número saltou para 4.053.

Os vínculos com o Banco do Brasil revelam uma perspectiva pública da empresa como promotora do desenvolvimento nacional, fator de integração, de diminuição das distâncias sociais e das desigualdades regionais, de inclusão das comunidades no desenvolvimento nacional. Tem-se a perspectiva pública da empresa estatal que reconhece seu compromisso com aqueles que vivem sua condição como exclusão da vida social, situação apontada por TELLES (1990).

Sob essa perspectiva, vê-se no Banco do Brasil a possibilidade de integrar o local ao nacional, não no sentido da unificação territorial, mas como forma de inserção e de busca de igualdade no plano econômico e social.

Eu vejo que o governo, o nosso País ser um país em desenvolvimento, da mesma forma que você tem uma Avenida Paulista, você tem um centro financeiro forte, você tem um interior aí que o recurso não chega. Então, o governo, enquanto entidade que quer que o país se desenvolva, assim como eu, você, todos nós, mas o governo tem que administrar isso. Com o instrumento como o Banco do Brasil, ele tem facilidade para fazer esse desenvolvimento; assim como com a Caixa Econômica, cada um no seu pedaço, assim como o próprio BNDES, assim como o Basa, como o BNB, quer dizer, o governo tem instrumentos, e para mim o Banco do Brasil é esse instrumento, que leva o crédito de CDC. Conforme o cliente pede o CDC, certamente ele está consumindo, se ele está comprando alguma coisa, ele está alavancando uma profissão. Está alavancando uma profissão no CDC do Banco do Brasil lá no interior, está levando transporte, está gerando uma necessidade de uma infra-estrutura de grandes centros produtores para pequenos centros consumidores.

A estratégia do Banco em sua relação à sua rede própria de distribuição (agências e postos de atendimento) teve de se confrontar com as conotações emblemáticas de empresa de mercado, cujo destino é a obtenção do lucro e, de empresa social, cujo destino é a responsabilidade por uma parcela significativa do progresso.

As estratégias do banco para estabelecer-se em locais economicamente desenvolvidos fundamenta-se na possibilidade de realização de negócios rentáveis. A disponibilização de canais está orientada para a obtenção de vantagem competitiva. As regras gerais do sistema econômico, aspectos apontados por SANTOS (1982), são o vetor determinante na distribuição, quantidade, tipologia e ambientação do canal

de distribuição.

As estratégias para se manter junto às comunidades de menor porte e economicamente inviáveis constituem, na maioria das vezes, uma necessidade de proporcionar serviços e realizar negócios, com a possibilidade de alavancagem do desenvolvimento econômico local. Nessas comunidades, a atuação do Banco extrapola o campo de atividades típicas das instituições financeiras, contribuindo para a consolidação da cidadania da população mais carente, a exemplo de ações de alfabetização de jovens e adultos. Essas ações podem ser caracterizadas pela solidariedade, pelo voluntarismo e pela cooperação, princípios comuns a organizações do terceiro setor e descritos por SCHOMER e FISCHER (1999).

4.3.2 Estratégias de produtos/serviços

As ações organizacionais do Banco são direcionadas à busca de alternativas para as receitas que eram obtidas em períodos de inflação. O Banco busca estabelecer ou elevar as tarifas cobradas sobre produtos e serviços, a exemplo de abertura e manutenção de conta corrente, uso de talão de cheques, extratos; cobrança de títulos, carnês e assemelhados; recebimentos e pagamentos.

O Banco prioriza a diversificação de seus produtos e serviços e ingressa em novos segmentos de mercado, especialmente em áreas não-tradicionais do mercado bancário. Priorizando a atuação no mercado de seguridade, constituiu as empresas Brasilcap (títulos de capitalização), Brasilprev (previdência privada aberta), BB Previdência (previdência privada fechada), Brasilveículos (seguro de automóveis), Aliança do Brasil (seguro de vida e ramos elementares) e Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (seguro de exportação).

O Banco passou a atuar no mercado de capitalização em outubro/1995. Na área de previdência privada aberta, passou a operar em novembro/1994. Em 1997, passou a atuar no mercado de seguros.

As ações do Banco são direcionadas para alcançar e consolidar a liderança do mercado de títulos de capitalização. A carteira atingiu 2,7 milhões de títulos no final

de 2002, com faturamento de R\$ 1,1 bilhão no exercício. O Banco do Brasil manteve a liderança em títulos de capitalização com 22% de faturamento do mercado.

As ações organizacionais são direcionadas para ampliação da venda de planos de previdência aberta. O faturamento dos planos de previdência foi de R\$ 1,0 bilhão em 2002. A carteira atingiu 886 mil participantes em dezembro/2002.

O Banco do Brasil alcançou 14% das contribuições do mercado de previdência privada aberta, que inclui seguradoras e entidades abertas de previdência privada com fins lucrativos e sem eles.

O Banco busca intensificar a venda de seguros de veículos e de vida. Detém 5% de participação no mercado de seguros de veículos. No ano de 2002, foram efetivados 533 mil contratos desse ramo de seguro. A carteira de seguros de vida chegou ao final de 2002 com 1,3 milhão de contratos. A participação no mercado de seguros do ramo vida foi de 7,3%, sendo vendidos no ano 155 mil novos contratos.

Mudou bastante a associação [do Banco do Brasil com o governo]. Primeiro foi a diversificação de produtos. Seguro não tem a ver com o governo, que eu estou pagando aqui para ter... Gestão de fundos não tem a ver com o governo, eu pago para a BB DTVM gerir seus fundos, financiar o comércio exterior. É isso... E mesmo a operação de crédito rural passou a ser uma transação bancária comum, natural, onde eu pago juros, você me dá o dinheiro agora e eu pago depois com juros. Mas o mais importante que dissociou e causou imagem importante para o Banco (...) foi mostrar à sociedade que nós somos um banco bastante competitivo.

O Banco investe na divulgação e priorização do uso de cartões de débito e de crédito, agregando diversas funcionalidades aos produtos. Lançou o primeiro cartão de débito do Brasil (Visa Electron), que já contava no final do ano de lançamento (1996), com três milhões de usuários.

O foco na expansão do uso de cartões levou o Banco do Brasil a manter a posição de liderança em faturamento de cartões de crédito com R\$ 13,5 bilhões em 2002. A participação nesse mercado atingiu 19,9% em 2002. A base de cartões de crédito atingiu a marca de 4,7 milhões.

A busca de liderança de mercado fundamenta as ações da empresa no sentido de maximizar os resultados com o melhor aproveitamento possível de seus

recursos. As ações são direcionadas para a maior inserção possível no mercado de depósitos e de outras captações, de administração de recursos de terceiros, de seguridade e de cartões, dada a necessidade de elevar as receitas com a intermediação financeira e com a prestação de serviços. Essa lógica coaduna-se com a competitividade característica do mercado, conforme aponta SCHOMER e FISCHER (1999).

No final de 2002, os depósitos totais correspondiam a 21% do mercado. A liderança do Banco também esteve presente em depósitos a vista (31% do mercado) e depósitos a prazo (18% do mercado). A posição de líder em depósitos a prazo foi alcançada em 2002. Em depósitos em poupança, cuja liderança é da Caixa Econômica Federal, manteve a segunda maior participação, com 19% do mercado. Em captações de mercado aberto também é líder, detendo 30% de participação do mercado no final de 2002.

O Banco do Brasil encerrou 2002 com R\$ 24,3 bilhões em depósitos a vista, R\$ 26,9 bilhões em poupança e R\$ 42,1 bilhões em depósitos a prazo. Os demais recursos captados (passivos de liquidez) alcançaram R\$ 3,9 bilhões em depósitos Interfinanceiros e R\$ 48,3 bilhões em captações no mercado aberto.

TABELA 1 – SALDO DE CAPTAÇÕES DO BANCO DO BRASIL – 1994-2002

CAPTAÇÃO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Depósitos à vista	4,9	5,8	4,2	9,3	11,0	12,6	16,1	18,8	24,3
Depósitos de poupança	8,1	12,2	12,5	16,6	18,7	20,0	20,0	21,2	26,9
Depósitos a prazo	16,3	28,2	26,0	27,6	30,1	37,1	26,3	29,1	42,1
Depósitos interfinanceiros	5,0	7,5	2,6	1,8	1,2	2,5	3,3	4,2	3,9
Captações no mercado aberto	6,5	4,2	9,3	6,6	17,7	14,8	28,1	43,8	48,3

Fonte: Banco Central.

Os esforços da empresa também objetivam a captação externa com o objetivo prioritário de financiar o comércio exterior e estimular a exportação brasileira.

O Banco busca manter a liderança na administração de recursos de terceiros (fundos de investimento e carteiras administradas), detendo R\$ 66,2 bilhões no final de 2002. Esse volume coloca o Banco como o maior administrador de recursos da América Latina. A participação do Banco em recursos administrados no sistema financeiro vem aumentando ao longo dos últimos anos, alcançando 17,4% em dezembro de 2002.

As ações do Banco do Brasil buscam conciliar a aplicação de recursos em ativos de liquidez e em operações de crédito. No final de 2002, as aplicações em ativos de liquidez, que incluem as disponibilidades, as aplicações interfinanceiras e os títulos e valores mobiliários, representavam 44,2% dos ativos totais. O Banco possui a maior carteira de títulos e valores mobiliários (21,2%) do sistema bancário (set/2002). O volume de operações de crédito representa 25,2% dos ativos totais.

A carteira de crédito do Banco na visão consolidada (operações de crédito, arrendamento mercantil, ACC/ACE e outros créditos) encerrou o ano de 2002 com saldo de R\$ 62,9 milhões, mantendo a posição de liderança no crédito entre as instituições financeiras.

Tomando-se somente as operações de crédito, as aplicações encontram-se distribuídas em empréstimos e títulos descontados (R\$ 27,9 milhões), financiamentos (R\$ 9,7 milhões) e financiamentos rurais e agroindustriais (R\$ 17 milhões).

TABELA 2 – SALDOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO DO BANCO DO BRASIL – 1994-2002

APLICAÇÃO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Empréstimos e títulos descontados	12,9	12,7	8,4	9,5	8,7	11,5	17,4	22,9	27,9
Financiamentos	11,3	6,1	6,5	7,1	6,4	5,5	5,7	7,5	9,7
Financiamentos rurais e agroindustriais	11,6	16,1	12,2	13,7	14,8	12,8	15,5	12,0	17,0
Operações de crédito e leasing (líquidas de PCLD)	35,1	34,0	25,7	26,1	28,5	29,0	36,0	40,3	51,5

FONTE: Banco Central.

A empresa busca a diversificação das modalidades de crédito para pessoas físicas, com o objetivo de diminuir o risco de inadimplência pela realização de maior quantidade de operações e de baixo valor.

O Banco lançou em 1996 uma nova modalidade de cheque especial, o cheque Classic, destinado às pessoas físicas de menor poder de consumo. O novo produto juntou-se ao primeiro cheque especial do mercado, o Cheque Ouro, lançado em 1969. Lança diversas alternativas para uso de crédito direto ao consumidor (CDC) e leasing, destinadas a detentores de cheques especiais.

Os negócios com pessoas físicas foram dirigidos para CDC e contas especiais. No final de 2002, o Banco alcançou R\$ 6,7 bilhões em operações de CDC e R\$ 1,9 bilhão em cheques especiais. O valor médio do contrato de CDC é R\$ 1.398.

Os negócios com pessoas físicas são fundamentados na automatização e no baixo custo de operacionalização. A cada abertura de conta corrente, o sistema de *credit scoring* do Banco calcula o limite de diversas modalidades de crédito, servindo como instrumento para estabelecimento de limites de cheque especial, CDC e cartão. O sistema utiliza informações de renda, patrimônio, profissão, entre outros.

