

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

IGOR DOMINICI MENDONÇA

**O PROCESSO DE ESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL
DA DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL
NO PERÍODO DE 1999 A 2005**

Curitiba

2006

IGOR DOMINICI MENDONÇA

**O PROCESSO DE ESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL
DA DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL
NO PERÍODO DE 1999 A 2005**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração pelo Mestrado em Administração, do Setor de Ciências Sociais e Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, na área de concentração Estratégia e Mudança Organizacional.

Orientador: Professor Dr. Clóvis L. Machado-da-Silva.

Curitiba

2006

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação não poderia ter sido desenvolvida sem a colaboração de muitas pessoas – um exemplo inequívoco de construção social!

Agradeço ao professor Dr. Clóvis Luiz Machado-da-Silva, brilhante cientista e paciente professor, pela orientação, pela hospitalidade, pela compreensão e principalmente por ter-me aberto as portas da ciência.

Agradeço aos amigos Diego Maganhotto Coraiola, Paulo Marcelo Ferraresi Pegino e André Luis Marra do Amorim por terem sido a melhor companhia fraternal e acadêmica, sempre dispostos a discutir epistemologias, teorias, metodologias e todas as vias que a vida pode tomar.

Agradeço aos amigos Márcio Noveli, Matias Poli Sperb e Gustavo Ferreira pelas maiores gargalhadas dos últimos anos; à Camila Lopes Giovanini, Olga Maria Pépece Coutinho, Carlos Gabriel Eggert Boehs e Merklen Li pelos excelentes momentos ao longo da minha vida em Curitiba.

Agradeço aos colegas do mestrado, da graduação e do doutorado da UFPR pela convivência, aprendizado e amizade.

Agradeço aos professores Sérgio Bulgacov, Acyr Seleme, Alberto Cupani e José Henrique de Faria pela magnífica contribuição acadêmica e ao professor Balestro pela imensurável contribuição lingüística (que não se restringiu apenas à última flor do Lácio).

Agradeço ao apoio pessoal e institucional dos amigos Gilneu Francisco Astofi Vivan (com quem tenho dívida impagável), Arnaldo Costa, Carla Herres, Daniel Petiz, Elidecir Jacques, Odon Barbalho, Paulo D'Amico, Regina Motomatsu, Renato Câmara, Rodrigo Borges e Weber Assis.

Agradeço aos colegas do Banco Central do Brasil que se dispuseram a conceder entrevistas e demonstraram paciência diante de inquirição não raro desconfortável e cansativa.

Agradeço aos amigos Christian André Govastki, Christian Gemballa Moura, Fabio Bakker Isaías, Flávia Rodrigues de Paula, Giordano Bruno Carvalho, Lino Augustus Bandeira, Marcus Vinicius e André Gugu de Lyra e Rodrigo Balduino – fisicamente distantes mas próximos em pensamento.

Agradeço ao amigo Paulo Márcio Mendonça Araújo pelo apoio nos melhores e nos piores momentos da vida.

Agradeço à Caroline Benvindo Caldas por todo o amor despendido.

Agradeço à Deus pela minha família (Enio, Ima, Marina, Amanda, Artur, Artur piá, Ítalo, D. Celeste, S. Hernani e todos os familiares que foram capazes de me agüentar e me dar suporte) e pela oportunidade de aprender e conviver com eles.

“Wheels within wheels in a spiral array, a pattern so grand and complex.
Time after time we lose sight of the way; our causes can't see their effects.”
(Neil Peart, Geddy Lee, Alex Lifeson)

RESUMO

Este estudo teve como objetivo conhecer e analisar o processo de estruturação organizacional da Diretoria de Fiscalização do Banco Central do Brasil, no período de 1999 a 2005. A compreensão desse processo foi apoiada pela teoria da estruturação de Giddens e pela análise dos fatores ambientais (funcionais, políticos e sociais) de Oliver que se interpuseram no período em questão. Foi utilizado um método misto: uma avaliação de perspectiva longitudinal apoiada numa análise transversal. O estudo compreendeu duas fases de coleta de dados. Primeiramente foram coletados dados secundários, cuja função foi, preponderantemente, levantar os dados oficiais (documentados) sobre as reestruturações do período avaliado, de forma a fornecer os parâmetros para a segunda fase de coleta de dados, que consistiu na realização de entrevistas com o maior número possível de pessoas que, à época da coleta, ainda trabalhavam no BCB e que participaram ativamente ou observaram de maneira próxima as reestruturações abrangidas no período. A análise dos dados colhidos aponta para conclusões tanto práticas quanto teóricas: por um lado, verificou-se que se trata de um processo de estruturação organizacional em que fatores políticos e funcionais parecem mais presentes e importantes do que fatores sociais, numa organização que apresenta respostas estratégicas voltadas para o equilíbrio e nunca para o enfrentamento; por outro lado, este estudo de caso foi mais uma contribuição no sentido de compreender a estruturação organizacional como um processo de construção semelhante ao processo social, baseado nos pilares de significação, dominação e legitimação, onde a estrutura organizacional é, além de uma distribuição de tarefas e coordenação entre elas, também uma percepção intersubjetiva do que é legítimo e das manifestações de poder.

Palavras-chave: estruturação organizacional; estruturação social; institucionalização.

ABSTRACT

This study had the objective of knowing and analyzing the organizational structuration process of the Deputy Governor for Supervision of the Central Bank of Brazil in the years between 1999 and 2005. The comprehension of this process was supported by Giddens' theory of structuration and Oliver's environmental factors analysis (functional, political and social) interposed in the studied period. A mixed method was used: a longitudinal perspective evaluation over a transversal analysis. This study had two phases of data collecting. First the secondary data, which role was, mostly, gather official (documented) data on restructurings over the analyzed period in order to set parameters to the next phase. This second phase consisted of interviews with the largest possible number of individuals still working at the Central Bank that were directly involved or in a close observing position to the decisions on restructuring during the analyzed period. The analysis on the collected data points to both theoretical and practical conclusions: on one hand, it is a case of organizational structuring process where political and functional factors seem to be more present and more important than social factors, into an organization which mostly presents a compromising strategy when responding to environmental pressures. On the other hand, this case study is another contribution among the efforts to comprehend organizational structuration as a process of construction alike to the social construction process, built over signification, domination and legitimation pillars, where the organizational structure is, besides tasks distribution linked by coordination, also an intersubjective perception of what is legitimate and manifestations of power.

Key words: organizational structuration; social structuration; institutionalization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - Princípios estruturais	14
FIGURA 2 - Das pressões à erosão ou descontinuidade	26
FIGURA 3 - Relações entre as categorias analíticas do estudo	30
FIGURA 4 - Organograma do Depec	42
FIGURA 5 - Organograma do Deorf	42
FIGURA 6 - Organograma do Decop	43
FIGURA 7 - Organograma do Desig	54
QUADRO 1 - Detalhamento dos pilares da teoria institucional	18
QUADRO 2 - Pilares da teoria institucional e os condutores das instituições	20
QUADRO 3 - Estratégias de reação à pressão dos fatores institucionais e suas táticas	22
QUADRO 4 - Características da pressão institucional e suas dimensões preditivas	24
QUADRO 5 - Indicadores de tendência à desinstitucionalização	27
QUADRO 6 - Fatores que influenciaram as reestruturações no BCB em 2000 e 2004	55

LISTA DE ABREVIATURAS

BCB: Banco Central do Brasil

BIS: Bank for International Settlements

Decap: Departamento de Controle e Análise de Processos Administrativos Punitivos

Decec: Departamento de Capitais Estrangeiros e Câmbio

Decic: Departamento de Combate a Ilícitos Financeiros e Supervisão de Câmbio e Capitais Internacionais

Decop: Departamento de Controle de Gestão e Planejamento da Supervisão

Deorf: Departamento de Organização do Sistema Financeiro

Depec: Departamento Econômico

Desig: Departamento de Supervisão Indireta e Gestão da Informação

Desin: Departamento de Supervisão Indireta

Defis: Departamento de Fiscalização

Desuc: Departamento de Supervisão de Cooperativas e Instituições Não-Bancárias e de Atendimento de Demandas e Reclamações

Desup: Departamento de Supervisão Direta ou Departamento de Supervisão de Bancos e de Conglomerados Bancários

Difis: Diretoria de Fiscalização

Dinor: Diretoria de Normas

SFN: Sistema Financeiro Nacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA.....	10
1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA.....	12
1.3 OBJETIVOS DE PESQUISA.....	14
1.4 JUSTIFICATIVA TEÓRICA.....	14
1.5 JUSTIFICATIVA PRÁTICA.....	16
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	18
2.1 ESTRUTURAÇÃO E AGÊNCIA.....	18
2.2 TEORIA INSTITUCIONAL.....	24
2.3 PRESSÕES AMBIENTAIS E RESPOSTAS ESTRATÉGICAS.....	31
3 METODOLOGIA.....	38
3.1 ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA.....	38
3.1.1 Perguntas de Pesquisa.....	38
3.1.2 Categorias Analíticas em Estudo e suas Relações.....	39
3.1.3 Definição Constitutiva e Operacional das Categorias de Análise.....	40
3.1.4 Outros termos relevantes.....	41
3.2 DELIMITAÇÃO, DESIGN E PROCEDIMENTOS DA PESQUISA.....	41
3.2.1 Delimitação e Design da Pesquisa.....	41
3.2.2 Fonte de Coleta de Dados.....	42
3.3 FACILIDADES E DIFICULDADES NA COLETA DE DADOS.....	43
3.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	44
4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	46
4.1 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO DE CASO.....	46
4.2 ANTECEDENTES E CENÁRIO EM 1999.....	47
4.3 A PRIMEIRA RESTRUTURAÇÃO.....	49
4.4 A SEGUNDA RESTRUTURAÇÃO.....	59
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	68
REFERÊNCIAS.....	72
ANEXOS.....	74

1 INTRODUÇÃO

A administração, típica ciência social aplicada, desenvolve conhecimentos afeitos ao seu objeto de pesquisa (as organizações) apoiando-se, entre outros, nos desenvolvimentos das ciências sociais. Os livros de teoria administrativa são repletos de contribuições de sociólogos, como Weber, Marx, Merton e Parsons, cujas obras, muitas vezes mais abrangentes que o escopo sociológico, continham conjuntos conceituais visando a explicação da realidade social e que, com o tempo, além da clara utilidade em auxiliar o estudante de administração a compreender o contexto onde se inserem as organizações, foram adaptados para explicar a própria realidade organizacional. O presente trabalho dá seqüência a um esforço de enriquecimento da teoria da administração ao aderir à incorporação de elementos originalmente desenvolvidos para explicar a realidade social e toda sua abrangência. Especificamente, trata-se de tentar compreender um processo de estruturação organizacional como um processo específico da estruturação social, explicada pela teoria da estruturação social de Giddens (2003) e de suas intersecções com a teoria institucional, além de contar com o apoio de outras abordagens de alcance mais limitado, como a visão baseada em recursos.

1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA

O tema Estruturação Organizacional pode ser considerado um assunto pertencente ao âmbito da Estratégia Organizacional, uma sub-área da Teoria da Administração. À Administração cabe o estudo das organizações que, segundo Daft (2001, p.12), “são (1) entidades sociais que (2) são voltadas para o alcance de objetivos, (3) são desenhadas como sistemas de atividades deliberadamente estruturadas e coordenadas e (4) são ligadas ao ambiente externo”¹. O terceiro elemento da definição de Daft é o ponto central deste estudo: a forma como são desenhados os sistemas de atividades deliberadamente estruturadas e coordenadas, ou, simplesmente, o processo de estruturação de uma organização, processo este que

¹ Tradução própria

envolve a criação e recriação da estrutura com a intenção de estabelecer um arranjo que permita viabilizar o alcance de objetivos.

Vários elementos concorrem na estruturação de uma organização e a história dessa disciplina, o estudo da estruturação organizacional, como aponta Whittington (2002), mostra que diferentes teorias foram desenvolvidas, cada uma enfatizando certo conjunto desses elementos e, principalmente, atribuindo à estrutura organizacional diferentes níveis de importância. Com a publicação por Alfred Chandler, em 1962, de *Strategy and Structure*, o estudo da estrutura das organizações passou a ganhar importância e, a partir de então, iniciou-se uma fase em que a preocupação estava em avaliar tipos de estrutura diante de seu desempenho e eficiência e diante de sua adequação a estratégias. Após vinte anos de pesquisas com esse enfoque, os estudos de estruturas organizacionais sofreram o impacto da mudança no panorama econômico mundial, notavelmente mais integrado e com o processo industrial deixando de reinar absoluto, passando a dividir espaço com o setor de serviços e com as empresas intensivas em conhecimento, além das associações produtivas em rede. Esse novo panorama econômico e a relativa falta de convergência nas conclusões dos estudos sobre a adequação de estruturas a estratégias e sobre a “melhor” estrutura para cada tipo de organização fizeram diminuir acentuadamente o interesse dos pesquisadores pelo tema, principalmente sob essa abordagem.

Tendo como ponto de partida a idéia de que o processo de estruturação organizacional é relevante e de que as abordagens tradicionais não esgotaram as possibilidades de análise do fenômeno, neste trabalho propõe-se analisar um processo de estruturação organizacional do ponto de vista da teoria da estruturação de Giddens (2003) e da teoria institucional. Observe-se que a primeira tem como objeto original os sistemas sociais e não as organizações (objeto da segunda), o que a colocará na posição de meta-teoria, ou teoria de longo alcance, capaz de estabelecer vínculos teóricos entre abordagens de enfoque mais restrito, ao mesmo tempo em que pode explicar fenômenos organizacionais posto que estes são, em sua maioria, manifestações específicas da abordagem sociológica. A teoria institucional é aqui utilizada para explicar a realidade organizacional, dadas suas raízes sociológicas.

1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Para estudar um processo de estruturação organizacional, considerou-se adequado escolher uma organização que tivesse apresentado mudanças em sua estrutura num longo período de tempo (superior a quatro anos), dada a intenção de verificar o comportamento de práticas institucionalizadas e eventuais processos de desinstitucionalização, fatos mais prováveis de ocorrer em períodos de tempo mais longos. Por inclinação do autor deste estudo, a prioridade foi dada para organizações do poder público brasileiro, preferencialmente que não fossem empresas, ou seja, que fossem da administração direta, autárquica ou fundacional. Nesse universo haveria centenas de organizações elegíveis e a escolha então se deu em função da proximidade que o autor tem com o Banco Central do Brasil (BCB) por lá ter ingressado como analista no ano de 2000 e, desde então, ter tido a oportunidade de conhecer o dia-a-dia do seu funcionamento e as limitações e flexibilidades das pessoas e dos fluxos de trabalho proporcionadas pela sua estrutura, além da expectativa de maiores facilidades na coleta de dados. A experiência do autor desta pesquisa como analista do BCB, apesar de curta em tempo quando comparada à experiência do corpo gerencial da organização, foi suficiente para revelar a necessidade de um estudo dessa natureza, ratificada pelo desenrolar dos fatos a seguir relatados neste estudo.

O BCB é a autarquia federal responsável pela formulação das políticas econômica, monetária e cambial. “O Banco Central é, ao mesmo tempo, Banco dos bancos (compulsório, redesconto); Gestor do Sistema Financeiro (normatiza, autoriza, fiscaliza, intervém); Agente da Autoridade Monetária (controla fluxos e liquidez monetários); Banco de Emissão (emite e controla fluxos de moeda); e Agente Financeiro do Governo (administra a dívida pública e é depositário das reservas internacionais)” (RUDGE; CAVALCANTE, 1996, p. 50 apud ANDREZO; LIMA, 1999, p. 43). Para desempenhar todas essas funções, o BCB divide-se em 8 diretorias. Apesar de haver uma Diretoria de Administração, a quem poderia caber a tarefa de propor estruturas para todas as atividades do BCB, parece que cada diretoria define sua estrutura internamente.

Parte da função de gestor do sistema financeiro fica a cargo da Diretoria de Fiscalização. Na apostila de apresentação do BCB aos recém-empossados servidores, a função da Diretoria de Fiscalização está definida como “zelar pela solidez das instituições financeiras e demais entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central”, além de “preservar preceitos de prudência e segurança”. Tendo em vista o perfil do Sistema Financeiro Nacional (SFN), que apresenta alto grau de concentração dos ativos e patrimônio líquido², a Diretoria de Fiscalização passou a concentrar seus esforços de supervisão nas instituições financeiras que pudessem representar risco sistêmico, ou seja, que pudessem pôr em risco todo o SFN. Assim, a fiscalização dos bancos tornou-se prioridade. Para que isso pudesse ser feito, a Diretoria de Fiscalização adotou uma estrutura mista, com características matriciais e de divisionalização funcional e geográfica.

Em setembro de 1997, o Bank for International Settlements (BIS), uma organização internacional que promove cooperação monetária e financeira e atua como um banco para os bancos centrais³, divulgou o *Core Principles for Effective Banking Supervision*, documento que serviu de base para alterações na Diretoria de Fiscalização, até mesmo na sua estrutura. O décimo sexto princípio deste documento refere-se à forma de supervisão sugerida aos bancos centrais: *An effective banking supervisory system should consist of some form of both on-site and off-site supervision*. Em 2000, a Diretoria de Fiscalização se adequou à sugestão do BIS, cindindo o Departamento de Fiscalização (Defis) em Departamento de Supervisão Direta (Desup) e Departamento de Supervisão Indireta (Desin).

Além dos parâmetros fornecidos por instituições como o BIS, a premissa deste trabalho é de que há outros fatores que influenciam as decisões da Diretoria do BCB sobre a estruturação da Diretoria de Fiscalização.

O que se espera identificar nesta pesquisa são os fatores que pressionaram no sentido da institucionalização de determinadas práticas ou características e os fatores que inibiram a adoção de outras práticas ou afastaram a manifestação de

² Das 1.888 instituições financeiras do SFN, 137 são consolidados bancários que incluem bancos com carteira comercial ou múltipla, responsáveis por 97,8% dos ativos do SFN. São 1.424 cooperativas de crédito, responsáveis por 1,2% dos ativos do SFN. Informações constantes do Relatório de Estabilidade Financeira, (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2004, p. 37).

³ Traduzido do conteúdo da página do BIS na Internet - <http://www.bis.org/about/index.htm>

características já institucionalizadas e a forma de impacto dessas práticas na estrutura da Diretoria de Fiscalização.

A partir desse quadro, o problema de pesquisa está assim definido: **como se verificou a influência de fatores funcionais, políticos e sociais no processo de estruturação da Diretoria de Fiscalização do Banco Central do Brasil, no período de 1999 a 2005?**

1.3 OBJETIVOS DE PESQUISA

A partir do problema enunciado acima, esta pesquisa tem como objetivo geral verificar a influência e a interação de fatores que pressionam no sentido da institucionalização ou de desinstitucionalização de práticas relacionadas ao processo de estruturação da Diretoria de Fiscalização do Banco Central do Brasil, entre 1999 e 2005.

Os objetivos abaixo são o detalhamento do objetivo geral. Pretende-se:

- a) identificar os fatores funcionais, políticos e sociais que influenciaram o processo de estruturação da Diretoria de Fiscalização no período de 1999 a 2005;
- b) verificar a interação e reciprocidade dos fatores funcionais, políticos e sociais no processo de estruturação da Diretoria de Fiscalização no período de 1999 a 2005;
- c) identificar os tipos de respostas estratégicas mais relevantes verificadas durante o período de 1999 a 2005.

1.4 JUSTIFICATIVA TEÓRICA

A questão central deste trabalho é analisar determinado processo de estruturação de uma diretoria de uma autarquia de um governo de um país em certo período. O pretendido esforço de interpretar um processo organizacional tão específico demanda adaptações teóricas, de forma a garantir que conhecimentos desenvolvidos para explicar fatos sociais possam ser adequadamente aplicados a determinada

realidade organizacional. Assim, cabe esclarecer que o ramo da teoria institucional aqui utilizado tem caráter essencialmente organizacional, próximo (ou derivado) do enfoque sociológico e, portanto, sem intenção de aproximar-se das vertentes econômica e política.

Em razão do nível de especificidade que se espera encontrar no objeto de estudo, não se tem a expectativa de que os resultados desta pesquisa possam ser estendidos a outras situações organizacionais, ainda que isso seja perfeitamente possível. Contudo certamente poderão contribuir como mais um exemplo para verificar as hipóteses e a consistência do corpo teórico aqui utilizado.

Crubellate, Grave e Mendes (2003) ressaltam a adequação da teoria institucional como contraposição à idéia de estratégia organizacional “tradicionalmente explicada com base em teorias baseadas no pressuposto de adaptação racional da organização a conjuntos externos e objetivos de condições ambientais”, em que a estrutura de uma organização é definida com base num processo essencialmente técnico, ou seja, na racionalidade instrumental. Os autores acrescentam: “Na perspectiva da teoria institucional o pensamento estratégico [e, portanto, o processo de estruturação] passa a ser entendido como produto da imersão social dos agentes organizacionais, isto é, como sendo condicionado ou pelo menos influenciado por padrões coercitivos, normativos e cognitivos predominantes no contexto ambiental das organizações” (CRUBELLATE; GRAVE; MENDES, 2003). Este trabalho se propõe a utilizar essa abordagem institucional como forma de contribuir para o enriquecimento do corpo teórico assim como explorar o tema estruturação organizacional sob um foco diferente do que foi largamente adotado a partir da década de 60 do século XX. Ressalte-se que a tradição acadêmica nesta área manifesta caráter prescritivo e gerencialista. Whittington (2002, p.113 e 132), na linha tradicionalista em estruturação organizacional, sugere, para a nova agenda de pesquisa, “uma abordagem de estrutura corporativa que seja mais contextual, menos asséptica e, acima de tudo, de maior valor prático para os gerentes, que, em última instância, são o nosso público”⁴, enquanto a teoria institucional parece ser mais útil e mais preocupada com sua capacidade explicativa.

