

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ENGENHARIA
Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção

**ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DA PRODUÇÃO DA
FUNÇÃO OPERACIONAL EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PÚBLICA**

**Os limites da mudança no Banco Regional de
Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE:
final dos anos 80 a 1994.**

Fernando Luiz Motta dos Santos

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção - PPGE, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Engenharia.

Área de concentração: Engenharia de
Produção

Porto Alegre

1996

Esta dissertação foi julgada para a obtenção do título de MESTRE EM ENGENHARIA e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora do Curso de Pós-Graduação.

Orientador: Prof. Dr. Roberto de Lima Ruas PPGEP - UFRGS

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Francisco José Kliemann Neto PPGEP- UFRGS,

Prof. Dr. Geraldo Ronchetti Caravantes PPGA - UFRGS,

Prof. Dr. Irê Silva Lima PPGA - UFRGS.

Prof. Dr. Juan Luis Mascaró
Coordenador do Curso de Pós-Graduação em
Engenharia de Produção da Escola de Engenharia da UFRGS

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. **Roberto Lima Ruas** pela orientação prestada, como sempre fundamental e definidora do resultado alcançado;

Aos Profs. **Francisco Kliemann** e **José Antônio Valle Antunes Jr.** (Junico) do PPGEP / UFRGS, responsáveis por colocar no profissional já estabilizado, a semente da idéia de enfrentar um Mestrado depois dos 40;

Aos demais **Professores do PPGEP e do PPGA / UFRGS** pelos ensinamentos durante o curso e pela ajuda para a elaboração da dissertação;

Ao **Argus Ruy G. de Oliveira**, amigo e colega de Anchieta, Escola de Engenharia e BRDE, pelo incentivo sempre presente e pelas acuradas observações que fez aos originais, muitas delas incorporadas ao texto final;

Ao Prof. **Nelson Casarotto Filho** (PPGEP / UFSC), amigo e colega do Ginásio Santa Inês, da graduação em Engenharia Química e do BRDE, pelas interessantes observações enriquecendo a dissertação;

Ao Prof. **Irê Silva Lima** (PPGA / UFRGS) pelo exame e pelas construtivas críticas aos originais, muitas delas incorporadas ao texto final;

Aos meus **colegas do BRDE** pela colaboração sempre solícita, sincera e rica em informações e dados, tão fundamentais numa dissertação, bem como pelas críticas aos originais, permitindo que pudessem representar mais fielmente a realidade retratada;

Às **Direções que o BRDE possuiu durante a fase do Mestrado** pelas facilidades proporcionadas no cumprimento da jornada de trabalho, sem as quais, certamente, teria sido impossível conciliar o trabalho e o Mestrado;

Às **Chefias da GEPLA / BRDE** pela compreensão e apoio ao funcionário bissexto que fui durante boa fase do Mestrado;

À **minha família** que submeteu-se a longo período com pouca atenção do pai e marido.

and last but not least (e por último, mas não em último lugar)

À Eng. **Aída Maria Andreazza**, pela competente e acurada revisão final dos originais buscando a clareza e correção lingüística dos mesmos.

Catlogação na publicação: Biblioteca da Escola de Engenharia - UFRGS

Santos, Fernando Luiz Motta dos

Análise da evolução da organização da produção da função operacional em instituição financeira pública: os limites da mudança no Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE - final dos anos 80 a 1994 / Fernando Luiz Motta dos Santos. __
Porto Alegre: BRDE, 1996.

218 p. : il.

Dissertação (Mestrado)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

1. Organização da produção - BRDE 2. Engenharia de produção _ Dissertações I.
Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em
Engenharia de Produção. II. Título.

CDU 658.51(043)

Bibliotecária: Juliana Zart Bonilha - CRB 10/382

Edição financiada pelo Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	xiv
LISTA DE TABELAS	xv
LISTA DE QUADROS	xvi
LISTA DE SIGLAS	xvii
RESUMO	xx
ABSTRACT	xxii
1. INTRODUÇÃO	1
1.1 CONTEXTO E JUSTIFICATIVA DESTE TRABALHO	1
1.2 OBJETIVO	2
1.3 METODOLOGIA	2
1.3.1 <i>Pesquisa bibliográfica / Referências</i>	2
1.3.2 <i>Pesquisa de campo</i>	3
1.3.3 <i>Estruturação da análise da organização da produção</i>	3
1.3.4 <i>Revisões no BRDE</i>	5
1.3.5 <i>O exame do projeto de mudança proposto</i>	5
1.3.6 <i>Normalização observada para a apresentação</i>	5
1.4 LIMITAÇÕES DO TRABALHO	5
2. ORGANIZAÇÃO DA PRODUÇÃO E PROCESSOS DE MUDANÇA	
PRINCIPAIS ASPECTOS TEÓRICOS ENVOLVIDOS	7
2.1 ESTRATÉGIAS DE GESTÃO DA PRODUÇÃO MAIS UTILIZADAS	7
2.1.1 <i>Estratégia de Gestão da Produção Artesanal</i>	7
2.1.2 <i>Estratégia de Gestão de Produção em Massa</i>	8
2.1.2.1 <i>A Organização Científica do Trabalho</i>	8
2.1.2.2 <i>O Fordismo e a complementação de Sloan: Produção em Massa consolidada</i>	10
2.1.3 <i>Estratégia de Gestão da Produção Flexível (Produção <u>Enxuta</u> ou Sistema Toyota de Produção)</i>	12
2.2 A MUDANÇA NAS ORGANIZAÇÕES - UMA INTRODUÇÃO	14
2.2.1 <i>Características da mudança</i>	15
2.2.2 <i>Resistência à mudança</i>	16
2.2.3 <i>O processo de mudança</i>	17
2.2.4 <i>Tipos de mudanças organizacionais</i>	21

2.2.4.1 Mudanças naturais.....	21
2.2.4.2 Mudanças reativas.....	21
2.2.4.3 Mudanças evolutivas	21
2.2.4.4 Mudanças revolucionárias	21
2.2.5 Modelos de mudança.....	22
2.2.6 Causas de sucesso e de fracasso das mudanças	22
2.3 MÉTODOS PARA O APERFEIÇOAMENTO E/OU REFORMULAÇÃO EMPRESARIAIS	24
2.3.1 <i>Gestão da Qualidade Total (TQC)</i>	24
2.3.1.1 Importância da Qualidade.....	24
2.3.1.2 Conceitos de Qualidade.....	24
2.3.1.3 A Gestão da Qualidade em Serviços	27
2.3.1.4 O método para a Gestão da Qualidade Total.....	28
2.3.1.5 As razões das falhas dos programas de Qualidade	32
2.3.2 <i>Aperfeiçoamento de Processos Empresariais (APE)</i>	34
2.3.2.1 O que é um processo empresarial ?.....	34
2.3.2.2 Importância da visão de processos para o aumento da eficácia administrativa	36
2.3.2.3 O método para Aperfeiçoamento de Processos	36
2.3.3 <i>Reengenharia</i>	40
2.3.3.1 O que significa Reengenharia ?.....	40
2.3.3.2 Habilitadores da Reengenharia	45
2.3.3.3 Método para a condução de projetos de Reengenharia.....	48
2.3.3.4 As causas das falhas nos projetos de Reengenharia.....	48
2.3.4 <i>Análise comparativa dos três métodos de mudança descritos</i>	49
2.3.5 <i>A posição do TQC, da APE e da Reengenharia entre os métodos gerenciais de aperfeiçoamento e/ou de reformulação empresariais: uma visão esquemática</i>	51
3. O BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL - BRDE	54
3.1 O QUE FAZ UM BANCO DE DESENVOLVIMENTO ?	54
3.2 BANCOS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL	57
3.3 ASPECTOS INSTITUCIONAIS DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO	58
3.4 BREVE VISÃO DO BRDE	59
3.4.1 <i>Antecedentes e constituição</i>	59
3.4.2 <i>Situação Jurídica, Missão e a Liquidação</i>	60
3.4.3 <i>Cronologia do BRDE, com ênfase no período analisado</i>	62
3.4.4 <i>Evolução dos principais indicadores operacionais</i>	64
3.4.5 <i>Política de recursos humanos</i>	66
3.4.6 <i>Macroestrutura</i>	69
3.4.7 <i>Estruturas organizacionais</i>	70
3.4.7.1 <i>Situação no final da década de 80</i>	71

3.4.7.2 O período da Liquidação, da Administração Especial e a Reabertura.....	75
3.4.7.3 A reestruturação feita pela administração após a Reabertura.....	77
3.4.7.4 A estrutura definida sob orientação da Booz-Allen	79
3.4.7.5 Ampliações na estrutura Booz-Allen.....	81
4. EVOLUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DA PRODUÇÃO DA FUNÇÃO	
OPERACIONAL DO BRDE DO FINAL DOS ANOS 80 A 1994	83
4.1 CONTEÚDO DO TRABALHO NA ÁREA OPERACIONAL	84
4.1.1 <i>Promoção dos produtos</i>	84
4.1.2 <i>Análise do risco de crédito</i>	84
4.1.3 <i>Demonstração da viabilidade da operação e do atendimento às normas</i>	85
4.1.4 <i>Formalização jurídica</i>	85
4.1.5 <i>Fiscalização dos investimentos e acompanhamento do cliente</i>	85
4.1.6 <i>Captação de recursos, normalização e controle de sua utilização</i>	85
4.2 O FINAL DOS ANOS 80 (ATÉ A LIQUIDAÇÃO PELO BANCO CENTRAL).....	86
4.2.1 <i>Estrutura Organizacional e funções operacionais</i>	86
4.2.2 <i>O Fluxo Operacional</i>	89
4.2.3 <i>O trabalho técnico operacional</i>	93
4.2.4 <i>Ambiente de trabalho</i>	94
4.2.5 <i>Política de Recursos Humanos</i>	94
4.2.6 <i>O Planejamento e Controle da Produção</i>	94
4.2.7 <i>Normalização e Formalização</i>	96
4.2.8 <i>Informatização</i>	96
4.2.9 <i>Forma de realização das mudanças</i>	97
4.3 A FASE SOB DIREÇÃO DO BACEN E A REABERTURA.....	97
4.3.1 <i>Condicionantes Externos Mandatórios</i>	97
4.3.2 <i>Estrutura Organizacional e funções operacionais</i>	98
4.3.3 <i>O Fluxo Operacional</i>	98
4.3.4 <i>O trabalho técnico operacional</i>	98
4.3.5 <i>Ambiente de trabalho</i>	99
4.3.6 <i>Política de Recursos Humanos</i>	100
4.3.7 <i>O Planejamento e Controle da Produção</i>	100
4.3.8 <i>Normalização e formalização</i>	100
4.3.9 <i>Informatização</i>	101
4.3.10 <i>Forma de realização das mudanças</i>	101
4.4 A REFORMULAÇÃO FEITA PELA NOVA DIREÇÃO EM JUNHO DE 1992.....	102
4.4.1 <i>Forma de realização das mudanças</i>	102

4.4.2	<i>Estrutura Organizacional e funções operacionais</i>	102
4.4.3	<i>O Fluxo Operacional</i>	103
4.4.4	<i>O trabalho técnico operacional</i>	104
4.4.5	<i>Ambiente de trabalho</i>	104
4.4.6	<i>Política de Recursos Humanos</i>	106
4.4.7	<i>O Planejamento e Controle da Produção</i>	108
4.4.8	<i>Normalização</i>	109
4.4.9	<i>Informatização</i>	109
4.4.10	<i>Análises da Organização da Produção</i>	110
4.5	A PROPOSTA DA BOOZ, ALLEN & HAMILTON E SUA IMPLANTAÇÃO	111
4.5.1	<i>Objetivos da mudança e seleção da consultora</i>	111
4.5.2	<i>O trabalho da consultora</i>	111
4.5.3	<i>Estrutura Organizacional e funções operacionais</i>	114
4.5.4	<i>O Fluxo Operacional</i>	117
4.5.5	<i>O trabalho técnico operacional</i>	117
4.5.6	<i>Política de Recursos Humanos</i>	120
4.5.7	<i>Ambiente de trabalho</i>	121
4.5.8	<i>O Planejamento e Controle da Produção</i>	121
4.5.9	<i>Normalização</i>	122
4.5.10	<i>Informatização</i>	122
4.5.11	<i>O processo de implantação</i>	122
4.5.12	<i>Análise da forma de realização da mudança</i>	124
4.6	EVOLUÇÃO DO EFETIVO, COM ÊNFASE NO OPERACIONAL	125
4.7	EVOLUÇÃO DOS PRINCIPAIS INDICADORES OPERACIONAIS DISPONÍVEIS	127
4.7.1	<i>Comportamento da demanda e das contratações</i>	128
4.7.2	<i>Produtividade</i>	130
4.7.3	<i>Fontes de recursos e patrimônio líquido</i>	131
4.7.4	<i>Considerações finais</i>	132
4.8	O PROCESSO DE PRODUÇÃO E O TEMPO DE ATRAVESSAMENTO	133
4.8.1	<i>Conceito de tempo de atravessamento operacional</i>	133
4.8.2	<i>Duração média das etapas integrantes da atividade operacional</i>	133
4.8.3	<i>Formação do tempo de atravessamento</i>	135
4.8.4	<i>Confiabilidade dos dados disponíveis e estratificação da duração da análise</i>	136
4.8.5	<i>Índice de defeitos para o BRDE x tempo de atravessamento</i>	138
4.9	PRODUÇÃO ARTESANAL: CARACTERÍSTICA BÁSICA DO TRABALHO OPERACIONAL	139
4.9.1	<i>Volume de produção: muito baixo</i>	140