[Para ocupar a atual posição no sistema financeiro nacional, o Banco do Brasil trabalhou] em alguns eixos principais: investimentos pesados em tecnologia para suportar todo o crescimento que se esperava; refazimento da maioria dos sistemas de produtos e serviços agregando funcionalidade, automação e controle; construção de um *portfolio* de produtos e serviços altamente competitivos; definição clara da estratégia da empresa, criando cultura de resultado; treinamento intensivo para os funcionários de uma forma geral e das agências em especial no que concerne a produtos e serviços e atendimento; segmentação da clientela para ficarem mais claras ainda as estratégias e aumentar a eficácia na oferta de produtos; pioneirismo na implantação da estratégia de crescer através de folha de pagamento de empresa e órgãos públicos, dada a constatação aparentemente simples de que, com uma única negociação, se poderia abrir mil contas, ao invés de se ficar na agência esperando os brasileiros nos procurarem para abrir conta (vem daí a criação do sistema automatizado de abertura massificada de contas); adoção da postura de que não éramos piores que ninguém no mercado; pelo contrário, podíamos e fizemos tudo o que os outros bancos faziam e muitas vezes mais e muito melhor.

Na realização de negócios com empresas, é priorizado o suprimento de capital de giro. As ações são direcionadas para a realização de negócios baseados

em recebíveis. Esse tipo de operação caracteriza-se por ser autoliquidável, de baixo risco e de curto prazo. O maior volume de negócios foi realizado por meio de desconto de cheques e do *vendor*. O volume de recebíveis alcançou R\$ 6,4 milhões no final de 2002.

No mercado de operações de crédito pessoa jurídica com recursos livres, a carteira do Banco alcançou R\$ 18,6 bilhões em 2002. A participação do BB no mercado passou de 11,1% em 2001 para 13,6% em 2002.

O BB Giro Rápido, linha de crédito que utiliza recursos próprios e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) foi o produto priorizado para a realização de negócios com micro e pequenas empresas. O BB Giro Rápido fechou o ano de 2002 com saldo de R\$ 1,5 bilhão.

Essa cultura de trabalhar mais no desenvolvimento foi-se perdendo. Hoje está difícil fazer ela retornar às mentes e aos corações do funcionalismo do Banco. A gente vive muito a necessidade de geração de resultado. E aí você passa a ter, você vive de uma forma muito profissional diante de um orçamento, que prevê um resultado “x”, planejamento estratégico que parte do pressuposto de um determinado patamar de retorno sobre patrimônio líquido. Então, a partir disso daí, isso direciona e você tem que privilegiar, mais do que privilegiar, você tem que dar todas as suas atenções àquilo que é mais rentável e não há espaço para você trabalhar no longo prazo. (...) O que poderia ter sido feito mais? Eu te digo. Se tivéssemos tido condições mínimas para isso, poderíamos ter trabalhado muito mais com investimento, em operações de mais longo prazo, não apenas no apoio ao capital de giro. Taxas de juros elevadas, incertezas na economia fazem com que os tomadores de crédito não apresentem a mesma qualidade que nós gostaríamos, e com isso a gente tem que privilegiar aqueles que sejam melhores, projetos que sejam mais rentáveis com retorno mais rápido. (...) Então você deixa de desenvolver, de despender essa energia em projetos mais estruturados de médio e longo prazo. Acho que nós nos afastamos disso. Poderíamos ter feito mais.

Nas operações de investimento, o Banco prioriza a realização de operações com recursos do FCO, do BNDES/Finame e do FAT (Proger Urbano). Os financiamentos (crédito para investimento pelas empresas) totalizaram R\$ 2,6 bilhões, tendo como destaque o FCO e o BNDES, que representa 50,1% do volume total de investimento.

Os financiamentos para ampliação e reforma de estabelecimentos e aquisição de máquinas e equipamentos pelas micro e pequenas empresas foram viabilizados com recursos do FAT por intermédio do Proger. O Banco contratou 28 mil operações com saldo de R\$ 500 milhões em 2002.

A realização de operações de crédito fundamenta-se na instituição de mecanismos que permitam reduzir o risco de inadimplência e de influências externas na concessão do crédito, situação que afeta a empresa estatal, como descrita por MOTTA (1994). O Banco busca adotar instrumentos objetivos para concessão de crédito. Segrega as funções de análise e estabelecimento de limites de crédito (risco) das funções operacionais (negócios).

Porque uma coisa que a sociedade não quer é ter que pagar pela ineficiência, e a empresa ficar tendo prejuízos sucessivos e fazendo a sociedade brasileira ter que pagar pela má gestão e interferências políticas dentro da empresa. Muito mais importante do que a personalidade jurídica é o estímulo de gestão. Óbvio, (...) que tenha mecanismos dentro da empresa que proteja essa empresa dessas interferências que podem mudar a gestão. Às vezes uma gestão bem intencionada, se não tiver os mecanismos de proteção: limite de crédito, segregação de funções dentro do Banco, os mecanismos de controle, às vezes até uma gestão bem intencionada, se houver muita interferência, pode ir para uma gestão desastrosa.

Os negócios relacionados a câmbio e comércio exterior são direcionados para a manutenção da liderança no mercado de câmbio, para a realização de operações de ACC/ACE e para realização de negócios amparados pelo Proex.

O BB manteve sua liderança no mercado de câmbio em 2002 com 22% de participação no mercado de câmbio. Além disso, repassou aos exportadores, em 2002, 97,5% dos R\$ 2,2 bilhões liberados pela União para o Programa de Apoio às Exportações (Proex), nas modalidades Equalização e Financiamento, volume que propiciou exportações de US\$ 5,5 bilhões, equivalentes a 9% do total exportado no ano.

A estratégia tem sido essa, está definida no plano diretor do Banco: o Banco deve manter a sua liderança no financiamento ao comércio exterior. Nos últimos quatro anos, eu conheço aqui da Internacional nos últimos quatro anos, e antes também já era assim, que nós temos conseguido manter essa liderança. E o que tem sido feito é isso que falei para você, basicamente diversificação de fontes de captação, para que nunca falte recurso; em segundo lugar, preço baixo, porque se você captar a preços mais baixos, com estruturas mais inteligentes de captação, agregando garantias, agregando algum seguro, você consegue diminuir o custo desse dinheiro. Se você diminui o custo desse dinheiro na hora de captar, na hora de emprestar aqui para as empresas que exportam, você também consegue preços mais competitivos. Aí você consegue liderança.

O Banco fundamenta suas ações para manter-se como principal agente financeiro do agronegócio. Foi responsável por 47% do saldo total de financiamentos

rurais e agroindustriais aplicados pelas instituições financeiras, tendo desembolsado R\$ 13,5 bilhões em 2002.

Na realização de novos negócios com o setor agropecuário, o Banco busca assegurar formal e previamente a alocação de *funding*, a identificação de risco e de retorno para as operações oficiais de crédito e a remuneração adequada pelos serviços prestados.

Então, hoje, quando o banco faz, por exemplo, liberação de recursos para determinados programas de interesse de governo lá na agricultura, existe um *funding* já colocado pelo próprio governo: *funding* de origem, por exemplo, FAT, de origem do próprio governo que tem interesse que o banco coloque. Então, se alguém, vamos supor que o governo, não estou dizendo que isso tenha acontecido, estou dando um exemplo, lá atrás o governo induziu o banco a investir na agricultura e por algum motivo aqui no banco também tem alguém que fez, cumpriu essa indução, fez e não se preveniu naquela época em termos da origem do *funding*, do custo daquele *funding*, o recurso, o retorno, essa diferença é coberta de alguma forma por uma equalização em função do interesse do próprio governo. E se também não se ponderou o custo dessa máquina para fazer aquela indução, a produção, quer dizer, se não se tem essa ponderação bem calibrada, vamos dizer assim, normalmente gerou prejuízo para o banco. E aí entrava uma tal de conta movimento, que era de outro lado também um motivo de desequilíbrio nas contas do próprio governo. Sem querer me prender a esse ou àquele governo, eu acho que esse tipo de indução, vamos dizer assim, se não bem negociada em termos de recursos, em termos de fundos, em termos de retorno e tal, gera prejuízo para a empresa.

Um dos instrumentos utilizados é a equalização de taxas de juros. Esse mecanismo define a participação financeira do Tesouro Nacional, via subvenção econômica, nas operações rurais e garante ao Banco o pagamento do diferencial de juros entre o custo de captação dos recursos, acrescidos dos custos administrativos e tributários, e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural (Lei 8.427, de 27.05.1992).

No tempo da conta movimento, onde você não tinha transparência, onde você tinha todas as coisas misturadas, e o Banco do Brasil era a autoridade monetária, fazia todo o papel de multiplicação até da velocidade de circulação de moeda no país. Com o fim da conta movimento, o Banco ficou exercendo ainda o papel de banco de governo, sem uma clareza muito grande do que eram recursos do Banco, do que eram recursos do Governo. Depois, quando se tinha clareza do que eram recursos do Banco, do que eram recursos do Governo, você tinha uma dificuldade grande também de entender, de separar, de apropriar de maneira correta alguns custos incorridos pelo Banco e os custos que o Governo tinha que incorrer. Eu te diria o seguinte. Isso durou até cerca de dez anos desde o fim da conta movimento até 1996. De lá para cá, as coisas começaram a se clarificar muito mais, e hoje o que o Banco faz para o Governo ele faz com alocação de recursos, não vou dizer com uma perfeita, mas pelo menos uma adequada ou busca adequação de definição ou estimação de custos.

A empresa norteia a realização de novos negócios com o setor rural por análises objetivas de risco de inadimplência. É utilizado o sistema de Risco Técnico Agropecuário, composto de base de dados microrregionais, com séries históricas de preços de produtos, produtividades observadas nas lavouras e custos de produção.

Essas informações são geradas pelo quadro de funcionários do Assessoramento Técnico em Nível de Carteira, formado por profissionais das áreas de agronomia, veterinária e zootecnia, que atuam em microrregiões que abrangem todos os municípios do País.

O sistema de Risco Técnico Agropecuário foi desenvolvido em 1995, para, de forma deliberada, permitir o direcionamento da aplicação dos recursos escassos do crédito rural nas atividades, regiões e produtores que apresentem vantagens comparativas de produção. Com essa ferramenta, o Banco busca elevar a competitividade do agronegócio brasileiro e evitar a aplicação do crédito em atividades de baixo retorno, que levam ao endividamento e à expulsão do homem do campo.

Para aumentar a eficácia do crédito rural, além da análise de viabilidade técnica e econômica das propostas previamente à liberação dos recursos, o Banco aprimora os procedimentos para comprovação da aplicação nas atividades previstas, o que contribui para diminuir os riscos de inadimplência.

A atuação empresarial se pauta pelo incentivo à integração da cadeia produtiva. O Banco estrutura negócios em torno da integração rural (BB Convir), em que empresas integradoras, isto é, compradores de produtos agropecuários, garantem assistência técnica e compra futura da produção dos produtores integrados, geralmente mini e pequenos produtores.

Outro negócio (BB Agro) envolve parceria comercial com empresas fornecedoras de bens e serviços para a agropecuária. O BB financia os compradores, assumindo o risco das operações, total ou parcialmente, e a empresa paga uma taxa ao Banco.

O Banco busca construir soluções de comercialização e logística, que

confirmam eficiência e competitividade ao agronegócio brasileiro. As ações da empresa têm como objetivo apresentar alternativas às tradicionais transações negociais.

A Cédula de Produto Rural (CPR) é uma cambial em que o produtor vende antecipadamente sua produção agropecuária, recebe o valor da venda no ato da formalização do negócio e se obriga a entregar o produto na quantidade, qualidade e em local e data fixados na cédula, ou pode captar recursos de mercado para financiar a atividade. A BB CPR é avalizada pelo Banco do Brasil.

A Cédula de Produto Rural (CPR), avalizada pelo Banco, encerrou 2002 com total de R\$ 1,06 bilhão. A modalidade de CPR Financeira foi responsável por 65% dos negócios, sendo grande parte efetuada pelo setor de pecuária.

O Leilão Eletrônico, lançado em 1993, interliga as bolsas de mercadorias e cereais do país para a comercialização de produtos agropecuários, com liquidação física e financeira realizados pelo Banco do Brasil. Até 2002, o Leilão Eletrônico já registrou R\$ 7,8 bilhões negociados em 10.432 leilões, correspondentes a 25 milhões de toneladas de produtos.

O uso da *internet*, pelo portal agronegócios-e, tem sido priorizado, tanto para a realização de negócios, quanto para a divulgação de informações, a exemplo de linhas de crédito, cotações de produtos e insumos, meteorologia, artigos, leilões, feiras, além do balcão de agronegócios.