⁴ “An approach to corporate structure that will be more contextual, less aseptic and, above all, of more practical value for the managers who form our ultimate audience”.

Além disso, este estudo pretende conhecer as principais pressões ambientais que atuaram no processo de estruturação em pauta e identificar quais foram as estratégias de resposta à essas pressões, utilizando um corpo teórico que não pertence à teoria institucional e sim à visão baseada em recursos, especificamente com base na tipologia de Oliver (1991).

1.5 JUSTIFICATIVA PRÁTICA

O desenvolvimento e a consolidação do sistema capitalista foram acompanhados, principalmente a partir do século XIX, pela atividade de intermediação financeira. A importância da intermediação financeira na economia dos países é inegável, evidenciada pelo aparato que estes mantêm para supervisioná-la. Segundo dados do IBGE, as instituições financeiras (IFs) instaladas no Brasil foram responsáveis diretamente por 1,21% dos empregos e por 6,26% do PIB brasileiro em 2003. Indiretamente, a importância da intermediação financeira é muito alta, se se considerar que uma parte expressiva do PIB brasileiro é produzida por empresas que dependem das IFs para o financiamento da produção. Assim, supervisionar essas IFs torna-se estratégico para o governo brasileiro, uma vez que a saúde da economia do país é susceptível a abalos no SFN.

Uma premissa parece estar presente na maioria dos trabalhos acadêmicos que concentraram esforços na análise da estrutura organizacional desde a década de 1960: a de que a eficiência está relacionada com o tipo de estrutura adotado. Mintzberg (1995, p.10, grifos no original), fundamenta esta relação:

Toda atividade humana organizada – desde a de fazer vasos até a de colocar um homem na lua – dá origem a duas exigências fundamentais e opostas: a *divisão do trabalho* em várias tarefas a serem executadas e a *coordenação* dessas tarefas para obter resultados. **A estrutura de uma organização pode ser simplesmente definida como a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e como é feita a coordenação entre essas tarefas.**

Ou seja, determinado desenho de uma estrutura viabiliza uma forma de se alcançar o objetivo da organização. Portanto, ao procurar entender o processo de estruturação da Diretoria de Fiscalização do BCB, não se pode perder de vista os

objetivos a ela atribuídos. A literatura clássica em estruturação organizacional indicaria como essenciais para o estudo de caso da Diretoria de Fiscalização do BCB a relação entre os objetivos da Supervisão e o que foi alcançado no período analisado, provavelmente criando indicadores que pudessem medir eficiência e eficácia da estrutura diante dos objetivos e eventualmente sugerindo correções no desenho organizacional de forma a aumentar a eficiência e eficácia.

Cabe ressaltar que este trabalho **não** pretende sugerir uma estrutura para a Diretoria de Fiscalização. Logo, a relevância desta análise para o Banco Central do Brasil reside no ineditismo (não há dissertações ou teses a respeito desta abordagem sobre a autarquia) da investigação de um processo relevante sob a perspectiva da teoria institucional e na preocupação em entender como se dá o processo de estruturação, que, em consonância com a acima citada visão de Crubellate, Grave e Mendes (2003), está sujeito à interpretação que os decisores têm do ambiente e não unicamente à adaptação racional e impessoal da Supervisão aos condicionantes externos.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A base teórica aqui utilizada apóia-se essencialmente na teoria da estruturação de Giddens e na teoria institucional. Além de ser a instância teórica superior, a teoria da estruturação de Giddens fornece conceitos que auxiliam na compreensão da própria teoria institucional, uma vez que esta está em franco desenvolvimento (cf. MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005) e ainda não dispõe de consensos conceituais estabelecidos.

O primeiro esforço deste estudo reside na compreensão de um processo de estruturação organizacional como semelhante, por assumir-se ser um subtipo, ao processo de estruturação social. Dessa forma, são apresentados os conceitos relevantes em estruturação social da teoria de Giddens como meta-teoria, responsável pelo estabelecimento de vínculos teóricos entre a teoria institucional e outras abordagens que são úteis nesta investigação. Em seguida, apresenta-se a abordagem organizacional da teoria institucional, preocupada com a compreensão dos vetores de mudança e permanência que agem sobre organizações. Por fim, apresenta-se uma abordagem da visão baseada em recursos que inclui tipologias para pressões ambientais e respostas estratégicas. Com esse arcabouço, que inclui três níveis de fundamentação teórica (uma meta-teoria, a da estruturação de Giddens; uma teoria, a institucional; e duas tipologias da visão baseada em recursos), acredita-se poder compreender o processo de estruturação em questão.

2.1 ESTRUTURAÇÃO E AGÊNCIA

As idéias que Giddens expôs em seu livro *A Constituição da Sociedade* (2003) são o fundamento da compreensão de estrutura, estruturação e agência aqui adotada. Importante salientar que o autor faz uma análise sociológica da estruturação e não especificamente organizacional. O ponto de partida é justamente a tentativa de posicionar a estruturação como processo que se situa entre os extremos de objetivismo (onde a estrutura tem primazia, próprio das abordagens estruturo-funcionais) e subjetivismo (onde o indivíduo tem a primazia, próprio das abordagens

interpretacionistas), conciliando posturas epistemológicas e reconceituando o dualismo em dualidade: a dualidade estrutura-agência, mecanismo constituinte da sociedade por meio de atividades sociais que se alongam “através de grandes extensões de espaço-tempo” (GIDDENS, 2003, p. XXIII).

O processo de se alongar as práticas sociais, de forma ordenada no espaço e no tempo, confere-lhes recursividade, ou seja, uma constante repetição e recriação das próprias práticas e atividades pelos atores sociais. Elemento fundamental nesse processo é a reflexividade: “o caráter monitorado do fluxo contínuo da vida social” (GIDDENS, 2003, p. 3).

A reflexividade leva ao primeiro elemento central da teoria da estruturação: a agência e, para compreendê-la, é necessário caracterizar a ação humana. Giddens (2003) propõe tratar a ação “como uma *durée*, um fluxo contínuo de conduta, à semelhança da cognição”, portanto mais do que uma “combinação de atos”. A ação cotidiana é caracterizada por Giddens (2003) no seu modelo de estratificação do agente pelo seu monitoramento reflexivo, pela racionalização e pela motivação (além da percepção das conseqüências impremeditadas da ação e das suas condições não reconhecidas). O monitoramento reflexivo, como a denominação revela, envolve o monitoramento das próprias ações (estar ciente do que se faz) mas também o monitoramento da ação dos demais (estar ciente do que os outros fazem), assim como o monitoramento dos contextos em que se manifestam os atores (estar ciente do contexto) e a expectativa de que os outros executem essa mesma monitoração, além da “monitoração da monitoração” (GIDDENS, 2003, p. 34).

A racionalização seria a constante ciência do próprio ator sobre a adequação de suas ações a alguma base “teórica”, entendida como a coerência da ação dentro de contexto maior, que possa justificar racionalmente esta ação. A motivação “refere-se mais ao potencial para a ação do que propriamente ao modo como a ação é cronicamente executada pelo agente” (GIDDENS, 2003), ou seja, é anterior a uma ação específica. Giddens (2003) acrescenta que “a motivação não-consciente é uma característica significativa da conduta humana”. De certa forma, pode-se dizer que um indivíduo, movido por uma necessidade, vontade, desejo ou impulso qualquer, resolve atingir um resultado (p.ex., matar a sede). Em seguida, pensará em como

viabilizar o alcance desse resultado (p.ex., beber água) e depois avaliará as conseqüências de sua ação. Observe-se que o resultado da ação pode não ser o alcance do objetivo pretendido.

Na base dessa abordagem está a noção dos níveis de consciência: discursiva, em que o ator é capaz de fornecer explicações imediatas acerca das razões pelas quais age como age; prática, em que o ator simplesmente age, apoiado pela segurança “ontológica” de suas ações por serem rotineiramente executadas no seu contexto social, ainda que possa elaborar explicações para suas ações se lhe for concedido tempo para reflexão; e não-consciência, onde o ator age movido por impulsos cujas motivações não são conhecidas por ele próprio. Giddens ressalta (2003) que entre as consciências discursiva e prática não há barreiras; por outro lado, há barreiras entre estas duas e a não-consciência centradas principalmente na repressão. No que se refere à necessidade do pesquisador de analisar ações dentro de um ambiente organizacional, torna-se crucial a ressalva de Giddens (2003) acerca da racionalização: o ator pode não ser capaz de apresentar razões para suas ações, ou ainda, o que será importante no contexto metodológico deste estudo, caso solicitado a apresentar razões para sua ação, o ator pode apresentar falsas razões.

Os conceitos acima apresentados são necessários para a compreensão do conceito de agência: a capacidade das pessoas de realizar coisas, a capacidade de optar pela ação ou pela inação, independentemente de haver explicação para a ação ou intenção na ação, dado que as ações se desdobram em conseqüências premeditadas e noutras impremeditadas (reconhecidas ou não pelo agente) que contribuem para a construção social. Para Giddens (2003), a agência é capacidade do indivíduo.

Se a agência é a capacidade do indivíduo de “influenciar um processo ou estado específico de coisas”, ela poderia inicialmente ser confundida com poder. Para compreender este, é necessário conceituar recursos: “referem-se aos modos pelos quais as relações transformadoras são realmente incorporadas à produção e reprodução de práticas sociais”. Giddens (2003, p. 304) sugere a classificação dos recursos em alocativos e autoritários. São recursos alocativos:

- a) as características materiais do meio-ambiente (matérias-primas, fontes de poder material);

- b) os meios de produção/reprodução material (instrumentos de produção, tecnologia);
- c) os bens produzidos (artefatos criados pela interação de a e b).

Ou seja, são recursos materiais, dotados de existência física e que podem ser alocados.

Os recursos autoritários dizem respeito à conjuntos de condições, de situações, estando mais relacionados à interpretação pelo homem de si mesmo, de sua sociedade e de sua inserção nela. São recursos autoritários:

- a) a organização da espaciotemporalidade social, constituição espaciotemporal de caminhos e regiões;
- b) a produção/reprodução do corpo: organização e relação de seres humanos em associação mútua;
- c) a organização de oportunidades de vida: constituição de oportunidades de autodesenvolvimento e de auto-expressão.

Ao comparar os recursos autoritários e alocativos, Giddens (2003) reforça seu caráter transformador ao afirmar que ambos são importantes no “fornecimento de ‘alavancas’ de mudança social”. Já o poder é a “capacidade de obter resultados” (GIDDENS, 2003, p. 302). Portanto recursos “são veículos por meio dos quais o poder é exercido” – “o poder não é em si mesmo um recurso” e “não está intrinsecamente ligado à realização de interesses seccionais” (GIDDENS, 2003, p. 18).

Para Giddens (2003, p. 21-22, grifos do autor), “regras subentendem ‘procedimentos metódicos’ de interação social [...] e possuem dois aspectos: [...] relacionam-se com a constituição de *significado* e [...] com o *sancionamento* dos modos de conduta social”.

Uma vez expostos os conceitos de recursos e regras, pode-se chegar à definição de estrutura: “regras e recursos, ou conjuntos de relações de transformação, organizados como propriedades de sistemas sociais” (GIDDENS, 2003, p. 29) que existe sob duas formas: como traços de memória ou exemplificada na ação. Aqui é necessário fazer duas colocações. Em primeiro lugar, Giddens (2003) distingue estrutura social de sistemas sociais. Os sistemas sociais compreendem as atividades dos agentes humanos empreendidas e reproduzidas espaciotemporalmente; por sua vez, a

estrutura pressupõe a “ausência do sujeito” no sentido de que ela, apesar de composta por regras e recursos que só existem mediante sua produção e reprodução pelo homem, é “destacável” do contexto do sistema social. De certa forma, a última instância na análise de Giddens (2003) é o sistema social. Em segundo lugar, a natureza da estrutura é transformacional, dado que as regras que a constituem são, por definição, transformadoras e só existem intersubjetivamente; portanto, a estrutura é interna ao indivíduo e não externa, assim definida como traços de memória. E em função de sua capacidade transformadora, intimamente relacionada à agência do indivíduo, Giddens (2003, p. 30) esclarece que “estrutura não deve ser equiparada à restrição, à coerção, mas é sempre, simultaneamente, restritiva e facilitadora”.

Para explicar a estruturação dos sistemas sociais, Giddens (2003) utiliza o conceito de princípios estruturais: “propriedades estruturais profundamente arraigadas, implicadas na reprodução de totalidades sociais”. Giddens (2003) distingue três tipos fundamentais de princípios estruturais: estruturas de significação, de dominação e de legitimação. Sobre a estrutura de significação agem os esquemas interpretativos dos atores sociais, que permitem sua interação comunicativa. Conforme explicado anteriormente, por meio dos recursos (alocativos e autoritários) o poder é exercido, ou seja, sobre a estrutura de dominação estão as ações sociais empreendidas pelos indivíduos que dispõem de recursos e são capazes de mobilizá-los para alcançar resultados, estabelecendo relações de poder. A generalização das expectativas quanto às ações sociais (do próprio ator a si mesmo e aos demais) é a base das normas sociais, dos direitos e deveres que se espera dos indivíduos em determinado contexto social. Essas normas sociais agem sobre a estrutura de legitimação, sugerindo que tanto essas normas quanto a qualidade rotineira da maioria das ações empreendidas pelo indivíduo, ao longo de sua existência, são vetores de conformidade social, de homogeneização da ação e da interpretação. Os princípios estruturais estão representados na figura 1.

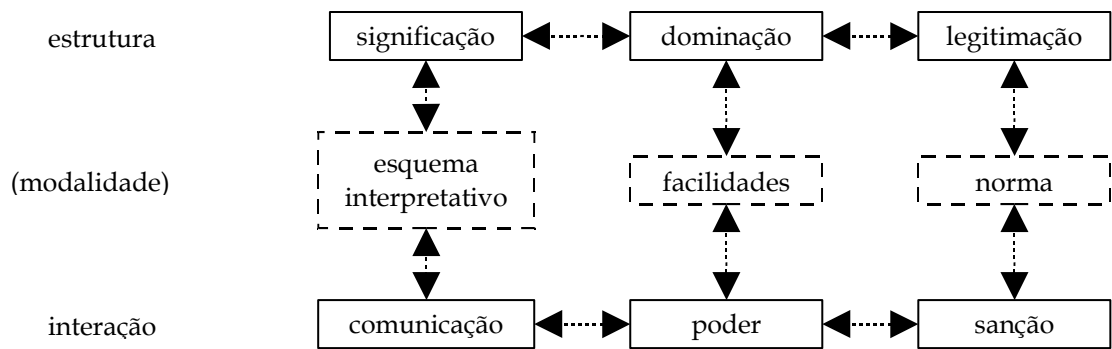


Figura 1 – Princípios estruturais. Fonte: GIDDENS, 2003, p.34.

Normas sociais podem ter diversos graus de aceitação espacial e temporal, condicionando a fraqueza ou resistência das práticas sociais. Giddens (2003, p.20) conceitua instituições como “práticas que possuem a maior extensão espaciotemporal dentro das totalidades sociais”. Contudo Giddens (2003, p. 218) esclarece que o termo estrutura pode ser usado de duas maneiras: como regras e recursos implicados na reprodução de sistemas sociais ou aproximando-a das características institucionalizadas das sociedades ao longo do tempo-espço. Esta segunda maneira revelaria as instituições mais abrangentes reconhecíveis em determinada sociedade. Ou seja, o conjunto das ações humanas e seus desdobramentos, baseadas em significações compartilhadas, implementadas por meio de recursos (alocativos e autoritários) e sustentadas por regras de interação social, ao longo do tempo-espço criam sistemas sociais, cuja estrutura permite e limita a ação humana, num movimento recursivo.

Ratificando o que já foi exposto no primeiro parágrafo deste tópico, a obra de Giddens, que aqui serve de base para o entendimento de estruturação, tem escopo sociológico. Sabendo que o propósito deste trabalho é analisar uma realidade organizacional e, como organização burocrática, um subtipo de organização social, a importância da teoria de Giddens reside tanto na necessidade de compreender os eventos no ambiente organizacional como, antes de tudo, eventos sociais e, portanto, sujeitos ao mecanismo mais abrangente (social), quanto na possibilidade de verificar na realidade organizacional especificamente tratada neste estudo de caso a repetição,

em escala diminuta e com os devidos ajustes contextuais, das características sociais de estruturação, estrutura, instituição, agência, recursos e regras.

A cultura é um elemento fundamental na teoria institucional, fazendo parte do tripé analítico (ao lado da cognição). Embora não tenha sido especificamente tratada por Giddens (2003), o conceito de cultura parece estar diluído nas categorias analíticas acima mencionadas. Assim como a administração herdou da sociologia diversos conceitos, a antropologia cultural contribui com o de cultura. A cultura se aproxima da análise organizacional, segundo Smircich (1983), em diversas análises que podem ser agrupadas em cinco correntes. Comparando-se com a classificação dessa autora, o entendimento de cultura na teoria da estruturação estaria próximo das três correntes que, nas palavras de Freitas (1991), “partilham a visão de cultura como metáfora e, portanto, algo que a organização é”, mais propensas a encarar cultura como o conjunto de significados compartilhados. Esta noção é muito próxima do conceito de estruturação contido em Berger e Luckmann (2002) e em Giddens (2003).

2.2 TEORIA INSTITUCIONAL

Ao adotar a teoria institucional como fundamentação para a análise do problema proposto, poderia esperar-se que fosse utilizada sua versão “neo”, em contraposição ao velho institucionalismo. Contudo contribuições como a de Selznick (1996) e Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005) procuraram esclarecer que elementos que antes eram tidos como típicos de cada uma das fases do institucionalismo sociológico-organizacional estão, de fato, presentes em ambas as fases. Assim, a teoria institucional que dá suporte a este trabalho não enfatiza apenas a estabilidade (permanência) e seus mecanismos de isomorfismo, tampouco apenas as mudanças e o papel da agência, razão pela qual não se usará o adjetivo “novo” para classificar o institucionalismo. Conforme já exposto, Giddens (2003) destaca a convivência mutuamente dependente da estabilidade social e da mudança social, sugerindo tratar-se de uma postura ontológica de afastar-se dos extremos de objetividade e subjetividade, conciliando concepções estruturais e interpretativas.

Powell e DiMaggio (1991), tratando especificamente de organizações, deixam claro que a abordagem institucional não se limita à visão clássica, na qual a busca pela eficiência desempenha papel central e é medida por parâmetros essencialmente racionais, e sim para o desenvolvimento de explicações consistentes sobre a permanência das organizações, que eventualmente apresentam desempenhos ou demonstram práticas aquém dos limites de eficiência possíveis, dado que as mudanças no ambiente normalmente são mais rápidas do que a capacidade das organizações de se adaptarem. Além disso, as organizações devem ser entendidas no seu contexto histórico.

Esses autores atentam para “o potencial explanatório da teoria institucional numa área em que ela vem sendo relativamente silenciosa: a análise de mudanças organizacionais” (POWELL; DIMAGGIO, 1991, p.1). De fato, a teoria institucional incorporaria, principalmente nos anos seguintes à publicação da referida obra, novas compreensões que permitem e viabilizam a análise da mudança organizacional como interna ao próprio processo de institucionalização. Alheios à essas compreensões, Powell e DiMaggio (1991) sugerem que a mudança institucional não seria um processo estritamente endógeno – eles apontam os trabalhos de Jepperson (*apud* POWELL; DIMAGGIO, 1991) e Fligstein (*apud* POWELL; DIMAGGIO, 1991) que indicam que a mudança pode ser provocada por choques externos. De certa forma, os autores parecem concentrar-se na conformidade às características legitimadas no contexto em que atuam as organizações.

Tanto a mudança como a estabilidade (ou permanência) da estrutura são processos passíveis de análise sob os pilares da teoria institucional, mas sob perspectivas diferentes, quando abordados por pesquisadores diferentes. Em função do entendimento de Scott (2001) sobre instituições, qual seja, “estrutura social que promove estabilidade e significado à vida social”, a sua abordagem pode ser caracterizada como mais “funcional” do que a de Giddens (2003), que entende instituição como “as práticas que possuem a maior extensão espaciotemporal dentro de totalidades sociais”.