4.9.2	<i>Força de trabalho: altamente qualificada (conhecimento e habilidade)</i>	141
4.9.3	<i>Utilização de equipamentos: apenas os de uso geral</i>	142
4.9.4	<i>Divisão do trabalho: incipiente</i>	142
4.9.5	<i>Domínio do processo produtivo pela gerência superior: em geral inexistente</i>	144
4.9.6	<i>Produção “sob encomenda”</i>	144
4.9.7	<i>Produção “sob medida” e com produtos perecíveis</i>	145
4.9.8	<i>Trabalho dos Técnicos: significativa “Profundidade” e alta “Amplitude”</i>	146
5.	UMA NOVA PROPOSTA DE MUDANÇA OPERACIONAL NO BRDE - O	
	PROGRAMA DE MELHORIA DO PROCESSO OPERACIONAL	147
5.1	FASE 1	147
5.1.1	<i>Antecedentes e objetivos</i>	147
5.1.2	<i>Recursos e levantamentos</i>	149
5.1.3	<i>Diagnóstico</i>	150
5.1.4	<i>Estudo sobre a aplicação da Reengenharia aos problemas operacionais</i>	153
5.1.5	<i>Análise dos defeitos nas Fichas-Resumo das Operações</i>	154
5.2	FASE 2	156
5.2.1	<i>Preliminares</i>	156
5.2.2	<i>Objetivo e meios</i>	156
5.2.3	<i>A composição da equipe</i>	157
5.2.4	<i>Etapas</i>	160
5.2.5	<i>Principais intercorrências no processo de elaboração</i>	162
5.2.5.1	<i>A forma de trabalho do GT</i>	162
5.2.5.2	<i>Dificuldades da fase de instalação</i>	163
5.2.5.3	<i>A supervisão do Diretor</i>	165
5.2.5.4	<i>A formulação das proposições</i>	166
5.2.5.5	<i>O relatório “Versão para Discussão”</i>	167
5.2.5.6	<i>A fase de incorporação de sugestões</i>	168
5.2.5.7	<i>O Relatório Final do GT</i>	171
5.2.6	<i>Súmula da pesquisa em outros bancos</i>	172
5.2.6.1	<i>Gerentes de Conta</i>	172
5.2.6.2	<i>O trabalho técnico operacional</i>	172
5.2.6.3	<i>Normalização</i>	172
5.2.6.4	<i>Organização do trabalho</i>	172
5.2.6.5	<i>Processo aprobatório</i>	172
5.2.6.6	<i>Informatização</i>	173
5.2.6.7	<i>Rating</i>	173
5.2.6.8	<i>Consórcios</i>	173

5.2.7	<i>Diagnóstico da situação existente</i>	173
5.2.8	<i>As mudanças propostas</i>	175
5.2.8.1	Estrutura Organizacional e funções operacionais.....	175
5.2.8.2	O trabalho técnico operacional.....	176
5.2.8.3	Política de Recursos Humanos	176
5.2.8.4	O Fluxo Operacional.....	178
5.2.8.5	Planejamento e Controle da Produção.....	180
5.2.8.6	Normalização.....	180
5.2.8.7	Informatização.....	181
5.2.8.8	Ambiente	181
5.2.8.9	O Processo de Implantação.....	181
5.2.8.10	Forma de realização da mudança.....	182
5.2.9	<i>Análise do método de mudança utilizado pelo PMPO comparativamente aos expostos no Capítulo 2</i>	183
5.2.10	<i>Situação da implantação em 15 de outubro de 1995</i>	184
5.2.10.1	Cadastro	185
5.2.10.2	Sistema de Contato	185
5.2.10.3	Roteiro de Informações para análise.....	185
5.2.10.4	Metodologia e Planilha para Análise Financeira Retrospectiva.....	186
5.2.10.5	Relatório de Fiscalização	186
5.2.10.6	Sistema de Informática Operacional	186
5.2.10.7	Células operacionais.....	186
5.2.10.8	Relatórios de Análise	187
5.2.10.9	Relatório de Análise de Risco	188
5.2.10.10	Integração do microcomputador ao espaço de trabalho	188
5.2.10.11	Banco de Normas <i>on-line</i>	189
5.2.11	<i>O processo de implantação</i>	189
6.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	190
6.1	CONCLUSÕES SOBRE O TRABALHO DESENVOLVIDO.....	190
6.1.1	<i>Aspectos relativos ao autor</i>	190
6.1.2	<i>Aspectos conceituais, dificuldades e proposição</i>	191
6.2	CONCLUSÕES SOBRE O CASO ESTUDADO: BRDE.....	194
6.2.1	<i>Função Operacional</i>	194
6.2.2	<i>Aspectos Institucionais</i>	199
6.2.3	<i>Programa de Melhoria do Processo Operacional - PMPO</i>	202
6.2.4	<i>Resumo da evolução da organização da produção da função operacional - do final dos anos 80 a 1994 -, e do PMPO, de acordo com os fatores de análise usados</i>	203
6.3	RECOMENDAÇÕES	205

6.3.1 Para a instituição analisada	205
6.3.2 Para outras pesquisas.....	207
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	208
ANEXO.....	216

LISTA DE FIGURAS

1 - Inter-relação entre os três fatores necessários para a implantação de uma mudança de sucesso.....	23
2 - Representação da ampliação do conceito de qualidade	25
3 - Evolução do enfoque da qualidade	26
4 - Relações entre causas de insucesso de programas de qualidade	33
5 - Hierarquia do processo.....	35
6 - Detalhamento da preparação do ambiente e da formação de equipes interfuncionais.....	38
7 - Estrutura típica das equipes.....	40
8 - Losango Empresarial	48
9 - Principais Métodos de Mudança Organizacional, escala da intervenção proporcionada e aspectos diferenciadores.....	52
10 - Cronologia do BRDE, com ênfase no período analisado	63
11 - Macroestrutura do BRDE	70
12 - Estrutura Organizacional da Administração Geral em 1988	72
13 - Estrutura Organizacional das Agências do BRDE em 1988.....	74
14 - A Estrutura Organizacional entre maio /90 e junho /92	76
15 - A Estrutura Organizacional implantada em junho /92.....	78
16 - A estrutura decorrente do projeto Booz-Allen (set /93)	80
17 - A estrutura vigente em junho /94 (Booz-Allen ampliada).....	82
18 - Organograma da Área Operacional antes da Liquidação	87
19 - Principais atividades operacionais e unidades responsáveis	88
20 - Fluxograma básico da concessão de crédito no final dos anos 80	92
21 - Fluxograma básico da concessão de crédito no período jun/92 a set/93.....	105
22 - Estrutura, implantada em set/93, para a Área Operacional	114
23 - Fluxograma operacional especificado no trabalho da Booz-Allen	118
24- Fluxograma de concessão de crédito levantado em março de 1994	119
25 - Fluxograma obedecido para a realização da Fase 2 do PMPO	160
26 - Estrutura Organizacional proposta pelo PMPO para a Área Operacional.....	175
27 - Fluxograma para Análise e Contratação de Projetos Isolados	179

LISTA DE TABELAS

1 - Fonte preferencial de recursos para investimento na Região Sul.....	56
2 - Contratações do BRDE em US\$ milhões constantes de dezembro de 1994 e n° de operações efetuadas.....	64
3 - Origem dos recursos contratados pelo BRDE em %, inclusive operações de prestação de garantias	65
4 - Evolução do patrimônio líquido do BRDE (1988 a 1994).....	66
5 - Evolução do efetivo total de pessoal no BRDE	67
6 - Quantidade e valor das operações conforme as alçadas em 1988.....	87
7 - Demonstrativo de pessoal em efetivo exercício por Dependência	126
8 - Evolução da demanda por Agência (n° de processos abertos)	128
9 - Evolução das contratações por Agência (n° de operações).....	128
10 - Evolução das contratações em US\$x10 ⁶ constantes de 1994	128
11 - Evolução mensal da demanda e das contratações (n° de operações) no período 1992 - 1994	129
12 - Número de operações contratadas por funcionário do BRDE	130
13 - Valores contratados por funcionário em US\$ constantes de 1994.....	130
14 - Número de operações por funcionário da Área Operacional	131
15 - Duração das etapas de processamento operacional.....	134
16 - Duração das etapas 1 e 2 da atividade operacional em 1987	135
17 - Número de processos analisados por estratos de tempo e Agência - fevereiro de 1992 a maio de 1995.....	137

LISTA DE QUADROS

1 - Diferenças entre Melhoria Contínua e Reengenharia.....	44
2 - Características de mudança organizacional e o PMPO.....	183
3 - Síntese comparativa entre o projeto aprovado e a situação da implantação em outubro de 1995.....	184
4 - Resumo da análise da evolução da organização da produção da função operacional do BRDE - do final dos anos 80 a 1994 -, e do Programa de Melhoria do Processo Operacional - PMPO, segundo os nove fatores de análise usados pelo autor.....	204

LISTA DE SIGLAS

Válidas durante todo o período analisado:

ABDE	Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento
ADF	Adicional de Função
AGCUR	Agência de Curitiba
AGFLO	Agência de Florianópolis
AGPOA	Agência de Porto Alegre
AMS	Sistema Americano de Manufatura
APE	Aperfeiçoamento de Processos Empresariais
ASCOM	Assessoria de Comunicação Social
BACEN	Banco Central do Brasil
Badesp	Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo S.A.
Banespa	Banco do Estado de São Paulo S.A.
BASA	Banco da Amazônia S.A.
BD	banco de desenvolvimento
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A.
BD-Goiás	Banco de Desenvolvimento do Estado de Goiás S.A.
BD-Rio	Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro S.A.
BDs	bancos de desenvolvimento
Bemat	Banco do Estado de Mato Grosso S.A.
Bandece	Banco de Desenvolvimento do Estado do Ceará S.A.
Beron	Banco do Estado de Rondônia S.A.
BNB	Banco do Nordeste do Brasil S.A.
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CCQ	Círculo de Controle de Qualidade
CD-ROM	<i>Compact Disc - Read only Memory</i> (disco compacto para apenas leitura)
CODESUL	Conselho de Desenvolvimento do Extremo Sul
CPD	Centro de Processamento de Dados
Desenbanco	Banco de Desenvolvimento da Bahia S.A
DIGER	Direção Geral

EAP	Equipe de Aperfeiçoamento do Processo
FINAME	Agência Especial de Financiamento Industrial (subsidiária do BNDES voltada ao financiamento de máquinas e equipamentos fabricados no país)
IFD	Instituição Financeira do Desenvolvimento
IMVP	<i>International Motor Vehicle Program</i> (Programa Internacional de Veículos Automotores)
MBA	<i>Master in Business Administration</i>
MIASP	Metodologia de Identificação Análise e Solução de Problemas
MO	Manual de Organização
MS-DOS	<i>Microsoft Disk Operations System</i>
O&M	Organização e Métodos
OPPRO	Sistema de Operações e Planejamento (iniciada implantação em 1988)
OCT	Organização Científica do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PCP	Planejamento e Controle da Produção
PPGEP	Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção UFRGS
RAET	Regime de Administração Especial Temporária (do BACEN)
RAS	Relatório de Análise Sintético
S.A.	Sociedade Anônima
TQC	<i>Total Quality Control</i>
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
USP	Universidade de São Paulo

Em uso até a liquidação (eliminadas ou modificadas em 1990):

ACAM	Área de Acompanhamento e Assistência aos Mutuários
ADGER	Administração Geral
AEP	Área de Estudos e Projetos
AOCIS	Área de Operações com Comércio, Infra-estrutura e Serviços
AOI	Área de Operações Industriais
AOR	Área de Operações Rurais
APO	Área de Programas e Orçamentos
CAPRO	Sistema de Controle do Andamento de Processos
COPER	Coordenação de Operações
COPLAN	Coordenação de Planejamento

GO	Gerência de Operações
GP	Gerência de Planejamento
SECAD	Setor de Cadastro
SRE	Setor de Relações Empresariais

Surgidas durante a liquidação, ou após a Reabertura :

APRO	Associação de Profissionais do BRDE
ASSEJUR	Assessoria Jurídica
BAH	<i>Booz Allen & Hamilton</i>
CREDI	Comitê de Crédito e Cobrança (de set/93 a maio/94)
DEOPE	Departamento de Operações
DETEC	Departamento de Tecnologia (trata da informática)
DIROP II	Diretor de Operações II
DRH	Departamento de Recursos Humanos
FICA	Ficha Cadastral e de Análise (produto da SERASA)
GEAFI	Gerência Administrativa Financeira
GEOPE	Gerência de Operações (criada em set/93)
GEPLA	Gerência de Planejamento
GT	Grupo de Trabalho (do Programa de Melhoria do Processo Operacional)
PMPO	Programa de Melhoria do Processo Operacional (desenvolvido em 1994)
RAR	Relatório de Análise de Risco
SAOPE	Setor de Apoio e Controle Operacional
SECOE	Setor de Cobrança Especial
SERASA	Centralização de Serviços Bancários S.A.
SUCEC	Superintendência de Crédito e Cobrança (sucedeu o CREDI a partir de maio/94)
SUOPE	Superintendência de Operações Especiais (criado em maio/94)
SUPOA	Superintendência da Agência de Porto Alegre
SUFLO	Superintendência da Agência de Florianópolis
SUCUR	Superintendência da Agência de Curitiba
SUFIN	Superintendência Financeira
SUPIN	Superintendência de Infra-estrutura
SUPLA	Superintendência de Planejamento

RESUMO

Esta dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção trata de um estudo de caso que tem por objetivo descrever e analisar a evolução da organização da produção da função operacional de uma instituição financeira pública: o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE. O período coberto, final dos anos 80 a 1994, com ênfase para a fase 1992-1994, tem cada uma das configurações existentes examinadas, basicamente, a partir de nove fatores de análise. Alguns fatos de 1995 são relatados para melhor compreensão da fase examinada. Há uma breve revisão cobrindo os sistemas de gestão da produção, a questão da mudança nas organizações, bem como três dos métodos usados: a Gestão da Qualidade Total (TQC), o Aperfeiçoamento de Processos Empresariais e a Reengenharia. Estes três métodos são comparados entre si e contextualizados dentre os demais métodos gerenciais de aperfeiçoamento empresarial. As funções e o marco legal da operação dos bancos de desenvolvimento no Brasil são descritos sumariamente. Há uma breve caracterização do BRDE, com ênfase na evolução de suas atividades operacionais, da sua política de recursos humanos e das estruturas organizacionais com que operou no período em pauta. São tecidas considerações sobre o tempo de atravessamento operacional. Um amplo e detalhado projeto de melhoria com a participação do autor é analisado, tanto sob o aspecto de suas recomendações técnicas, como da metodologia e das intercorrências durante sua elaboração. Constatou-se que a atividade operacional no banco de desenvolvimento examinado possuiu o caráter de produção artesanal durante todo o período analisado. O processamento operacional passou, inicialmente, de uma lógica funcional taylorista/fordista com produção em linha para uma lógica de produção celular com minifábricas focalizadas. Posteriormente, foi tentada uma lógica onde se buscou transformar cada funcionário numa célula, proposta que não foi possível ser implantada, tal o nível de polivalência exigido. Verificou-se que a uma fase de mudanças suaves, espaçadas e razoavelmente consensuais, realizadas num ambiente externo relativamente estável (anos 80), sucedeu uma série de mudanças impostas, ambiciosas, executadas em curto espaço de tempo, sem que a mudança anterior pudesse se consolidar (período 1992-1994). A superposição do período de aprofundamento da análise com o reinício das atividades operacionais da instituição tornou muito difícil discernir, no crescimento do volume operacional, o que foi causado pelos processos de mudança do que foi devido à ocupação da capacidade instalada. Observou-se pouco uso de indicadores de defeito e deficiências na aferição da eficiência do emprego dos recursos alocados à função operacional. Verificou-se que distintas fontes de

origem política são a gênese do poder na instituição - diretores nomeados, dois a dois, por Governador de Estado membro - o que, em geral, implica que haja falta de unidade na Direção, e que a duração média dos mandatos seja inferior à das gestões estaduais. A falta de envolvimento das chefias dos segmentos organizacionais atingidos foi identificada como a principal causa para a truncada implantação do projeto de melhoria do qual o autor participou. Propõe-se uma nova definição para Processo Empresarial. São apresentadas recomendações, tanto para a instituição estudada, como para novas pesquisas.