O balcão de agronegócios é um serviço de comércio eletrônico com liquidação financeira, que possibilita aos produtores rurais e demais agentes do agronegócio comprarem e venderem produtos, insumos, máquinas e implementos agropecuário, entre outros. Desde o seu lançamento, em julho de 2000, foram realizados R\$ 975 milhões em negócios. Em 2002, foram arrematadas 30,6 mil ofertas no montante de R\$ 714,3 milhões.

Para atender com tempestividade aos produtores, o Banco procura atuar mediante automação das operações massificadas e de antecipação da demanda, para clientes tradicionais, que recebem atendimento personalizado, mediante o estabelecimento de limite de crédito anteriormente à época da necessidade de sua

utilização nas atividades produtivas.

A atuação organizacional orienta-se para a racionalização e a automação dos negócios do crédito rural. Com o crédito rural rotativo – BB Rural Rápido – e o cartão Pronaf, o processo de estudo, formalização e liberação de créditos foi simplificado. O cartão permite que, após a abertura do crédito, o pequeno produtor saque o valor e proceda à liquidação diretamente nos terminais de auto-atendimento, com renovação automática por até seis anos, sem necessidade de voltar à agência com a documentação.

O Banco busca renegociar as dívidas rurais inadimplidas. As operações para regularização das dívidas ficaram conhecidas como securitização (Lei 9.138/1995), Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária (Recoop), Programa Especial de Saneamento de Ativos – Pesa (Resolução 2.471/1998) e Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (Medida Provisória 2.196/2001).

Para a realização de operações de custeio, o Banco prioriza a utilização das exigibilidades dos depósitos a vista e de poupança e de recursos do FAT no âmbito do Proger e do Pronaf. Os investimentos são priorizados com recursos do BNDES/Finame e FCO. Atuando com repasses de recursos, o Banco viabiliza a aplicação de recursos do Tesouro Nacional, do Funcafe e do Banco da Terra.

[Se o Banco do Brasil fosse] um banco privado puramente de mercado, muitas dessas operações nós não faríamos. Por quê? Porque elas são prejudiciais? Não, porque elas estariam concorrendo com outras operações para as quais o Banco teria mais vocação para fazer. (...) Lembra quando eu falei de vocação, a diferença entre fazer por obrigação e fazer por prazer. O Banco tem também uma *expertise* nisso, que leva o Banco a fazer isso de forma muito mais natural do que outra instituição.

E não entrariam em determinadas atividades. Para que você fazer 50 financiamentos de R\$ 1.000, se você pode fazer uma de R\$ 50.000 e ter menos custos? Aí é que entra a diferença entre um Banco particular e a Caixa Econômica, por exemplo, e o Banco do Brasil. Se a Caixa Econômica não entrasse com essas atividades deles de poupança para o pequeno poupador, de financiamento para a pessoa que ganha pouco e quer construir uma casa, você não encontraria.

As operações de pequeno valor, notadamente realizadas com micro e

pequenas empresas e com pequenos produtores rurais, não são as mais rentáveis. Esses negócios são fundamentados na lógica de apoio a segmentos pouco capitalizados e cujo suprimento financeiro não é priorizado pela concorrência do mercado bancário por maiores retornos.

4.3.3 Estratégias relacionadas à clientela

As estratégias do Banco relacionadas à clientela têm como foco ampliar a realização de negócios com o maior contingente da população possível, ao menor custo e preservando a rentabilidade das operações. São priorizadas as operações massificadas e automatizadas principalmente com pessoas físicas.

Do ponto de vista mercadológico, a partir de 2001, as ações da empresa foram direcionadas para a separação e a especialização da rede de distribuição para atender de forma diferenciada os clientes, por intermédio da constituição dos pilares Varejo, Atacado e Governo. Essa mudança envolveu não só a adequação da rede de distribuição, mas também o ajuste da estrutura de pessoal para esse atendimento especializado.

O Pilar Varejo é dedicado ao atendimento de pessoas físicas e micro e pequenas empresas. O Pilar Atacado é focado no mercado de médias e grandes empresas. O Pilar Governo atende os governos federal, estaduais e municipais, aí considerados os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Já nos últimos tempos, com a estruturação, tanto na segmentação de clientes de pessoa física, quanto a estruturação do banco em pilares, onde agrupou algumas unidades de negócio, mas enxergando o mercado segmentado, e o banco estruturado em pilares para suportar esse mercado, para dar atenção a esse mercado, quer dizer, a gente nota que o banco se posicionou de uma forma, com tecnologia avançada, com uma imagem boa, com a sua estrutura interna voltada para segmentos, nichos de mercado específicos.

O modelo de segmentação de atendimento não contempla estruturas específicas para o agronegócio e para o comércio internacional, duas áreas tradicionais de relacionamento do Banco. Esses mercados são tratados nos segmentos de relacionamentos de Varejo ou Atacado.

O segmento de varejo é o nicho de mercado selecionado pelo Banco para priorização de seus negócios. O mercado formado por pessoas de renda mais baixa constituiu oportunidades de crescimento, e o Banco dedicou esforços para se estruturar com o objetivo de operar nesse nicho, inserindo-o como estratégia de desenvolvimento em seus planos de negócios.

A principal ação creio que foi a de tentar dar-se cidadania a muito mais brasileiros. É daquela época a ênfase em clientes com renda pequena. Havia crédito pré-aprovado para quem tivesse salário de 1 a 3, de 3 a 5, de 5 a 8. Lembra-se do Cheque Especial Classic, do cartão Classcard, tinha junto também uma linha de CDC. Essas pessoas foram tratadas pela primeira vez no mercado como gente que tinha direito a crédito em instituição financeira e não só junto a agiotas ou empresas comerciais com juros muito maiores. Foram abertas milhões de contas pelo país, dando cidadania a milhões de brasileiros. Tratou-se dos aposentados de pensão pequena da mesma forma. Investiu-se pesadamente em atendimento, melhorando a forma de atender essas pessoas e aumentando para 24 horas por dia, sete dias por semana, o horário de funcionamento do Banco (desafogando atendimento) com o Personal Banking e rede de ATMs etc. Se isto é função de uma estatal, não sei. Sei que é função de empresa preocupada com a sociedade, com o país em que atua. Fez-se isto de forma transparente, eficiente e rentável.

Na busca de novos segmentos populacionais para negócios, o Banco criou novos produtos e negócios. Adequou-se para prestar esses serviços de forma automatizada e criou alternativas de atendimento, como os canais virtuais de atendimento e a rede de correspondentes bancários. O destaque da carteira de varejo foi o trio formado por cheques especiais, CDC e cartão de crédito.

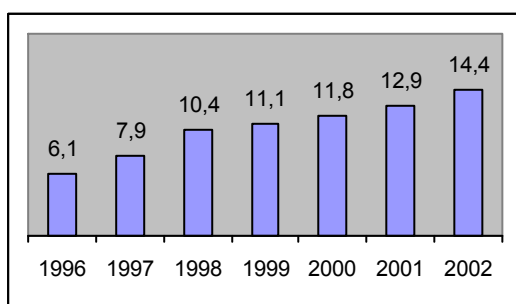
[Várias razões levaram à expansão da base de clientes.] A primeira delas foi o resultado de uma simples conta. Bastou somar os custos da empresa de um lado, somar as receitas do outro, e se verificou que eram totalmente incompatíveis tanto no curto, como no médio e longo prazos. Uma das variáveis a se trabalhar para a viabilização da empresa era o vetor das receitas. Aí se trabalhou tanto na questão de melhorar/ampliar as receitas, evitando inclusive evasão, como no alargamento da base sobre a qual se poderia auferir receita. Daí todo o esforço para, após feita a reestruturação do BB (criaram-se as áreas de mercado) e a capitalização pelo Governo, se investir fortemente no varejo, seja automatizando agências, criando a rede de ATMs, seja reconstruindo sistemas gerenciais e de cobrança de tarifas, seja construindo um *portfolio* de produtos de ponta para oferecer, sem burocracia, e com pouco envolvimento de funcionários nas agências, à base de clientes. Vem daí o lançamento em outubro de 1996 de 26 produtos novos no mesmo dia (cinco meses depois de criada a área de varejo). Produtos como home-banking, Clube Ouro e CDC automático (cheque financiado). Na parte de crédito às pessoas físicas se mudou o paradigma, o cliente passava a ter direito a crédito definido centralmente por computador por meio de credit scoring. Não precisava pedir a ninguém, fazia a operação sozinho em um ATM ou pelo telefone. Foram quase dois bilhões de contratos em poucos meses, e a inadimplência até 2002 era a menor do mercado.

A empresa busca ser reconhecida pela modernidade, agilidade e competitividade, como forma de alcançar públicos com os quais tradicionalmente não manteve negócios. Esse público tende a perceber a dimensão pública do banco associada à ineficiência e à baixa produtividade da máquina administrativa e de prestação de serviços à população. Essa população exige serviços de boa qualidade, tempestivos e ágeis, tal qual se percebe o mercado capaz de agir.

A gente tem de ver a coisa não de forma estanque, não como um retrato, mas como um filme. Se você olhar como um filme, o que você vai ver? Você vai ver que uma parte da sociedade prefere ainda não ter negócios com o Banco do Brasil, porque o Banco do Brasil é um banco público, e conseqüentemente ele não tem a mesma eficiência, a mesma agilidade de um banco privado. Outra parte da sociedade quer ter negócios com o Banco do Brasil exatamente porque ele é público. Então, se você colocar, como eu te disse, numa linha do tempo, até pouco tempo atrás preferencialmente quem queria se relacionar com o Banco eram as pessoas de baixa renda, a agricultura como uma vocação natural do Banco, pessoal mais ligado a comércio exterior, linhas de crédito à exportação e, como disse, baixa renda e o setor público.

A expansão da base de clientes fundamenta as ações da empresa para ampliar receitas. São direcionados esforços para a manutenção dos clientes e a conquista de novos. A base de clientes, incluindo pessoa física e jurídica, saltou de 6,1 milhões em 1996 para 14,4 milhões em 2002, correspondendo a um crescimento de 136%.

GRÁFICO 2 - QUANTIDADE DE CLIENTES DO BANCO DO BRASIL – 1996-2002



FONTE: Banco do Brasil.

O foco negocial de relacionamento com pessoas jurídicas centra-se nos

segmentos de pequenas e médias empresas. As operações são direcionadas para as modalidades de empréstimos e desconto de títulos, destinadas a capital de giro. São priorizadas as chamadas operações com recebíveis: desconto de duplicatas, desconto de cheques, antecipação de valores decorrentes de vendas com cartão.

O relacionamento com micro e pequenas empresas fundamenta-se em operações massificadas, buscando-se a padronização e a automatização dos serviços. Diferentemente, com as médias e grandes empresas, segue-se o princípio de customização e personalização na realização de negócios.

O Banco é o agente financeiro mais ativo no segmento de micro e pequenas empresas. No primeiro bimestre de 2002, o Banco direcionou 66,9% dos recursos do BNDES para financiamentos às micro e pequenas empresas.

Com a segmentação do pilar Atacado, o Banco buscou aproximar-se de um segmento altamente rentável e disputado pela concorrência. As operações com esse público caracterizam-se pelas soluções financeiras personalizadas e de grande valor. Esse público tende a ver o Banco como uma fonte de ineficiência e de morosidade e associa a dimensão pública do Banco a um órgão público, marcado pela lentidão, burocracia e falta de flexibilidade.

Com a instituição do pilar atacado, então o que acontece? Já é um momento claro do Banco de buscar aquele cliente que antes era avesso, digamos, preteriu o Banco do Brasil, desprivilegiou o Banco do Brasil pela sua face pública. É um trabalho, uma construção de imagem demorada, até porque você tem que mostrar o seguinte: “Olha, eu sou banco público, mas esse banco público está ali, tem essa parte que atua no privado, no *corporate*, junto às grandes empresas, *finance*, o que quer que seja, estruturando operações, que eu sou tão capaz de fazer isso como qualquer outro banco de nicho de mercado do país”. Ao longo do tempo, essa imagem do Banco vem deslocando. Ser um banco público nunca foi em termos absolutos um fator negativo; tampouco foi, em termos absolutos, um fator positivo. Você sempre teve segmentos de mercado que valorizavam uma coisa, execravam a outra e vice-versa. Eu acho que a gente trabalha agora numa construção de imagem que leva o Banco do Brasil a ser percebido como um banco total, independentemente da natureza pública ou privada.