Scott (2001) entende que os processos de mudança podem ser disparados por elementos internos ou externos ao sistema institucional em exame – raciocínio

alinhado à sua compreensão de instituições e em consonância com as verificações empíricas que ele próprio executou. A visão dele de prática institucionalizada, como a menção à pesquisa de Barley sobre a mudança nas relações entre radiologistas e técnicos ocorridas em função da introdução de uma nova tecnologia de tomografia computadorizada em dois hospitais de um estado norte-americano, é bem mais localizada e concreta do que a visão de Giddens (2003) e parece obedecer a uma lógica híbrida, com uma parcela interpretativa e outra funcionalista. A parcela interpretativa se revela na aceitação da mudança interna ao sistema institucional, uma vez que ela está ligada à (re-)interpretação que os atores fazem a respeito de uma nova circunstância, ou seja, não basta que um evento externo se interponha na relação entre os indivíduos para que a mudança ocorra; é preciso que o evento seja interpretado e que daí derive nova relação. Por outro lado, a mudança seria uma adaptação a novos contextos, sujeitos a influências externas.

De toda a forma, Scott (2001) afirma que quanto menor o sistema institucional, menor a possibilidade de a mudança ocorrer internamente, reduzindo a importância da interpretação diante da adaptação. Este raciocínio baseia-se numa lógica semelhante à sistêmica, onde o pequeno subsistema é mais susceptível às mudanças que ocorrem no grande sistema do que um subsistema maior. Dessa lógica deriva outra característica relevante em Scott (2001): a sugestão de que a mudança seria motivada pelas pressões por conformação. Dada uma organização, quanto menor ela for, maiores e mais numerosas seriam as fontes externas de mudança que pressionariam a organização no sentido da conformação.

O Quadro 1 detalha os pilares da teoria institucional identificados pelo autor, indicando as forças que pressionam a organização no sentido de adequar-se às esferas que a permeiam: regulamentares, valorativas, culturais e cognitivas. Para este trabalho, o quadro abaixo é fundamental. As bases de conformidade, as bases de ordem, os mecanismos, a lógica e os indicadores de cada pilar podem revelar os fatores que atuam no sentido da homogeneização, mas também podem ser úteis na compreensão da mudança, especialmente quando associados às tipologias que serão apresentadas a seguir. E a noção de mudança que prevalece neste trabalho está apoiada na compreensão de Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005), que

apontam trabalhos como o de Ranson, Hinings e Greenwood (1980) como exemplo de “versão do novo institucionalismo que não se restringe às características propostas por DiMaggio e Powell (1991), uma vez que tratam, embora de modo embrionário, do processo de institucionalização numa perspectiva multiparadigmática e orgânica, fundamentada em lógica cognitivo-interpretativa”.

	Pilares		
	Regulativo	Normativo	Cognitivo-cultural
Base de Conformidade	Adequação à obrigação legal	Adequação à obrigação social	<i>Taken-for-grantedness</i> Compreensão compartilhada
Base de ordem	Regras	Expectativas (que devem ser obedecidas)	Esquemas constitutivos
Mecanismos	Coercitivo	Normativo	Mimético
Lógica	Instrumentalidade	Adequação	Ortodoxia
Indicadores	Regras Leis Sanções	Certificação Aprovação	Crenças comuns Lógica de ação compartilhada
Base de legitimidade	Legalmente sancionado	Moralmente governado	Compreensível Reconhecível Culturalmente sustentado

Quadro 1 - Detalhamento dos pilares da teoria institucional. Fonte: SCOTT, 2001, p.52. Tradução nossa.

Ranson, Hinings e Greenwood (1980) procuram demonstrar a viabilidade de estabelecer um referencial teórico que possa unir duas visões clássicas de estrutura organizacional (como *framework* e como interação social), tendo como base as concepções de Giddens e Bourdieu de que a agência e a estrutura⁵ são mutuamente constituídas e constitutivas. Para alcançar resultados empíricos baseados nessa fusão teórica, os autores apostam numa abordagem temporal, que leve em conta o desenvolvimento histórico da estrutura da organização; histórico em sentido que vai além das “práticas negociadas no dia-a-dia ou das uniformidades reificadas, mas a descoberta através do tempo das bases dos relacionamentos sociais, cujos processos políticos que a constituem concorram nos arranjos estruturais que pretendemos explicar” (p. 4).

O modelo de análise de Ranson, Hinings e Greenwood (1980, p. 4, grifos no original), explicativo do processo de estruturação (e conseqüente estrutura organizacional), envolve três categorias conceituais abstratas e interdependentes:

⁵ O termo utilizado é *constraint*, referindo-se à característica limitadora da estrutura enquanto papéis e tarefas formalmente determinadas.

(1) membros da organização criam *províncias de significado* que incorporam esquemas interpretativos, intermitentemente articulados como valores e interesses, que formam a base da sua orientação e dos objetivos estratégicos dentro das organizações. (2) Dado que os esquemas interpretativos podem ser a base tanto de rupturas quanto de consenso, é freqüentemente apropriado considerar uma organização como composta de esquemas interpretativos alternativos, preferências valorativas e interesses seccionais, cuja resolução é determinada por *dependências de poder* e dominação. (3) Tal estruturação constitutiva por membros da organização tem que, por sua vez, sempre acomodar *limitações contextuais* inerentes às características da organização e do ambiente, com os membros da organização respondendo diferentemente e representando (*enacting*) suas condições contextuais de acordo com as oportunidades oferecidas pela infra-estrutura e pelo tempo.“

Portanto estruturação envolve a construção e reconstrução de significados; discensos quanto aos valores e interesses seriam solucionados dentro do mecanismo de poder que opera na organização – organizações são instrumentos de poder, aproximando-se da visão de Giddens do poder exercido por meio de recursos, exemplificada no texto pela citação de Perrow de que a organização é um recurso para quem a controla. Além disso, o processo de estruturação deve ser considerado sob as características e limitações de seu contexto.

Neste trabalho, adota-se o entendimento de que instituições permeiam organizações. Acata-se a sugestão de Jepperson (1991) de tratar instituição, de forma coerente ao pensamento de Giddens (2003), como uma ordem social sedimentada, fortemente fixada em determinado contexto social: vista dessa forma, a sociedade é permeada por instituições. A qualidade dos elementos regulativos, normativos e cognitivo-culturais institucionalizados (além de recursos e atividades associadas) de prover estabilidade e significado à vida social (SCOTT, 2001) os torna presentes e passíveis de identificação nas organizações. Essa permeabilidade sugere que é possível identificar, por meio dos quatro tipos de condutores descritos por Scott (sistemas simbólicos, sistemas relacionais, rotinas e artefatos), os elementos institucionalizados presentes em determinada organização e mesmo num subsistema da organização (p.79), menor nível de análise possível.

O quadro abaixo de Scott (2001) relaciona os três pilares com os condutores. Os fatores institucionais que participam na estruturação organizacional se refletem nos pares [pilar; condutor]. Assim como no quadro anterior, os pares [pilar; condutor] parecem ter sido concebidos para explicar as pressões por conformação, embora, de

forma análoga ao quadro anterior, se acredite que possam ser úteis na explicação da mudança.

Condutores	Pilares		
	Regulativo	Normativo	Cognitivo-cultural
Sistemas simbólicos	Regras, Leis	Valores, Expectativas	Categorias, Tipificações, Esquemas interpretativos
Sistemas relacionais	Sistemas de governança, Sistemas de poder	Regimes, Sistemas de autoridade	Isomorfismo estrutural, Identidades
Rotinas	Protocolos, Procedimentos padrões de operação	Tarefas, papéis, Obediência às obrigações	<i>Scripts</i>
Artefatos	Objetos em conformidade com especificações determinadas	Objetos adequados às convenções, padrões aceitos	Objetos dotados de valor simbólico

Quadro 2 - Pilares da teoria institucional e os condutores das instituições. Fonte: SCOTT, 2001, p.77.

Fundamental na compreensão de instituições é a noção de significados intersubjetivamente compartilhados, significados estes que simultaneamente permitem e limitam a ação social e cuja consolidação se pode dar em processo assimétrico de evolução interna e externa ao subsistema onde se localizam os significados. A respeito da ação e seu caráter de racionalidade limitada, escrevem Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005, p.21): “embora padrões institucionais limitem a possibilidade de ação racional, são os mesmos padrões que, concomitantemente, possibilitam alguma ação e, assim, alguma racionalidade”. A dinâmica social, isto é, sua qualidade autotransformadora, é importante para o entendimento da mudança como parte do processo de institucionalização, pois este processo, segundo o entendimento aqui adotado, é parte indissociável da construção social, assim como o é o estabelecimento de padrões que, aceitos intersubjetivamente, agirão como forças estabilizadoras. Scott (GIDDENS apud SCOTT, 2000) cita Giddens para lembrar o conceito de estrutura: “para existir ela deve reproduzir-se em ação; e é transformada em ações e por meio de ações que diferem mais ou menos da ação anterior”. A idéia de que há padrões intersubjetivamente aceitos na sociedade sustenta a proposição de que as instituições são vetores de conformidade social - a sujeição das organizações às influências institucionais contribuem para a homogeneização - mas traz em si a noção da mudança, de que a institucionalização,

“um processo recorrente (...) [implica] simultaneidade e reciprocidade entre estrutura e agência, condiciona a ação (...) tornando-a cada vez mais possível” (MACHADO-DASILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005).

Além de explicar a recursividade entre estrutura e agência, Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005) incorporam no debate, trazendo para uma posição central, a interpretação. Numa clara evolução em comparação a Scott (2001), esses autores detalham o papel de intermediação entre estrutura e agência exercido pela interpretação. Por certo o indivíduo tem papel central nesse processo, desde a afirmação de Giddens de que apenas o indivíduo é agente. E repousa no indivíduo o mecanismo que liga estrutura e agência: sua cognição. É a interpretação, processo executado sobre os esquemas interpretativos, que o indivíduo faz dos símbolos e fatos que permite a reciprocidade entre estrutura e agência. A semente dessa idéia da interpretação como elemento fundamental na construção social já havia sido plantada por Berger e Luckmann (2002).

O artigo de Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005) recupera questão fundamental na teoria da estruturação de Giddens: a legitimidade. Conforme já exposto acima, para Giddens as dimensões analíticas da estrutura são a significação (que se processa por meio dos esquemas interpretativos e proporcionam a interação comunicativa), a dominação (que se processa por meio de facilidades e permite a manifestação de poder) e a legitimação. Esta, de acordo com Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005), é “a palavra-chave da teoria institucional, pois é o elemento que permite a manutenção ou a mudança das instituições”. Segundo os autores, a mudança institucional se dá quando a legitimidade de determinadas práticas é ameaçada por novas interpretações acerca da forma e conteúdo dessas práticas. Em função disso, a idéia presente neste trabalho é de que interpretação, dominação e legitimação são as palavras-chaves da estruturação social e, portanto, organizacional.

As organizações, permeadas que são por instituições e compostas por indivíduos (agentes) capazes de interpretar a realidade que os cercam, estão sujeitas a todos esses processos e mecanismos que regem os sistemas sociais. Seria arriscado afirmar que esses processos e mecanismos se repetem nas organizações exatamente da

mesma forma como se dão fora delas. Daí surgem duas indagações: é razoável admitir que os elementos centrais dos sistemas sociais (estrutura, instituições, práticas institucionalizadas) e suas dimensões de significação, de dominação e de legitimação estão ausentes nas organizações? O fato de organizações, como são entendidas para o efeito da análise a que se propõe este trabalho, serem tipos específicos de grupos sociais as torna significativamente diferentes dos demais grupos? As verificações teóricas e empíricas deste estudo levam a crer que a resposta para essas duas perguntas é negativa – o processo de constituição social parece abranger as questões específicas das organizações. A aproximação da teoria social à realidade organizacional proposta por Ranson, Hinings e Greenwood (1980) é inteiramente adequada aos objetivos deste trabalho.

2.3 PRESSÕES AMBIENTAIS E RESPOSTAS ESTRATÉGICAS

Em função da intenção de conhecer os fatores institucionais que afetam o processo de estruturação da Diretoria de Fiscalização do BCB, são igualmente úteis as contribuições de Oliver acerca das respostas estratégicas das organizações a processos institucionais e a sua compreensão dos processos de desinstitucionalização por meio das pressões políticas, sociais e funcionais (ou instrumentais).

Oliver (1991), utilizando a teoria institucional e a visão baseada em recursos, atenta para a importância da pressão que os processos institucionais exercem sobre as organizações e como estas se comportam em face da natureza e do contexto das pressões. A autora propõe uma tipologia de respostas estratégicas aos processos institucionais – elas podem ser de aquiescência, equilíbrio, esquivança, desafio ou manipulação. Cada um desses cinco tipos de respostas se subdivide em três reações específicas, formando um amplo espectro de comportamento reativo de uma organização.

Aderir a uma pressão por hábito implica não racionalizar a ação de conformação; implica uma aderência cega, pautada nas normas e valores *taken-for-granted*, suficientes para garantir a conformação. A imitação pode envolver a racionalização ou não da ação de conformação e se baseia na idéia de similaridade ao modelo de

sucesso, ou modelo potencialmente legítimável. A conformação envolve a racionalização, a ciência da necessidade ou conveniência de seguir o padrão ou norma e a deliberada ação de fazê-lo.

Estratégias	Táticas	Exemplos
Aquiiescer	Habituar	Seguir normas invisíveis, <i>taken-for-granted</i>
	Imitar	Imitar modelos institucionais
	Conformar	Obedecer regras e aceitar normas
Equilibrar	Equilibrar	Equilibrar as expectativas dos múltiplos constituintes
	Pacificar	Aplacar e acomodar elementos institucionais
	Barganhar	Negociar com os <i>stakeholders</i> institucionais
Evitar	Esconder	Disfarçar a não-conformidade
	Amenizar	Afrouxar aderências institucionais
	Escapar	Mudar objetivos, atividades ou domínios
Desafiar	Ignorar	Ignorar normas e valores explícitos
	Desafiar	Contestar regras e requisitos
	Atacar	Atacar as fontes de pressão institucional
Manipular	Cooptar	Importar constituintes influentes
	Influenciar	Moldar valores e critérios
	Controlar	Dominar constituintes e processos institucionais

Quadro 3 - Estratégias de reação à pressão dos fatores institucionais e suas táticas. Fonte: OLIVER, 1991, p.152. Tradução nossa.

A resposta baseada no equilíbrio procura atender a demandas divergentes, fazendo concessões parciais, buscando contemplar todas as expectativas exercidas sobre a organização. Também a atitude de pacificar aceita a possibilidade de satisfazer parcialmente as pressões e, além disso, concentra esforços em demonstrar a adequação ou suficiência de suas ações às fontes que exercem pressão pela conformidade. Um passo adiante de pacificar, barganhar envolve tentar negociar o conteúdo das demandas por conformação de modo a garantir que o alcance de parte delas seja considerado suficiente ou aceitável.

A organização pode optar por esconder suas verdadeiras reações às pressões institucionais se as considerasse inadequadas, procurando demonstrar uma aquiiescência que não existe de fato. Se as pressões institucionais alcançarem a interface da organização com seu sistema, esta pode optar por isolar seu núcleo operacional, afrouxando suas ligações com as camadas mais “externas” da organização, amenizando os efeitos das pressões sobre as operações, diminuindo a transparência e, em contrapartida, protegendo-se de pressões indesejadas. Uma alternativa mais drástica para manter-se afastada das pressões indesejadas consiste

na retirada da organização da posição em que se sujeita a tais pressões – um escape para outras atividades ou domínios onde não existam essas pressões.

Se as pressões institucionais por conformação se mostram frontalmente contrárias aos objetivos da organização e se esta considerar sua posição forte o suficiente, ela pode ignorar as pressões, o que deve envolver o cálculo das conseqüências de ser pega ignorando as pressões, fato que pode significar não obedecer a leis e regras. Se ser pega ignorando as pressões não for um problema e talvez uma estratégia de posicionamento da organização, ainda que divergente das pressões, ela pode desafiá-las, mas isso sugere que haveria algum outro tipo de suporte institucional, ainda que incipiente, para aceitar esse desafio. Por outro lado, havendo ou não outro suporte institucional, a organização pode optar por atacar as fontes de pressão institucional, confrontando-as abertamente, o que é mais fácil acontecer caso as pressões institucionais se refiram especificamente à algum setor da organização (e não sejam pressões baseadas em valores largamente disseminados pela sociedade) ou quando a organização se sente frontalmente ameaçada.

Diante de pressões institucionais frontalmente contrárias, organizações que reconhecem em si mesmas posição forte o bastante podem tentar cooptar membros que exercem a pressão, alterando as forças do embate ao importar elementos influentes que antes pressionavam. Por outro lado, a organização pode utilizar táticas de influência sobre os próprios valores institucionais que a pressionam, buscando alterar os critérios ou expectativas a que estão submetidos, redirecionando-os para a qualidade que lhe interessa. Por fim, a organização pode ser mais agressiva, mais incisiva na proposta de redirecionar os padrões institucionais do que simplesmente influenciando ou usando o artifício da cooptação: ela pode tentar controlar os elementos constituintes das pressões institucionais, estabelecendo padrões e normas, criando expectativas e moldando crenças.

Nas palavras de Oliver (1991), “ambos desejo e habilidade da organização em conformar-se ao ambiente institucional” estão compreendidos nesta tipologia de resposta organizacional, que varia da conformação não-consciente à determinação dos padrões institucionais. E para ajudar a compreender o tipo de resposta, a autora apresenta cinco características das pressões: suas causas (porque são exercidas), seus

constituintes (quem exerce as pressões), seu conteúdo (o que são as pressões), seus meios (a forma como é exercida) e seu contexto (as circunstâncias onde são exercidas).

Segundo a autora, associada às características das pressões estão dimensões que podem prever a resposta da organização, conforme no quadro a seguir, adaptado de Oliver (1991).

Características da pressão	Dimensões preditivas
Causa	Legitimidade ou adequação social Eficiência ou adequação econômica
Constituintes	Multiplicidade de demandas dos constituintes Dependência dos constituintes institucionais
Conteúdo	Consistência com os objetivos organizacionais Limitações discricionárias impostas à organização
Meios	Coerção legal ou correta e eficiente execução Difusão voluntária de normas
Contexto	Incerteza ambiental Interconexão ambiental

Quadro 4 - Características da pressão institucional e suas dimensões preditivas. Fonte: OLIVER, 1991, p.160. Tradução nossa.

Para cada dimensão preditiva, a autora associa um grau alto ou baixo de tendência a adotar uma das cinco respostas estratégicas. A própria autora sugere (p. 172) que na pesquisa de campo sejam feitas entrevistas com os dirigentes do nível estratégico, argüindo-os sobre suas razões para guiar a organização na direção da conformação ou não-conformação às pressões institucionais. Essa sugestão parece inteiramente adequada às pretensões desta pesquisa.

Além de sugerir a tipologia sobre as respostas estratégicas, Oliver (1992) investiga a desinstitucionalização: “o processo pelo qual a legitimidade de uma prática organizacional estabelecida ou institucionalizada corrói ou deixa de fazer efeito”. Sua proposta é identificar os fatores e as condições que influenciam no distanciamento ou na negação de condutas organizacionais legitimadas. A própria autora reconhece a importância desse trabalho na compreensão da mudança organizacional, complementada pela possibilidade de prever tendências ao afastamento ou abandono de práticas institucionais. O modelo apresentado pela autora para analisar os fatores que estão envolvidos nesse afastamento ou abandono das práticas organizacionais institucionalizadas divide-os em políticos, funcionais e sociais, ao lado da entropia e da tendência ao comportamento inerte. O conjunto dessas cinco

pressões “determina a probabilidade de dissipação ou rejeição de uma prática organizacional institucionalizada” (p. 566). Fundamental esclarecer que os fatores políticos, funcionais e sociais estão “dentro e além da organização” (p. 4).

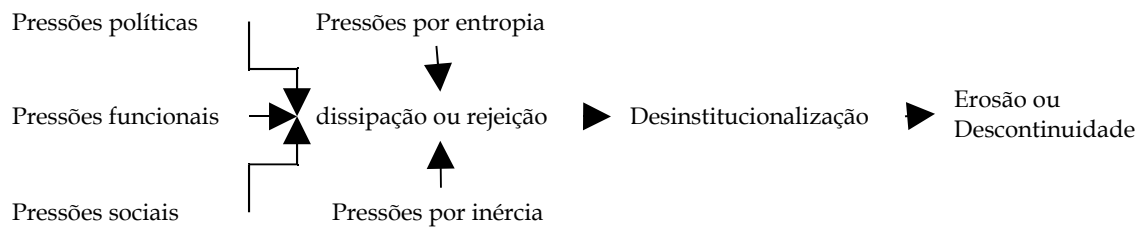


Figura 2 – Das pressões à erosão ou descontinuidade. Fonte: OLIVER, 1992, p.567. Tradução nossa.

A dissipação está ligada a processos graduais, enquanto a rejeição tende a ser uma reação mais rápida, decisiva.

As pressões políticas incluem fatores internos: crescentes crises de desempenho, o crescimento das críticas ou da participação de membros da organização cujos interesses ou crenças são conflitantes com o *statu quo*; e fatores externos: crescentes pressões sobre a organização para a adoção de práticas novas e a diminuição da dependência ou influência de constituintes institucionais que encorajavam ou trabalhavam no sentido de apoiar as práticas institucionalizadas. A autora resume as pressões políticas em mudança na distribuição de poder ou reações à ameaça de falha ou obsolescência de atividades da organização.