Palavras-chave: mudança organizacional, banco de desenvolvimento, gestão da produção, instituição pública, BRDE.

ABSTRACT

The aim of this Industrial Engineering's dissertation is to describe and analyze the evolution in production organization of operational function in a public financial institution. For the purposes of this dissertation the Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE, has been chosen as a case study. The covered period - end of 80's till 1994, emphasizing the 1992-1994 period - has one of each configuration examined from nine analysis factors. Some 1995 information is presented for the better understanding of the subjects under discussion. A brief review covers production management systems, organizational changes, as well as three of the methods used for it: Total Quality Control (TQC), Business Process Improvement and Reengineering. These methods are compared and contextualized within the other managerial improvement methods. The functions and the legal limits for development bank's operations in Brazil are briefly described. There is a short BRDE's characterization, emphasizing the evolution of operational activities, human resources politics and the organizational structures the bank had pursued at the considered period. Some comments are made on the operational lead time. A wide and detailed improvement project shared by the author is analyzed covering their technical advice, as well as the methodology and the developing intercurrencies. It was verified that the operational activities of the development bank under examination has pursued an artesanal production character during the whole analyzed period. Operational processing moved, at first, from a Taylor/Ford functional logic with a lined production, to a cellular organization based on focused manufacturing. Lately there were attempts to turn each worker into a production cell, a proposal impossible to implant, as the polyvalent skill required. It was verified that after a period of soft, scattered and reasonably consensual changes, which took place in a basically stable environment in the 80's, succeeded a sequence of imposed, ambitious changes, which took place in a short period of time, without the consolidation of the previous change (1992-94 period). The superposition of the deeping analysis period with the operational recommencement of the institution rendered a lot difficult to discern on the operational data increasing, what was caused by the process of changing and what was related to the natural occupation of the idle capacity. It was observed small usage of defect rates and deficiencies in checking the efficiency of the resources designated to operational function. It was verified that different political origins are the genesis of institution's power - appointed directors, two by two, by Member-State Governor - which, in general, implies lack of unity at the Board

and the average length of mandates are inferior of those of the state administrations. The lack of involvement from department's chief, who were affect by the change, was identified as the main cause of the mutilated implementation of the improvement project which the author has participated. A new definition for Business Process is proposed. Advice is presented for the analyzed institution, as well as for further research.

Key-words: organizational change, operation management, development bank, public organization, BRDE, Brazil

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contexto e justificativa deste trabalho

A questão da eficiência e da eficácia do Estado brasileiro, ou de seus agentes, em prover serviços e, eventualmente, produtos à população está na ordem do dia, pois é exigência constante e crescente da sociedade.

O desejo do desenvolvimento econômico tem se mostrado uma força hegemônica no pensamento e nas ações dos governantes brasileiros, pelo menos a partir da década de 30 (Fonseca, 1988). A promoção do desenvolvimento econômico tem muitas facetas. A questão do fornecimento de recursos em volume, custo e prazo adequados para a realização de Programas e Projetos é uma delas. Há no cenário internacional instituições públicas, denominadas conjuntamente de Instituições Financeiras do Desenvolvimento - IFDs - voltadas para cumprir esta função. As mais conhecidas são o BIRD, popularmente chamado de "Banco Mundial", e o BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento. No Brasil foi criado, em 1952, o BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico -, ao qual mais recentemente seria acrescentado o "S" de Social, em face de a instituição haver passado a administrar o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) (ABDE, 1994). A partir de 1961 consolidou-se no Brasil a criação de diversas IFDs, todas públicas, na grande maioria dos casos sob a forma de Bancos de Desenvolvimento com âmbito regional ou estadual. Naquele ano foi criado pelos governos dos três Estados meridionais do Brasil o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE.

Analisar a evolução da organização da produção e os processos recentes de mudança por que tem passado a Área Operacional do BRDE proporcionará abordar um tema para o qual não foi identificada literatura no país. Efetuar o exame de como se processa a concessão de apoio financeiro comparativamente aos referenciais conceituais tem o mérito de evidenciar um caso prático de engenharia de produção voltado ao setor de serviços. Adicionalmente, deve ser considerado que a melhoria do processo operacional de um banco de desenvolvimento vem ao encontro da eficiência na intermediação de recursos de longo prazo, insumo indispensável ao processo de desenvolvimento econômico.

O autor exerceu quase a totalidade de suas atividades profissionais, iniciadas em 1972, em instituições públicas. A partir de dezembro de 1975 passou a atuar na

instituição objeto deste estudo. De março de 1976 a julho de 1988, desempenhou a atividade de analista de operações de crédito industrial, com pequenos interregnos, quando atuou em projetos específicos no âmbito da Gerência de Planejamento. Esteve afastado do BRDE no período de outubro de 1989 a maio de 1992, exceto breve intervalo de abril a julho de 1991. Foi o Coordenador do Grupo Tarefa designado para elaborar o projeto denominado Programa de Melhoria do Processo Operacional, a ser abordado no Capítulo 5. Assim, entende que, reunindo sua experiência profissional à sua situação de funcionário da instituição objeto de estudo e aos conhecimentos obtidos no Mestrado em Engenharia de Produção, acumule condições para contribuir ao aprofundamento dos estudos atinentes à melhoria da eficácia e da eficiência da administração pública indireta, e em especial, da Área Operacional do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul.

1.2 Objetivo

Analisar, com base nos referenciais teóricos existentes, as diferentes configurações¹ da organização da produção das atividades de apoio financeiro do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE - do final dos anos 80 a 1994, enfatizando o intervalo 1992-94, e os processos que provocaram as mudanças entre um marco referencial e outro. Será dada atenção especial às propostas do projeto denominado Programa de Melhoria do Processo Operacional - 1994.

1.3 Metodologia

1.3.1 Pesquisa bibliográfica / Referências

Foi realizada uma consulta e análise da literatura corrente sobre as Estratégias de Gestão da Produção; sobre Métodos Gerenciais de Aperfeiçoamento e/ou de Reformulação Empresariais, e sobre estudos que relacionassem os dois temas anteriores com a atividade bancária, em especial, com a dos bancos de desenvolvimento ou assemelhados. A pesquisa bibliográfica abrangeu o Sistema de Bibliotecas da UFRGS; as referências disponíveis em CD-ROM da base de dados ABI/INFORM, compreendendo o

¹ Conjunto de fatores da organização da produção que caracteriza cada uma das fases examinadas

período 1987 a 1994, com a obtenção do resumo dos artigos potencialmente interessantes e o inteiro teor dos que entendeu-se pudessem ser úteis; além da consulta remota às bases de dados da UNICAMP e USP. Estas duas últimas fontes de pesquisa abrangeram principalmente os conteúdos associados aos temas em estudo como, por exemplo: *TQM and banking*.

No Capítulo 2, a fim de estabelecer as referências da evolução da organização da produção, descreve-se sucintamente a Estratégia de Gestão de Produção Artesanal, a Estratégia de Gestão de Produção em Massa e a Estratégia de Gestão de Produção Flexível, os métodos usados para Gestão da Qualidade Total (TQC), Aperfeiçoamento de Processo (APE) e Reengenharia.

Na abordagem da evolução histórica e na caracterização do ramo de negócio da instituição objeto do estudo utilizaram-se, basicamente, duas referências: Fonseca, 1988 e ABDE, 1994. Para a descrição das características e para o detalhamento dos esforços de mudanças após 1992, ano em que a instituição voltou a operar sem restrições, pesquisaram-se documentos internos - Resoluções, Portarias, Relatórios, Fluxogramas, Formulários e Controles -, bem como coletaram-se dados mediante entrevistas estruturadas com dirigentes e funcionários.

1.3.2 Pesquisa de campo

Foram efetuadas 10 entrevistas estruturadas com dirigentes e funcionários que estivessem trabalhando, ou tenham trabalhado na Área Operacional da instituição objeto de estudo. Essas ocorreram tanto com os que atuaram no planejamento e implementação dos esforços de mudança, em geral detentores de cargos gerenciais, quanto com os que apenas trabalhavam na Área Operacional. Buscou-se conhecer a organização da produção nas várias configurações examinadas, os objetivos das mudanças, o que se conseguiu, quais os problemas enfrentados, como os funcionários sentiram os processos, e principalmente obter dados e fatos de desempenho sob as diversas propostas.

1.3.3 Estruturação da análise da organização da produção

Definiram-se nove fatores para serem pesquisados em cada configuração da organização da produção examinada. Os mesmos fatores constam em todas as configurações descritas. Assim, torna-se possível efetuar a análise longitudinal da

organização da produção (Pugh, 1983, p.51). Em algumas configurações foi necessário abordar mais alguns aspectos, específicos para o caso em pauta. O objeto de cada um dos nove fatores comuns será brevemente exposto a seguir:

- Estrutura Organizacional e funções operacionais: apresenta o organograma da Área Operacional e descreve como, e em qual segmento organizacional, as diferentes funções operacionais eram executadas;

- Fluxo operacional: apresenta o fluxograma para a realização de operações de apoio financeiro, produto da Área Operacional;

- Trabalho técnico operacional: descreve a natureza do trabalho realizado pelos profissionais de nível superior atuando na Área Operacional. Uma das contribuições desta dissertação foi a verificação da natureza predominantemente artesanal do mesmo (vide item 4.8 à página 133);

- Planejamento e Controle da Produção: expõe os recursos de PCP utilizados em cada configuração e o grau de importância que os mesmos possuíam para a gestão da produção;

- Política de Recursos Humanos: descreve as características da mesma, o processo dominante para a nomeação dos cargos gerenciais da Área Operacional, os meios e a qualidade da comunicação interna;

- Ambiente de trabalho: informa o “moral”² dos integrantes da Área Operacional e esclarece as causas da situação encontrada;

- Forma de realização das mudanças: aborda, principalmente, como foi implantada a configuração examinada. Num dos casos refere-se a forma como se processavam as mudanças durante o período em que vigorou a configuração considerada;

- Normalização e Formalização: expõe e comenta o nível alcançado por este fator na configuração examinada;

- Informatização: descreve e comenta o grau de informatização e os recursos informacionais usados na atividade operacional.

² Usado no sentido de ânimo, disposição, aderência aos objetivos da administração.

1.3.4 Revisões no BRDE

No decorrer da elaboração dos Capítulos 3, 4, 5 e 6 diversos funcionários do BRDE examinaram e criticaram os originais visando a uma maior acuracidade dos fatos informados. A maioria desses funcionários estava baseada nas unidades organizacionais sediadas em Porto Alegre. No entanto, integrantes das Dependências de Florianópolis e de Curitiba também colaboraram na tarefa.

1.3.5 O exame do projeto de mudança proposto

O projeto denominado Programa de Melhoria do Processo Operacional 1994 do BRDE está apresentado em detalhes, pois foi o maior esforço sistêmico de aperfeiçoamento da Área Operacional da instituição nos últimos 20 anos. Ao apresentar e discutir as mudanças propostas são utilizados os mesmos fatores definidos para a descrição das configurações da organização da produção, pelas quais passou a instituição no período analisado.

As atividades desenvolvidas no Programa de Melhoria do Processo Operacional, apresentadas no Capítulo 5, devem ser consideradas como uma aplicação dos conhecimentos obtidos no curso de Mestrado e também como a contribuição do autor à problemática descrita no Capítulo 4 - Evolução da Organização da Produção da função operacional do BRDE do FINAL dos anos 80 a 1994. Para proporcionar uma visão o mais fiel possível do trabalho realizado na instituição objeto do estudo de caso, optou-se por, sempre que adequado, efetuar transcrições literais dos documentos produzidos.

1.3.6 Normalização observada para a apresentação

A apresentação desta dissertação segue o exposto nas NB 66, 69 e 88 e na NBR 10.520 da ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas, em Tonelotto e Geiss (1993). No tocante a tabelas, segue-se IBGE (1993), exceto no uso de linhas para facilitar o exame em tabelas extensas.

1.4 Limitações do trabalho

O fato do autor ser funcionário da instituição onde foi realizado o estudo de caso, além de ter sido o Coordenador de Programa objeto da análise, se por um lado lhe dá

maior conhecimento do problema, por outro pode reduzir o seu distanciamento crítico. No entender do próprio autor este fato constitui a principal limitação do trabalho.

Outra limitação na mesma linha é a atuação profissional do autor na Agência de Porto Alegre. Como poderá ser visto mais adiante, o BRDE possui agências nas capitais dos 3 Estados membros. Estas, apesar de basicamente terem muito em comum, possuem peculiaridades culturais e de gestão que não permitem generalização em todas as situações. Como seria natural, o exposto na dissertação espelhará com maior fidelidade a evolução da organização da produção da função operacional da Agência de Porto Alegre, não só pela maior familiaridade do autor com a agência gaúcha, como também pela maior facilidade de conduzir entrevistas e obter dados.

A existência de pouca literatura sobre processos de mudança em instituições públicas brasileiras, em particular instituições financeiras de desenvolvimento, é outra limitação.

2. ORGANIZAÇÃO DA PRODUÇÃO E PROCESSOS DE MUDANÇA PRINCIPAIS ASPECTOS TEÓRICOS ENVOLVIDOS

Uma boa teoria não é nada mais que bom senso organizado.

Hersey & Blanchard, 1986

Para possibilitar o cotejo entre os temas descritos no estudo de caso e o referencial teórico adotado, apresentam-se neste Capítulo, inicialmente, e de forma sumária, as características das três Estratégias de Gestão da Produção em utilização no mundo. São elas a da Produção Artesanal, a da Produção em Massa e a da Produção Enxuta.

Em seqüência, aborda-se o referencial teórico relativo à mudança em organizações, através da análise das características da mudança, do processo de mudança, bem como das tipologias de Bretas Pereira (1994) para o tema.