O relacionamento com as empresas contribui para a expansão da base de clientes de pessoas físicas, por meio de fechamento de convênios de folha de pagamento. No ano de 2002, a quantidade de clientes que receberam proventos pelo Banco alcançou 6,8 milhões.

Eu vejo que as contas de pessoas físicas de baixa renda também tiveram grande incentivo do Banco. O Banco, a cada negociação, foi trazendo folha de pagamento para dentro do Banco. São pessoas com baixa renda, um salário mínimo ou dois que antes, há dez anos, era inimaginável o Banco ter esse tipo de cliente. Até teve um processo no Banco, do início da década de 90, 92, 93 até 95 mais ou menos, em que o Banco falava em seletividade: tirar da agência aqueles clientes que ganhavam até dois ou três salários mínimos. Entendia o Banco que não dava resultado, e talvez não desse mesmo, porque naquela época nós não tínhamos tecnologia suficiente para ter uma quantidade muito grande. Hoje você tem, por causa da tecnologia.

No relacionamento com empresas do segmento de comércio internacional, o Banco opera prioritariamente com ACC/ACE e Proex. Esse programa configura-se como a mais importante fonte de recursos para o ingresso de pequenas e médias empresas no comércio exterior. A política de pulverização do crédito permitiu que a participação desse segmento de empresas representasse 69% das empresas beneficiadas e que 70,3% das operações desembolsadas fossem de até US\$ 100 mil.

Nós temos cerca de 30% de mercado da área internacional, e o segundo lugar tem cerca de 23%. (...) Se você olhar a quantidade de operações que nós fizemos e a quantidade de operações que o segundo lugar fez, você vai ver que o Banco do Brasil faz um financiamento muito mais pulverizado e de valores menores. O que isso significa para o país? Significa que o Banco do Brasil está entrando numa área de atuação em que eventualmente outros bancos não acham muito atraente entrar, porque ele prefere fazer um contrato de cinco milhões de dólares do que 50 contratos de US\$ 100 mil. O custo dele é menor, ele vai ter uma lucratividade maior. Mas o Banco do Brasil entra e entra pesado nesse segmento, que é o de pequenas e médias empresas com financiamento bem menores, porque isso também é um estímulo do governo federal, que quer que essas empresas sejam atendidas. É muito claro quando você observa, põe lado a lado os valores, além da gente ser líder em volume, em quantidade, em dinheiro financiado, o Banco do Brasil é líder disparado em quantidade. E no terceiro e quarto lugares começam a entrar bancos internacionais, aí é que a diferença fica gritante. Os bancos internacionais entram fazendo financiamentos de grandes valores. Financiamento tanto na importação quanto na exportação. Eles não trabalham nesse público-alvo de pequenas e médias empresas, eles trabalham só com grandes empresas. Aí é que a diferença fica gritante.

O Banco busca apoiar o segmento empresarial que atua no comércio internacional, prestando assessoria que inclui desde a busca de parceiros no exterior até a estruturação de negócios mais complexos. Além disso, presta consultoria e treinamentos em comércio exterior e câmbio.

No relacionamento com o setor público, o Banco busca oferecer soluções administrativas e financeiras, de modo a assegurar a condição de principal agente

financeiro desse mercado e firmar-se como o banqueiro dos governos estaduais e municipais. Os convênios de folha de pagamento dos servidores públicos contribuem também para a ampliação da base de clientes.

Todos esses fatores que eu mencionei: qualificação de corpo funcional, marca poderosa, a rede de agências, que foram importantes ao longo dos tempos, hoje já está perdendo um pouco essa importância, mas é um ponto diferencial ainda, a proximidade com os governos, ajudou a crescer bastante, a crescer a base de clientes, quando a gente precisava crescer, mediante a incorporação de sete Estados, milhares de Prefeituras que elegeram o Banco do Brasil como agente pagador de suas folhas. Isso foi estratégia deliberada para a gente alcançar esse patamar, mas suportado também por investimentos maciços em tecnologia, formação do quadro, acho que isso é o que explica o fato de que nós, embora tenhamos essa natureza jurídica, podemos nos orgulhar de estar caminhando para índices de eficiência semelhantes aos dos grandes bancos.

A dimensão pública do Banco, visto como parte da estrutura de governo, facilita a aproximação da empresa com os governos estaduais e municipais. Os relacionamentos fundamentam-se no estabelecimento de amplas parcerias, que envolvem o recebimento de valores (taxas, impostos, contribuições), repasse de arrecadações e a administração de depósitos das Prefeituras e dos Estados e alcançam a prestação de serviços e a realização de negócios com as comunidades locais.

O Banco do Brasil hoje presta atendimento a muitos, é o banqueiro de muitos Estados. Eu não sei se ele seria banqueiro de muitos Estados e Municípios, se ele fosse um banco só privado. Por quê? Porque a gente explora essa força que o Banco tem. Ele, por exemplo, se o Banco é forte no crédito rural em Goiás, por que a Prefeitura vai fazer negócio com outro banco e não com o Banco do Brasil, se ela vive disso, e quem coloca dinheiro lá é o Banco do Brasil? Por que o Estado de Goiás iria trabalhar suas contas, por exemplo, com o Bradesco? Se o maior banco, o banco que fomenta a atividade lá, que financia a atividade rural lá é o Banco do Brasil?

Reconhecida como característica histórica do Banco, sua atuação junto ao segmento do agronegócio passa por reavaliação, na busca de práticas mais associadas ao mercado, em harmonia com as tendências globais. Acompanhando o pensamento de TOJAL e CARVALHO (1997), pode-se depreender o propósito da empresa estatal de afastar-se da ineficiência de seu desempenho.

O crédito rural esteve associado à perspectiva pública que aponta para a empresa como que capturada por interesses particulares das oligarquias, agentes

paternalistas dos direitos sociais e políticos, conforme assinala MARTINS (1990). Por meio do crédito rural, teve-se a apropriação privada do Estado por diferentes grupos de interesses. Muitos desses produtores rurais, beneficiados com o crédito, entraram no Plano Real endividados e foram acudidos por ações governamentais de renegociação de dívidas.

O Banco do Brasil foi em alguns momentos da história política agente dos latifundiários. Foi mesmo. Por que foi agente dos latifundiários? Porque não tem política, não tem nada, o dinheiro está parado lá, daí aparece um cara com dinheiro na mão, não está em discussão se é latifúndio ou não. Dá ou não dá? Quem é que faz política? Não sei. Tenho que ganhar dinheiro, empresta. Você está entendendo? Você não sabe para onde ir, qualquer caminho está bom, não é assim? E qual o caminho mais fácil? É o caminho que viabiliza o lucro financeiro. Por que não questionaram outros bancos por que foram agentes de latifundiários e questionam o Banco do Brasil? Por que faz isso só com a gente? Por que o papel do Banco é fazer a distribuição de renda? É fazer reforma agrária? Ou ser um agente de um processo de reforma agrária? O Banco do Brasil não faz reforma agrária, mas ele é agente. Dizem: “Investe aqui”. “Tá bom”. Quando ele sabe direitinho qual é o papel, ele cumpre muito bem.

O relacionamento com os agricultores leva o Banco do Brasil a ser percebido como parte do aparato governamental, em que as agências são tomadas como repartições públicas, uma das acepções apresentadas por HABERMAS (1984). Os interessados no crédito passam a vislumbrar a empresa como uma extensão da estrutura física do aparato estatal, que se torna alvo de reivindicações. A dimensão pública do banco assume o caráter de órgão público responsável por políticas públicas.

Na década de 70, o financiamento para adubos, por exemplo, era a juros zero. Não existe um banco que faça juros zero. Existe órgão público que faz juros zero, mas banco não. Mas o Banco do Brasil fazia, e a associação com o governo federal é muito grande. O agricultor entrava no Banco do Brasil: “Vim aqui pegar um dinheiro que o governo nos empresta a juros zero”.

O relacionamento com os agricultores de maior porte fundamenta-se na possibilidade de maiores retornos e lucratividade, quando se realizam operações de maior volume por contrato. Grandes agricultores, em geral, apresentam mais e melhores garantias para os bancos, reduzindo o risco. Adicionalmente, o risco bancário de transação é menor nos grandes empréstimos.

Os grandes agricultores representam um segmento disputado pelos bancos

privados, notadamente em relação ao grupamento de produtores que estão fazendo a revolução de produtividade e produção no cenário rural brasileiro. Esses produtores rurais, para fazer frente à abertura comercial e ao menor apoio do governo, juntam-se a outros agentes do agronegócio, buscam o aperfeiçoamento, tanto da tecnologia da produção quanto da gestão do seu negócio, tornam-se competitivos no mercado global e se capitalizam.

[O Banco do Brasil] opera no agronegócio, porque ele vê a possibilidade de obter bons resultados. Até porque os produtos, e o crédito rural é apenas um item do agronegócio, ele é muito sinérgico. Através do crédito rural, o Banco do Brasil tem condições de fazer negócios com todos os integrantes, somando produtores rurais e empresas que fornecem a produtores ou que compram de produtores.

Esse grupamento de produtores, que os bancos podem atender com grandes volumes, de elevado valor médio dos contratos, e a poucos clientes, permite que os bancos cumpram determinações legais de aplicação de recursos no crédito rural com baixos custos operacionais.

Acho que a atividade agrícola passando a ser uma atividade econômica como de qualquer outra natureza, como o comércio, como a indústria, passando a usar o Banco como agente financeiro normal, contribui para ir afastando essa idéia de banco assistencialista, de banco que veio aqui para dar dinheiro, para coisas desse tipo. Isso é muito bom para o Banco enquanto empresa.

O relacionamento da empresa com os agropecuaristas de pequeno porte fundamenta um conteúdo diverso para a perspectiva pública associada ao crédito rural. Esse grupamento contempla pequenos agricultores, trabalhadores rurais que não dispõem de empregos nem patrimônios e que reforçam movimentos sociais que se transformam em políticos.

Para esse grupo, com (difícil) subsistência centrada no fator de produção terra e marcado pela mão-de-obra desqualificada, o desafio é romper o ciclo da pobreza e alcançar a inclusão social e a cidadania.

O relacionamento do Banco com esses agricultores evoca na dimensão pública a noção de coletividade. Tem-se visão pluralista da sociedade e orientação sociocêntrica, levando a formulações que destacam as associações ou, em geral, os

movimentos sociais, conforme aponta GRAU (1998).

Nesse sentido, a perspectiva pública envolve o princípio da inclusão, associada à ampliação dos participantes na realidade social, política e econômica do país. A estratégia da empresa busca atender às reivindicações de grupos que alcançaram legitimidade social e que, por sua condição de classe e de origem, foram descredenciados enquanto sujeitos reconhecíveis e reconhecidos no espaço público.

Conforme aponta GIESEN (2001), essa lógica de ação consiste na luta em favor da proteção do mundo da vida em face do sistema. Igual sentido aponta GIANOTTI (1992), quando a ação empresarial revela a atenção para que todos os seres humanos sejam incluídos na esfera pública.

À primeira vista, os negócios com pequenos produtores e pequenas empresas conduzem à idéia de que o Banco não está fazendo nada além de “negócios”, ou seja, buscando resultados. No entanto articula-se um novo princípio, quando as ações empresariais estão fundamentadas na identificação de carências e potencialidades das comunidades.

Se para conceder créditos, a empresa realiza reuniões com as comunidades, elege prioridades, articula parcerias e apoios, tem-se novo fundamento que ultrapassa o modelo binário de concessão de crédito (sim/não), e chega-se a um modelo em que se torna fundamental identificar o que é necessário para tornar o crédito viável e o desenvolvimento possível.

O Banco do Brasil, quando está na comunidade, trabalha para a comunidade, ele procura crescer com a comunidade, lá no local onde ele está. É diferente do banco privado. Tem a ver com essa composição social dele. Uma das diretrizes estratégicas do Banco é contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país, o que não significa dizer fazer assistência, nem fazer caridade. É ganhar dinheiro, mas pensando no crescimento do país. Mas apoiar as comunidades, ser integrante da comunidade onde ele está, procurar crescer com a comunidade, procurar apoiar os pontos fortes da comunidade, sem fazer assistência, apoiando o desenvolvimento, apoiando as atividades produtivas. Quer dizer, não tem sentido, por exemplo, o Banco do Brasil instalar uma agência onde é forte a pesca, e dizer lá que não trabalha com pesca. Se ele foi lá, é para trabalhar naquela potencialidade da região.