As pressões funcionais (ou instrumentais ou técnicas) têm como foco as práticas organizacionais. Práticas institucionalizadas são as que têm um valor intrínseco ou que são consideradas legítimas independentemente da operação em si. Pressões funcionais internas estão ligadas a: mudanças na utilidade econômica (sua desinstitucionalização pode ter como causa a percepção de que ela não é mais útil ou tecnicamente adequada), significativa divergência nos critérios de bom desempenho social e econômico dentro da organização, aumento na especificidade técnica ou na clareza e detalhamento de seus objetivos. São externas: aumento na competição por recursos, eventos e informações que põem em cheque a continuidade da prática diminuindo o apoio dos constituintes institucionais às práticas vigentes. Ou seja, se não há reforço positivo para a adoção de determinadas práticas ou se há aumento na

complexidade organizacional (objetivos, especificações técnicas, eficiência, recursos), há atmosfera para o afastamento ou a negação de práticas institucionais.

As pressões sociais, ao contrário das anteriores, não são necessariamente avaliadas ou interpretadas pelos membros da organização sob os critérios da racionalidade instrumental, porque essas pressões estão apoiadas em bases normativas, influentes nos valores e crenças. São pressões sociais internas: aumento na fragmentação social como resultado de outros processos de mudança na organização, diminuição ou ruptura na continuidade histórica, por exemplo, em função de fusões ou aquisições. São pressões externas: mudanças nas leis, regras e valores da sociedade, talvez os mais fortes agentes de mudança institucional, pois são perpetrados pelo Estado e, portanto, acompanhados de sanções; desagregação estrutural, isto é, mudanças nos parâmetros de interação intra e interorganizacional, tais como diversificação e dispersão geográfica. Em resumo, a desinstitucionalização pode ser provocada por fragmentação social ou descontinuidades históricas, lembrando que a continuidade histórica é intrínseca à noção de instituição.

Com base nessas pressões, Oliver organizou indicadores empíricos de tendência à desinstitucionalização, com base na natureza da pressão e na origem (interna ou externa à organização).

Fatores intraorganizacionais	Relações organização - ambiente
<p>Mudanças nas distribuições políticas Aumento na diversidade da força de trabalho Desempenho declinante ou estado de crise Redistribuição de poder Ameaça de obsolescência</p> <p>Mudanças nas necessidades funcionais Aumento nas especificações técnicas Aumento na especificidade dos objetivos</p> <p>Mudanças no consenso social Aumento na rotatividade Enfraquecimento dos mecanismos de socialização Fusões e alianças que envolvem culturas diferentes</p>	<p>Pressões do ambiente competitivo Aumento na competição por recursos ou domínio Aumento nas pressões por inovação</p> <p>Pressões do ambiente social Mudanças na legislação Mudanças nos valores da sociedade</p> <p>Ocorrências externas aleatórias Eventos e dados dissonantes</p> <p>Mudanças nas relações com os constituintes institucionais Diminuição da dependência externa Retirada de incentivos Aumento nos padrões de eficiência</p>

Quadro 5 - Indicadores de tendência à desinstitucionalização. Fonte: OLIVER, 1992, p.579. Tradução nossa.

Além dos fatores institucionais descritos, há os fatores moderadores: a inércia e a entropia. A tendência à entropia (à ruptura, à desorganização) estaria ligada à própria dinâmica interpretativa continuamente executada pelos indivíduos envolvidos, reavaliando e modificando atividades, distanciando-se do padrão. Por outro lado, a tendência à inércia estaria ligada à necessidade de controle e previsão e à tendência a normalizar comportamentos em busca de resultados previsíveis (a repetição facilita grandemente a previsão).

Assim como a tipologia de respostas estratégicas, essa abordagem de Oliver sobre os fatores funcionais, políticos e sociais que interferem na conformação ou no distanciamento das práticas institucionalizadas será central na análise a que se propõe este trabalho: revelar quais são e como interagem os fatores institucionais que atuam sobre o processo de estruturação organizacional da Diretoria de Fiscalização do Banco Central do Brasil.

A seguir é apresentada a metodologia que orientou a investigação empírica desse processo. Detalham-se as definições constitutivas e operacionais das categorias de análise, o delineamento da pesquisa e os procedimentos de coleta e análise dos dados.

3 METODOLOGIA

Este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos escolhidos para viabilizar a investigação dos fatores institucionais, das respostas estratégicas e as formas de agência envolvidos no processo de estruturação da Diretoria de Fiscalização do BCB. A seguir estão os itens relacionados à especificação do problema, à delimitação e ao *design* da pesquisa.

3.1 ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA

O objetivo geral está especificado da seguinte forma: verificar a influência e a interação de fatores que pressionam no sentido da institucionalização ou da desinstitucionalização de práticas relacionadas ao processo de estruturação da Diretoria de Fiscalização do Banco Central do Brasil, no período de 1999 a 2005.

Esta seção inclui as perguntas de pesquisa, as variáveis de estudo e suas definições constitutiva e operacional.

3.1.1 Perguntas de Pesquisa

Partindo dos objetivos gerais e específicos deste estudo, são feitas as seguintes perguntas de pesquisa.

- a) Quais são os fatores institucionais políticos que concorrem no processo de estruturação da Diretoria de Fiscalização do Banco Central do Brasil, no período de 1999 a 2005?
- b) Quais são os fatores institucionais funcionais que concorrem no processo de estruturação da Diretoria de Fiscalização do Banco Central do Brasil, no período de 1999 a 2005?
- c) Quais são os fatores institucionais sociais que concorrem no processo de estruturação da Diretoria de Fiscalização do Banco Central do Brasil, no período de 1999 a 2005?

- d) Como esses fatores políticos, sociais e funcionais interagem no processo de estruturação da Diretoria de Fiscalização do Banco Central do Brasil, no período de 1999 a 2005?
- e) Quais são os tipos de respostas estratégicas mais relevantes verificadas durante o processo de estruturação da Diretoria de Fiscalização do Banco Central do Brasil, no período de 1999 a 2005?

3.1.2 Categorias Analíticas em Estudo e suas Relações

Em razão do problema de pesquisa proposto e da abordagem teórica utilizada para examiná-lo, foram estabelecidas três variáveis de análise:

- a) Fatores institucionais
- b) Respostas estratégicas
- c) Estrutura organizacional

As variáveis se relacionam como demonstrado abaixo.

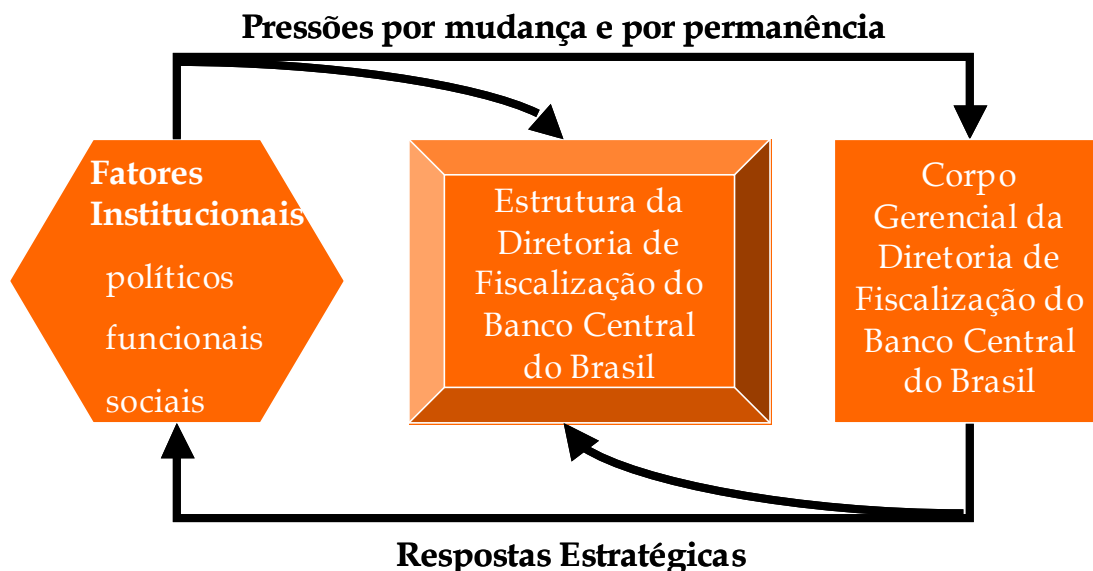


Figura 3 - Relações entre as categorias analíticas do estudo

A estrutura da Diretoria de Fiscalização do Banco Central sofre pressões por mudanças e pela permanência. Essas pressões, exercidas por fatores políticos, funcionais e sociais, refletem na estrutura da Diretoria de Fiscalização por atingirem todo o corpo de servidores, embora tenham efeito mais intenso sobre seu corpo

gerencial (alta administração), que é a esfera responsável por analisar as pressões e decidir o que fazer diante delas. As decisões perante pressões políticas, funcionais e sociais são as respostas estratégicas da Diretoria, tomadas pelo corpo gerencial. Essas decisões, somadas à postura dos demais servidores diante das pressões e das decisões, constroem, recursivamente, a estrutura da Diretoria de Fiscalização.

3.1.3 Definição Constitutiva e Operacional das Categorias de Análise

Fatores políticos

DC: fatores internos ou externos à organização relacionados à distribuição de poder ou responsabilidades (OLIVER, 1992).

DO: operacionalizada por meio de análise de conteúdo em entrevistas semi-estruturadas e observação.

Fatores funcionais

DC: fatores internos ou externos à organização relacionados a ameaças de falha ou obsolescência em suas atividades ou o descompasso dessas atividades com a complexidade (objetivos, especificações técnicas, eficiência) organizacional (OLIVER, 1992).

DO: operacionalizada por meio de análise de conteúdo em entrevistas semi-estruturadas e observação.

Fatores sociais

DC: fatores externos ligados às relações sociais e a elementos culturais, legais e normativos (OLIVER, 1992).

DO: operacionalizada por meio de análise de conteúdo em entrevistas semi-estruturadas e observação.

Respostas estratégicas

DC: reações organizacionais a pressões ambientais que podem variar da aquiescência à manipulação (OLIVER, 1991).

DO: operacionalizada por meio de análise de conteúdo em entrevistas semi-estruturadas e observação.

Estrutura Organizacional

DC: arranjo ordenador de pessoas e recursos por elas manipulados, entremeado por relações sociais, hierárquicas e de poder, baseado na divisão e coordenação de tarefas que visa ao alcance de objetivos supra-organizacionais, organizacionais, grupais e pessoais.

DO: operacionalizada por meio de análise documental, observação e na análise das respostas dadas nas entrevistas.

Estruturação organizacional

DC: processo de organizar pessoas e recursos baseado em práticas sociais, culturais e em ações discricionárias.

DO: operacionalizada por meio de análise documental de dados secundários, observação e análise de conteúdo em entrevistas semi-estruturadas.

3.1.4 Outros termos relevantes

Instituição

DC: “Estrutura [...] que promove estabilidade e significado à vida social” (SCOTT, 2001, p.48).

DO: operacionalizada por meio de análise de conteúdo em entrevistas semi-estruturadas e análise documental e de conteúdo dos dados secundários.

Organização

DC: Entidade composta por indivíduos com “comportamentos entrelaçados que estão imersos em processos condicionalmente relacionados” (WEICK, 1973, p. 1) “direcionada para objetivos” (DAFT, 2001, p.12).

3.2 DELIMITAÇÃO, DESIGN E PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

3.2.1 Delimitação e Design da Pesquisa

Este é um estudo de caso de natureza qualitativa, interpretativa e descritiva.

De acordo com Yin (2005), um estudo de caso é indicado quando se “investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente

quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. O projeto em estudo obedece à condição anterior e igualmente se enquadra na forma de questão de pesquisa (como se dá o processo de estruturação), na quantidade de variáveis de interesse (supõe-se em número muito maior do que os dados previamente possam indicar) e na falta de controle sobre os eventos comportamentais. Portanto o problema de pesquisa poderá ser adequadamente analisado na forma de estudo de caso único, já que a análise estará restrita à Diretoria de Fiscalização do BCB.

Este estudo de caso tem natureza longitudinal, pois foram levantadas informações do período de 1999 a 2005, embora, como se trata de reconstrução de fatos passados, possa ser classificado como de corte transversal.

Em razão do problema de pesquisa (“como se verificou a influência de fatores institucionais no processo de estruturação da Diretoria de Fiscalização do Banco Central do Brasil?”) ter sido definido com base em dúvidas acerca da natureza e da inter-relação entre os fatores que concorrem no processo de estruturação, cabe expor a proposição que balizará esta pesquisa: a Diretoria de Fiscalização do Banco Central do Brasil se estrutura reativamente às características do Sistema Financeiro Nacional, às possibilidades de supervisão do BCB sobre o SFN e às demandas pessoais dos servidores lotados na Diretoria de Fiscalização; outra proposição é de que os argumentos técnicos são mais relevantes nas decisões do que elementos políticos ou pessoais.

Os dirigentes dos níveis estratégico e tático do BCB formam a unidade de análise deste trabalho. O nível de análise é organizacional, embora o objeto central da pesquisa seja uma subunidade (a Diretoria de Fiscalização). O período abrangido por esta pesquisa vai de 1999 até junho de 2005.

3.2.2 Fonte de Coleta de Dados

A natureza descritiva e interpretativa deste estudo de caso deriva dos tipos de dados primários e secundários colhidos. O dados primários foram coletados em entrevistas semi-estruturadas, gravadas e transcritas, realizadas com o seguinte

elenco: diretor de fiscalização, três chefes de departamentos integrantes da Diretoria de Fiscalização, um chefe de departamento externo à Diretoria de Fiscalização, dois servidores aos quais coube a tarefa de planejar e implementar as mudanças na estrutura organizacional ocorrida em 2004-2005, além de entrevistas com um servidor que esteve próximo da condução dos processos de reestruturação realizados de 1999 a 2005. Os dados secundários foram colhidos entre os documentos (publicados ou internos) do BCB, como atas de reuniões, normas, palestras gravadas e filmadas, publicações de instituições do BIS e do Comitê da Basileia, entre outros. Sobre esses dois tipos de dados, primários e secundários, foram utilizadas técnicas de análise documental e de conteúdo, buscando interpretar em profundidade os relatos das entrevistas, confrontados com os dados secundários colhidos.

3.3 FACILIDADES E DIFICULDADES NA COLETA DE DADOS

Os dados secundários foram coletados principalmente por meio da intranet do Banco Central do Brasil, onde estão disponíveis diversos documentos em texto e vídeo. Foram muito importantes os dados constantes de relatórios e atas de reuniões juntados pelo pesquisador entre os anos de 2000 e 2003, assim como os documentos cedidos por entrevistados. Embora o BCB tenha um grande sistema de armazenamento de informações regulativas (legais e de normas internas), as informações gerenciais não dispõem de sistema semelhante, ficando sob a “custódia” de gerentes. As informações gerenciais são tratadas com confidencialidade na Difis.

Tendo em vista os objetivos desta pesquisa, os dados primários foram substancialmente mais úteis do que os secundários. As entrevistas com membros da diretoria e primeiro e segundo níveis hierárquicos dos departamentos revelaram mais do que os fatores funcionais, aos quais se limitam os dados secundários. Foram solicitadas a conceder entrevistas onze pessoas, dentre as quais três recusaram ou declararam-se impedidas, por razões pessoais; uma décima segunda pessoa seria fonte importante de informações mas encontra-se fora do país; uma décima terceira pessoa seria fonte importante, mas não foi contactada por não mais pertencer ao quadro de servidores do BCB; outras pessoas seriam fontes importantes de

informações, entretanto a exigüidade de tempo para realização do campo e posterior análise limitaram o número de respondentes em oito.

Não houve dificuldade em marcar entrevistas, ao contrário, os entrevistados, apesar de agendas cheias, foram bastante solícitos e, salvo dois deles, mostraram-se seguros para relatar os acontecimentos como os viam, sem preocupações com uma possível imagem negativa derivada do caráter público desta dissertação, tranqüilizados pelo compromisso de não associar os nomes aos relatos.

O fato do autor desta pesquisa ser servidor do Banco Central e de ter trabalhado na Diretoria de Fiscalização facilitou grandemente o acesso aos dados.

3.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Um estudo longitudinal parece merecedor de um procedimento de coleta de dados equivalente ao período estudado. É certo de que isso não é comum, o que traz a primeira limitação deste estudo: os fatos não foram acompanhados quando de sua ocorrência e sim relatados por indivíduos que racionalizam sobre eles, expondo suas impressões diante da percepção de uma série de desdobramentos. A pesquisa poderia ser mais rica e ter mais elementos que evitassem a racionalização conveniente dos fatos caso as entrevistas tivessem sido feitas desde o início do período analisado, em rodadas semestrais, por exemplo.

O esforço do autor da pesquisa se traduz numa “interpretação da interpretação”, ou seja, coube ao autor interpretar as informações transmitidas pelos entrevistados, que interpretaram fatos e situações, cada um à sua forma. Não se crê possível, num estudo baseado em coleta de dados primários por entrevistas, que uma verdade seja revelada precisamente em virtude da fragilidade de revelar “uma” verdade partindo-se de uma epistemologia interpretativa, contudo o autor desta pesquisa percebeu que não seria capaz de realizar esforço tal que pudesse afastar seu conhecimento prévio sobre os fatos.

Uma clara limitação é a ausência de entrevistas com personagens-chaves nos processos analisados, principalmente no de 1999/2000. Apenas dois dentre os que não foram entrevistados ainda pertencem ao quadro de servidores do Banco Central,

sendo um deles afastado. Todos os entrevistados ainda trabalham no BCB e apenas um deles fora da Difis – o autor da pesquisa teve a impressão de que o fato de sete entrevistados estarem imersos na rotina e no ambiente do BCB de certa forma homogeneiza as respostas, sendo desejável que os indivíduos que participaram dos acontecimentos analisados e que não mais pertencem ao quadro de servidores do BCB tivessem sido entrevistados.

O caráter confidencial de dados relativos ao Banco Central é uma limitação relevante.

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO DE CASO

O BCB é uma autarquia federal com sede em Brasília/DF. Sua estrutura organizacional, conforme disponibilizado pela própria instituição em sua página na internet, reproduzida no anexo F, é uma divisão mista funcional e geográfica.

O cargo mais alto no BCB é o de presidente e abaixo dele estão os diretores - a forma da ocupação desses cargos é dada por procedimento constitucional específico: o artigo 52 da Constituição Federal determina que “compete privativamente ao Senado Federal: (...) aprovar previamente, por voto secreto, após argüição pública, a escolha de : (...) d) Presidente e diretores do Banco Central”, segundo indicação do Presidente da República. Em seguida, o artigo 84 determina que “compete privativamente ao Presidente da República: (...) XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, (...) o presidente e os diretores do Banco Central”. Apesar do BCB ser uma autarquia subordinada ao Ministério da Fazenda, a Lei 11.036, de 22 de dezembro de 2004, estendeu ao cargo de Presidente do BCB o status de Ministro de Estado.

A importância do cargo de Presidente do BCB extrapola sua ascendência hierárquica às diretorias - trata-se de um cargo no mínimo tão político quanto técnico. A falta de intimidade dos ocupantes da presidência do BCB com a estrutura da organização e a natureza das atribuições do cargo de presidente os têm afastado das tarefas tipicamente administrativas.

Abaixo do presidente estão oito diretorias: Diretoria de Fiscalização (do Sistema Financeiro Nacional), Diretoria de Normas e Organização do Sistema Financeiro, Diretoria de Política Econômica, Diretoria de Estudos Especiais, Diretoria de Política Monetária, Diretoria de Assuntos Internacionais, Diretoria de Liquidações e Desestatização e Diretoria de Administração. Assim como o presidente, os diretores do BCB devem ser indicados pela Presidência da República, sabatinados e aprovados pelo Senado Federal. Das oito diretorias, três delas têm tido diretores de carreira do BCB, os demais têm sido escolhidos pela destacada atuação como economistas no

mercado. Cada diretoria se subdivide em departamentos - o chefe de departamento é, historicamente, a última instância hierárquica onde o cargo demanda no mínimo tanto perfil técnico quanto político, ou seja, o servidor de carreira do BCB, que é comumente identificado pela sua localização em seu departamento (e não na sua diretoria), que tem perfil essencialmente técnico normalmente ascende até ao cargo de chefe de departamento.

A natureza política dos cargos de presidente e diretor do BCB tem refletido na estruturação da instituição como um todo: até 2005, a decisão sobre a estrutura de cada diretoria era interna à própria diretoria, devendo cada uma delas, no seu processo de desenhar a estrutura, apenas respeitar critérios relacionados ao número e distribuição de servidores e de comissões, critérios normalmente estabelecidos pela Diretoria de Administração.

A sede do BCB fica em Brasília e há nove regionais: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. A estrutura da sede não está duplicada - essas regionais contam apenas com os departamentos necessários ao funcionamento descentralizado do BCB, tais como o Departamento de Supervisão Direta do SFN (Desup) e o Departamento de Organização do Sistema Financeiro (Deorf), presentes nas praças em que sua atuação é considerada necessária. As atividades administrativas típicas (área meio), de responsabilidade da Diretoria de Administração, são executadas nas regionais pelas Gerências Regionais, que incluem atividades do Departamento do Meio-Circulante (Mecir) (responsável pelo planejamento, distribuição e controle de cédulas e moedas no país), do Departamento de Gestão de Pessoas e Organização (Depes), do Departamento de Planejamento e Orçamento (Depla), do Departamento de Recursos Materiais e Patrimônio (Demap), do Departamento de Tecnologia da Informação (Deinf) e do Departamento de Administração Financeira (Deafi).