Finalmente, são enfocados métodos usados para a condução de mudanças descrevendo-se em detalhe três: o método gerencial conhecido como Gestão da Qualidade Total (TQC), o Aperfeiçoamento de Processos Empresariais (APE), e a Reengenharia. Para o autor estes são os métodos que mais se adequam para referenciar o estudo de caso realizado. Esses métodos são também analisados comparativamente, concluindo-se o Capítulo com uma visão esquemática acerca da posição dos mesmos no contexto abrangido pelos Métodos de Aperfeiçoamento e/ou de Reformulação Empresariais.

2.1 Estratégias de Gestão da Produção mais utilizadas

2.1.1 Estratégia de Gestão da Produção Artesanal

Conforme Womack (1992), a produção de bens pelo processo artesanal caracterizava-se nos primórdios da indústria automobilística por:

- uma força de trabalho altamente qualificada (conhecimento e habilidade) em projeto, operação de máquinas, ajuste e acabamento, ou seja, formada por artesãos com domínio das etapas necessárias à produção. Muitos desses artesãos chegavam a ser proprietários de sua própria oficina, onde empregavam ajudantes aprendizes;

- organizações extremamente descentralizadas, ainda que concentradas numa mesma cidade;

- utilização de máquinas de uso geral para as operações fabris em metal ou madeira;

- volume de produção baixíssimo. Poucos produtos do mesmo modelo, mas nenhum perfeitamente idêntico a outro do mesmo modelo, pois as variações eram inerentes às técnicas artesanais;

- divisão do trabalho (incipiente comparativamente à Produção em Massa) (Huberman, 1986), (Hammer & Champy, 1994, p.6);

- o empreendedor, ou a gerência, na grande maioria dos casos, não dominava os processos de produção (Taylor, 1957 citado por Neffa, 1990, p.147).

Apesar de ser um sistema de produção cujo período histórico de proeminência na manufatura antecedeu à Produção em Massa, a produção artesanal é hoje ainda utilizada em situações específicas. A produção de jóias finas, de móveis sob medida, e de barcos de madeira no interior da Amazônia são alguns exemplos do uso contemporâneo do sistema de produção artesanal. Nas atividades de serviços a produção artesanal encontra-se nos restaurantes *à la carte*, nos salões de beleza e em boa parte dos serviços técnicos, como projetos arquitetônicos, e em certos tipos de serviços jurídicos. Davenport (1994) comenta que em bancos de investimento, com atividades em muito semelhantes aos de desenvolvimento, os funcionários vêem seu trabalho como extremamente não estruturado. Como será visto no Capítulo 4, a atividade operacional de um banco de desenvolvimento, como o BRDE, apresenta diversas das características da produção artesanal.

2.1.2 Estratégia de Gestão de Produção em Massa

2.1.2.1 A Organização Científica do Trabalho

Os princípios filosóficos e organizacionais, bem como as técnicas e os mecanismos propostos ou reformulados por F. W. Taylor são conhecidos como Organização Científica do Trabalho (OCT). O fim último que a OCT deseja obter é a economia de tempo como forma de aumentar a eficiência do capital (Neffa, 1990).

Na Organização Científica do Trabalho os princípios filosóficos são muito mais importantes que as técnicas ou os métodos (Taylor, 1986).

Os princípios filosóficos da OCT são:

- primeiro - desenvolvimento de uma verdadeira ciência;
- segundo - seleção científica do trabalhador;
- terceiro - sua instrução e treinamento científico;
- quarto - cooperação íntima e cordial entre a direção e os trabalhadores.

As técnicas são:

- padronização de instrumentos;
- estudo do Tempo e dos Movimentos - Padronização de Métodos,
implicando em:
 - especialização;
 - decomposição do trabalho;
- treinamento;
- mecanização dos movimentos;
- remuneração ampliada e vinculada ao atendimento do tempo alocado;
- separação das tarefas de execução das de concepção e planejamento; e
- atribuição das tarefas de planejamento e estudo à Gerência.

A utilização pela gerência das técnicas da OCT nos sistemas de produção artesanal, dominantes quando de sua concepção, permitiu à gerência, e por conseguinte ao Capital, a apropriação do conhecimento - *savoir faire* - operário. Após a implementação da OCT, e com o tempo, este conhecimento passou ao controle do Capital. "A parcelização do trabalho e a diferenciação salarial permitiu, ao mesmo tempo, aumentar a produtividade e baratear o custo da força de trabalho."(Neffa, 1990, p.146).

Será interessante observar mais adiante que muito da organização do trabalho em uso na Área Operacional do BRDE, principalmente até 1988 - normalização, especialização, decomposição do trabalho, e planejamento e estudo conduzidos especialmente pela gerência - seguia técnicas preconizadas pela OCT.

Segundo OIT (1981), citado por Neffa (1990, p.150) ao conteúdo básico do trabalho, isto é, "ao tempo mínimo e irredutível que se necessita teoricamente para a realização de uma tarefa ou unidade de produção", somam-se quatro outros elementos que, em seu conjunto, são muito mais relevantes para o tempo efetivamente empregado na produção que o conteúdo básico do trabalho. Esses elementos são:

- 1- o conteúdo de trabalho suplementar devido a deficiências no projeto ou na especificação do produto;
- 2- o conteúdo de trabalho suplementar devido a métodos ineficazes de produção ou de funcionamento;
- 3- o tempo improdutivo que deriva de deficiências da Direção e da gerência;
- 4- o tempo improdutivo imputável aos trabalhadores.

Poderá ser verificado no item 4.8 que todos os quatro componentes supracitados estão presentes, em proporções variáveis, no tempo de atravessamento de uma operação bancária no BRDE, sendo mais relevantes que o conteúdo básico do trabalho para o tempo efetivamente empregado para a conclusão da operação.

"O taylorismo reforçou um sistema de autoridade preexistente, do tipo piramidal e hierárquico, onde o poder e a responsabilidade desciam em cascata ou em escalões sem que as iniciativas dos operadores- executantes pudessem fluir facilmente pelo mesmo caminho.

.....
 Quando uma organização implanta um sistema hierárquico de autoridade, isto significa que também se amplia o trabalho indireto e por conseqüência os custos de produção, que se dificulta a comunicação horizontal entre os trabalhadores, que se perde um tempo considerável devido a erros, falta de comunicação e de transmissão de conhecimentos ou de demoras e que, de alguma forma, os trabalhadores tendem a descarregar sobre os supervisores sua responsabilidade em termos de volume e qualidade da produção, restringindo suas próprias capacidades para inovar e para tomar iniciativas.", (Neffa, 1990 p.195 e 196) (tradução do autor).

Será útil ter presente estes comentários quando for analisada a Estrutura Organizacional da Área Operacional da instituição em estudo.

Preocupações consideradas como surgidas no bojo do Movimento pela Qualidade são encontradas nos escritos de Taylor (1986): redução dos custos e preços dos produtos; aumento da eficiência coletiva nacional e da importância da organização (sistema); melhora das condições de vida dos trabalhadores (salários maiores, menor carga horária diária e condições de trabalho e habitação as melhores possíveis).

2.1.2.2 O Fordismo e a complementação de Sloan: Produção em Massa consolidada

Ford buscava a simplificação do produto e do sistema de produção. Ele era um admirador da movimentação em massa e contínua. O sistema de produção fazia com que as peças se movessem, e não os operários. Estes deveriam realizar os menores movimentos e esforços (Neffa, 1990).

A montagem do motor que antes era efetuada por um único homem foi dividida por 84, e estes passaram a produzir o que antes necessitava o triplo de pessoas. Esta

relação de aumento médio de 300% na produtividade verificou-se também em outras atividades que adotaram a linha de montagem. Verifica-se que este desenvolvimento organizacional tanto foi fruto de estudos prévios como também de ajustes baseados em tentativa e erro no processo de implantação. Como consequência da simplificação do trabalho daí decorrente foi possível a incorporação de trabalhadores pouco ou semi-qualificados, o que foi necessário em função da taxa de rotação da mão-de-obra que alcançou 380% em 1913, ano da implantação da primeira linha de montagem. Verifica-se, então, que ocorreu rejeição dos operários a esta nova forma de organização do trabalho (Neffa, 1990).

A correia transportadora leva a limites extremos a divisão social e técnica do trabalho; fixa o homem a seu posto de trabalho; reduz a porosidade e o tempo morto; simplifica o trabalho fazendo-o repetitivo e monótono; e estabelece a velocidade e as cadências de produção de uma maneira independente da ação do trabalhador.

O Fordismo aumentou a proporção de mão-de-obra indireta. Em 1891, usando-se o Sistema Americano de Manufatura³, os capatazes representavam 2% da força de trabalho. Na Ford, em 1917, os trabalhadores indiretos da produção alcançavam 14% (Neffa, 1990).

Entre 1909 e 1920 o preço do Ford modelo T reduziu-se em termos reais a menos de 1/3 do seu preço no início do período. A sua produção multiplicou-se por 67, atingindo 1.250.000 veículos em 1920ⁱ. Este fato é uma demonstração da “Economia de Escala”, vantagem competitiva que a Produção em Massa possibilitou.

O Fordismo permitiu, pela primeira vez, a existência simultânea de altos salários, preços baixos, grande demanda e rentabilidade do capital.

Womack (1992) informa que Alfred P. Sloan complementou o trabalho de Ford na consolidação da Produção em Massa. Sloan foi o executivo escolhido pelo representante dos credores para debelar a crise que a General Motors enfrentou no início dos anos 20, tendo tanto sucesso que dirigiu-a até 1955. São de sua iniciativa, ou liderança, inovações organizacionais, de marketing e, principalmente, de contabilidade gerencial, permitindo

³ Sistema de gestão da produção desenvolvido na indústria mecânica americana precursor da “Produção em Massa”.

ⁱ ibidem = ibid. = na mesma obra citada por último (NBR 10.520 da ABNT)

gerir com eficácia um empreendimento multidivisional. Administrava as divisões "por números", sem interesse pelos detalhes operacionais. Equacionou o dilema padronização de componentes versus diversidade de produtos acabados, padronizando itens mecânicos e produzindo-os por máquinas dedicadas, os quais eram depois utilizados em diversos modelos diferentes, como pistões e baterias.

No decorrer do tempo, a Produção em Massa, nascida na indústria automobilística dos EUA, difundiu-se para outros setores da economia e para outros países, tornando-se o sistema prevalecente nas Indústrias onde se aplicava. Muitos princípios da Produção em Massa são aplicados a outros segmentos, inclusive aos Serviços. Nos itens 4.2.1 e 4.2.2 será verificado que a divisão das atividades da Área Operacional do BRDE na década de 80 seguia claramente o sistema da linha de montagem.

2.1.3 Estratégia de Gestão da Produção Flexível (Produção Enxuta ou Sistema Toyota de Produção)

Produção Enxuta foi o nome dado a uma série de princípios e técnicas desenvolvidos em etapas, durante mais de 20 anos, pela *Toyota Motor Co.* de Nagoya, Japão. Foi uma resposta criativa às condições de contorno da empresa e da economia japonesa, e envolveu o trabalho coletivo sob a liderança e inspiração dos Engenheiros Eiji Toyoda, membro da família proprietária, e Taichi Ohno, engenheiro chefe da empresa. O termo em inglês - *lean* -, foi escolhido pelo pesquisador John Krafcik do Programa Internacional de Pesquisa sobre a Indústria Automobilística (IMVP), coordenado pelo MIT - *Massachusetts Institute of Technology*. Teve sua tradução brasileira por José Roberto Ferro, membro desse projeto de pesquisa. "A produção enxuta [...] é 'enxuta' por utilizar menores quantidades de tudo em comparação com a Produção em Massa..." (Womack, 1992, p.3)

A Toyota passou, juntamente com a economia japonesa, por uma grave crise em 1949. Após demoradas negociações, tanto os empregadores como os trabalhadores cederam, e foi fechado um acordo para a recuperação da empresa. Os sindicatos haviam ficado em posição fortalecida em função da legislação outorgada pelo governo de ocupação americano em 1946 e obtiveram vantagens maiores do que aquelas que os seus colegas do Ocidente logravam alcançar. O acordo permitiu à empresa demitir 1/4 de sua força de trabalho, mas em compensação, estabeleceu o emprego vitalício para os

remanescentes, o incremento de salário por antigüidade, a participação nos lucros via a concessão de um bônus anual e a flexibilidade dos trabalhadores quanto a atribuição de tarefasⁱ.

Apresentam-se sinteticamente a seguir, conforme Womack (1992), aspectos que espelham as características distintivas da Produção Enxuta em relação à Produção em Massa, e que serão úteis para os propósitos desta dissertação:

- utiliza trabalhadores multifuncionais em todos os níveis da organização;
- transforma trabalho indireto em direto, eliminando ao máximo postos de trabalho e funções que não agreguem valor ao produto;
- necessita de mão-de-obra qualificada e motivada no chão de fábrica;
- agrupa os trabalhadores em equipes com coordenador, conhecidas como células;
- estabelece tacitamente o compromisso de proporcionar trabalho por toda a vida **para uma parte da força de trabalho** (grifo do autor);
- remunera os colaboradores basicamente por tempo de serviço e inclui parcela variável, dependente do resultado da empresa, que atinge a até 30% do salário;
- aproveita as capacidades físicas e mentais de todos os colaboradores, e não apenas dos quadros superiores, estimulando todos a contribuírem para aperfeiçoamentos;
- entre os colaboradores vitalícios é estimulado considerar a empresa como uma família: é cantado diariamente o hino da empresa; há o time da empresa; etc...;
- estimula e pratica melhorias incrementais do produto e do processo (prática conhecida como *kaizen*);
- a parada da produção causada por defeito, ou por problema de operação é de responsabilidade do operador. Isto se aplica, inclusive, à linha de montagem;
- utiliza metodologias de identificação, análise e solução de problemas;
- utiliza a técnica do 5W1H (*Why?*, *When?*, *Who?*, *What?*, *Where?* , *How?*)- para que?ⁱⁱ (Bertoni, 1994), quando?, quem?, o que?, onde?, como? - para análise de problemas (essa técnica foi desenvolvida na própria Toyota);
- utiliza programas de melhoria alicerçados na atividade de pequenos grupos, no Ocidente conhecidos como Círculos de Controle de Qualidade;

ⁱ ibidem.

ⁱⁱ adotou-se, para *Why?*, a tradução proposta por Bertoni - para que? - por considerá-la como a que melhor expressa, na linguagem corrente, o significado desejado pela técnica.