As estratégias da empresa buscam contemplar o segmento de pequenos produtores rurais, o que significa a manutenção de conduta socialmente valorizada,

que garante a legitimidade e a sobrevivência no contexto ambiental. A empresa não se desvincula de sua responsabilidade histórica com o crédito agrícola, mas articula um diferencial em relação à atuação dos demais bancos, principalmente privados.

4.3.4 Estratégias de relacionamento

A estratégia da empresa pode resultar em orientações governamentais inconsistentes, sobrepostas, múltiplas, sujeitas a alterações estruturais que resultam de mudanças no quadro político. A constância de propósitos, ao longo dos últimos anos, permitiu que o Banco do Brasil pudesse atuar de forma mais consistente ao longo do tempo.

Esse comportamento coincide com o que aponta SILVA NETO (1997), quando explica que a tradução pela empresa estatal dos objetivos definidos pelo Governo em objetivos estratégicos muitas vezes ocorre de forma contraditória.

O Banco, por ser uma sociedade de economia mista, tradicionalmente acaba sendo confundido com uma instituição que não tem dono, que até no período de quatro ou cinco anos, você tem quatro ou cinco presidentes, quatro ou cinco diretorias à frente da empresa. Houve um período em que o Banco teve uma diretriz única, essa diretriz coincide com os oito anos de Fernando Henrique. Acho que isso facilitou a continuidade num período mais longo de um processo de profissionalização, de investimento muito forte em tecnologia, em sistemas, que deram suporte ao crescimento do Banco como um banco do varejo. Uma baixa interferência do Governo Federal ou uma interferência sempre na mesma proporção que era de dar condição de competitividade ao Banco do Brasil. Isso acabou sendo bem sucedido. Nós chegamos a incomodar no passado recente, nos últimos tempos a incomodar os grandes bancos privados.

O Banco do Brasil é essencialmente um banco identificado com o Governo, principalmente quando a crítica é negativa, porque o cliente, o usuário do Banco se sente dono também. Faz críticas muito mais ácidas do que faz ao Bradesco, porque o Bradesco é privado. Por outro lado, quando você pensa na ingerência do Governo Federal, ela foi, este período recente, estes últimos oito anos, entre 95 a 2002, ela foi absolutamente unidirecional, por você não ter tido diversas direções, vai para cá, muda de direção abruptamente em função de uma troca de direção, isso não interrompeu, não maculou um eventual desempenho ruim do Governo.

A lógica empresarial, calcada nos princípios de maximização de retornos financeiros, é reforçada pela idéia que iguala o Governo aos demais acionistas. Assim, o êxito econômico se converte em benefícios sob a forma de dividendos e juros sobre capital próprio para os acionistas, quaisquer que sejam eles. A contribuição da

empresa estatal para o Governo se verifica, quando esses retornos podem ser utilizados para cumprimento de metas governamentais. Iguale-se, assim, os interesses dos acionistas, sejam eles da iniciativa privada ou o acionista majoritário, o Estado.

Anualmente, quando você faz o planejamento estratégico, que acaba desembocando no plano diretor, no orçamento, você faz um acordo com o acionista do retorno. E o Banco do Brasil acompanha os outros bancos. Quer dizer, o Banco do Brasil vai sentar com o seu acionista majoritário e vai dizer quanto é que o acionista quer de dividendo, quanto é que ele quer de retorno sobre o patrimônio, retorno sobre o capital. É assim que funciona. Então se os bancos estão tendo retorno de mais ou menos 7% ao ano sobre o capital, o Banco do Brasil vai querer esse retorno. Não significa dizer que todo e qualquer negócio tem que dar. Mas, com base no acordo que o Banco faz com o acionista, ele vai depois orientar suas diversas carteiras para o retorno. Para todo acionista, sendo ele privado ou público, o Banco tem que agir na linha de alcançar o retorno.

Com ou sem conflitos, o resultado final desse processo de tomada de decisão é a atividade operacional, com produtos e serviços sendo direcionados para o mercado.

[Bancos públicos e privados] precisam ser rentáveis, pois senão seus donos os fecham (seja um único dono ou toda a sociedade), têm que ter responsabilidade social, têm que contribuir para o desenvolvimento do País. O que pode mudar é uma ênfase aqui, outra acolá. Mas em essência são a mesma coisa. Se os estatais são utilizados eficientemente pelo Governo isto é outra coisa. Creio que o mercado financeiro brasileiro tem características bem interessantes. Aqui a entrada dos estrangeiros não gerou a prometida competição, pois se subestimou a competência e a escala dos bancos nacionais. O mercado não necessariamente nivela preços por baixo. Os bancos estatais poderiam ter sido mais usados para induzir essa competição saudável no mercado, pois têm a escala para fazê-lo.

A lógica que sustenta a maximização do lucro diferencia o Banco do Brasil do setor governo, no qual não se vê a eficiência financeira. Espera-se que o Banco do Brasil pautе suas ações pela eficiência microeconômica, sem a qual a existência do Banco fica ameaçada. Os resultados positivos devem ser perseguidos para garantir a continuidade das ações da empresa, cujo propósito é atuar no desenvolvimento do país.

O Banco tem que dar lucro. É diferente de uma empresa puramente estatal, em que a sociedade não está tão preocupada em saber, está, mas não tão preocupada em saber, se o governo está tendo que botar mais dinheiro nela. O Banco do Brasil não. A sociedade está interessada em saber, porque ela é dona de parte disso aí. O Banco tem vários acionistas privados, então a sociedade como um todo quer saber se vai botar dinheiro lá para engordar a carteira, o bolso de fulano, beltrano, sicrano, que são acionistas. Isso gera uma série de

diferenças.

Então, o que eu vejo é muito mais isso, quer dizer, o fato de o banco ser um instrumento do governo. Se o governo tem interesse em fazer uso desse instrumento, então, muito bom. Se o governo não tem interesse em fazer uso desse instrumento, mas se o banco dá lucro, dá um retorno para o governo, quer dizer, tem dado lucro, gera dividendos, ajuda o governo na questão da geração de receita, até pra equilíbrio de balança, essa coisa toda, para *superavit*, essa coisa toda, quer dizer, é um instrumento do governo.

O Banco do Brasil não é uma instituição de um aventureiro ou de alguém que vem aqui para tirar lucro e levar embora. O lucro que o Banco do Brasil dá, ele vai para o próprio governo para suas necessidade de caixa. Eu vejo assim. Algum banco particular, o Bradesco faria o que o Banco do Brasil faz? Não faz o que o Banco do Brasil pode fazer no interesse do governo. Não faz. A missão deles, o objetivo deles é muito mais dirigido único e exclusivamente para o lucro. Nós trabalhamos lucro, mas com foco de desenvolvimento. Então, eu acho que não tem, outro banco não faria.

A dualidade que marca o Banco do Brasil é percebida como sendo de natureza dinâmica e dependente das contingências conjunturais. O seu posicionamento mais próximo à atuação de mercado ou à sua dimensão pública depende da dinâmica política e social.

Grande parte da população vê o Banco do Brasil como parte do governo, como uma ação governamental, é assim que eles entendem. E o Banco tem essas duas faces, porque o Banco precisa se posicionar como uma empresa de mercado, muito competitiva, muito ágil, mas o Banco, eu costumo dizer, não é social nem mercado, o Banco é o pêndulo e ele se posiciona de acordo com os interesses do governo e os interesses do mercado financeiro. Num dado momento, até por questões políticas e econômicas, age mais se posicionando como empresa, como se fosse empresa privada, noutros momentos uma empresa com ação social mais decisiva. Mas o Banco não é nem um, nem outro, ele é um pêndulo, que vai agindo de acordo com as necessidades. O interessante é isso, na hora em que ele precisa dar uma parada, para ganhar dinheiro, ele faz isso, e faz bem, na hora em que precisar ajudar o governo decisivamente ele faz bem.

Eu sou um grande admirador dessa capacidade de adaptação do Banco, mais do que sua capacidade de ação social, essa capacidade de adaptação às circunstâncias. É importante. O Brasil é um país polêmico, ambíguo, difícil de gerir. Os contornos políticos do Brasil sempre foram difíceis, precisa fazer todo tipo de negociação para poder governar o país. É difícil, não é fácil. Então, você precisa de uma empresa com essa capacidade de entendimento dos nossos problemas políticos e econômicos, e entrar nesse meio com competência e pertinência, ajudando o país a crescer no que for possível.

Os dilemas que permeiam a empresa estatal são decorrentes da complexidade da realidade brasileira. Uma empresa que tem ligação histórica com a Nação reflete a situação da diversidade nacional. A atuação da empresa aproxima-se

da ordem vigente no sistema político, social, econômico e cultural.

Aí é que está, forçar a diferença é dividir o Banco, essa é a questão. Quando a gente quer enxergar a diferença, é porque nós queremos enxergar os vários bancos que tem dentro do Banco do Brasil. Não está errado isso, não estou recriminando. (...) Porque todos respondem a uma coisa maior que são os valores do Banco do Brasil, que é o profissionalismo, que é o entendimento da complexidade do país. O Banco tem que ser complexo e tem que atender em vários cenários, porque o país é complexo. Nós não estamos nos Estados Unidos, que têm um desenvolvimento econômico amplo em 90% do seu território, onde o miserável é uma exceção da sociedade. O cara decide por ser miserável, a sociedade decide por ele não ser, mas ele decide ser, ele quer se excluir. Aqui no Brasil não, o cara já está excluído, é diferente, a empresa tem que retratar. Se o Banco do Brasil não fosse isso, o Banco do Brasil não retrataria o Brasil. Então ele seria uma empresa quebrada, distante, descontextualizada. A diversidade interna das suas ações dá exatamente... constitui a cultura. Por isso é que eu falo, o Banco do Brasil não é isso nem aquilo, ele é um pêndulo que vai olhando os problemas e se flexibilizando, apontando para aquilo que é fundamental apontar.

A atuação da empresa, nesse sentido, incorpora a capacidade de adaptar-se às mudanças pelas quais passa o País. O Banco mantém proximidade com as questões nacionais.

5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Durante a exposição anterior, foram formuladas algumas observações conclusivas, que aqui são retomadas e ampliadas, levando-se em consideração o conjunto do trabalho e tomando-se fatores significativos para a estratégia da empresa estatal.

Estratégia é termo para o qual não existe definição amplamente aceita. A estratégia não retrata apenas a idéia de como lidar com um adversário ou concorrente em ambiente de competição, como é tratada em grande parte da literatura e em seu uso popular. Para este estudo, adotou-se o conceito de estratégia como *padrão*, que implica entendê-la como a consistência no comportamento da organização ao longo do tempo, quer seja pretendido ou não.

Além disso, considerou-se a estratégia como *perspectiva*. Sob esse ponto de vista, toma-se a organização como ação coletiva na busca de uma missão comum ou, ainda, como grupo de pessoas sob determinado rótulo que, de alguma forma, encontra meio de cooperar na produção de produtos específicos e serviços. A estratégia, então, volta-se para as intenções que se difundem por meio de um grupo de pessoas, para se tornar compartilhada como normas e valores, e para os padrões de comportamento, que se tornam profundamente integrados no grupo.

O estudo da estratégia permite descortinar os propósitos da organização. Esses propósitos incluem a produção de bens e serviços de que o homem necessita para viver uma vida sadia, o provimento das condições que permitam ao homem atualizar sua natureza e também a perduração da natureza como um todo e da própria organização. Cabe destacar que a sobrevivência passa a ser um dos propósitos fundamentais de qualquer organização.

A distinção entre público/privado, tradicionalmente estabelecida pela ordem sociopolítica, fornece subsídios fundamentais para se investigar quais fatores estão subjacentes ao propósito de perduração da organização. Embora não haja definições universalmente aceitas para os termos “público” e “privado”, é possível identificar alguns significados mais comuns, entre os quais aqueles que levam à dicotomia

coletivo/individual.