4.2 ANTECEDENTES E CENÁRIO EM 1999

A partir de novembro de 1999, a Diretoria de Fiscalização passou a contar com dois departamentos: o Departamento de Fiscalização (Defis) e o Departamento de

Combate a Ilícitos Financeiros (Decif), criado em função da edição da Lei 9.613, de 3 de março de 1998, que definiu como crime a prática de lavagem de dinheiro e atribuiu diversas responsabilidades ao governo brasileiro sobre a prevenção e combate à lavagem de dinheiro. O Defis era o único departamento do BCB cuja sede não ficava em Brasília - tinha sua sede em São Paulo, em razão da alta concentração de instituições financeiras nessa praça, entre elas seis dos dez maiores bancos do país na época⁶, e, portanto, a maior necessidade de inspetores.

O ano de 1999 marcou a Diretoria de Fiscalização com três eventos que influenciaram diretamente sua estrutura. O primeiro evento foi a extinção da figura do delegado regional; o segundo foi uma reestruturação geográfica no Defis; o terceiro foi a decisão de cindir o Defis em uma área responsável pela supervisão direta e outra pela supervisão indireta.

Até 1999 o BCB era estruturado geograficamente em delegacias regionais. O delegado era a autoridade máxima numa praça, era um delegado do Presidente do BC naquela cidade - ele respondia por todas as decisões técnicas e administrativas do âmbito da sua delegacia, em que pese cada delegacia contasse apenas com representações de departamentos, dado que todos os departamentos estão tradicionalmente sediados em Brasília (exceto o Defis). Dessa forma, o delegado deveria analisar considerações técnicas tão diversas quanto a de um analista do Departamento de Pesquisas Econômicas e a de um analista do Departamento de Organização do Sistema Financeiro; além disso, o delegado também era responsável por decisões administrativas, como questões que envolvem a atribuição de funções comissionadas a servidores. Esse primeiro evento, a extinção das delegacias regionais (e, conseqüentemente, da figura do delegado), fez com que um analista do Departamento de Pesquisas Econômicas em São Paulo, por exemplo, passasse a reportar-se tecnicamente à sede do Depec em Brasília.

Simultaneamente, em 1999, com a extinção das delegacias e transferência da responsabilidade técnica e administrativa (não de pessoal) para a sede dos departamentos em Brasília, foi sugerida uma reorganização dos departamentos de

⁶ Em dezembro de 1999, das 2.459 entidades fiscalizáveis pelo BCB, 836 (34%) tinham sede em São Paulo; dos 169 bancos múltiplos, 91 (54%) tinham sede em São Paulo; os dez maiores bancos detinham 61,5% dos ativos totais do SFN e os bancos sediados em São Paulo concentravam 48,7% dos ativos do SFN. Dados disponíveis no <http://www.bcb.gov.br/fis/top50/port/Top50.asp?ParmIdioma=P>.

forma a otimizar os recursos humanos lotados tanto na sede quanto nas regionais. Com isso a Diretoria de Fiscalização (Difis) resolveu alterar sua estrutura geográfica: foram extintas as representações do Defis em Belém, Fortaleza e Recife, permanecendo com representações em Brasília, Porto Alegre, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo. Isso se deveu à dois motivos principais: a privatização ou federalização dos bancos estaduais – a supervisão desses bancos não mais justificava um contingente de analistas em todas as praças – e a concentração das instituições financeiras no Rio de Janeiro e em São Paulo. Assim, analistas que eram lotados em Belém, Fortaleza e Recife e eventualmente em outras praças foram convidados a assumir postos nas representações remanescentes ou a integrar os quadros de outros departamentos.

4.3 A PRIMEIRA RESTRUTURAÇÃO

O terceiro evento, a cisão do Defis em dois departamentos, marca o início do período de análise desta pesquisa. A cisão parece ter tido três causas principais: a sugestão de órgãos internacionais, a dificuldade de remover servidores entre praças e departamentos e a necessidade de garantir poder e prestígio. Em setembro de 1997, o Bank for International Settlements (BIS) divulgou um documento chamado “Princípios Centrais para uma Supervisão Bancária Eficaz⁷”, que continha 25 sugestões aos bancos centrais do mundo inteiro. O décimo sexto princípio deste documento refere-se à forma de supervisão sugerida aos bancos centrais: “um sistema de supervisão bancária eficaz deve consistir-se de formas de supervisão direta e indireta⁸”. Por tratar-se de um documento originado por uma instituição supranacional – e que não possui força de lei –, a adequação aos princípios, para efeitos deste estudo especificamente ao décimo sexto, só se daria por efeito da percepção, por parte dos que decidem quanto à estrutura da Diretoria de Fiscalização, de uma legítima autoridade técnica do BIS. Segundo a percepção de seis entrevistados, foi isso o que aconteceu, já que o conteúdo do documento tornou-se

⁷ Tradução própria do original *Core Principles for Effective Banking Supervision*.

⁸ Tradução própria do original *An effective banking supervisory system should consist of some form of both on-site and off-site supervision*.

um padrão aceito entre os bancos centrais, revelando elementos normativos como a autoridade do BIS e a aceitação do padrão sugerido para a atividade de supervisão financeira. Em 1999, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), segundo relatos de dois entrevistados, acompanhavam a situação econômica do país e sugeriram a adoção das melhores práticas divulgadas pelo BIS como importantes para o alcance de um nível adequado de supervisão bancária. A alta administração da Difis entendeu a edição dos princípios e a sugestão das organizações internacionais como fatores que mereciam aquiescência, especificamente conformação, diante da legitimidade dos atores externos.

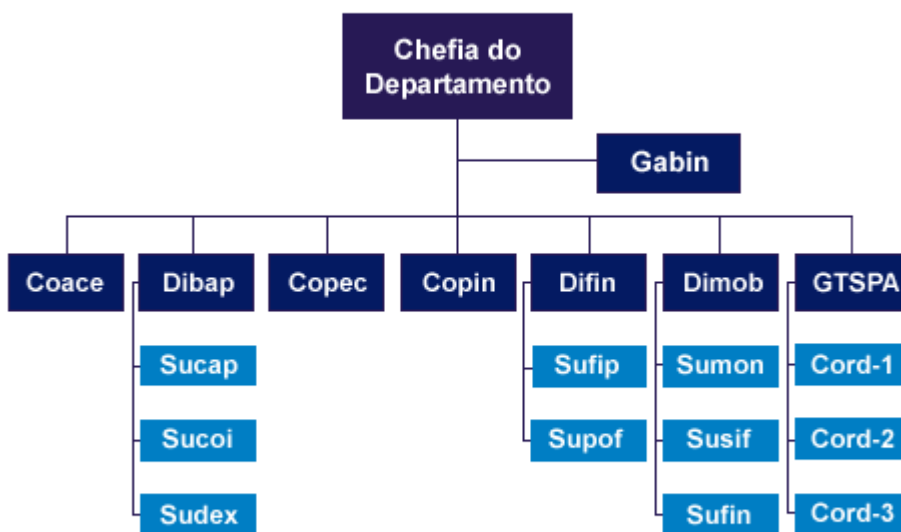
O evento anterior, que promoveu uma reorganização geográfica de servidores e de representações regionais do Defis, gerou uma consequência negativamente inesperada para a Diretoria na época: uma forte insatisfação de uma parte dos servidores com situações de mudança. Há relatos, registrados em arquivos de vídeo gravados pela TVBacen em reuniões e apresentações no auditório do edifício Sede, onde servidores declaram-se “traumatizados” com os efeitos em suas vidas profissionais e pessoais das mudanças ocorridas na estrutura organizacional e na redistribuição de servidores entre as praças. Essa sensação de impacto psicológico sentida pelos servidores que foram realocados (e mesmo por servidores que se sentiram ameaçados pelas mudanças) foi e ainda é percebida por todos os entrevistados, em maior ou menor grau, mas nenhum o considerou um efeito menor – foi, no mínimo, considerado um fato importante. Dois dos entrevistados compararam o BCB a uma organização privada qualquer, onde uma decisão como a que foi tomada na Defis provavelmente não teria se desdobrado em resistência prévia à mudança em função da possibilidade de demitir empregados, minimizando os efeitos da continuação ou da multiplicação da sensação de insatisfação, ao passo que no BCB as reações dos servidores podem ter um caráter de resistência e enfrentamento em função da estabilidade de que gozam os servidores públicos.

Diante da forte reação negativa dos servidores removidos no evento anterior, decidiu-se por não provocar novo choque tentando dar lotação em São Paulo, sede do Defis, aos servidores que passariam a trabalhar com a supervisão indireta, caracterizando um movimento cauteloso da alta administração da Difis diante de

pressões internas que ela não saberia como enfrentar. Caso essa realocação não tivesse sido considerada temerária, a adesão à sugestão do BIS poderia ter sido seguida mas não criando outro departamento e sim realizando as tarefas de supervisão indireta dentro do próprio Defis. Quatro dos entrevistados entendem que o natural seria a segregação de funções de supervisão direta e indireta dentro da estrutura do Defis, preferencialmente em São Paulo. Contudo, com o intuito de evitar novo desgaste com os servidores, optou-se por mantê-los em Brasília com as atribuições de supervisão indireta. O comunicado número 7.662 de 30 de junho de 2000 divulgou a extinção do Defis e a criação do Departamento de Supervisão Direta (Desup), com sede em São Paulo, e do Departamento de Supervisão Indireta (Desin) com sede em Brasília, que se juntaram ao Departamento de Combate a Ilícitos Financeiros (Decif), formando o novo desenho da Difis (cf. Anexo C).

Uma característica comum aos departamentos do BCB é a figura do chefe-adjunto - um chefe de departamento tem, em média, 2,4 chefes-adjuntos. Exemplos típicos da posição do chefe-adjunto na estrutura organizacional podem ser vistos no organograma do Departamento Econômico, onde há dois chefes-adjuntos, ou no Departamento de Organização do Sistema Financeiro, onde há apenas um chefe-adjunto. Nesses casos o chefe-adjunto tem a função direta de auxiliar o chefe do departamento, sem atribuições especificamente relacionadas à apenas uma das subunidades do departamento, e estão localizados nos gabinetes, como se vê abaixo:

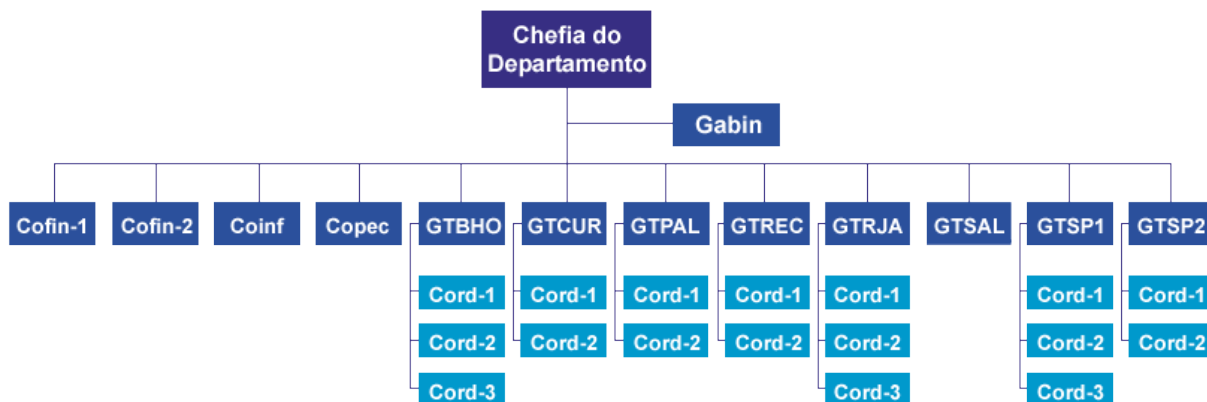
Departamento Econômico – Depec



Posição em: 11.1.05

Figura 4 – Organograma do Depec. Fonte: Banco Central

Departamento de Organização do Sistema Financeiro – Deorf



Posição em: 09.05.06

Figura 5 – Organograma do Deorf. Fonte: Banco Central.

A figura do chefe-adjunto também é comumente utilizada como mecanismo hierárquico de divisionalização funcional. A estrutura do Decop em 2005 é um exemplo:

Departamento de Controle de Gestão e Planejamento da Supervisão – Decop

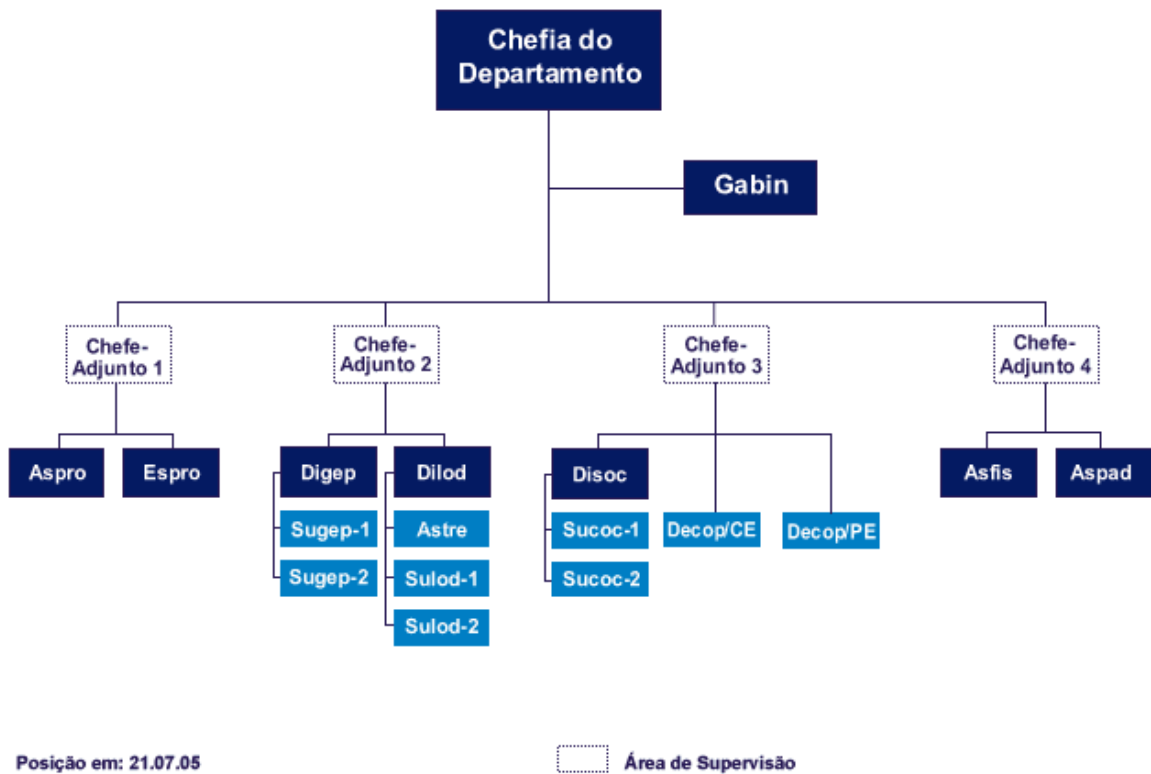


Figura 6 - Organograma do Decop. Fonte: intranet do BCB

No exemplo acima, vê-se que o chefe-adjunto, nível hierárquico abaixo do chefe de departamento, é o responsável pela condução de um conjunto de atividades agrupadas por similaridade de função, tema ou objetivo. Quatro entrevistados consideravam, na época da escolha do modelo de supervisão dividida em direta e indireta, razoável que o Defis dedicasse um chefe-adjunto para a direta e outro para a indireta, mantendo as atividades sob o comando do mesmo chefe de departamento; um dos entrevistados não manifestou preferência por algum desenho organizacional; os outros três que opinaram a esse respeito consideraram mais adequada a cisão do Defis.

A terceira causa da cisão do Defis parece ter sido uma necessidade de garantir poder e prestígio às pessoas e aos cargos, especificamente da supervisão indireta.

Dois entrevistados foram enfáticos ao afirmar que as tarefas relacionadas à supervisão indireta deveriam estar agrupadas sob uma estrutura que tivesse o mesmo nível hierárquico da supervisão direta, isso basicamente por dois motivos: primeiro porque a idéia que parecia predominar entre os inspetores, eminentemente na regional paulista, era de que supervisão “de verdade” é a direta – a indireta seria um trabalho de menor importância, portanto de menor visibilidade. Assim, era preciso demonstrar, por meio da estrutura, a importância da supervisão indireta e a forma de fazer isso seria dar à ela o mesmo status de departamento da supervisão direta.

Isso leva ao segundo motivo: para garantir que o status das tarefas relativas à supervisão indireta fosse equivalente ao da direta, as pessoas envolvidas na indireta deveriam ter respeitabilidade e prestígio, o que, nos traços culturais percebidos no BCB por todos os entrevistados e pelo autor deste estudo, se traduziria, principalmente, em dois elementos: experiência em supervisão e atribuição de funções comissionadas. Todos os entrevistados entendem que uma supervisão indireta só poderá ser satisfatoriamente executada por experientes analistas; contudo três dos entrevistados entendem que essa experiência deveria ser adquirida principalmente com trabalhos de campo, enquanto outros dois reconhecem a importância do trabalho de campo mas não a julgam imprescindível. Um dos entrevistados fez questão de ressaltar que o modelo ideal de formação de analistas em supervisão, aceito no mundo inteiro, tem na supervisão indireta os indivíduos mais experientes. No que diz respeito às funções comissionadas, é certo que a criação de um departamento é normalmente acompanhada da criação ou realocação de funções comissionadas destinadas ao estabelecimento dos níveis hierárquicos e de responsabilidade da nova estrutura. A maioria dos entrevistados entende que, do ponto de vista estritamente técnico, a idéia de realizar as tarefas de supervisão direta e indireta dentro de um único departamento é perfeitamente viável e que a opção por cindir foi uma forma de responder às pressões sociais e políticas: pressões sociais dos organismos internacionais pela adoção das melhores práticas e pressões políticas derivadas da percepção da necessidade de uma estrutura organizacional que

ajudasse a legitimizar as tarefas de supervisão indireta tanto pela importância organizacional das tarefas como a importância das pessoas envolvidas.

Quando perguntados sobre o porquê da criação do Desin, sete entrevistados deram como primeira resposta a adesão às melhores práticas. A sugestão em si do BIS de aderir ao conjunto de práticas é um fator social, dada a legitimidade do órgão, entretanto apenas dois entrevistados apontaram uma razão técnica para a implantação da indireta: a necessidade de desenvolver mecanismos de supervisão indireta que alertassem, com a antecedência possível, sobre riscos no SFN. Um dos entrevistados declarou que o Desin foi criado antes do estabelecimento de suas tarefas, ou seja, havia a sensação da necessidade de se executar uma supervisão indireta, mas as tarefas só foram definidas após a criação do departamento. Tarefas típicas de supervisão indireta começaram a ser executadas, antes de 2000, tanto no Defis em Brasília como em São Paulo, mas três entrevistados apontaram que eram tarefas que geravam produtos pouco ou muito pouco valorizados pelos supervisores do Defis, o que reforçou a necessidade de legitimar e impulsionar a indireta por meio da estrutura.

Um elemento que pode explicar isso foi a unanimidade nas respostas dos entrevistados acerca da condução do processo de criação: foi uma decisão tomada pelo Diretor de Fiscalização da época, sem consulta aos subordinados, ou seja, foi uma mudança imposta pelo Diretor, que, segundo todos afirmaram, conduzia a diretoria “com pulso forte”, de forma personalista mas dotado de inegável qualidade técnica. Entretanto as funções do cargo de diretor naturalmente afastam seu ocupante das tarefas realizadas pelas suas equipes. Isso explicaria porque, mesmo que o Diretor na época soubesse o que esperar da supervisão indireta, a criação do departamento antecedeu a definição das tarefas.

Um quarto motivo foi levantado por apenas um dos entrevistados: ele teve a impressão de que aos olhos da Diretoria de Administração (Dirad) não parece ser desejável que os departamentos tenham sede fora de Brasília. A supervisão direta tem a sede em São Paulo por motivos óbvios, mas sediar também um possível departamento de supervisão indireta em São Paulo teria a reprovação da Dirad.

A experiência e o convívio do autor deste estudo no Desup (em São Paulo, por dezoito meses), exatamente a partir da cisão do Defis, e em seguida no Desin (em Brasília, por vinte e quatro meses) foi suficiente para verificar uma insatisfação, um desconforto de um departamento com o outro. A sensação percebida pelo autor deste estudo, entre os inspetores em São Paulo, de julho de 2000 a dezembro de 2001, é de que prevalecia a idéia de que o trabalho do Desin deveria ser tão somente um insumo para o trabalho do Desup, portanto os analistas do Desin deveriam informar, nos seus relatórios, apenas aquilo que o Desup solicitava; o trabalho do Desin, por sua natureza indireta, distante das reuniões presenciais com a administração das instituições financeiras, e portanto sempre parcial e superficial, não poderia, na visão do Desup, ser conclusivo ou opinativo. A insatisfação do Desup estaria na tentativa do Desin de participar, em igualdade de condições com ele, das conclusões acerca da saúde financeira das instituições fiscalizadas ao passo em que essa mesma igualdade de condições não se repetiria no que tange à responsabilidade, principalmente perante o Poder Judiciário, na hipótese de algum ou alguns servidores do Banco viessem a ser instados a prestar esclarecimentos acerca de problemas no SFN.