- a qualidade é obtida em quase 100% dos produtos acabados sem a necessidade do uso de inspeção final (há algumas poucas exceções a esta regra);
- adota sistema *kanban* para movimentação de materiais na produção. Este sistema dirige, no mais das vezes, também as relações com clientes e fornecedores.
- promove a introdução nas máquinas de “um sistema (um ou mais dispositivos) capaz de detectar a ocorrência de falhas ou defeitos” conhecido como Poka-Yoke (UFRGS / PPGEP, 1994?);

A Produção Enxuta difundiu-se lenta e desuniformemente para outras empresas do Japão e, mais tarde, do exterior. A partir da década de 80, a difusão da Produção Enxuta no mundo atingiu o ponto da Produção em Massa na década de 20 (Womack, 1992). As dificuldades que vêm passando a economia japonesa estão fazendo surgirem mudanças em algumas de suas práticas, pois trata-se de um sistema vivo que nasceu como resposta adaptativa a situação específica, e que continua se adaptando a mudanças.

Os estudos resultantes do IMVP, e base para o livro "A Máquina que mudou o Mundo", levaram os autores do mesmo - Womack, Jones & Roos - a concluírem que "o produtor enxuto...combina as vantagens das produções artesanal e em massa, evitando os altos custos desta primeira e a rigidez desta última."; que "os verdadeiros limites do sistema ainda são desconhecidos, e sua difusão na indústria automobilística e outros ramos industriais, ainda se encontra num estágio prematuro...". Tornaram-se também "convictos de que os princípios da Produção Enxuta se aplicam igualmente a todas as indústrias de todo o mundo, e que a conversão para a Produção Enxuta exercerá profundo efeito sobre a sociedade humana - na verdade, ela irá transformar o mundo."

2.2 A mudança nas organizações - uma introdução

“No mundo atual, a velocidade e a intensidade das mudanças ambientais são tais que praticamente só garantem a sobrevivência de empresas capazes de mudar e inovar constantemente.”(Motta, 1991).

“Mudar uma organização significa despertar o desejo de mudança nas pessoas que operam dentro dela.”(Bretas Pereira, 1994).

Os processos de mudança organizacional têm sido extensamente estudados. Os autores consultados abordam os condicionantes organizacionais para a mudança, as

tipologias, os métodos e técnicas gerenciais usados e as causas de fracasso na realização da mudança (Hall, 1984; Bretas Pereira, 1994 e Hersey e Blanchard, 1986). Não foi encontrada, porém, na literatura pesquisada, uma definição acabada do que é mudança organizacional. Os autores citam como causas da mudança as pressões ambientais e os objetivos organizacionais.

Motta (1991) prefere dedicar-se à questão da inovação na organização, pois entende que esta refere-se “à introdução de uma mudança julgada benéfica”, em contraposição à mudança que compreenderia apenas “aplicações de uma invenção ou idéia nova, tanto no sentido positivo quanto negativo”. Assim, o trabalho referido trata da inovação, e não da mudança. Como a maioria dos demais autores tratam do assunto sem apresentar esta diferenciação conceitual preliminar, e como, mesmo uma mudança julgada benéfica pode tornar-se prejudicial durante a aplicação, neste referencial teórico sobre mudança serão incorporados tanto os conceitos apresentados sob o título de **mudança** quanto sob o de **inovação**. Aqueles ajustes corriqueiros, de pequena amplitude e profundidade, e em geral constantes, que costumam ocorrer nas organizações, não estão abrangidos pelo conceito que será utilizado para mudança/inovação.

A mudança pode ser abertamente buscada ou ter sido imposta a uma organização (Hall, 1984). Ela “pode ser benéfica ou prejudicial”; pode trazer o crescimento, ou o declínio, ou uma alteração na organização.ⁱ

Na presente dissertação o estudo da mudança é essencial para a compreensão da evolução da organização da produção da Área Operacional da instituição estudada, dos sucessos, e dos percalços enfrentados pelas diversas mudanças (ou tentativas de) pelos quais a mesma passou no período analisado.

2.2.1 Características da mudança

As características intrínsecas das mudanças “podem ser resumidas em três palavras-chaves: a inexorabilidade; a ambigüidade e a perda.”(Bretas Pereira, 1994 p.110).

ⁱ ibidem.

A inexorabilidade refere-se às contínuas mudanças ambientais as quais todos estamos sujeitos e que decorrem do fluir do tempo. “Segundo um antigo provérbio chinês, a única coisa permanente é a mudança.”ⁱ Toffler, citado por Bretas Pereira, afirma que “não estamos preparados nem física, nem psicologicamente para absorver os efeitos das mudanças rápidas que caracterizam nossa era. Ou nos estressamos, ou negamos, ou refutamos as mudanças que nos atingem.”ⁱⁱ

“... a rapidez com que esses fenômenos surgem não nos dá tempo para internalizá-los adequadamente, para torná-los habituais. E quando, sob um esforço enorme, nos adaptamos a eles, já estão obsoletos e novos desafios de mudança nos assediam. Este processo de adaptação contínua e mal resolvida envolve um gasto enorme de energia que muitas vezes não é consciente.”(Bretas Pereira, 1994).

“Para lidar com a mudança, pessoas e organizações precisam encontrar um equilíbrio entre estabilidade e mudança, aprendendo a reconhecê-las, a aceitá-las e a conviver adequadamente com elas.”ⁱⁱⁱ Esta ambigüidade se manifesta, nas pessoas através de dois tipos de reações: a ansiedade e a crise. A ansiedade é o motor interno que impulsiona à mudança. “A crise, como bem expressa o famoso ideograma chinês, contem dentro de si a própria essência da ambigüidade: risco e oportunidade; sucesso e fracasso morte ou semente.”ⁱⁱⁱⁱ

O processo de mudança ocasiona perdas. É impossível passar de uma situação a outra sem deixar algo para trás, sem renunciar a algo, e que pode ser muito importante.

“Para a maioria das pessoas, e para alguns dos sistemas sociais que elas criam, a perda da estabilidade está profundamente associada à perda de valores, ou seja, ao conjunto ideológico onde ancora sua identidade. [...] Toda pessoa ou empresa, para se desenvolver, passa por áreas de incerteza. Quanto maior for a ambigüidade, ou a incerteza, mais ameaçadora será a mudança. Lidar com a incerteza provoca um grau de angústia muito grande e é através dessa angústia que a mudança atinge a identidade do ser. **Em última análise, o grau de ameaça da mudança depende de sua conexão com a identidade do ser**” (grifo nosso), (Bretas Pereira, 1994, p. 114).

2.2.2 Resistência à mudança

“Lidar com a mudança é algo complexo, que provoca reações específicas nas pessoas, reações essas que nem sempre são conscientes ou deliberadas, mas condicionadas por arquétipos, paradigmas e crenças arraigadas no âmago de nossa identidade.” (Bretas Pereira, 1994, p. 109).

ⁱ ibidem, p. 110.

ⁱⁱ ibidem, p. 110.

ⁱⁱⁱ ibidem, p. 113.

ⁱⁱⁱⁱ ibidem, p. 114.

A sensibilização dos integrantes de organizações corporativas, tradicionalistas, lentas, processuais e ritualísticas é muito difícil. Da mesma forma, os critérios de seleção de pessoal, a forma e conteúdo do treinamento proporcionado ao mesmo e as práticas gerenciais de organizações tradicionalistas são fatores de apoio à manutenção do *status quo* e de resistência à mudança (Hall, 1984). O BRDE, como será visto em maior detalhe especialmente no item 3.4.5 e no decorrer do Capítulo 4, possui os aspectos supra descritos que reforçam a resistência à mudança.

Em função das características desestabilizadoras da mudança, as pessoas e as organizações adotam mecanismos que visam compensar o equilíbrio perdido. Um deles é a negação das mudanças, que se manifesta por “atitudes de passividade, inércia, acomodação, ou mesmo na crença infundada em uma estabilidade que não existe mais.”(Bretas Pereira, 1994 p. 115). Outro mecanismo “consiste em manter o equilíbrio do sistema, alterando períodos de estabilidade com períodos de inovações superficiais, ou compensando transformações ocorridas em algumas áreas, com a estabilidade mantida em outras”ⁱ. Drucker, dando conselhos a jovens profissionais em entrevista à Folha de São Paulo, aborda esta questão afirmando:

“Não tentem transformar a empresa inteira da noite para o dia - não funciona. Não falem em ‘mudar a cultura da empresa’- não funciona. Trabalhem em uma área em que exista receptividade para a mudança. ... E procurem uma área em que o executivo encarregado esteja ansioso por mudanças, mas que também seja altamente respeitado dentro da organização.”(Gandour, 1994).

2.2.3 O processo de mudança

“O processo de mudança é demorado, cheio de recaídas, de idas e vindas.”(Bretas Pereira, 1994).

Hersey e Blanchard (1986) citam que Lewin identificou três fases no processo de mudança: descongelamento, mudança e recongelamento.

O descongelamento visa demolir os hábitos, costumes e tradições dos indivíduos, para possibilitar que estejam prontos e motivados a aceitar o novoⁱⁱ.

ⁱ ibidem, p. 116.

ⁱⁱ ibidem.

Na fase da mudança são incorporados os novos padrões de comportamento. Provavelmente isto ocorra através de um, ou de ambos, destes dois mecanismos: identificação ou interiorização (Hersey e Blanchard, 1986). A identificação ocorre quando são proporcionados um ou mais modelos de comportamento a partir dos quais os indivíduos podem aprender os novos padrões identificando-se com eles e procurando segui-los. A interiorização ocorre “quando os indivíduos são colocados numa situação em que são exigidos novos comportamentos deles, se quiserem agir com sucesso em tal situação.”ⁱ. Ambos os mecanismos não são excludentes, podendo ser útil sua utilização conjunta em muitas situações. Um mecanismo tradicional ainda muito usado é a força, porém, em geral quando esta cessa, o comportamento anterior tende a retornar, não sendo então um meio eficaz. No Capítulo 4, será verificado que as mudanças organizacionais efetuadas no BRDE no período analisado apoiaram-se na força, usando pouco os mecanismos de identificação e interiorização. Daí as dificuldades enfrentadas.

O recongelamento é a integração de novo comportamento recentemente adquirido “na personalidade do indivíduo e/ou nas relações emotivas relevantes”, de forma padronizadaⁱⁱ.

“Como diz Schein (1968), se o novo comportamento foi interiorizado durante a aprendizagem, ‘isso já facilitou automaticamente o recongelamento porque se encaixou naturalmente na personalidade do indivíduo. Se foi aprendido mediante identificação só persistirá enquanto permanecer a relação do objeto com o modelo de influência original, a menos que se encontrem modelos substitutivos ou se consiga apoio social e reforço para as expressões das novas atitudes.’”(Hersey e Blanchard, 1986).

Bretas Pereira (1994) apresenta concepção de Schein (1980) para o processo de mudança. Esta é composta de quatro fases:

- percepção;
- mudança de atitude;
- mudança de comportamento;
- fixação do novo comportamento.

A percepção de que as coisas não estão bem, ou de que poderiam estar bem melhor, gera a insatisfação que ocasiona a necessidade de mudança.

ⁱ ibidem.

ⁱⁱ ibidem.

“O processo de mudança é sempre de automudança: não é possível mudar uma pessoa se ela não quiser, ou não se dispuser a isto”ⁱ. É importante ter em mente que a percepção do mesmo fato por diferentes pessoas é diversa, “pois nosso sistema nervoso não capta a realidade em si, mas a interpretação que fazemos dela.” (Bretas Pereira, 1994, p. 118). De acordo com Spritzer (1993), as pessoas possuem três filtros através dos quais captam a realidade. São as “Restrições Neurológicas”, as “Restrições Sociais” e as “Restrições Individuais”. Segundo aquele autor, estas restrições e mais os processos mentais de generalização, de deleção e de distorção que nossa mente usa afetam a percepção da realidade.

“A percepção é também o passo inicial do processo decisório e da aprendizagem. Isto é compreensível, porque tanto o processo de decisão como o processo de aprendizagem podem ser considerados processos de mudança. [...] Não é por acaso que a implementação dos processos de mudança depende daqueles que têm poder para decidir e baseia-se em processos educacionais.”(Caravantes & Bretas Pereira, 1981 apud Bretas Pereira, 1994, p.118).

Os três métodos de mudança apresentados mais adiante: Gestão da Qualidade Total⁴, Aperfeiçoamento de Processos (de Harrington) e Reengenharia enfatizam a necessidade da aprendizagem como suporte para sua execução. Educação e treinamento ocupam a maior parte do capítulo dedicado ao Gerenciamento do Crescimento do Ser Humano no *best-seller* “TQC- Controle da Qualidade Total” de Campos (1992). Harrington (1993) enfatiza a necessidade de educação das equipes de aperfeiçoamento de processo, previamente ao início do trabalho das mesmas, bem como o treinamento é um dos 10 itens da “Roda da Fortuna de Harrington”. Por outro lado, segundo Hammer e Champy (1994), a educação dos colaboradores é um dos requisitos para o terceiro habilitador-chave da Reengenharia: os aspectos humanos/organizacionais.

A primeira dificuldade num processo de mudança é a coletivização da idéia de mudança.

“O processo de coletivização de idéias, em qualquer decisão organizacional é árduo e difícil, e mais ainda quando se trata de inovação, pois a mudança ameaça valores, concepções e formas de agir dos indivíduos.

.....
 .. A idéia nova, gerada a nível individual e que conduz ao processo de inovação, deve sempre apresentar-se menos como uma maravilha criativa da inteligência individual,

ⁱ Bretas Pereira, 1994, p.117.

⁴ Há varias posições quanto à Gestão da Qualidade Total. Seria uma filosofia gerencial, um método gerencial, um conjunto de técnicas, ou até algo maior. Para os fins da presente dissertação a Gestão da Qualidade Total, ou TQC, será considerada como um método gerencial que visa à mudança.

ou setorial, mas sobretudo como uma alternativa para se desenvolver interesses comuns.

.....
.... Assim, o processo de coletivização de idéias, para ser bem-sucedido, deve constituir-se desde os passos iniciais num processo conjunto, cooperativo.”(Motta, 1991, p.233-234).

O enfoque participativo porém, alertam Hersey e Blanchard (1986), “exige muito tempo”. Nos itens 4.5.3 e 4.5.6 (Capítulo 4) poderá ser observado que o projeto de reestruturação conduzido pela Booz-Allen & Hamilton no BRDE não respeitou esta constatação, em especial na Agência de Porto Alegre. Já na realização do Programa de Melhoria do Processo Operacional houve uma maior preocupação com o envolvimento dos participantes na mudança. Este envolvimento foi, no entanto, restringido pelo Diretor responsável pelo projeto.