Essa diferenciação conduz ao grupo enquanto tal, à coletividade, e aos membros singulares; ou, mais geral, entre a sociedade global e eventuais grupos menores, como a família; ou ainda entre o poder central superior e os poderes periféricos inferiores que, com relação àquele, gozam de autonomia apenas relativa, quando dele não dependem totalmente.

A distinção entre público e privado opôs, de um lado, o Estado, a administração pública, a sociedade; e, de outro lado, o mercado, a iniciativa particular, os indivíduos. Trazendo essa orientação para o âmbito das organizações, têm-se aquelas que se mobilizam e buscam a sua perpetuação com base no atendimento a demandas coletivas e as que buscam a sobrevivência com base na satisfação de interesses de um grupo específico, entre os quais se inclui o lucro.

A par dessa distinção, que não é precisa nem pacífica, modernamente introduziu-se um conceito, ao lado do Estado, ou primeiro setor, e do mercado, ou segundo setor, para abarcar um segmento de organizações que também se voltam para a coletividade, não têm finalidades lucrativas e são autogovernadas.

Essas organizações de interesse público objetivam a defesa do interesse mais amplo da sociedade ou o desenvolvimento de atividade que traz benefícios para a sociedade como um todo. Desse segmento também faz parte uma categoria de organizações que se formam para defender interesses coletivos, mas de um círculo restrito e específico de pessoas.

A esses modelos de organização, acrescenta-se a empresa estatal. Esse tipo se caracteriza pela intervenção do Estado em atividades diretamente produtivas. Uma das questões daí decorrentes refere-se à ambigüidade inerente à ação organizacional, marcada por comportamento oscilante entre sua face pública, voltada para a coletividade – que a leva a perseguir propósitos políticos e de natureza macroeconômica –, e sua face privada – que privilegia a satisfação de propósitos particulares, que se enquadram como objetivos microeconômicos.

Dada a singularidade desse tipo de organização, tomou-se como objeto de estudo o Banco do Brasil, a partir do qual se buscou investigar de que maneira a

estratégia da empresa estatal é influenciada pelas dimensões pública e privada que a envolvem. Como uma organização social não pode ser coerente ou incoerente de forma absoluta, adotou-se o ponto de vista de um dos diversos atores organizacionais, em função do seu interesse e do objetivo que persegue. Esta análise situou-se do ponto de vista dos dirigentes da empresa estatal.

O dirigente é figura destacada no que se refere à estratégia. Embora qualquer pessoa na organização que controle ações-chaves possa ser estrategista, os ocupantes de cargos de gestão – especialmente os de nível hierárquico mais elevado – são candidatos mais cotados para esse papel, porque sua perspectiva é geralmente mais ampla do que a de seus subordinados, e também porque muito poder reside, geralmente, nos cargos que ocupam.

Detendo-se na análise da estratégia do Banco do Brasil, nota-se que até os anos 1960, a ênfase esteve na regulação e na execução de políticas monetárias. A partir de então, o Banco priorizou a execução de políticas de crédito agrícola e de comércio exterior. Nos anos 1990, agrega-se o apoio às atividades de micro e pequenas empresas, a participação em programas de reforma agrária e de geração de emprego e renda.

Esse papel exercido no contexto do aparelho do Estado é determinante para a estratégia da empresa estatal. Reflete o autoconceito da instituição e indica as suas principais áreas de produtos e serviços, além das necessidades dos clientes que a empresa tenta satisfazer. Para esse tipo de organização, além dos fatores ditados em face da competição de mercado, seu papel no contexto nacional e suas atribuições enquanto agente governamental tornam-se significativos para a estratégia.

Tomando-se a renegociação de dívidas do setor rural com o Banco do Brasil na década de 1990, pode-se perceber a influência que a dimensão pública traz para a estratégia. As soluções encontradas para o endividamento dos agropecuaristas, objeto de regulamentos legais, resultaram em alongamento de prazos para pagamento das dívidas, novo cálculo dos valores a pagar/receber e assunção de obrigações pelo Tesouro Nacional.

A estratégia do Banco do Brasil está fundamentada na tentativa de reaver

créditos, buscar soluções para o vultoso volume de inadimplência e possibilitar aos devedores condições para cumprir suas obrigações. Esses objetivos confundem-se com a política brasileira para o setor agrícola, que foi amplamente discutida no parlamento e no âmbito do poder executivo e envolveu a mobilização de produtores e a articulação dos parlamentares da chamada bancada ruralista.

Outra questão relacionada à influência da dimensão pública pode ser observada na criação de Cédula de Produto Rural. O fim da conta movimento (1986) impôs uma queda substancial no volume de recursos para o crédito agrícola. A ausência de instrumentos que permitissem a manutenção dos financiamentos praticados levou o Banco do Brasil a buscar mecanismos que pudessem suprir as necessidades do agronegócio.

Surgiu no Banco do Brasil a idéia da Cédula de Produto Rural (CPR), que posteriormente se tornou lei. Como importante mecanismo de apoio à agropecuária, a CPR possibilita a obtenção de recursos junto ao mercado pelos agropecuaristas, que passam a depender menos de recursos do crédito oficial.

As situações apresentadas demonstram a relevância de um fator que influencia a estratégia da empresa estatal: a sua autonomia em relação ao setor governo. Enquadrada com o ponto de vista político e propriamente estatal, a autonomia da empresa se confunde com a política para o setor em que atua. Embora a empresa estatal não defina a política do setor, pode influenciar no curso de sua formulação. Os processos de formulação e de implementação de políticas não são necessariamente separáveis. A implementação de políticas não é atividade puramente técnica ou gerencial, mas atividade de caráter político-estratégico, que depende da mobilização de recursos de poder.

O crédito do Banco do Brasil, de forma geral, evidencia uma segunda faceta da autonomia da empresa estatal. As estratégias para o crédito fundamentam-se na instituição de mecanismos que permitam reduzir não só o risco de inadimplência, mas também diminuir o alcance de interferências externas à empresa na realização de operações da espécie.

O Banco busca adotar instrumentos objetivos para análise, deferimento e

acompanhamento do crédito. Segrega as funções de análise e estabelecimento de limites de crédito (risco) das funções operacionais (negócios). Define valores e escalões competentes para o deferimento de operações, sujeitando-o, nos casos de maiores valores, a trânsito por diferentes níveis decisórios.

Além da análise de viabilidade técnica e econômica de projetos de investimento previamente à liberação de recursos, o Banco aprimora os procedimentos para comprovação da aplicação nas atividades previstas via fiscalização. Os empreendimentos sujeitam-se ainda a assessoramento técnico para acompanhamento de sua implantação.

A empresa norteia a realização de negócios com o setor agropecuário por análises objetivas de risco de inadimplência, procurando direcionar o crédito para setores, atividades e locais que apresentem maior probabilidade de eficiência na produção. É utilizado sistema informatizado, composto de preços de produtos, produtividades de lavouras e custos de produção, para orientar a análise das operações de crédito.

Esse comportamento organizacional fundamenta-se na busca pela empresa estatal da autonomia gerencial, entendida como a capacidade de a empresa determinar os meios para realizar seus objetivos, e que se relaciona estreitamente com a autonomia política. No caso da empresa estatal, a autonomia política tende a ser mais limitada, e a gerencial, ampliada.

A análise das estratégias voltadas para o setor agropecuário traz à tona a terceira faceta da autonomia da empresa estatal. O Banco busca assegurar a remuneração adequada pelos serviços prestados via equalização de taxas de juros e, dessa forma, cobrir os custos com o crédito.

Essa operação fundamenta-se na lógica de que o financiamento do crédito agrícola, na qualidade de função pública que pode afetar o resultado operacional da empresa, é responsabilidade do Governo. Predomina a idéia de que o ônus em que a empresa incorre, ao assumir tarefas de caráter público, deve ser coberto, via subvenção econômica, pelo Tesouro Nacional.

A alternativa de equalização permite ao Banco alocar recursos à agropecuária

em operações com recursos de poupança e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Essa alternativa também permite ao Banco aplicar recursos liberados pela União para o Programa de Apoio às Exportações (Proex).

A atuação do Banco do Brasil na concessão de créditos de interesse governamental é pautada pela prévia alocação de recursos, seja oriundos do Tesouro Nacional, sob a égide de operações oficiais de crédito, seja dos fundos financeiros e de desenvolvimento.

Na operacionalização de serviços de interesse do Governo Federal, o Banco do Brasil busca cercar-se de negociações prévias e formais, em que se procura definir a remuneração pelos serviços prestados. Incluem-se nessa situação o recebimento de tributos, taxas e contribuições, o pagamento de benefícios sociais e a administração de valores a receber pelo Governo.

Essas estratégias de relacionamento com o Governo Federal reforçam a autonomia financeira da empresa, que se obtém mediante o incremento de receitas. Com isso não apenas se enfatiza sua dimensão privada, confirmando que a organização objetiva perseguir operações rentáveis sob o ponto de vista financeiro, mas também que a empresa necessita de prestar contas de sua eficiência operacional.

A autonomia financeira, obtida mediante o incremento do resultado da empresa, não apenas reforça seu lado empresarial, distanciando-a, em certo sentido, do Governo, mas viabiliza e sustenta sua autonomia política e/ou gerencial. O imperativo do lucro é o meio que a empresa estatal pode usar para afirmar sua independência em face das pressões oriundas do Governo para adoção de medidas que serviriam a objetivos políticos.

Observando a estratégia do Banco do Brasil para atuação em novos mercados, tem-se, finalmente, o quarto nível da autonomia da empresa estatal. O Banco do Brasil prioriza a diversificação de seus produtos e serviços e ingressa em novos segmentos de mercado, especialmente em áreas não-tradicionais de atuação bancária, como o mercado de seguridade, associando-se, para tanto, a outras empresas.

No entanto a estrutura do setor produtivo estatal brasileiro impõe limites relativamente estreitos à implementação desse tipo de estratégia. A estruturação e a participação em outras empresas pelo Banco do Brasil depende de aprovação parlamentar. As estratégias adotadas por bancos concorrentes para ampliação de mercado via fusão e a aquisição de bancos, nos anos 1990, esteve vedada ao Banco do Brasil.

Essas observações demonstram os limites impostos pela autonomia de capital, entendida como a capacidade de a empresa estatal dispor livremente de seu excedente para investir em áreas promissoras e mais rentáveis que aquelas a que está originalmente circunscrita, diversificando suas atividades e buscando a maximização global de seus ganhos.

Esses quatro níveis da autonomia da empresa estatal – política, de gestão, financeira e de capital, demonstram como a estratégia se defronta com a compatibilização de objetivos políticos do Estado e objetivos específicos da empresa, nem sempre conciliáveis.

Ao lado da autonomia, cabe destacar outro fator determinante para a estratégia da empresa estatal. Trata-se dos limites e possibilidades determinados pelo sistema em que se insere a organização.

O Banco do Brasil busca incentivar, reconhecer e apoiar o envolvimento voluntário dos funcionários em atividades que visem à melhoria da qualidade de vida das pessoas da comunidade. A atuação dos funcionários em programas sociais facilita que a empresa seja reconhecida por seu compromisso com as comunidades e com o País.

A atuação da Fundação Banco do Brasil faz parte da estratégia da empresa de cumprir responsabilidades socioambientais. Sua atuação se insere no campo da alfabetização de jovens e adultos, na promoção do esporte brasileiro, na oferta de opções de esporte e lazer a jovens de baixa renda e na difusão e fomento da produção cultural nas áreas de cinema, teatro, exposição, dança, música e literatura.

A atuação alcança também a difusão de tecnologias e experiências voltadas para famílias em situação de risco ou exclusão social. Direciona-se para contribuir no

combate à mortalidade por câncer, na gestão de recursos públicos destinados à educação e na prestação de serviços jurídicos a comunidades carentes.

Essas ações evidenciam a estratégia da empresa estatal que busca corresponder às necessidades sociais. Sob essa ótica, toma-se o Banco do Brasil como banco social. Essa é uma das perspectivas mais evidenciadas como sendo a responsabilidade pública do Banco. Importa observar que tais atividades são de natureza acessória à atividade-fim da empresa.