Por outro lado, os analistas do Desin sentiam-se desprestigiados, desimportantes e, conseqüentemente, desmotivados, em razão da intenção do Desup de não permitir que o Desin se manifestasse conclusivamente a respeito da saúde das instituições fiscalizadas, embora acreditassem poder e dever fazê-lo. Um exemplo disso é o fato ocorrido numa reunião em Brasília em 2003, da qual participou o autor deste estudo: um gerente do Desup, quando sugerida a participação mais freqüente de analistas do Desin nas inspeções in loco (inspeções essas que são realizadas por equipes formadas por integrantes do Desup), manifestou-se contrário, afirmando que “papel de analista do Desin é fazer indireta e não ir à campo”.

A percepção deste autor sobre a sensação geral de insatisfação mútua que predominava no Desup e no Desin, relatada no parágrafo anterior, foi ratificada por cinco entrevistados, sendo que outros dois deles não trabalhavam, à época, em nenhum dos departamentos envolvidos e outro entrevistado reconheceu o problema mas minimizou-o. Entre os entrevistados, dois entendem que deveria caber ao Diretor de Fiscalização a tarefa de conciliar as divergências entre o Desup e o Desin e

três entendem que deveria haver uma distribuição formal de tarefas e de responsabilidades que eliminasse os desentendimentos, ou seja, que os desentendimentos fossem solucionados pela criação de regras, tendendo à burocratização e, claro, afastando-se da personalização.

Isso leva à questão dos elementos regulativos: as regras que regem a atividade de supervisão do BCB são eminentemente voltadas para a atividade fim; o arcabouço normativo ou legal sobre como a diretoria deve se organizar para atingir seus objetivos, sobre os elementos gerais de estrutura organizacional, os indicadores de eficiência, a determinação exaustiva das responsabilidades ainda estão sendo construídas e escritas. Dessa forma, no período de 2000 a 2004, os entrevistados responderam que os conflitos estavam baseados na existência de sobreposições de ação - não se pode chamar de sobreposição de função pois não havia regra que determinasse a quem caberia o exercício de determinada função, principalmente quando se tratava de funções que remetiam à responsabilidade pela supervisão, ou seja, a função não estava duplicada, ela simplesmente não estava definida - e esses conflitos vinham sendo solucionados não pelo estabelecimento de regras transparentes e de caráter definitivo mas sim, num primeiro momento, pela determinação informal, ou seja, verbalizada, do Diretor de Fiscalização de como cada parte deveria agir e, num segundo momento, pela articulação dos gerentes envolvidos, pela conversa e com a participação mediadora do Diretor de Fiscalização. Cabe acrescentar que dentre todos os entrevistados, nenhum deles apontou a organização administrativa da Difis como uma ação constantemente prioritária - as ações de supervisão, as questões relativas à atividade-fim sempre foram espontaneamente lembradas como prioritárias.

Em 2002, a Difis passou a contar com um quarto departamento, o Departamento de Gestão de Informações do Sistema Financeiro (Defin). O Defin, responsável pela recepção e tratamento inicial das informações fornecidas pelo SFN, era um departamento da Diretoria de Normas (Dinor) e foi re-incorporado pela Difis, pois sua origem está na fiscalização. Dentre os entrevistados, dois foram incisivos ao afirmar que o Defin foi incorporado à Difis por motivos funcionais e políticos. Os motivos funcionais estão ligados à dependência que o Desin, especialmente, tinha

das informações repassadas pelo Decad (nome anterior do Defin) e também pela má qualidade dos dados que o Decad disponibilizava e à percepção de que a Difis, por relacionar-se diretamente com o SFN, seria a diretoria ideal para promover alterações na coleta e tratamento das informações de forma a melhorar sua qualidade. Os motivos políticos estão ligados à falta de importância que o Decad parecia ter na Dinor e à divergências entre os diretores envolvidos na época.

Todos os entrevistados disseram que a incorporação do Defin não causou problemas expressivos e dois entrevistados entendem que o Defin deveria estar ligado à Diretoria de Informática; os demais entendem que a Difis, se não é o lugar certo para o Defin, seria, ao lado da Dirad, o melhor lugar possível, certamente mais adequado que na Dinor. No período analisado, essa mudança na estrutura da Difis foi a que pareceu causar o menor impacto negativo tanto sobre os servidores quanto sobre os processos de trabalho. A aceitação da incorporação do Defin pela Difis pode ser considerada uma dupla resposta baseada na tática de equilibrar: à pressão externa à Difis, exercida eventualmente pela diretoria de origem do Decad; e à pressão interna exercida pelo departamento que demandava refinamento e qualidade na informação.

Uma alteração estrutural semelhante, a inclusão na Difis do Departamento de Capitais Estrangeiros e Câmbio (Decec) foi acompanhada de alguma resistência e insatisfação dos analistas. Parte da insatisfação remonta à criação do Decif: esse departamento foi formado, entre outros, por integrantes do antigo Departamento de Câmbio (Decam) que, segundo relatos colhidos em gravações realizadas pela TVBacen, eram frontalmente contrários ao seu desligamento da Diretoria de Assuntos Internacionais (Direx). Dois dos entrevistados entendem que este foi um fator essencialmente político: os analistas do Decam não queriam perder o status associado à ligação com a Direx. O fenômeno se repetiu quando da inclusão do Decec na Difis: um dos entrevistados entende que os analistas percebiam insatisfeitos o desmoronamento de um “feudo” que já não tinha mais razão de existir, dado que o BCB adotou uma política cambial de não intervenção e que as práticas adotadas naquele departamento estavam claramente desatualizadas. Com isso, as atividades ligadas ao câmbio que remanesciam na Direx foram quase integralmente absorvidas

pela Difis, salvo a gerência responsável pela normatização do câmbio, que, acrescente-se, seria mais adequadamente executada pela Dinor, segundo dois dos entrevistados. Outro motivo da inclusão do Decec na Difis, segundo dois entrevistados, foi a incompatibilidade entre o Diretor da Direx e o Chefe do Decam. Isto posto, parece que a inclusão do Decec na Difis foi motivada por fatores políticos de atualização de processos (evitando a obsolescência), dada a percepção da nova natureza das tarefas relacionadas ao câmbio, e por fatores políticos ligados à perda de prestígio associada à saída da Direx e pela falta de entendimento entre membros do corpo gerencial, em que pese haver, nessa situação, uma relação hierárquica que subordinação direta. Não foi possível extrair do conteúdo das entrevistas uma consistente resposta estratégica da alta administração da Difis diante dessa situação, que, à época da coleta de dados, ainda carecia de definição.

4.4 A SEGUNDA RESTRUTURAÇÃO

Em 2004, a Difis era então composta por cinco departamentos: Decec, Desup, Desin, Decif e Defin, conforme o anexo E. Desses cinco departamentos, apenas três foram considerados supervisão *strictu sensu* pelos entrevistados: Desin, Desup e Decif. Essa tríade reuniria o essencial da supervisão no BCB e, também, o maior problema da diretoria segundo os entrevistados: a falta de integração e de definição de responsabilidades entre os três. Quando questionados acerca da adequação dessa estrutura que vigorou até 2004, nenhum dos entrevistados a considerou inadequada, embora todos entendam que havia a necessidade de mudanças – a diferença está na forma e conteúdo da mudança. Cada entrevistado apontou um rol diferente de mudanças ou aprimoramentos que ele entendia essa estrutura deveria sofrer, segundo a posição em que cada entrevistado ocupa na Difis, mas todos foram unânimes em apontar a mudança que era esperada: a separação do segmento de não-bancárias.

A Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, determina, no seu artigo 10, que “compete privativamente ao Banco Central do Brasil (...) IX – exercer a fiscalização das

instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas”. Quanto à natureza de suas operações, as instituições financeiras podem ser divididas em:

- instituições financeiras captadoras de depósito à vista: bancos comerciais, bancos múltiplos, cooperativas de crédito e a Caixa Econômica Federal;
- demais instituições financeiras: sociedades de crédito, financiamento e investimento (financeiras), cooperativas centrais de crédito, sociedades de crédito ao microempendedor;
- outros intermediários financeiros e administradores de recursos de terceiros: administradoras de consórcio, sociedades de arrendamento mercantil (leasing), sociedades corretoras de câmbio, sociedades corretoras de títulos e valores mobiliários, entre outras.

A Difis é responsável pela supervisão de todo o SFN, mas o foco está no risco sistêmico – dada a alta concentração dos ativos nas instituições bancárias, isto é, nas instituições financeiras captadoras de depósito à vista exceto as cooperativas de crédito, esse risco está mais associado à estas, chamadas de bancárias, do que às demais, chamadas não-bancárias. Dessa forma, as atenções do Desup estiveram concentradas nas instituições bancárias.

Contudo o governo Lula iniciou-se em 2003 com um discurso de apoio às cooperativas e às sociedades de microcrédito. A maior visibilidade e importância dessas instituições não-bancárias impulsionava no sentido de alterar a estrutura do Desup de forma a dar maior atenção a esse segmento – trata-se de um fator social pressionando o BCB, que respondeu com a estratégia da aquiescência, adotando a tática da conformação. Essa conformação traduz-se na aceitação de uma tendência sinalizada por instâncias políticas superiores, mas não se trata de respeito à regra pois não foi editada nenhuma lei ou norma que obrigasse o BCB a dedicar estrutura específica para supervisão de instituições não-bancárias. Além disso, cinco entrevistados observaram que o método de supervisão de instituições bancárias é diferente do método de supervisão de instituições não-bancárias. Estas são em número grande, estão pulverizadas no território nacional, são menos profissionalizadas, exigem maior contato *in loco* dos inspetores; portanto, também um fator funcional pressionava a mudança.

O segundo elemento apontado pelos entrevistados como necessário na Difis era a eliminação das discussões entre Desin e Desup acerca das competências de cada departamento. Três entrevistados indicaram que a falta de regras claras a respeito das atribuições dos departamentos foram potencializadas pelos temperamentos dos chefes dos departamentos e demais gerentes envolvidos – o que era uma falha técnica desdobrava-se num problema político, de relacionamento interpessoal. Isso criou um ambiente, segundo dois dos entrevistados, onde a negociação tornava-se cada vez menos possível.

O terceiro ponto a ser mudado na Difis dizia respeito à presença de dois macroprocessos distintos no Decif, quais sejam, o combate à lavagem de dinheiro e as decisões sobre processos administrativos. Os entrevistados foram unânimes em afirmar que são dois macroprocessos diferentes o bastante para estarem em departamentos separados.

O quarto ponto tratava da centralização de tarefas administrativas (de área-meio) no Desin. Este departamento contava com uma divisão responsável por quase toda a área-meio da Difis, exceto uma área de projetos que ficava no Defin. Essa situação era incômoda, segundo três entrevistados, porque a relação entre os departamentos, já deteriorada no que dizia respeito à questões de supervisão, sofria outro desgaste com o Desin controlando o orçamento dos demais departamentos e o Defin controlando os projetos. Uma disfunção técnica (a existência de dois macroprocessos no mesmo departamento) contribuía para potencializar um problema político.

Além desses tópicos, que foram relatados pelos entrevistados como pressões para mudança, havia outros e em 2004 foi decidido que uma reorganização seria necessária. Reorganização, diga-se, foi o termo preferido pelos entrevistados pois eles perceberam que a expressão “reestruturação” havia adquirido uma conotação negativa entre os servidores, em função daquele forte impacto psicológico relatado anteriormente e em função da má impressão que os servidores teriam acerca de mudanças na estrutura que, acreditavam, não teriam o efeito desejado.

Segundo todos os entrevistados, a decisão e a execução da reestruturação em 2004 foi largamente mais consultiva do que a reestruturação de 1999. De certa forma, cada entrevistado realçou motivações internas aos seus departamentos de origem como

elementos que iniciaram a mudança organizacional, mas entendem que a decisão pela reestruturação na Difis foi a soma das necessidades localizadas de mudanças. Ou seja, em 1999, a primeira grande mudança na Difis foi um processo “de cima para baixo”, decidido e conduzido pelo gabinete da Difis, enquanto a segunda grande reestruturação, em 2004, foi um processo com participação mais ampla, motivado por manifestações de todos os departamentos acerca das mudanças vistas como necessárias. Dois entrevistados fizeram a ressalva de que na segunda reestruturação o processo não foi mais consultivo e proveitoso em função de certa concentração de poder e baixa flexibilidade em negociação por parte de alguns membros do grupo de trabalho que conduziu estudos sobre a reestruturação.

Em 2005 entrou em vigor a nova estrutura, que passou a contar com seis departamentos: Departamento de Controle e Análise de Processos Administrativos Punitivos (Decap), Departamento de Combate a Ilícitos Financeiros e Supervisão de Câmbio e Capitais Internacionais (Decic), Departamento de Controle de Gestão e Planejamento da Supervisão (Decop), Departamento de Supervisão Indireta e Gestão da Informação (Desig), Departamento de Supervisão de Cooperativas e Instituições Não-Bancárias e de Atendimento de Demandas e Reclamações (Desuc) e Departamento de Supervisão de Bancos e de Conglomerados Bancários (Desup). O Decic e o Desup tornaram-se os dois maiores departamentos do BCB, com cerca de 360 servidores em cada; a Difis tornou-se a maior diretoria do BCB, com cerca de 32% dos servidores ativos do BCB – nos quatro anos que separaram a primeira reestruturação da segunda, a Difis cresceu significativamente em importância e em estrutura.

Na reestruturação finalizada em 2005, os argumentos funcionais apontados pelos entrevistados que justificaram a estrutura final foram relacionados à reorganização de macroprocessos:

- o Desup deixou de supervisionar as instituições não-bancárias e as cooperativas, transferindo essa atribuição para o recém-criado Desuc. Esse escopo mais estreito permitiria um arranjo de tarefas e processos mais adequado às características das diversas instituições do SFN;

- foi criado um departamento específico para tratar dos Processos Administrativos Punitivos, o Decap, permitindo que departamentos que instaurem processos não sejam os mesmos que os julgam;
- foi criado um departamento dedicado à realização das tarefas administrativas de toda a diretoria, o Decop, retirando dos antigos Desin e Defin tarefas que não são tipicamente de supervisão;
- o Desig passou a incorporar as tarefas relacionadas ao recebimento e primeiro tratamento das informações fornecidas pelo SFN, que pertenciam ao antigo Defin. A justificativa técnica foi a enorme dependência que a supervisão indireta tem dessas informações, ao mesmo tempo em que os demais departamentos apresentam baixa dependência delas;
- o Decif e o Decec fundiram-se no Decic, colocando sob o mesmo departamento tarefas relacionadas ao câmbio e promovendo a atualização de procedimentos.

Apesar de ter sido destacada pelos entrevistados, a exaustiva determinação normativa de responsabilidades e funções não foi inteiramente executada ao longo dessa reestruturação. Contudo os entrevistados indicaram que esse trabalho está sendo executado ao longo dos anos de 2005 e 2006 e que os efeitos negativos nas relações interpessoais da falta da determinação normativa exaustiva estão sendo controlados, entre outros, por eventos que reúnem gerentes de toda a Difis numa oportunidade de negociação entre integrantes da alta administração.

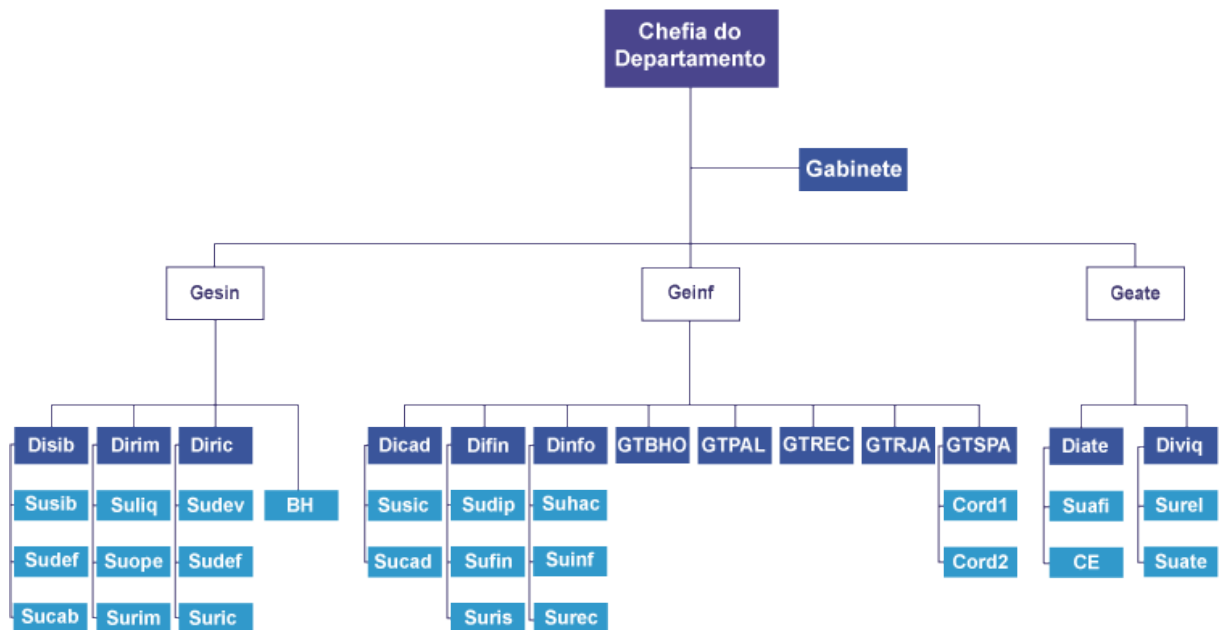
Dentre os fatores políticos, destacaram-se nas entrevistas a dificuldade de remoção de servidores, a dificuldade em administrar a atribuição e a retirada de funções comissionadas e as dificuldades de relacionamento interpessoal decorrentes da sobreposição de ações, já descrita. Importante esclarecer que essas dificuldades dizem respeito à esfera de relacionamento profissional, não tendo sido identificado em nenhuma entrevista qualquer sinal de deterioração das condições normais de relacionamento social.

Quatro entrevistados apontaram a resistência dos servidores à mudança como um dos maiores entraves nos processos de reestruturação. Três entrevistados consideram que a reação inicial de resistência está ligada ao medo de perda de poder ou status e

ao medo de situações novas. Um dos entrevistados citou o exemplo da transformação da gerência técnica de São Paulo em departamento – em que pese tenha sido uma mudança que conferiu maior importância à equipe, o que significaria maior visibilidade e status, para a surpresa do entrevistado a reação inicial foi de resistência. Um entrevistado considera que a questão do status pessoal é tão importante na Difis que nenhuma mudança se concretizará se ela exigir o rebaixamento na escala hierárquica dos servidores de nível gerencial.

A questão de gerenciamento de pessoas mostrou-se, ao longo desta pesquisa, um elemento crucial na organização e na estruturação da Difis. Dois fatos demonstram isso. Um fato foi a remoção de servidores, que estavam lotados no Desup em São Paulo, para suas cidades de origem, como resultado do esforço organizado desses servidores junto à diretoria. Mesmo com déficit de inspetores no Desup de São Paulo, o departamento cedeu à pressão do movimento de servidores insatisfeitos (denominado Núcleo de Apoio à Remoção, atuante durante os anos de 2001 e 2002 e composto essencialmente por servidores admitidos no concurso público realizado em 2000) e vários inspetores foram transferidos para regionais como Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre. Outro fato foi a constituição de células remotas em outras praças, constituídas por servidores oriundos da sede do departamento. No Desig, isso pode ser visto na Gerência da Supervisão Indireta (Gesin):

Departamento de Supervisão Indireta e Gestão da Informação – Desig



Posição em: 08.03.06

Figura 7 – Organograma do Desig. Fonte: Banco Central.

Além das três divisões, há uma célula em Belo Horizonte composta por oito analistas, sendo quatro deles oriundos da sede. Motivos pessoais levaram esses analistas a solicitar lotação em Belo Horizonte e a chefia do departamento concordou pois, nas palavras de um entrevistado, “é melhor ter o indivíduo satisfeito e trabalhando remotamente do que tê-lo aqui insatisfeito ou não tê-lo mais”. Neste caso, a estrutura foi adaptada às demandas pessoais; no caso anterior, não houve adaptação da estrutura e sim alteração na composição do quadro de pessoal. Cumpre esclarecer que as tarefas executadas na supervisão direta, como o próprio nome sugere, exigem a presença física dos inspetores, enquanto a supervisão indireta permite que tarefas sejam executadas remotamente. Não se pretende aqui apontar quais respostas organizacionais (flexibilização do desenho organizacional, cessão de servidores) são razoáveis segundo os entrevistados e sim demonstrar que a estrutura, assim como afirmado e exemplificado pelos entrevistados, está estreitamente condicionada à força de trabalho; que as características dos servidores do BCB (contratação apenas por concurso público, estabilidade, servidores pertencendo à

mesma carreira de analista) os tornam capazes de enfrentar situações que considerem desfavoráveis em condições diferentes de empregados de empresas privadas.