A mudança de atitude “implica desaprender, em desistir de algo que foi conseguido com esforço e que pode ter sido útil ou válido em outros tempos ou circunstâncias. [...] Desaprender significa aceitar com humildade que nós não sabemos tudo, que não somos donos da verdade, que cometemos erros e que as soluções que encontramos no passado podem estar obsoletas.”(Bretas Pereira, 1994, p.119.). Esses já são motivos suficientes para uma forte resistência à mudança. Quando são superadas estas resistências, a mudança de atitude se instala. Ela é reconhecida pelo novo discurso que passa a ser praticado, pela tolerância, compreensão e aceitação de “novos comportamentos nos outros, mesmo que não sejamos ainda capazes de incorporá-los em nossas ações.”ⁱ. Nesta fase os novos comportamentos ainda não são manifestados efetivamente.

“A mudança de comportamento implica a externalização sustentada de algo que já foi decidido, aprendido ou realizado; que vem sendo cultivado há longo tempo, através de um esforço consciente e deliberado.”ⁱⁱ Para as organizações esta é a fase da implementação das ações. Nesta fase, por ainda haver riscos de retrocesso, pode ser útil ajuda externa para o reforço do comportamento modificado.

A última fase, na fixação do novo comportamento, a capacidade de aprender a aprender, torna-se vital, ou seja, o sistema deve ser capaz de se auto-renovarⁱⁱⁱ. No

ⁱ ibidem, p.120.

ⁱⁱ ibidem, p.120.

ⁱⁱⁱ ibidem, p.121.

entender do autor as duas últimas fases de Schein correspondem a fase do recongelamento de Hersey e Blanchard, já detalhada.

2.2.4 Tipos de mudanças organizacionais

Descreve-se, a seguir, a tipologia apresentada por Bretas Pereira (1994).

2.2.4.1 Mudanças naturais

São as que seguem o ciclo vital das organizações: nascimento, crescimento, amadurecimento, definhamento e morte.

2.2.4.2 Mudanças reativas

São as adotadas forçadas pelas circunstâncias, em geral quando é impossível a resistência. São rotineiras, incrementais e geralmente sem "... um plano definido, ou uma análise minuciosa de seus efeitos" (Bretas Pereira, 1994, p.125).

2.2.4.3 Mudanças evolutivas

São planejadas, conscientes, consentidas e visam à expansão e ao desenvolvimento da instituição. Em geral, baseiam-se em processos educacionais e trabalham todas as fases da mudança, desde a percepção até a consolidação. Por sua característica de cuidarem tanto do desenvolvimento dos indivíduos como da organização, geram menos resistências. Por outro lado, são mais lentas.

Conforme ver-se-á no item 4.2.9 foi o tipo usado pelo BRDE no período 1975 a 1988 (fase pré-liquidação).

2.2.4.4 Mudanças revolucionárias

"São mudanças rápidas, de grande impacto, [...] Decidida a mudança ela se torna impositiva: é implantada de cima para baixo, muitas vezes de surpresa, quase nunca através de processos participativos. Mesmo quando reconhecidamente necessárias, não são consensuais e geram pouco comprometimento. Produzem efeitos rápidos, nem sempre duradouros e são quase sempre traumáticas, provocando grande resistência, ressentimentos, mágoas e até boicotes."(Bretas Pereira, 1994, p.126).

Conforme veremos na descrição das mudanças organizacionais efetuadas no período 92-94 na Área Operacional do BRDE todas, em maior ou menor grau, possuíram características de mudanças revolucionárias.

2.2.5 Modelos de mudança

Bretas Pereira (1994) agrupa os modelos de mudança em seis principais categorias:

- modelos de direcionamento;
- modelos de configuração;
- modelos políticos;
- modelos com ênfase tecnológica;
- modelos de desempenho;
- modelos de desenvolvimento.

Examinando as descrições que a autora faz dos diversos modelos, optou-se por enfatizar os de configuração, pois, no entendimento do autor, concepções de mudança organizacional que se enquadram como modelos de configuração foram as que orientaram as modificações efetuadas no BRDE.

Os esforços de modernização da estrutura da empresa mediante o redesenho do seu formato, a modificação do seu funcionamento e das relações de poder existentes caracterizam os modelos de configuração. São exemplos do mesmo:

- a Reforma ou Modernização Administrativa;
- as reorganizações estruturais;
- a Reengenharia⁵;
- a Organização Virtual.

Esses modelos trabalham basicamente os aspectos internos da empresa. A preocupação centra-se mais no formato e nos fluxos de decisão. “Modernamente a ênfase do modelo de configuração é a revisão dos processos produtivos e do tamanho das organizações, tendo em vista a competitividade.” (Bretas Pereira, 1994, p.134.)

2.2.6 Causas de sucesso e de fracasso das mudanças

Segundo Bretas Pereira (1994), todos os modelos de mudança possuem vantagens e desvantagens. Concorda com Hersey e Blanchard (1986) quanto às causas do insucesso estarem situadas em problemas de concepção ou diagnóstico, ou em deficiências de implantação.

⁵ Será apresentada e discutida em detalhe em tópico específico neste capítulo.

Assim, a partir do diagnóstico, “os modelos precisam ser concebidos de maneira adequada; ser corretamente dimensionados e prescrever a dosagem de mudança que o sistema é capaz de suportar.”(Bretas Pereira, 1994). Devem ser considerados a adequação do modelo escolhido, a finalidade da mudança, o tamanho e o tipo de empresa, a cultura organizacional, a dimensão do modelo e a dosagem do esforço de mudança.

“Cultura organizacional é o conjunto de idéias, crenças, conhecimentos, costumes, hábitos, aptidões, valores, símbolos e ritos que caracterizam essa organização [...] é constituída apenas dos [...] resultantes de uma experiência coletiva, e compartilhados pelos membros da organização.”(Motta, 1991, p.236.).

Muitas vezes o fracasso de uma mudança está na condução da mesma apenas como um processo técnico, ou como um simples arranjo organizacional. É esquecido que a mudança também é um “processo cultural de alterar valores.”ⁱ.

Interessante esquema, transcrito na Figura 1, mostra a relação existente entre os três fatores que devem atuar conjuntamente para que a implantação de uma mudança seja sucesso: o PODER, o QUERER e o SABER.

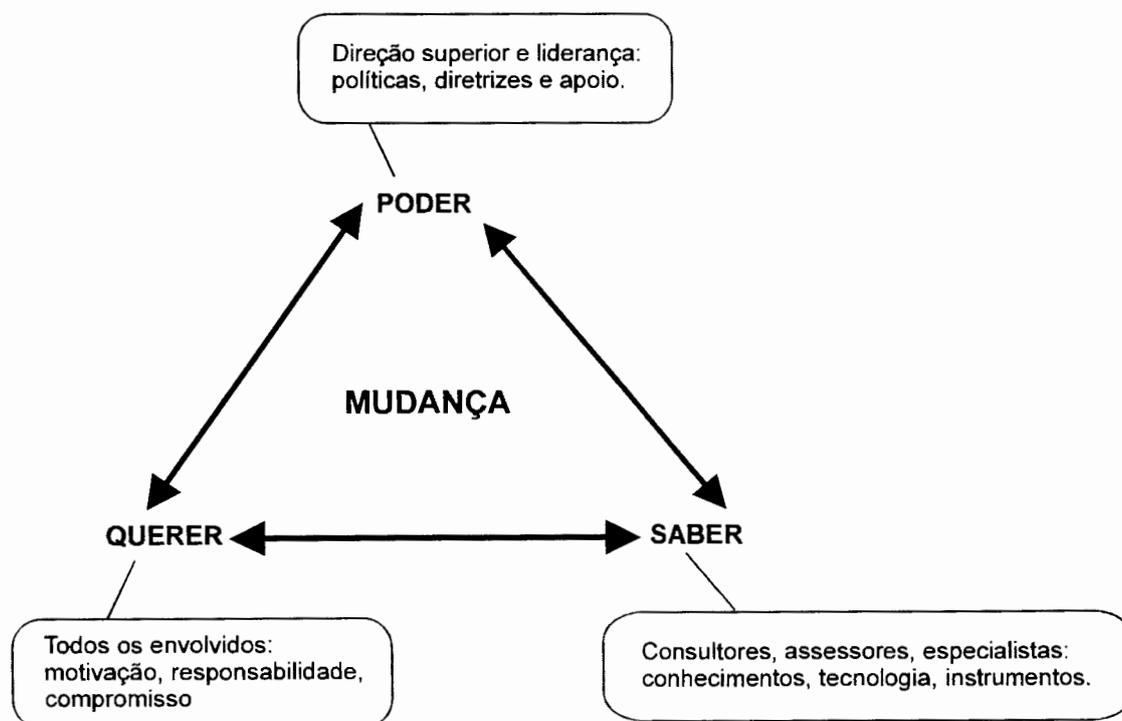


Figura 1 - Inter-relação entre os três fatores necessários para a implantação de uma mudança de sucesso

Fonte: Bretas Pereira, 1994, p. 154 (adaptação do autor)

ⁱ ibidem

2.3 Métodos para o Aperfeiçoamento e/ou Reformulação Empresariais

2.3.1 Gestão da Qualidade Total (TQC)

2.3.1.1 Importância da Qualidade

A questão da QUALIDADE vem apresentando crescente importância na sociedade como um todo. No meio empresarial diversas ações vêm sendo realizadas. O conhecimento de que o aumento da qualidade implica em elevação da produtividade amplia-se. A relação entre o aumento da qualidade e o aumento da Taxa Interna de Retorno ficou comprovada em extensa pesquisa industrial conduzida nos EUA nas décadas de 60 e 70 (Abel e Hammond, 1979) e conhecida como projeto PIMS (*Profit Impact of Marketing Strategies*) - (Garvin, 1987 apud Picchi, 1993, p.9). Um instituto de Cambridge, Mass., concluiu, a partir de estudo conduzido com mais de 2.000 empresas ao longo de 13 anos, que "o desempenho financeiro estava diretamente relacionado à qualidade observada dos produtos e serviços das empresas." (Denton 1990), qualquer que fosse o item medido. O PBQP - Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, lançado em 1990, e que demonstra o interesse na estruturação do esforço nacional neste sentido, vem progredindo. O Rio Grande do Sul lançou o Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade em outubro de 1992. Mais de 400 empresas e instituições públicas haviam aderido ao mesmo até o final de 1994.

2.3.1.2 Conceitos de Qualidade

Há muitos autores abordando a questão. Os mais conhecidos no Brasil são: Falconi Campos, Deming, Juran, Feigenbaum, Ishikawa e Crosby. Há diversos conceitos, ângulos e graus de profundidade possíveis para o tratamento da QUALIDADE. Em função dos limitados propósitos do tema no presente trabalho, será apresentada apenas uma pequena sinopse da questão.

É importante inicialmente esclarecer que o conceito de Qualidade "nada tem a ver com 'luxo', confusão freqüentemente estabelecida pelo uso da palavra qualidade na linguagem coloquial. A terminologia da qualidade deixa clara esta diferença ao definir o termo 'classe' ou 'grau' (do inglês 'grade')." (Picchi, 1993, p.61). Conforme a ISO 8402 (1986):

"classe" trata-se de "um indicador da categoria ou escala relativas a propriedades e características que cobrem diferentes conjuntos de necessidades para produtos e serviços destinados ao mesmo uso funcional. Notas: 1. Classe reflete uma diferença planejada em requisitos, ou, se não planejada, uma diferença reconhecida. A ênfase é

em uma relação uso funcional/custo. 2. Um artigo de classe superior pode ser de qualidade inadequada em termos de satisfação das necessidades, e vice versa. Por exemplo, um hotel de luxo com serviço medíocre ou um pequeno albergue com um serviço excelente."

A Figura 2 mostra como evoluiu o conceito da QUALIDADE, desde "a) Conformidade com requisitos" até "j) Qualidade é a capacidade de entusiasmar o cliente". Deve ficar claro que o uso do conceito com apenas um dos significados, ou compreendendo um conjunto conveniente dos mesmos, depende da situação.

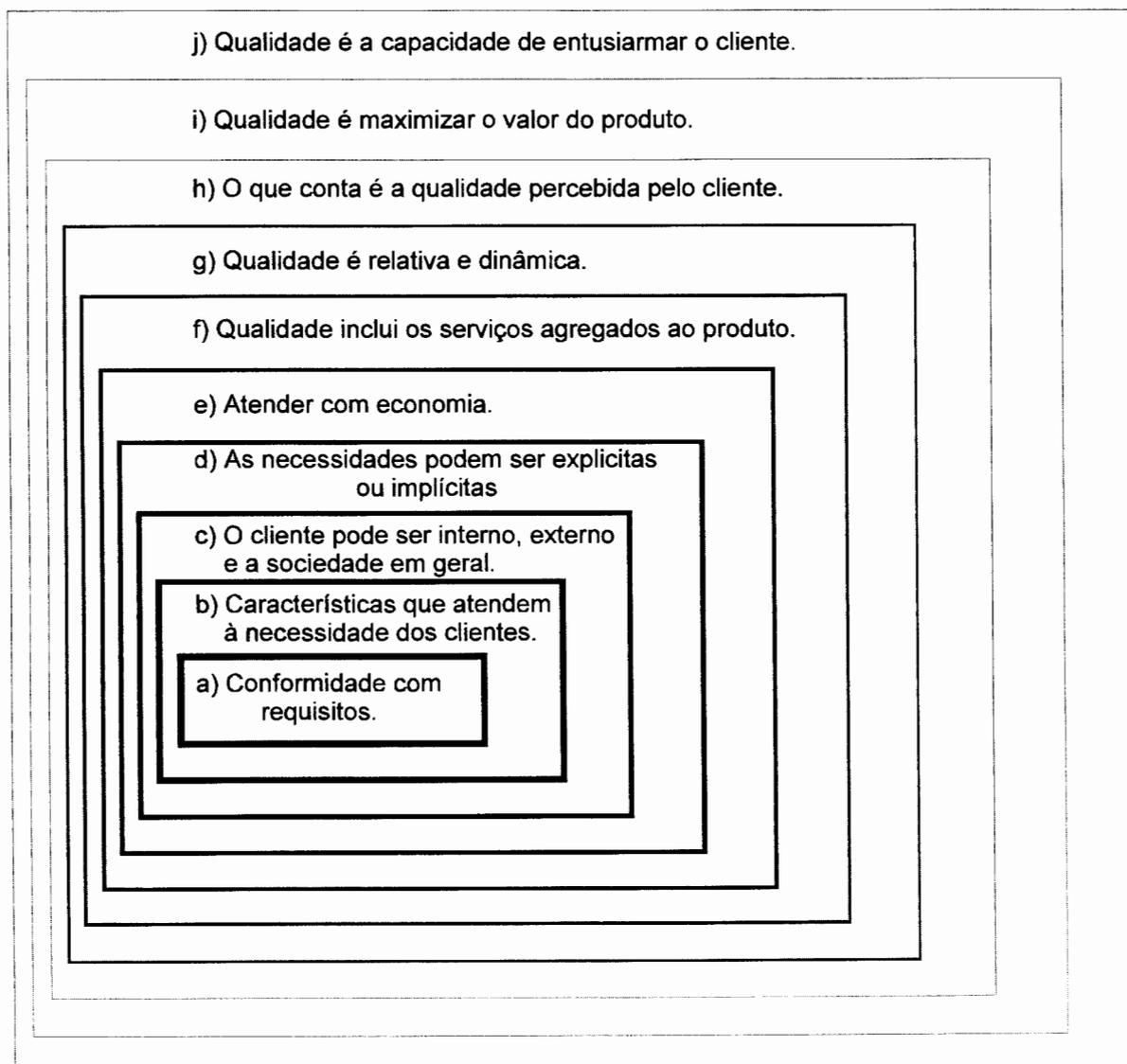


Figura 2 - Representação da ampliação do conceito de qualidade

Fonte: Picchi, 1993, p. 53

Também é interessante conhecer como se deu a evolução histórica do enfoque da QUALIDADE. Na Figura 3 os retângulos centrais representam as grandes etapas desta evolução e as duas laterais os eventos históricos, as épocas, os autores e os conceitos que provocaram a evolução.