A responsabilidade, nesse caso, aproxima-se das funções do Estado de prover aos cidadãos saúde, educação, transporte e emprego. A responsabilidade social implica, sobretudo, o reconhecimento das aspirações da comunidade e a determinação em contribuir para seu alcance.

Uma segunda implicação da responsabilidade da empresa estatal revela-se na análise da estratégia relacionada aos canais de distribuição do Banco do Brasil. A manutenção da rede de atendimento do Banco em localidades de menor porte e mais remotas, onde a rede privada geralmente não se faz presente, é alvo de pressão de vários grupos com interesses específicos. O resultado é a tendência para maior abrangência das decisões estratégicas da empresa, trazendo para o debate público questões levantadas no âmbito do poder legislativo e reivindicações comunitárias, criando nova gama de problemas com os quais os dirigentes devem conviver.

A estrutura física do Banco revela uma dimensão de desbravamento do território nacional. O Banco do Brasil representa uma possibilidade de desenvolvimento para regiões carentes notadamente por seu papel como fomentador da atividade agrícola. A agência do Banco é sinal de *status* e de desenvolvimento para a comunidade.

As estratégias para a rede de distribuição convivem com alto grau de ambigüidade. Da empresa estatal espera-se desempenho financeiro satisfatório e, portanto, torna-se necessária a avaliação dos pontos de atendimento sob a ótica da eficiência operacional. Mas, quando se espera a promoção de objetivos sociais, pontos de atendimento devem ser mantidos em regiões carentes, que não despertam interesses dos bancos privados.

A dimensão política freqüentemente traduz motivação macroeconômica. Crescimento econômico, desenvolvimento regional, investimentos em setores-chaves ou em setores pouco explorados, ocupação de espaços ou mesmo operações de resgate social estão relacionadas à dimensão econômica, fator de influência na estratégia da empresa estatal.

A dimensão política da empresa estatal diz respeito à maneira como grupos conseguem mobilizar recursos de poder para alcançar seus objetivos. No Banco do Brasil, têm particular destaque tais influências na alocação de recursos para operações de crédito e na instalação ou manutenção de pontos de atendimento.

Destacando, finalmente, o terceiro nível de limites e possibilidades concernentes à empresa estatal, os negócios realizados pelo Banco do Brasil com produtores rurais e com micro e pequenas empresas revelam uma escolha estratégica voltada para apoiar segmentos em desvantagem econômica. Esses negócios não se pautam necessariamente pela lógica da eficiência econômico-financeira; são operações de menor rentabilidade, que não atendem de maneira prioritária aos interesses de bancos privados.

Quando o Banco do Brasil, para realização de negócios, viabiliza reuniões com as comunidades, elege prioridades e articula parcerias e apoios, está fundamentado em lógica que ultrapassa o modelo dicotômico de concessão de crédito (sim/não). Contribui-se efetivamente para que o crédito seja eficiente e eficazmente aplicado e que resulte em melhorias na produção e no desenvolvimento local.

Em suma, a estratégia passa pelo exame de fatores internos e externos que podem conduzir aos objetivos da organização. Mais do que uma análise de fatores mercadológicos, a empresa estatal não pode deixar de considerar limites e possibilidades determinados pelo sistema em que se insere. As dimensões sociocultural, política e econômica consubstanciam a perspectiva pública e exercem fundamental influência nas estratégias da empresa estatal.

O nicho diferenciado da empresa estatal lhe dá recursos de ordem política e econômica distintos daqueles que a empresa privada é capaz de mobilizar. Por isso, sofre limitações macropolíticas e macroeconômicas, que não são aplicáveis a

empresas privadas.

O segmento de varejo é o nicho de mercado selecionado pelo Banco para priorização de seus negócios. O Banco cria novas modalidades de produtos e serviços. Procura adequar-se para prestar esses serviços de forma automatizada e cria alternativas de atendimento, como os canais virtuais de atendimento e a rede de correspondentes bancários.

Os negócios com pessoas físicas são fundamentados na automatização e no baixo custo de operacionalização. O Banco lança novas modalidades de cheque especial, de crédito direto ao consumidor (CDC) e *leasing*. A concessão de créditos a diversos públicos é automática, realizada preferentemente por auto-atendimento. Diversos serviços bancários e opções de transação são implementados.

O caráter tido como superior do modelo privado, enquanto inspirador das formas de organização, é explicitado como necessidade de ajustamento da empresa estatal à ordem competitiva, para que ela possa enfrentar seus desafios. Práticas em que se busca a agilidade, supostamente compatíveis com o mercado, são acionadas mediante mecanismos decisórios mais rápidos e menos burocratizados e aparecem em todos os setores, sobretudo na forma de agir com clientes consumidores.

Em nome de sua capacidade de satisfazer eficientemente o interesse público, a empresa estatal proclama o modelo privado de organização como a via ideal para atender suas metas. Com isso desloca, na prática, o interesse público como meta prioritária, colocando no lugar a busca do êxito econômico em relação ao capital investido na empresa.

As estratégias para a área de recursos humanos incluíram a redução do quadro e o estabelecimento de novos parâmetros para salários e comissões, tendo como referência valores praticados no mercado. A capacitação dos empregados é dirigida fortemente à promoção de resultados, ao desenvolvimento de produtos e à realização de negócios rentáveis, em proporções e quantidades crescentes.

A comunicação com os funcionários objetiva a mudança comportamental. Busca-se difundir um perfil de profissional desejado para a empresa. Privilegia-se a

produtividade e a criatividade para atuar no cenário de concorrência acirrada com os demais bancos e a versatilidade para responder com rapidez e eficácia às transformações no ambiente da empresa.

A estratégia prioritária de eficiência microeconômica leva o Banco a buscar o incremento de receitas via cobrança de tarifas, reduzir o crédito ao setor agropecuário e ampliar o crédito ao segmento de pessoas físicas. A estratégia de negócios com empresas inclui a elevação do crédito destinado a capital de giro. A empresa busca compatibilizar aplicações em operações de tesouraria, mais rentáveis sob o ponto de vista financeiro, com a destinação de recursos para operações de crédito.

A estratégia da empresa estatal é o resultado da ênfase atribuída simultaneamente à dimensão pública e à dimensão privada. Sob essa ótica, equivale à procura por um centro de gravidade que permite à organização alcançar seu propósito de perduração, que passa pelo atendimento a demandas sociais e a interesses particulares, em ótica microeconômica.

Alguns eventos, pela sua magnitude e natureza, podem resultar na predominância de uma ou outra dimensão. O fim da conta movimento, os resultados deficitários do Banco do Brasil e as baixas avaliações de desempenho em comparação com bancos privados explicam a ênfase de estratégias voltadas para a maximização da eficiência operacional e do lucro. Por meio de ajustes e arranjos políticos, a empresa estatal pode reconciliar, em cada conjuntura, os elementos de caráter público e privado da sua ação.

Este trabalho ressaltou algumas especificidades da estratégia da empresa estatal. Procurou destacar a realidade organizacional por meio da qual o Estado se operacionaliza. A análise da estratégia do Banco do Brasil evidencia a ênfase da perspectiva privada, demonstrando a capacidade de a empresa destacar-se positivamente no cenário financeiro.

Resta à empresa mostrar-se útil à sociedade brasileira sob o ponto de vista público. O Banco do Brasil, desde a sua criação, reflete um retrato tão rico em matizes e paradoxos como as profundas transformações por que passou o Brasil: a mudança de uma economia agrária baseada no trabalho escravo para um moderno sistema

produtivo fabril, com crescente incorporação de tecnologias de ponta, já a caminho da era pós-industrial, até a irrupção de uma heterogênea sociedade urbana, substituindo-se aos padrões de organização e valores típicos do mundo rural.

Com amplas regiões inóspitas ou inadequadas para a atividade produtiva, metade da população analfabeta em pleno ano de 1950, elevadas taxas de crescimento demográfico e de mortalidade infantil e baixa expectativa de vida, além do arcaísmo institucional e da corrupção endêmica, o País alcançou o final do século XX numa situação bem diferente. O PIB brasileiro aumentou 110 vezes entre 1901 e 2000 e o PIB por habitante, 12 vezes mais do que a população, que cresceu cerca de 10 vezes. Mudaram também o perfil, a mobilidade e os padrões de interação social.

Apesar disso, o País ainda não foi capaz de superar a extrema desigualdade que permeia todas as dimensões da vida nacional, as regiões, os sexos e as etnias. A tragédia brasileira é o País ter ficado mais desigual ao mesmo tempo que se tornou mais próspero. Em 1960, no auge do desenvolvimentismo, os 10% do topo da pirâmide social eram 34 vezes mais ricos do que os 10% da base. Em 1991, 60 vezes. O Brasil fechou o século XX como o sexto país mais desigual, embora de 1991 até 2001 a diferença tenha declinado para 47 vezes.

O mesmo modelo que produziu o desenvolvimento brasileiro, com participação das empresas estatais, produziu os seus injustos efeitos. Hoje, espera-se que o Banco do Brasil, sob a égide de empresa estatal, contribua, pelo menos, para acudir aos mais pobres entre os pobres, dando sentido à sua perspectiva pública e permitindo às pessoas aparecerem e ficarem juntas. Quando se inibe a ação para o bem comum, elimina-se a razão da criação e o sentido da empresa estatal, como parte do aparelho organizativo do Estado voltado para a coletividade.

5.1 Recomendações

A partir deste trabalho, é possível apontar sugestões para pesquisas futuras, que se revelam importantes para dar continuidade ao tema abordado, que se refere às influências das dimensões pública e privada sobre a estratégia da empresa estatal.

Entre elas:

- analisar as estratégias de empresas estatais que atuam em setores da economia diversos do financeiro;
- analisar o efeito da dualidade que marca a empresa estatal sobre os trabalhadores dessas empresas;
- aprofundar estudos sobre as relações de poder que se estabelecem entre a empresa estatal e diversos outros segmentos, tais como o setor governo, a opinião pública e as elites;
- aprofundar estudos sobre as alternativas encontradas pelas empresas estatais para orientar atividades-fim no atendimento a interesses públicos;
- aprofundar o estudo das influências de dimensões macroeconômicas, políticas e socioculturais sobre as ações organizacionais.

A pesquisa aporta algumas constatações que contribuem para que gestores de empresas estatais possam avaliar suas práticas de administração. Alguns desafios são apresentados, tais como a necessidade de se ampliar a visão sobre a responsabilidade da empresa estatal perante a sociedade, como tornar a sua atuação mais útil à coletividade e como contribuir para a diminuição dos problemas brasileiros.

O estudo contribui para que funcionários de empresas estatais reavaliem suas posturas e comportamento. As recomendações práticas da pesquisa, para tanto, são:

- enfatizar entre os funcionários a responsabilidade para com a valorização de brasileiros em situação de desvantagem socioeconômica;
- potencializar a utilização de talentos, idéias e iniciativas que visam a harmonizar a dimensão negocial e a social;
- equilibrar o uso da estratégia como instrumento de maximização da eficiência da organização com ponderações de natureza macroeconômica, política e sociocultural.

Com base nisso, pode-se dizer que avaliar a dimensão privada e pública presente nas organizações pode tornar o dirigente mais bem sucedido na condução

de equipes e no alcance de resultados. Situações difíceis ou de crise, por exemplo, podem ser mais bem resolvidas, quando os gestores conhecem suas limitações e responsabilidades e utilizam os mecanismos mais adequados.