Chamam a atenção os artefatos simbólicos: quatro entrevistados declararam que a importância que os servidores dão para símbolos de poder e status é alta. Entre os símbolos mais valorizados estão: o andar ocupado no prédio (quanto mais alto, maior o status), o fato de ocupar vaga na garagem coberta, de sentar-se próximo à janela, as medidas da mesa e o tipo de cadeira. Três entrevistados deixaram claro que esses artefatos simbólicos são causadores de disputas e problemas entre servidores e entre grupos de servidores.

O único fator social que parece ter influenciado a reestruturação de 2004 foi a valorização das cooperativas, dos consórcios e do microcrédito pelo governo federal a partir de 2003. Dois entrevistados entendem que o BCB ainda é considerado pela sociedade como uma “caixa preta”, como uma organização pública de baixa transparência, cujas decisões muitas vezes não refletem os anseios da população (quando não são contrários, como freqüentemente ocorre com o estabelecimento da taxa básica de juros), contudo esses entrevistados declararam que novas ações deverão ser tomadas pelo BCB e especificamente pela Difis para dar mais publicidade para a atuação da Autarquia. Embora os entrevistados insistam no entendimento de que o BCB não está afastado da sociedade, nenhum outro fator social emergiu das respostas além do citado acima.

	Fatores funcionais	Fatores políticos	Fatores sociais
Reestruturação 1999	Necessidade de desenvolver mecanismos de supervisão indireta	Necessidade de garantir importância às tarefas e às pessoas envolvidas na supervisão indireta; Dificuldade de redistribuir servidores entre praças; Resistência de pessoas à mudanças	Sugestão dos organismos internacionais
Reestruturação 2004	Necessidade de reorganizar macro-processos	Manutenção de cargos e prestígio pessoal; Desentendimentos entre pessoas; Resistência de pessoas à mudanças	Maior importância das cooperativas, consórcios e microcrédito

Quadro 6 – Fatores que influenciaram as reestruturações no BCB em 1999 e 2004

A apreciação da importância conjunta dos fatores funcionais, políticos e sociais revelou uma tendência dos entrevistados a apontar os fatores funcionais como os mais importantes vetores e limitadores de mudança. Contudo verificou-se, ao longo das entrevistas, que os fatores políticos são, no mínimo, tão importantes quanto os funcionais. Aparentemente, quando o entrevistado sentia-se à vontade para criticar o processo de estruturação (e não pessoas específicas), expressava até alguma irritação com os entraves derivados das questões de prestígio, status e poder pessoal. Apenas dois entrevistados não reconheceram a existência de fatores políticos, creditando estritamente aos fatores funcionais a determinação dos parâmetros do processo de estruturação no período analisado.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Num sistema social, estrutura são conjuntos de relações de transformação organizados como propriedades desse sistema. Segundo Giddens, a estrutura de um sistema social existe como traços de memória e está exemplificada nas ações dos agentes, ou seja, a estrutura social é a percepção que os indivíduos têm de uma rede de significados (socialmente construídos) e de um conjunto de modos de conduta social, ora manifestos em regras, ora em normas sociais, ora apenas na interpretação que cada indivíduo faz de seu sistema social.

Numa organização formal, a estrutura também é a percepção que os indivíduos têm de uma rede de significados (social e organizacionalmente construídos) e de um conjunto de modos de conduta social, mas também é um arranjo físico deliberada e formalmente criado e recriado pelos agentes que compõem essa organização. A recursividade da estruturação organizacional está na influência que as redes de significado e os modos de conduta social, por meio das ações dos indivíduos, exercem sobre o desenho formal da estrutura e vice-versa.

Sobre os indivíduos (como ocupantes de cargos gerenciais) que decidem quanto à estruturação da Difis são exercidas pressões de natureza funcional, política e social. Frente à pressões sociais, a Difis mostrou clara tendência a aquiescer – em nenhum momento os entrevistados revelaram qualquer intenção ou possibilidade de tentar questionar ou enfrentar as obrigações legais impostas à diretoria; no que diz respeito às mudanças no pilar normativo, as sugestões ou recomendações são, segundo se pôde depreender das entrevistas, sempre levadas em consideração, mobilizando os recursos disponíveis para atendê-las. As pressões funcionais que atuaram sobre a Difis no período analisado foram atacadas com a cautela de preservar indivíduos – segundo os entrevistados, todas as demandas por mudanças técnicas foram ou estão (em 2006) sendo atendidas na medida das restrições impostas pelo orçamento ou pela pressão e resistência de indivíduos. Noutras palavras, a Difis não deixou de mudar processos ou a estrutura sempre que a mudança fosse compreendida pelo nível gerencial (e não por gerentes isolados) como necessária, mas o fez limitada por pressões dos fatores políticos e pelo orçamento.

A estratégia da Difis quanto às pressões políticas exercidas sobre a estruturação foram principalmente de aquiescer e equilibrar. Os relatos indicam que isso se deve a características do quadro de servidores (admitidos por concurso público e, portanto, protegidos pela estabilidade; falta de ferramentas de avaliação de desempenho que permitam tanto premiação quanto punição), aos valores compartilhados pelos membros da organização (a importância do tempo de serviço prestado ao BCB, o respeito pelas posições hierárquicas conquistadas), destacada a natureza conservadora da organização, ao espírito constitucional de respeito aos princípios da burocracia estatal de impessoalidade, moralidade e legalidade.

De certa forma, verificou-se que o impulso responsável pelo rompimento da inércia estrutural normalmente é associado a um fator funcional, que em seguida se combina com um fator político. A própria recursividade do processo não permite estabelecer relações causais simples e unidirecionais, contudo as respostas dos entrevistados sobre o período analisado revelaram que, na maioria dos casos, problemas políticos foram abordados após a intercorrência de um fator funcional.

Do ponto de vista da estruturação, a Difis mostrou-se pouco sensível a fatores sociais. O Diretor de Fiscalização, por exemplo, está sujeito a ser convocado pelo Congresso Nacional para prestar esclarecimentos acerca da supervisão, mas, no período analisado, não houve nenhum fato que estimulasse a opinião pública a exigir qualquer mudança na supervisão, assim como nenhuma lei ou norma jurídica passou a vigor obrigando alterações na estrutura ou na organização da supervisão. Um fato que poderia disparar profundas mudanças na supervisão seria o entendimento de que ela não mais deveria ser função do Banco Central. No período de 1999 a 2005 muito se falou da possibilidade da Difis ser desmembrada do BCB e transformada numa figura jurídica própria, possivelmente na forma de agência, possibilidade lembrada por dois entrevistados. Caso ocorra, essa mudança certamente provocará diversos desdobramentos funcionais e políticos.

A recursividade do processo de estruturação da Diretoria de Fiscalização, como resultado das pressões funcionais, políticas e sociais agindo sobre o corpo gerencial da Diretoria e do BCB, sugere uma perspectiva de análise mais focada no nível interpretativo dos membros da organização, especialmente daqueles do corpo

gerencial. Dentre as pressões relatadas por Oliver (1992) oriundas do ambiente, os possivelmente mais fortes agentes de mudança institucional, segundo classificado pela própria autora, seriam as mudanças nas leis, regras e valores da sociedade, em função de serem perpetrados pelo Estado e, portanto, sujeitos à sanções. O que se verificou neste estudo é que as pressões por adequação legal são muito fortes por tratar-se de uma autarquia federal, ou seja, são muito baixas as chances da não observância da lei por parte da organização estudada, mas por outro lado não são numerosas as pressões por esse tipo de adequação quando comparadas às pressões por atualização técnica ou pelas pressões exercidas pelos indivíduos pertencentes à própria organização. Isso leva a crer que, diante do quadro atual, a interpretação que o corpo gerencial faz das pressões funcionais e políticas exerce maior influência sobre a estruturação do que as novas determinações legais. Como se trata de compreender o esquema interpretativo do corpo gerencial, sugere-se uma replicação desse estudo nas demais diretorias do BCB de forma compreender os valores e crenças desse corpo na unidade da organização.

Aponta-se a possibilidade de executar estudo semelhante em outras organizações da administração direta, autárquica ou fundacional, ou mesmo em partes de organizações, de forma a levantar os fatores que pressionam essas organizações e compará-los com os aqui verificados – acredita-se que um levantamento dessa natureza poderá ser útil para o governo federal na sua atividade de planejamento e administração da máquina estatal.

No desenvolvimento deste estudo, várias outras possibilidades de análises não foram abordadas. Sugere-se que estudos futuros possam dedicar-se à análise da relação entre o discurso e a prática de planejamento numa organização pública. Outra questão relevante parece centrar-se na análise da sujeição das organizações públicas da administração direta, autárquica e fundacional à parâmetros quantitativos de aferição de alcance de objetivos.

Por fim, ressalte-se que o próprio BCB parece ter se concentrado na condução de assuntos econômicos, em razão de sua inegável importância, e ter deixado de lado as questões de sua própria administração. Essa organização parece ser adequada para a realização dos mais diversos estudos passíveis de serem desenvolvidos sob o alcance

da teoria da administração, entre eles: a análise de grupos organizacionais e relações de poder; a análise da política de gestão dos seus recursos humanos, principalmente no que diz respeito à motivação, progressão funcional e competências gerenciais; a construção, manutenção e erosão de conceitos intersubjetivos de hierarquia, estrutura, poder e prestígio; o planejamento estratégico; e o papel político da supervisão do BCB.

REFERÊNCIAS

ANDREZO, Andréa Fernandes; LIMA, Iran Siqueira. **Mercado Financeiro: aspectos históricos e conceituais**. São Paulo: Pioneira, 1999.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Apostila sobre Supervisão Bancária fornecida aos servidores participantes do Curso de Formação de Inspetores, 2000.

_____. **Relatório de Estabilidade Financeira..** nov. 2004.

BARNEY, Jay B. **Gaining and Sustaining Competitive Advantage**. Massachusetts: Addison-Wesley, 1996.

BASLE COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. **Core Principles for Effective Bank Supervision**. Basle: Bank For International Settlements, 1997.

BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. **A Construção Social da Realidade**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível no endereço eletrônico www.presidencia.gov.br.

CRUBELLATE, João Marcelo; GRAVE, Paulo Sergio; MENDES, Ariston Azevedo. **A Questão Institucional e suas Implicações para o Pensamento Estratégico**. In: ANAIS ENANPAD, 27., 2003, Atibaia: ANPAD, 2003.

DAFT, Richard. **Organization Theory and Design**. 7.ed. Cincinnati: South-Western College Publishing, 2001.

GIDDENS, Anthony. **A Constituição da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

JEPPERSON, Ronald L. **Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism**. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valeria S.; **Configuração estrutural da indústria calçadista de Novo Hamburgo/RS**. Organizações e Sociedade, v. 2, n. 3, p. 67-119, 1993.

_____. **Competitividade Organizacional: uma tentativa de reconstrução analítica**. Organizações e Sociedade, v. 4, n. 7, p. 97-114, 1996.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valeria S.; CRUBELLATE, João Marcelo. **Estrutura, Agência e Interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização**. Revista de Administração Contemporânea, 1ª edição especial: 2005, p. 9-39.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valeria S.; FERNANDES, Bruno H. Rocha. **Mudança e Estratégia nas Organizações: perspectivas cognitiva e**

institucional. In: VIEIRA, M. M. F.; OLIVEIRA, M. B. de. *Administração Contemporânea: perspectivas estratégicas.* São Paulo: Atlas, 1999, p. 102-118.

MINTZBERG, Henry. **Criando Organizações Eficazes.** São Paulo: Atlas, 1995.

OLIVER, Christine. **Strategic Responses to Institutional Processes.** *Academy of Management Review*, v. 16, n. 1, p.145-179, 1991.

_____. **The Antecedents of Deinstitutionalization.** *Organization Studies*, v. 13, n. 4, p. 563-588, 1992.

PETTIGREW, Andrew; THOMAS, Howard; WHITTINGTON, Richard. **Handbook of Strategy and Management.** London: Sage, 2002.

POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. **The New Institutionalism in Organizational Analysis.** Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

RUDGE, Luiz Fernando; CAVALCANTE, Francisco. **Mercado de Capitais.** Belo Horizonte: CNBV, 1996.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and Organizations.** 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2001.

SCOTT, W. Richard. **Organizations: rational, natural, and open systems.** 5. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2003.

SELZNICK, Philip. **Institutionalism "old" and "new".** In: *Administrative Science Quarterly*, n.41, p.270-277, 1996.

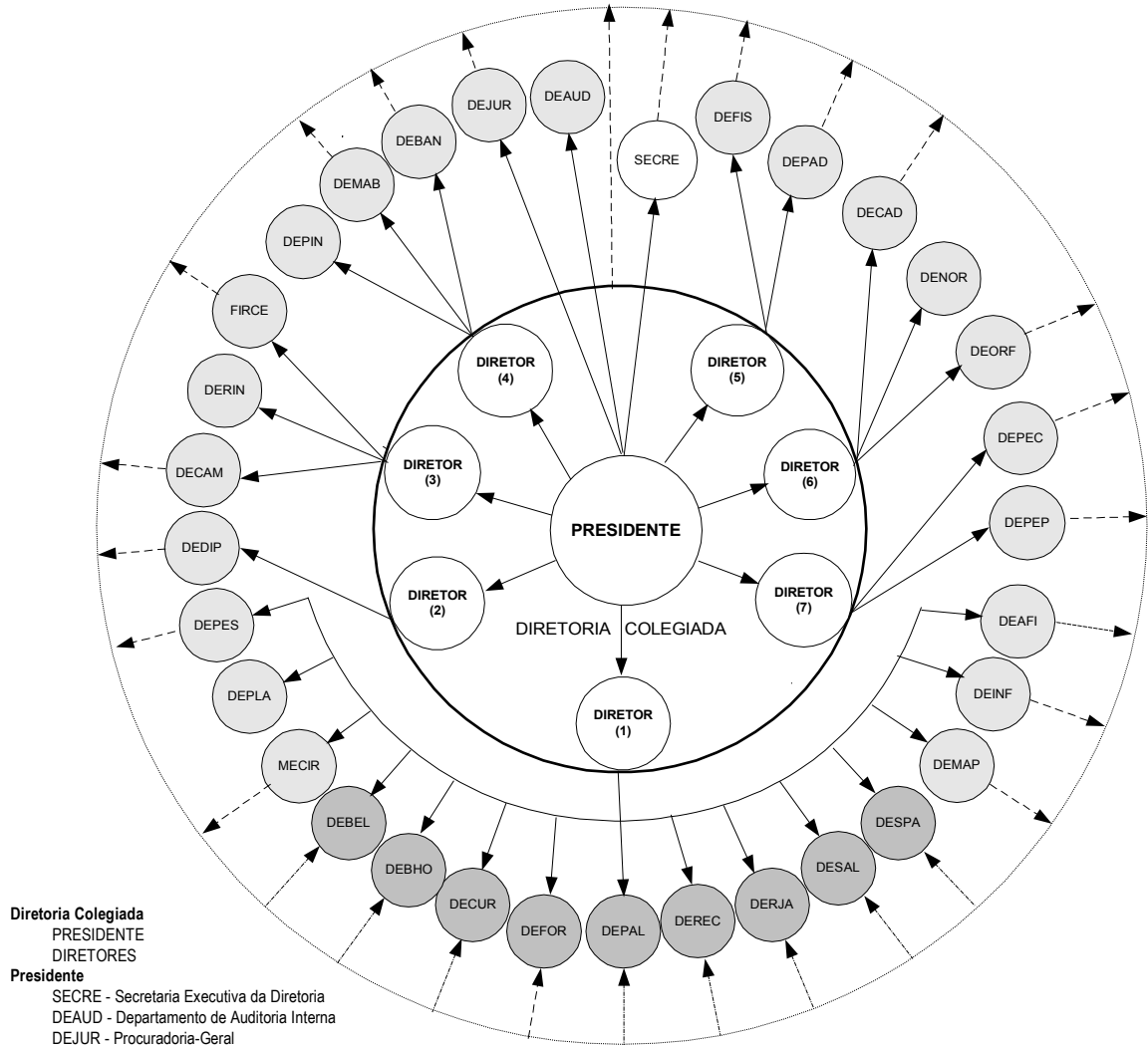
SMIRCICH, Linda. **Concepts of Culture and Organizational Analysis.** In: *Administrative Science Quarterly*, n.28, p.339-358, 1983.

YIN, Robert. **Estudo de Caso: planejamento e métodos.** 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXOS

Anexo A – Organograma do BCB em maio de 1999 com as Delegacias.

BANCO CENTRAL DO BRASIL



Diretoria Colegiada

PRESIDENTE
DIRETORES

Presidente

SECRE - Secretaria Executiva da Diretoria
DEAUD - Departamento de Auditoria Interna
DEJUR - Procuradoria-Geral

(1) Assuntos de Administração

DEAFI - Departamento de Administração Financeira
DEINF - Departamento de Informática
DEMAP - Departamento de Administração de Recursos Materiais
DEPES - Departamento de Gestão de Recursos Humanos
DEPLA - Departamento de Planejamento e Organização
MECIR - Departamento do Meio Circulante
DEBEL - Delegacia Regional em Belém
DEBHO - Delegacia Regional em Belo Horizonte
DECUR - Delegacia Regional em Curitiba
DEFOR - Delegacia Regional em Fortaleza
DEPAL - Delegacia Regional em Porto Alegre
DEREC - Delegacia Regional em Recife
DERJA - Delegacia Regional no Rio de Janeiro
DESAL - Delegacia Regional em Salvador
DESPA - Delegacia Regional em São Paulo

(2) Assuntos de Reestruturação do Sistema Financeiro Estadual e das Dívidas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

DEDIP - Departamento da Dívida Pública

(3) Assuntos Internacionais

DECAM - Departamento de Câmbio
DERIN - Departamento da Dívida Externa e de Relações Internacionais
FIRCE - Departamento de Capitais Estrangeiros

(4) Assuntos de Política Monetária

DEBAN - Departamento de Operações Bancárias
DEMAB - Departamento de Operações do Mercado Aberto
DEPIN - Departamento de Operações das Reservas Internacionais

(5) Assuntos de Fiscalização

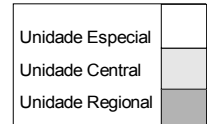
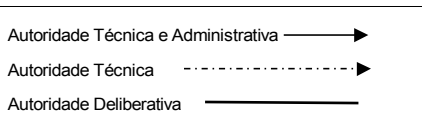
DEFIS - Departamento de Fiscalização
DEPAD - Departamento de Controle de Processos Administrativos e de Regimes Especiais

(6) Assuntos de Normas e Organização do Sistema Financeiro

DECAD - Departamento de Cadastro e Informações
DENOR - Departamento de Normas do Sistema Financeiro
DEORF - Departamento de Organização do Sistema Financeiro

(7) Assuntos de Política Econômica

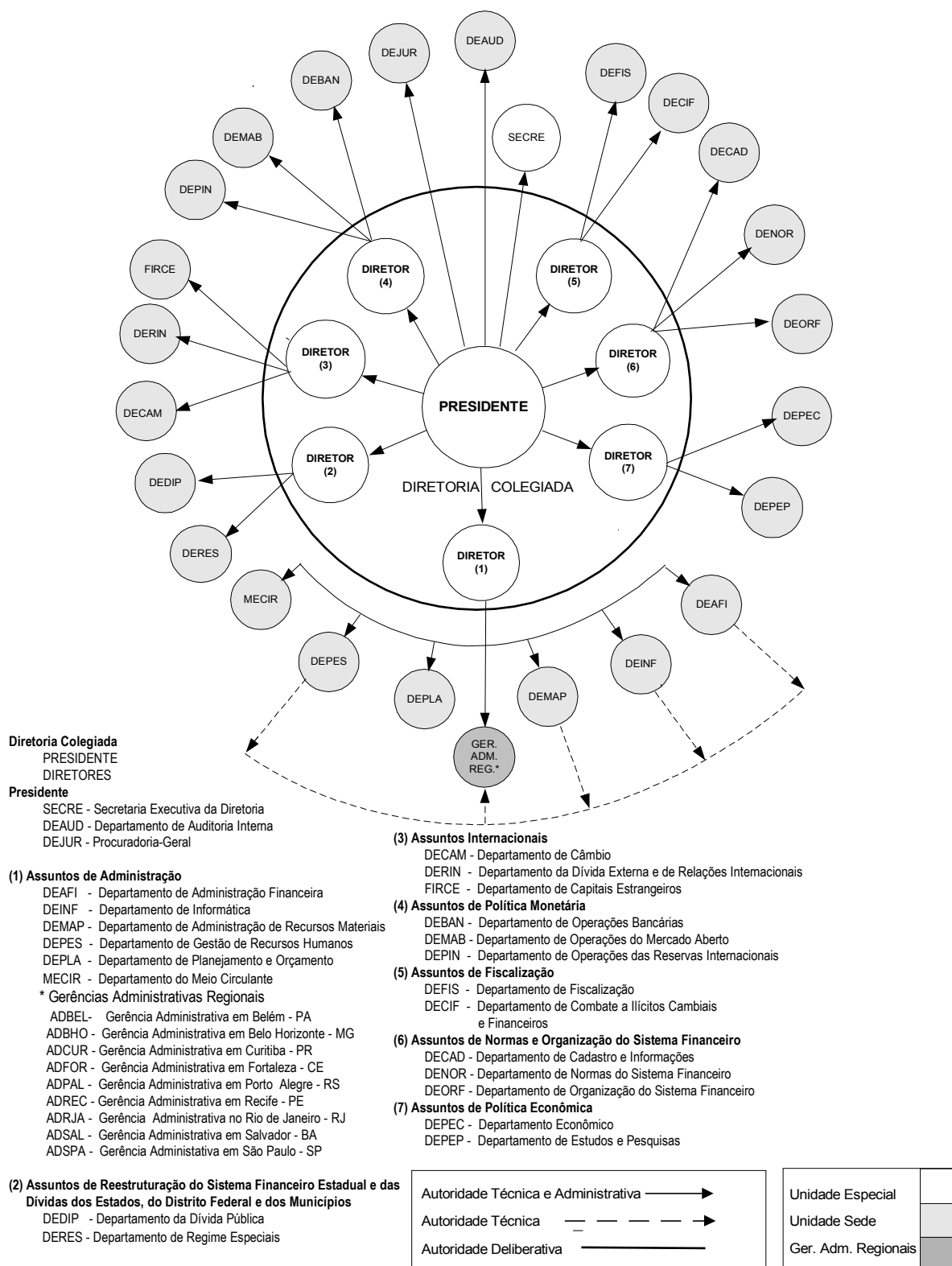
DEPEC - Departamento Econômico
DEPEP - Departamento de Estudos e Pesquisas