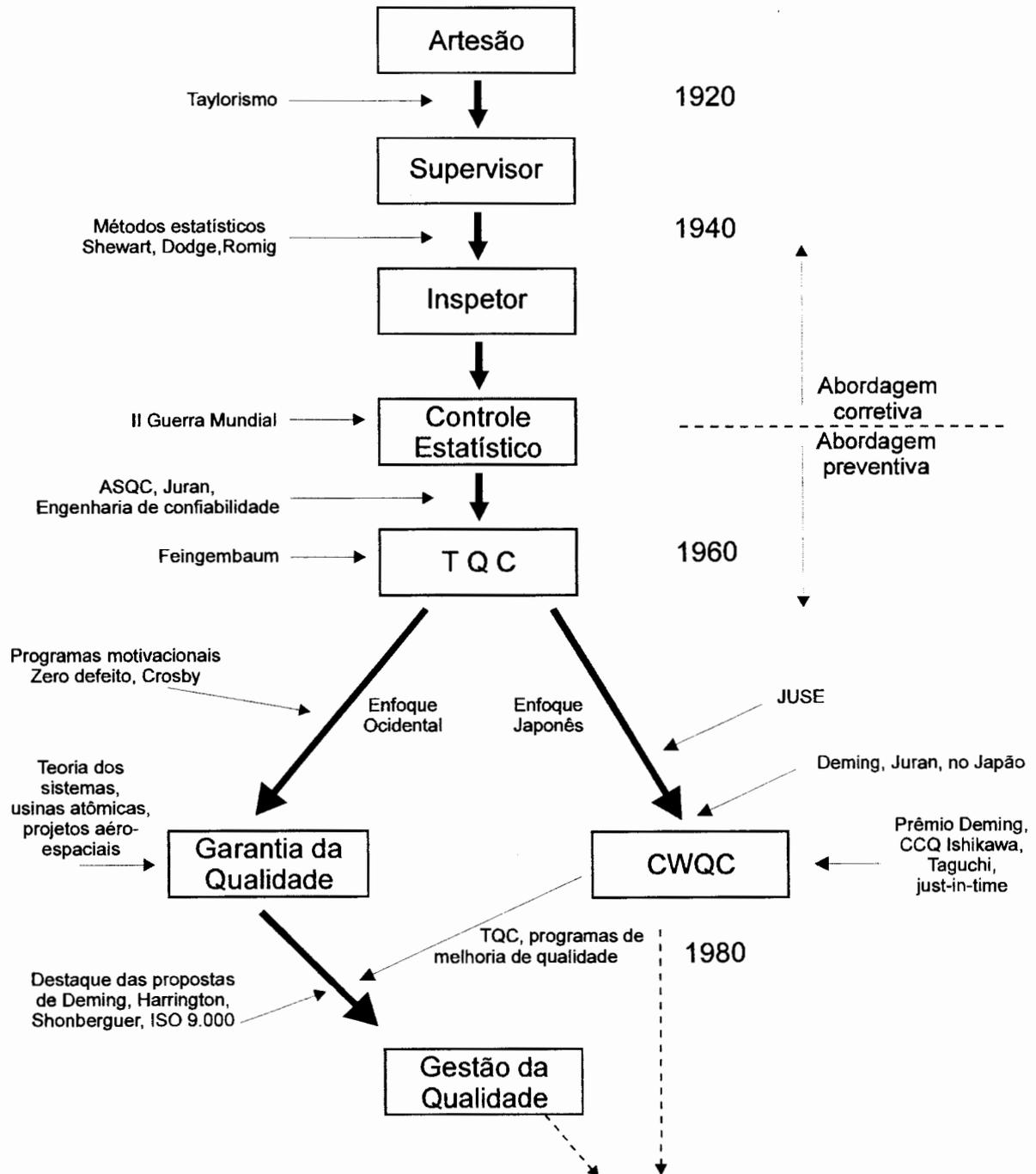


Figura 3 - Evolução do enfoque da qualidade
 Fonte: Picchi, 1993, p. 68

Conforme Emerson de Almeida em Teboul, 1991: "Qualidade rima com produtividade, mentalidade, responsabilidade, oportunidade e combina com longo prazo, paciência, participação, educação, cliente, respeito e parceria."

2.3.1.3 A Gestão da Qualidade em Serviços

Salinas (1993) apresenta um apanhado de conceitos sobre Qualidade em Serviços. Os cinco seguintes são extraídos daí.

Denton (1991) afirma que "qualidade em serviços é fazer da satisfação do cliente o ponto focal, a nível corporativo."

"Qualidade em serviços é atender as necessidades e expectativas dos clientes, ou seja, colocar o cliente em primeiro lugar." (Walker, 1991).

"Obter qualidade em serviços significa atender as necessidades dos clientes, oferecendo o que eles querem." (Goldzimer, 1991).

"Qualidade é o que o consumidor retira do produto/serviço." (Drucker, 1990).

"Um serviço de excelente qualidade é aquele produzido através de uma cultura voltada para o cliente, através de estratégias, sistemas e projetos de produtos ou serviços adequados." (Davidow e Utta, 1991).

Já para Campos (1992b), "um produto ou serviço de qualidade é aquele que atende perfeitamente, de forma confiável, de forma acessível, de forma segura e no tempo certo às necessidades do cliente."

Uma vez que os serviços via de regra são compostos de "um feixe de produtos e serviços" (Buffa e Sarin, 1987), a sua gestão deve se dar com dois enfoques, conforme trate da interface -"serviço puro" - ou do setor de suporte. Teboul (1991) lembra que na interface temos os momentos da verdade⁶ e no suporte temos aspectos tangíveis. A estes últimos devem ser aplicados os mesmos métodos usados na gestão da qualidade para a manufatura.

⁶ Termo cunhado por Jan Carlson, *chairman* da empresa aérea SAS, e autor de livro com o título em português " A Hora da Verdade".

2.3.1.4 O método para a Gestão da Qualidade Total

Dependendo dos autores pesquisados, o método apresenta nuances diferentes. Em função do caráter predominante que possui no Brasil, e também por ter sido o adotado pelo PPGE/UFGRS para aprofundamento acadêmico, o presente trabalho limitar-se-á a descrever o método "TQC - no estilo japonês" (Campos, 1992b), nos aspectos que mais se relacionam com o objeto desta dissertação. Todo o conteúdo deste item tem origem no trabalho supra citado. Assim, para tornar mais agradável a leitura, evitar-se-ão as citações a Campos (1992b), exceto nos casos onde este autor cita outro.

a) o que é o TQC⁷ ?

A metodologia do TQC parte do princípio de que seu objetivo maior "é o controle exercido por todas as pessoas para satisfação das necessidades de todas as pessoas". As pessoas a que o TQC se refere são as que possuem relacionamento com a empresa, ou seja, os acionistas, os colaboradores, os fornecedores, os clientes e a comunidade.

"O TQC, como praticado no Japão, é baseado na participação de todos os setores da empresa e de todos os empregados no estudo e condução do controle da Qualidade". Isto é obtido mediante a motivação, o trabalho em pequenos grupos e uma política de recursos humanos que suporte esses pressupostos.

b) Controle de Qualidade

Para termos Qualidade, conforme o TQC, é fundamental o controle de processos. O significado de controle, para o TQC, não é o mesmo do senso comum, ou seja, fiscalização e/ou coerção. Para o TQC, "manter sob controle é saber localizar o problema, analisar o processo, padronizar e estabelecer itens de controle, de tal forma que o problema nunca mais ocorra", sendo que "problema é o resultado indesejável de um processo". Assim sendo, na visão do TQC é interessante que surjam problemas, pois a sua ocorrência é o que motiva a melhoria. Dessa forma, todos são encorajados a apresentar problemas e, em alguns casos, até premiados por isto. Esta é uma diferença fundamental da filosofia gerencial brasileira, onde o bom gerente, ou o bom funcionário, é o que não tem problemas. Para o TQC "as pessoas são inerentemente boas, e sentem satisfação por um bom trabalho realizado. Quando um problema ocorre, não existe um

⁷ *Total Quality Control*, cuja tradução literal é Controle da Qualidade Total.

culpado! Existem causas que devem ser buscadas por todas as pessoas da empresa, de forma voluntária”.

c) Padronização

A padronização é um elemento fundamental para o TQC. Ela compreende o registro da melhor prática efetivamente utilizada para execução de um processo; seu registro de forma clara e concisa; sua discussão com os envolvidos na operação do processo; a divulgação e o treinamento teórico-prático dos afetados; a auditoria pela chefia de seu cumprimento e, finalmente; a sua reavaliação periódica, visando adequá-la a mudanças técnicas no processo e/ou a melhorias do mesmo. Conforme será verificado no Capítulo 4, o BRDE possui tradição em normalização⁸, não em padronização, tal como é definido no TQC.

d) Gerenciamento pelas Diretrizes

O Gerenciamento pelas Diretrizes é composto pelo Gerenciamento Funcional e pelo Gerenciamento Interfuncional. O Gerenciamento da Rotina ou Funcional é efetuado no nível de setor ou gerência e compreende "a manutenção e melhoria contínua das operações do dia-a-dia de uma empresa". É a própria prática do controle da Qualidade. Perpassa todas as características da qualidade que tenham relação direta com as funções realizadas pelo setor ou gerência. Isto posto, a área de finanças, por exemplo, tem a responsabilidade do gerenciamento apenas das características da qualidade decorrentes da estrita atividade do setor.

O Gerenciamento Interfuncional, por outro lado, é efetuado em nível hierárquico mais elevado, pois é a expressão da coordenação dos esforços entre as diferentes gerências de uma mesma diretoria e entre as diferentes diretorias de uma mesma empresa. O Gerenciamento Interfuncional coordena e planeja globalmente. Não tem responsabilidade executiva, ou seja, a realização dos projetos e atividades por ele definidos são de responsabilidade da chefia direta da unidade onde o projeto deve ser implantado. O Gerenciamento Interfuncional atua visando melhorar algumas das características da qualidade: custo, entrega, qualidade, moral e segurança. Para o sucesso de seus objetivos, deve haver a soma dos esforços dos diversos departamentos

⁸ Usada com o sentido expresso no Apêndice VII de (Campos, 1992a), ou seja, de "regra, ... princípio, preceito, lei.", em oposição a padronização: " tudo que .. unifica e simplifica para o benefício das pessoas... é **consensado e pode ser alterado.**"

responsáveis por aspectos da característica da qualidade que se quer melhorar para a empresa como um todo. Por exemplo: quando se pretende melhorar o custo de um produto, provavelmente deverão ser envolvidos os departamentos de materiais, produção, recursos humanos, financeiro, e marketing.

e) Política de Recursos Humanos

Um dos pilares do TQC é a política de recursos humanos, a qual visa ao crescimento do ser humano. As idéias fundamentais são:

- "O TQC, [...], é a conjugação de métodos gerenciais que são difundidos a todas as pessoas da empresa com o *desenvolvimento de um clima que conduza à emoção pelo trabalho.*"
- "O TQC é baseado essencialmente num programa de educação e treinamento através do qual *todas* as pessoas da empresa devem mudar sua *maneira de pensar.*"
- "O TQC é um programa gerencial centrado nas pessoas e, portanto, é importante:
 - aprimorar o recrutamento e seleção, no sentido de se ter um quadro mínimo mas ótimo;
 - educar e treinar as pessoas de tal forma a transformá-las nas 'melhores do mundo' naquilo que fazem;
 - reter as pessoas nos quadros da empresa de tal forma que a empresa faça parte do projeto de vida de cada um;
 - criar condições para que cada empregado tenha orgulho de sua empresa e um forte desejo de lutar pelo seu futuro diante de quaisquer dificuldades".

"O conceito de crescimento do ser humano está baseado na intenção de que as pessoas devem fazer sempre serviços de valor agregado cada vez mais alto. Maior valor agregado para pessoas significa trabalho no qual se escreve, fala, ordena, mostra, instrui, etc., ao invés de mover, copiar, seguir, obedecer, etc.".

A educação e treinamento tem como objetivos imediatos:

- "a) desenvolver o raciocínio das pessoas;
- b) desenvolver a sensibilidade e a tenacidade para mudanças;
- c) desenvolver a consciência de que a empresa é sua." (Yamada, 1991 apud Campos, 1992a)

O treinamento deve ser sempre acompanhado da aplicação prática dos conhecimentos e habilidades adquiridos. Pode-se então dizer que o lema é "EDUCA - TREINA - FAZ". "Toda educação e treinamento [...] são de responsabilidade total da

chefia direta do empregado". O treinamento no próprio trabalho *on-the-job-training* corresponde a 75% da carga total e é de responsabilidade direta da chefia. "Decorrem do treinamento no trabalho a delegação, a formação de grupos para autodesenvolvimento (CCQ) e a rotação de cargos (polivalência)".

Integram também a política de recursos humanos as atividades de Círculos de Controle da Qualidade (CCQ), de reuniões-relâmpagos, os sistemas de sugestões e o programa 5S. O CCQ não deve ser visto como um mecanismo de produtividade, mas de motivação do ser humano. Deve ser implantado no ambiente do gerenciamento funcional (Rotina do Trabalho do dia-a-dia). A atividade de CCQ é uma das atividades integrantes de programas de melhoria. Aproveita o *know-how* e a inteligência do nível operacional no aperfeiçoamento dos processos.