Finalmente, pode-se dizer que o desenvolvimento de uma nação passa pela contribuição da empresa estatal. Assim, entendê-la e considerá-la como parte do aparelho estatal torna-se fundamental para estabelecer uma perspectiva de análise que englobe a relação Estado-sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. A questão da empresa estatal: economia, política e interesse público. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 95-105, out-dez/1979.
- AGUIAR, Neuma. Patriarcado, sociedade e patrimonialismo. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 15, n. 2, p. 303-330, jun-dez/2000.
- ALMEIDA, Fernando Galvão de; SILVA, Salomão Quadros da. Considerações sobre o Estado empresário, lei de concessões e reformas constitucionais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 5, p. 24-50, set-out/1996.
- ANDREWS, Kenneth. A responsabilidade dos diretores pela estratégia corporativa. In: MONTGOMERY, Cynthia; PORTER, Michael. **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- ANDREZO, Andréa Fernandes; LIMA, Iran Siqueira. **Mercado financeiro: aspectos históricos e conceituais**. São Paulo: Pioneira, 1999.
- ARATO, Andrew. Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil: orientações para novas pesquisas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 27, fev/1995.
- ARAÚJO, Edmir Sérgio David de. Missão estratégica em organizações geridas pelo governo (OGG). **Revista de Administração**, São Paulo, v. 25, n. 3, p. 43-53, jul-set/1990.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2000.
- ASSAF NETO, Alexandre. **Mercado financeiro**. São Paulo: Atlas, 1999.
- AVRITZER, Leonardo. Além da dicotomia Estado/mercado: Habermas, Cohen e Arato. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 36, p. 213-222, jul/1993.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria crítica e teoria democrática: do diagnóstico da impossibilidade da democracia ao conceito de esfera pública. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 53, p.167-188, mar/1999.
- BAER, Werner. **A economia brasileira**. Trad. Edite Sciulli. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Nobel, 2002.
- BANCO CENTRAL. **Sistema financeiro nacional**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em: 08.02.2004.
- BANCO DO BRASIL. **História do Banco do Brasil**. Brasília: Ítalo Bianchi, 1988.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1994.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Economia, Estado, democracia. **Lua Nova**, São

Paulo, n. 28/29, p. 201-208, 1993.

BENDASSOLLI, Pedro Fernando. Público, privado e o indivíduo no novo capitalismo. **Tempo Social**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 203-236, nov/2000.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRUYNE, Paul; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETE, Marc de. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARDOSO, Fernando Henrique. Notas sobre a reforma do Estado. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 50, p. 5-12, mar/1998.

CARVALHO, Fernando J. Cardim et al. **Economia monetária e financeira**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Fundamentos para um novo modelo do setor público no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, p. 155-161, jul-set/1994.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **O Brasil não é para amadores**: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho. Curitiba: IBQP-PR, 2000.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim; FRANÇA, Célio Francisco. Administração pública no Brasil: exaustão e revigoramento do modelo. CASTOR, Belmiro Valverde Jobim et al. In: **Estado e administração pública**: reflexões. Brasília: FUNCEP, 1987.

CHAFFEE, Ellen. Three models of strategy. **Academy of Management Review**, Briarcliff Manor, v. 10, n. 1, p. 89-98, 1985.

CHAUÍ, Marilena. Público, privado, despotismo. In: **Ética**. NOVAES, Adauto (Org.). São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

COSTA, Sérgio. Contextos de construção do espaço público no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 47, p. 179-192, mar/1997.

COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 38, p. 38-52, mar/1994.

CRESWELL, John W. **Research design**: qualitative and quantitative approaches. Thousand Oaks: Sage, 1994.

DAHL, Robert A. Por que mercados livres não bastam. Trad. Gabriel Cohn. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28/29, p. 227-235, 1993.

DAIN, Sulamis. **Empresa estatal e capitalismo contemporâneo**. Campinas: Unicamp, 1986.

DALLARI, Adilson Abreu. Controle político das empresas públicas. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 87-98, jul-set/1979.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

EVANS, Peter. **A tríplice aliança**: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28/29, p. 107-156, 1993.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 7. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. **Organização e Sociedade**, Salvador, v. 7, n. 17, p. 59-86, jan-abr/2000.

FAUCHER, Philippe. A empresa pública como instrumento de política econômica. Trad. Renato Janine Ribeiro. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 2/2, n. 6, p. 79-105, abr-jun/1982.

FELICISSIMO, José Roberto. América Latina: movimentos sociais frente à descentralização do Estado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, p. 26-43, jul-set/1994.

FONSECA, Valéria Silva da; MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. Indivíduo, organização e ambiente: bases para a conversação entre três perspectivas de estudo da estratégia em organizações. In: Enanpad, 25., 2001, Campinas. **Anais**. Rio de Janeiro: Anpad, 2001.

FORTUNA, Eduardo. **Mercado financeiro**: produtos e serviços. 13. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

GAIGER, Luiz Inácio. As organizações do terceiro setor e a economia popular solidária. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 37, n. 159, p. 103-151, jul-dez/2001.

GASQUES, José Garcia; BASTOS, Eliana Teles. Crescimento da agricultura. **Boletim de conjuntura**, n. 60, p. 85-93, mar/2003.

GIANOTTI, José Arthur. Moralidade pública e moralidade privada. In: **Ética**. NOVAES, Adauto (Org.). São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

GIESEN, Klaus-Gerd. Habermas, a segunda modernidade e a sociedade civil internacional. Trad. Sebastião Nascimento. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 60, p.87-96, jul/2001.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai-jun/1995.

GOUVÊA, Gilda Figueiredo Portugal. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.

GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o público através da sociedade**: novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

JACOBI, Pedro Roberto. Reflexões sobre as possibilidades de inovação na relação poder público-sociedade civil no Brasil. **Organização e Sociedade**, Salvador, v. 8, n. 22, p. 91-106, set-dez/2001.

KERLINGER, Fred Nichols. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais**: um tratamento conceitual. Trad. Helena Mendes Rotundo. São Paulo: EPU, 1980.

KLIKSBERG, Bernardo. Redesenho do Estado para o desenvolvimento socioeconômico e a mudança: uma agenda estratégica para a discussão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n.3, p. 5-25, jul-set/1994.

LAISNER, Regina. O debate sobre a construção da democracia no Brasil: contribuições teóricas de Hannah Arendt. **Temáticas**, Campinas, v. 6, n. 11/12, p. 91-108, jan-dez/1998.

LOPES JÚNIOR, Edmilson. Instituições e mercado: considerações sobre o neo-institucionalismo. **Temáticas**, Campinas, v. 3, n. 5/6, p. 101-138, jan-dez/1995.

MARTINS FILHO, Edison de Oliveira. A crise do Estado: relacionamento entre Estado e sociedade no Brasil e diagnóstico da crise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 6, p. 89-104, nov-dez/1996.

MARTINS, José de Souza. Mercado e democracia: a relação perversa. **Tempo Social**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 7-22, jan-jun/1990.

MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1985.

MELLO, Alex Fiuza de. Capitalismo, fordismo (pós-fordismo) e teoria da regulação: o referencial gramsciano e a crítica do modelo regulacionista. **Temáticas**, Campinas, v. 2, n. 4, p. 57-96, jul-dez/1994.

MILES, Raymond E.; SNOW, Charles C. **Organizational strategy, structure and process**. New York: McGraw-Hill, 1978.

MINTZBERG, Henry. A criação artesanal da estratégia. In: MONTGOMERY, Cynthia; PORTER, Michael. **Estratégia**: a busca da vantagem competitiva. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

MINTZBERG, Henry. The strategy concept: five Ps for strategy. **California Management Review**, v. 30, n. 1, p. 11-24, jun/1987.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia**:

um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MISOCZKY, Maria Ceci. Dilemas da burocracia no campo das políticas públicas: neutralidade, competição ou engajamento? **Organização e Sociedade**, Salvador, v. 8, n. 20, jan-abr/2001.

MOTTA, Fernando C. Prestes. As formas organizacionais do Estado. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 28, n. 4, p. 15-31, out-dez/1988.

MOTTA, Paulo Roberto. Modernização administrativa: propostas alternativas para o Estado latino-americano. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 4, p. 31-61, out-dez/1987.

MOTTA, Paulo Roberto. O controle de empresas estatais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 69-82, abr-jun/1980.

MOTTA, Paulo Roberto. Participação e descentralização administrativa: lições de experiências brasileiras. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, p. 174-194, jul-set/1994.

NARAYAN, Pant; LACHMAN, Ran. Value incongruity and strategic choice. **Journal of Management Studies**, Oxford, v. 35, n. 2, p. 195-212, 1998.

NÓBREGA, Mailson da. **O Brasil em transformação**. São Paulo: Gente, 2000.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações e entidades de interesse social**: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários. 3. ed. Rev., atual. E Ampl.. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

PENTEADO FILHO, Paulo de Arruda. Desafios e oportunidades da reforma do Estado no Brasil: a questão das organizações sociais. **Organização e Sociedade**, Salvador, v. 5, n. 11, p. 153-168, jan-abr/1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Pobres elites iluminadas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 38, p. 235-246, jan-abr/2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Leticia (Org.). **Administração pública gerencial**: a reforma de 1995. Brasília: UnB, 1999.

PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organização e Sociedade**, Salvador, v. 5, n. 12, p. 59-79, mai-ago/1998.

PORTER, Michael. **Estatégia competitiva**: técnicas para análise de indústrias e da concorrência. Trad. Elizabeth Maria de Pinho Braga. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

PRZEWORSKI, Adam. A falácia neoliberal. Trad. Gabriel Cohen. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28/29, p. 209-225, 1993.

QUINN, James Brian. Strategies for change. In: MINTZBERG, Henry; QUINN, James

Brian (Ed.). **The strategy process**: concepts, contexts, cases. 3rd. ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1996.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Trad. Mary Cardoso. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

RATTNER, Henrique. As empresas estatais brasileiras e o desenvolvimento tecnológico nacional. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 5-12, abr-jun/1984.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A elite invisível: explorações sobre a tecnocracia federal brasileira. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 110, n. 1, p. 67-82, jan-mar/1982.

SCHNEIDER, Ben Ross. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. Trad. Pedro Maia Soares e Suzan Semler. São Paulo: Sumaré, 1994.

SCHOMMER, Paula Chies. Investimento social das empresas: cooperação organizacional num espaço compartilhado. **Organização e Sociedade**, Salvador, v. 7, n. 19, p. 145-160, set-dez/2000.

SCHOMMER, Paula Chies; FISHER, Tania. Cidadania empresarial no Brasil: os dilemas conceituais e a ação de três organizações baianas. **Organização e Sociedade**, Salvador, v. 6, n. 15, p. 99-118, mai-ago/1999.

SELLTIZ, Claire; WRIGHTSMAN, Lawrence Samuel; COOK, Stuart Wellford. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. Trad. Maria Martha Hübner D'Oliveira e Miriam Marinotti Del Rey. 2. ed. São Paulo: EPU, 1987.

SILVA NETO, Alfredo Lopes da. Objetivos e sistemas de controle de empresas estatais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 5-22, mai-jun/1997.

SILVA, Carlos Alberto Bello e. Apogeu e crise da regulação estatal: da vigorosa estatização no milagre ao estrangulamento financeiro. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 34, p. 215-227, nov/1992.

SILVA, Carlos Eduardo de Souza e. Autonomia de gestão e concorrência: em busca de novas formas de gestão do setor público em um contexto pós-fordista. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, p. 211-228, jul-set/1994.

SOBOTKA, Emil A. Organizações civis: buscando uma definição para além de ONGs e "terceiro setor". **Civitas**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 81-95, jun/2002.

TAVOLARO, Sérgio B. F. Novos movimentos sociais e o modelo procedimental da

democracia de Jürgen Habermas. **Temáticas**, Campinas, v. 4, n. 8, p. 143-166, jul-dez/1996.

TELLES, Vera da Silva. Espaço público e espaço privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. **Tempo Social**, São Paulo, p. 23-48, v. 2, n. 1, jan-jun/1990.

TENORIO, Fernando G.; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 101-125, jul-ago/1997.

TOJAL, Flavio; CARVALHO, Wagner. Teoria e prática da burocracia estatal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 50-68, jan-fev/1997.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, 1980.

VIEIRA, José Paulo Carneiro. Padrões de atuação, controle organizacional e político das empresas públicas no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 63-85, abr-jun/1979.

WAHRLICH, Beatriz. Controle político das empresas estatais federais no Brasil: uma contribuição ao seu estudo. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 5-37, abr-jun/1980.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 3. ed. Brasília: UnB, 2000.

WHIPP, Richard; ROSENFELD, Robert; PETTIGREW, Andrew. Culture and competitiveness: evidence from two mature UK industries. **Journal of Management Studies**, Oxford, v. 26, n. 6, p. 561-585, nov/1989.

WHITTINGTON, Richard. **O que é estratégia?** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

WRIGHT, Peter; KROLL, Mark J.; PARNELL, John. **Administração estratégica**: conceitos. Trad. Celso A. Rinoli e Lenita R. Esteves. São Paulo: Atlas, 2000.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001