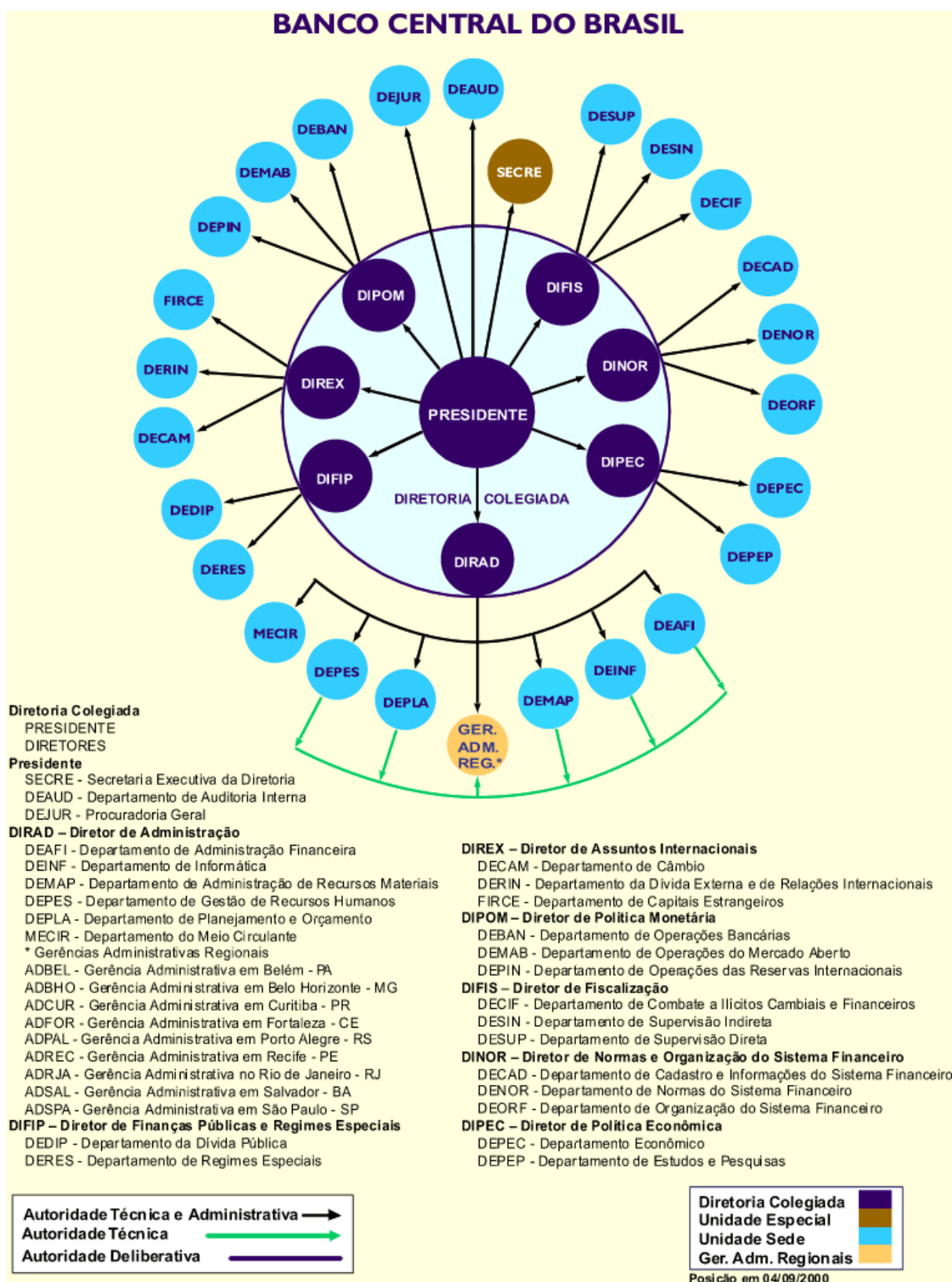
Votos BCB: 097/99, de 23.03.99 (criação do DEPEP) e 118/99, de 14.04.99 (transferência do DEPIN da área da DIREX para a área da DIPOM).

Anexo B - Organograma do BCB em novembro de 1999 com as Gerências Técnicas e Administrativas e com a criação do DECIF na DIFIS.

BANCO CENTRAL DO BRASIL

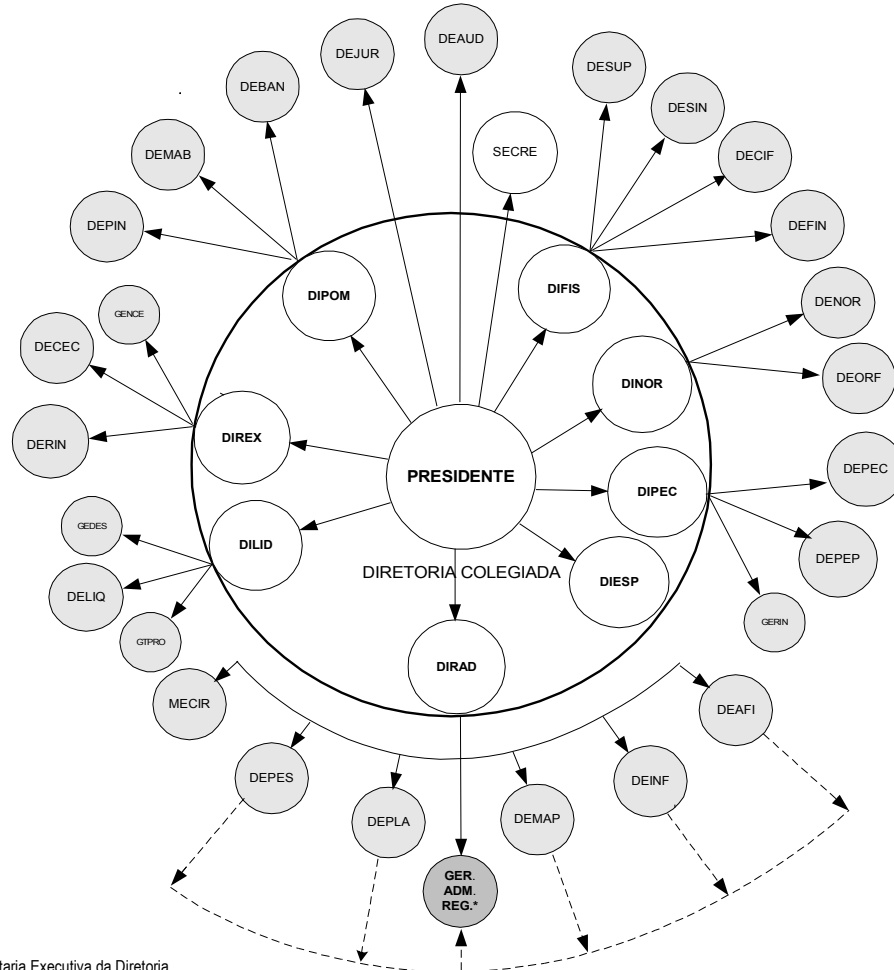


Anexo C -Organograma do BCB em setembro de 2000 com a cisão do DEFIS em DESUP e DESIN.



Anexo D - Organograma do BCB em março de 2004 com a inclusão do DEFIN na DIFIS.

BANCO CENTRAL DO BRASIL



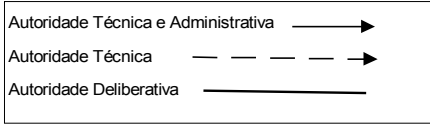
Diretoria Colegiada
 PRESIDENTE
 DIRETORES
 Presidente

SECRE - Secretaria Executiva da Diretoria
 DEAUD - Departamento de Auditoria Interna
 DEJUR - Procuradoria-Geral

DIRAD - Diretor de Administração
 DEAFI - Departamento de Administração Financeira
 DEINF - Departamento de Informática
 DEMAP - Departamento de Administração de Recursos Materiais
 DEPES - Departamento de Gestão de Recursos Humanos e Organização
 DEPLA - Departamento de Planejamento e Orçamento
 MECIR - Departamento do Meio Circulante
 * Gerências Administrativas Regionais
 ADBEL - Gerência Administrativa em Belém - PA
 ADBHO - Gerência Administrativa em Belo Horizonte - MG
 ADCUR - Gerência Administrativa em Curitiba - PR
 ADFOR - Gerência Administrativa em Fortaleza - CE
 ADPAL - Gerência Administrativa em Porto Alegre - RS
 ADREC - Gerência Administrativa em Recife - PE
 ADRJA - Gerência Administrativa no Rio de Janeiro - RJ
 ADSAL - Gerência Administrativa em Salvador - BA
 ADSPA - Gerência Administrativa em São Paulo - SP

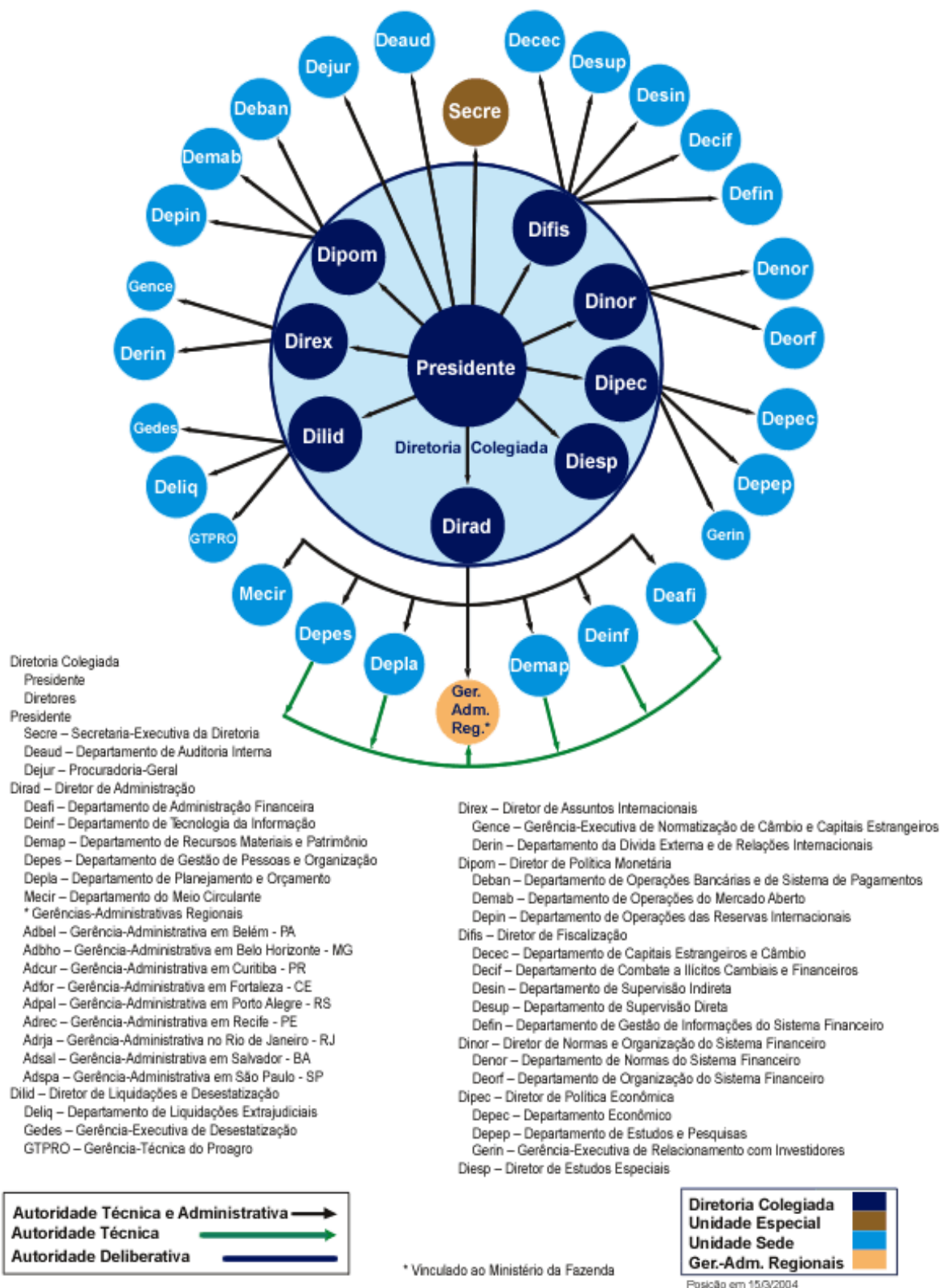
DILID - Diretor de Liquidações e Desestatização
 GEDES - Gerência Executiva de Desestatização
 GTPRO - Gerência Técnica do Proagro
 DELIQ - Departamento de Liquidações Extrajudiciais

Atualização: Voto BCB 020/2004 - Criação GENGE - Gerência de Normatização de Câmbio e Capitais Estrangeiros

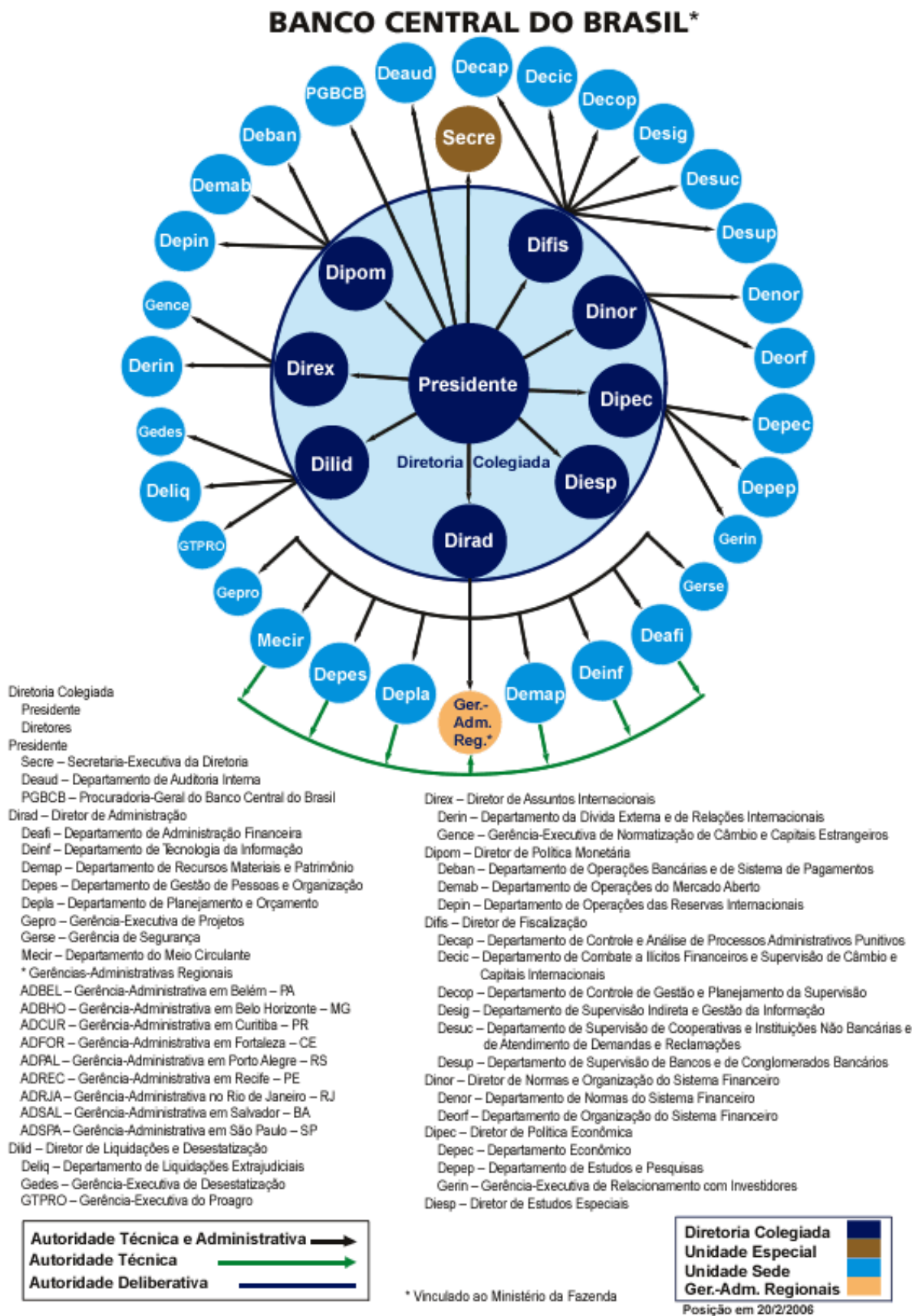


Posição em 05.03.2004

Anexo E – Organograma do BCB em 2004 com a inclusão do DECEC na DIFIS.

BANCO CENTRAL DO BRASIL*

Anexo F – Organograma do BCB em 2005 com o desenho atual da DIFIS.



Anexo G – Roteiro semi-estruturado de entrevistas.

Pergunta introdutória: Para a Supervisão Bancária funcionar bem, do que ela precisa?

- 1) Quem são os atores envolvidos no processo de estruturação da Difis? São pessoas ou são cargos?
- 2) (Organizacionalmente,) Como era a Supervisão antes de 1999?
- 3) Quais foram os motivos que dispararam o processo de reestruturação em 1999?
 - a- a sugestão do BIS foi importante?
 - b- houve mudanças na distribuição de poder / reação à possibilidade de falha ou obsolescência?
 - c- alguma prática deixou de ser útil ou tecnicamente adequada? / houve divergência nos critérios de desempenho? / houve aumento na especificidade técnica? / houve aumento na competição por recursos?
 - d- houve fragmentação sócio-organizacional? / houve mudança de leis ou valores da sociedade? / houve desagregação estrutural (diversificação ou dispersão geográfica)?

Por que responder à essas pressões?
- 4) Que modelo emergiu da reestruturação?
- 5) Quais foram as razões e a importância:
 - a- de separar a Supervisão em Direta e Indireta?
 - b- do crescimento do combate a ilícitos financeiros?
 - c- da incorporação do Defin?
- 6) Qual é e qual deveria ser o papel e as atividades da Supervisão?
- 7) Como o senhor avalia a estrutura da Supervisão no período de 2000 a 2004? Aquela estrutura ajudou no alcance dos objetivos?
- 8) Quais foram os motivos que dispararam o processo de reestruturação em 2004?
 - a- houve novas sugestões relevantes do BIS?
 - b- houve mudanças na distribuição de poder / reação à possibilidade de falha ou obsolescência?
 - c- alguma prática deixou de ser útil ou tecnicamente adequada? / houve divergência nos critérios de desempenho? / houve aumento na especificidade técnica? / houve aumento na competição por recursos?
 - d- houve fragmentação sócio-organizacional? / houve mudança de leis ou valores da sociedade? / houve desagregação estrutural (diversificação ou dispersão geográfica)?

Por que conformar-se ou não às pressões?
- 9) Quais foram as razões e a importância:
 - a- de separar a Supervisão de EFs bancárias das EFs não-bancárias?
 - b- da decisão de localizar no recém criado Desuc o atendimento ao público?
 - c- do crescimento do combate a ilícitos e da incorporação do câmbio?
 - d- da criação do Decap?

e- da criação do Decop?

f- da fusão de supervisão indireta com gestão da informação?

Aumentar a diretoria significa mais dificuldades em estruturá-la?

11) No que se baseia a estrutura atual? O que determina a forma atual de organização da Supervisão?

12) Que resistência o senhor ofereceu à vetores de pressão nos processos de estruturação na Difis?

13) Quais são suas razões para conformar-se ou não à esses vetores?

14) Na sua posição, o senhor se sente mais confortável: a) com uma boa equipe, formada por pessoas competentes e entrosadas e que compartilham a mesma visão de supervisão? – ou b) sabendo que tem uma estrutura bem desenhada, de concepção adequada, capaz de acomodar bem qualquer servidor que ocupe seus cargos?