As reuniões-relâmpagos devem ocorrer "entre operadores e seus supervisores no local de trabalho, em pé, antes do início de cada turno, nas segundas-feiras. Duram o mínimo de cinco e o máximo de dez minutos." Deve-se misturar as notícias boas às ruins.

O programa 5S deriva de cinco palavras japonesas que significam:

- arrumação;
- ordenação;
- limpeza;
- asseio;
- autodisciplina.

É um programa liderado pela alta administração e que deve basear-se em educação, treinamento e prática em grupo.

f) Implantação do TQC

Deve haver "uma compreensão clara da razão de se introduzir o Controle da Qualidade Total numa organização." (Mizumo, 1988 apud Campos, 1992, p.177.)

"A implantação de um programa de qualidade é um processo de aprendizado e, portanto, não deve ter regras muito rígidas, mas estar adaptada às necessidades, usos e costumes da empresa. Um programa de qualidade deve ser visto como um aperfeiçoamento do gerenciamento já existente."

Alguns pontos básicos para a implantação do TQC são:

- implantação de cima para baixo (*top-down*), e assistida pelo "Escritório do TQC";

- "é de *responsabilidade indelegável do Presidente* [...] Não adianta criar um 'departamento de qualidade' ou nomear um diretor como 'responsável'";
- como se trata de um processo de mudança comportamental está "baseada num *grande esforço de educação e treinamento*";
- "Nunca implante o TQC sem a orientação contínua de instituição qualificada e credenciada";
- é necessária a firme liderança das chefias;
- "É preciso tempo para conduzir mudanças (5 a 10 anos)";
- "Todos devem estar envolvidos. TODOS. Para isto é necessário Emoção. Reveja suas políticas de recursos humanos e proponha uma Visão de Futuro compartilhada por todos";
- "***A prática é a mãe das mudanças***"(grifo do autor).

Um plano de implantação deve ter, pelo menos, as seguintes grandes linhas:

- "Introdução da idéia na empresa";
- "Educação e treinamento para o TQC";
- "Plano de controle da implantação do TQC";
- "5S, padronização, Gerenciamento da Rotina, Garantia da Qualidade, Gerenciamento pelas Diretrizes e Crescimento do Ser Humano";
- "Auditoria do Presidente";
- "Certificação e Prêmios".

Como a implantação do TQC é um processo de mudança da maneira de pensar, necessita de uma forte carga de educação e treinamento em todos os níveis. Isto implica num processo de aprendizagem, e como conseqüência, o tempo de implantação, para os padrões ocidentais, é longo. "A experiência japonesa e do resto do mundo tem mostrado que é razoável esperar ter o plano todo implantado de 5 a 6 anos. A Rotina, inclusive padronização, pode ser implantada em toda a empresa num prazo de 2 a 3 anos com excelentes resultados".

2.3.1.5 As razões das falhas dos programas de Qualidade

Apesar das notícias de sua difusão por um número crescente de organizações, e do interesse dos administradores em usufruírem dos resultados econômicos e dos demais efeitos dos Programas de Gestão da Qualidade Total, "quando nos aproximamos mais das pessoas que fazem, ou deveriam fazer qualidade, nem sempre encontramos aquilo que lemos nos jornais e revistas." (Tolovi Jr., 1994).

Esse autor cita que Davis e Lawrence (1977) apontam que níveis crescentes de dificuldades surgem "ao se tentar transformar uma organização para incorporar ações 'matriciais', tão características dos programas de qualidade. Estas dificuldades estão na crescente ordem: estrutura, sistemas, comportamento e cultura."

As causas para o insucesso dos programas de qualidade, e suas interrelações, podem ser clara e sinteticamente sumariadas no diagrama da Figura 4:

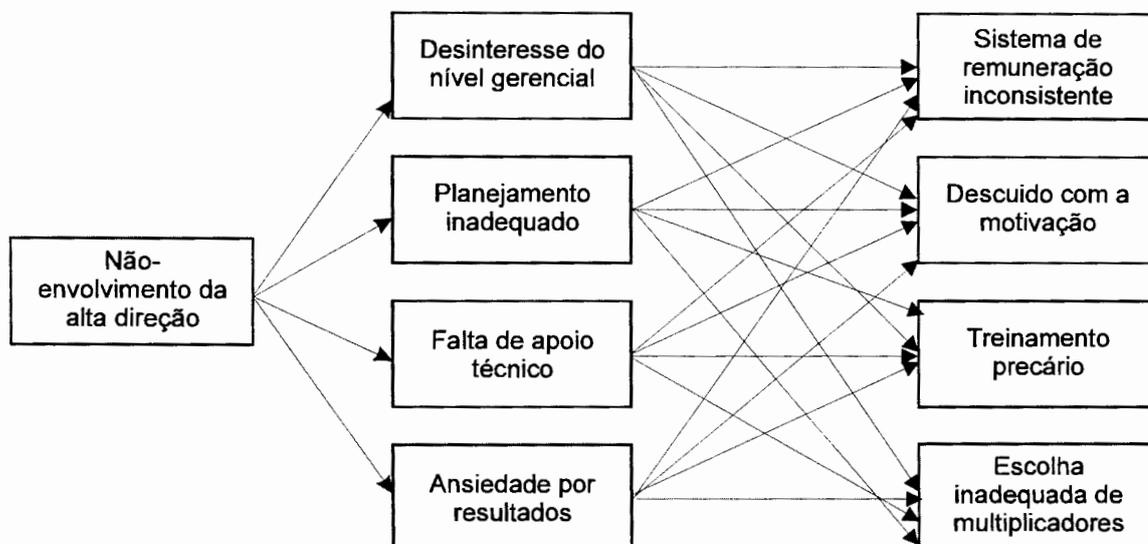


Figura 4 - Relações entre causas de insucesso de programas de qualidade
 Fonte: Tolovi Jr., 1994, p. 9

Verifica-se que Tolovi Jr. possui a mesma visão de Campos (1992b), Teboul (1991) e Denton (1990) quanto à posição fundamental que a liderança e o apoio da alta administração têm para o sucesso deste programa de mudança. "Mudanças comportamentais exigem alto esforço, dedicação e perseverança, e isto tem que vir do topo da organização." (Tolovi Jr., 1994).

A recente pesquisa "Indicadores da Qualidade e Produtividade no RS" (UFRGS, 1994), coordenada por Ruas, com dados de 120 empresas que possuem declaradamente em andamento Programas de Qualidade, corrobora as afirmativas de Tolovi Jr.

2.3.2 Aperfeiçoamento de Processos Empresariais (APE)

2.3.2.1 O que é um processo empresarial ?

Como já foi abordado anteriormente, um dos efeitos da Produção em Massa e da Organização Científica do Trabalho na organização da produção contemporânea, e que não se limitou ao chão de fábrica, foi a parcelização do trabalho e a especialização. Alcançou a maioria das atividades desempenhadas nas instituições, tanto públicas como privadas. O surgimento e a regulamentação, no Brasil, da maioria das profissões de nível superior, na forma como hoje são conhecidas - atribuições profissionais precisas e exclusivas - também é decorrente da Produção em Massa e da OCT.

Assim, também a forma de organizar o trabalho administrativo, em sentido amplo, seguiu os mesmos princípios. Pessoas, em geral com formação semelhante, foram agrupadas em centros "de conhecimentos e habilidades" (Harrington, 1993). Estes executam funções especializadas, por exemplo: contabilidade, planejamento, operações, compras e recursos humanos. Isso normalmente cria uma unidade "...eficaz, forte e confiante que funciona tão bem como um time..." na realização de suas funçõesⁱ. Os clientes - cidadãos e instituições - porém, apenas têm interesse em adquirir produtos e serviços; não o resultado, sem valor para eles, de funções administrativas. No entanto, os produtos e serviços, de uma forma geral, são resultantes de conjuntos de atividades estruturadas que se valem dos departamentos - centros de conhecimentos e habilidades - para a execução das etapas necessárias à sua obtenção. Vê-se então, que o que gera valor para os clientes são arranjos adequados de tarefas e atividades, executadas nos diversos departamentos funcionais.

Chega-se, então, ao conceito fundamental que vem permeando a maioria dos métodos que buscam melhorar, ou revolucionar, a produtividade e a eficácia da administração. Trata-se da idéia de **Processo**. Fundindo as definições de Davenport (1994), de Hammer e Champy (1994) e de Harrington (1993) **define-se Processo Empresarial** como: **"O conjunto de atividades estruturadas, com uma ou mais entradas, cuja realização conjunta resulta em uma saída de valor (positivo, ou negativo) para o cliente interno ou externo, consumindo recursos da organização e gerando um resultado concreto."** Exemplos: fornecimento de

ⁱ ibidem

recursos financeiros de longo prazo para investimento, recrutamento de recursos humanos, fornecimento de refeição em restaurante.

Há processos que se completam dentro de um departamento. Seria o caso da elaboração do Relatório Cadastral pelo Setor de Cadastro de um banco. Processos simples como este são em geral subprocessos de algo mais complexo, como o fornecimento de recursos para investimento. Este último é claramente um processo interfuncional. Isto é, para a sua realização concorrem diversas unidades funcionais. Os processos, geralmente, atravessam os diversos departamentos ou gerências, de forma que ninguém é o "dono" do mesmo (Harrington, 1993). Isto faz com que seja muito mais difícil otimizá-lo do que as atividades das unidades funcionais isoladamente. No entanto, a soma dos ótimos locais (unidades funcionais) não é um ótimo global (processo: que gera valor para o cliente) (Goldratt, 1986). Pensar a organização em termos de processos e não de unidades funcionais exige uma mudança cultural. Isto, porém, exige muito esforço e é difícil, pois, no entender do autor, a sociedade já incorporou a seus hábitos e costumes o princípio de que a crescente especialização e parcelização do trabalho, bem como sua realização em unidades funcionais, é a melhor forma de bem realizá-lo.

A relação entre processo, subprocesso, atividade e tarefa é mais facilmente entendida mediante o exame do esquema da Figura 5.

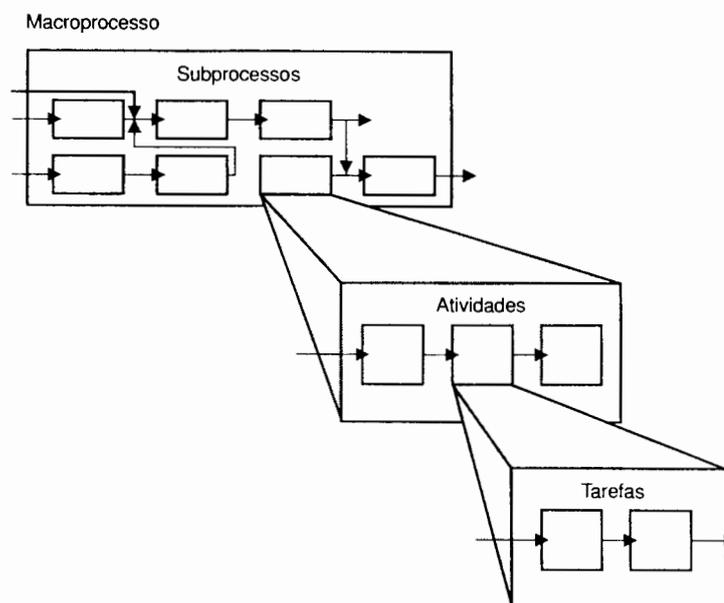


Figura 5 - Hierarquia do processo

Fonte: Harrington, 1993, p. 34

Harrington (1993, p.20.) demonstra com clareza como, devido ao descuido com o aperfeiçoamento dos processos, se dá a perda de eficácia nas organizações:

"À medida que as organizações cresceram, a responsabilidade pelos processos foi dividida entre muitos departamentos e novos controles foram criados, simultaneamente ao crescimento de pequenos impérios. Pequenas ilhas de burocracia começaram a se desenvolver. Uma assinatura foi substituída por duas, três, ou até quatro. A burocracia tornou-se a regra e não a exceção. Remendos foram colocados em cima de remendos. Ninguém realmente entendeu o que estava acontecendo, de maneira que ninguém podia auditar os processos empresariais para assegurar que eles estavam operando corretamente. Ao mesmo tempo, a atenção para com o cliente foi abandonada. A organização voltou-se para dentro e as pessoas não entendiam realmente o impacto de suas atividades no cliente externo."

2.3.2.2 Importância da visão de processos para o aumento da eficácia administrativa

Harrington (1993) cita a seguinte declaração do Dr. Deming:

"Eu estimo, baseado em minha experiência, que a maioria dos problemas e das possibilidades de aperfeiçoamento tem origem no sistema (processo), numa proporção em torno de 94 contra 6% oriundos de causas especiais."

Nos Estados Unidos, no período de 1978 a 1985, a produtividade das atividades de colarinho-branco: engenheiros, bancários, advogados e administradores - tipicamente parte de processos administrativos - reduziu-se em 6%, ao passo que, no mesmo período, a dos colarinho-azul (produção fabril) elevou-se em 21%.ⁱ

É possível admitir que algo semelhante tenha ocorrido no Brasil, pois a indústria, e nesta o chão de fábrica, saíram na frente na adoção de métodos gerenciais que visam ao aumento da qualidade e da produtividade.

2.3.2.3 O método para Aperfeiçoamento de Processos

Gonçalves (1994) ao classificar "as técnicas de intervenção no desempenho das empresas" apresenta três autores como cobrindo a técnica de intervenção gerencial chamada de aperfeiçoamento de processos: Harrington, Morris & Brandon, e Davenport (veja-se a Figura 9).

De acordo com o escopo da presente dissertação, optou-se por apresentar o método proposto por Harrington e por ele denominado de "Aperfeiçoamento de Processos Empresariais (APE)". É o que mais se aproxima do que foi utilizado no Programa de Melhoria do Processo Operacional - 1994 do BRDE, assunto a ser abordado no Capítulo 5. Trata-se de um método prescritivo, detalhado em minúcias, e que apresenta diversas

ⁱ ibidem

semelhanças com o método do TQC-japonês (Campos, 1992b). O método foi concebido para o uso em organizações de grande porte, inclusive com atuação internacional, e para aplicação simultânea em toda a empresa. Pode também ser utilizado em situações que exijam menor abrangência, como empresas de menor porte, ou em um processo apenas.

Em linhas gerais as principais etapas do método são:

1 - Preparação do ambiente para o início do Projeto de Aperfeiçoamento dos Processos Empresariais (APE);

2 - Formação e preparação das equipes interfuncionais que executarão o aperfeiçoamento dos diversos processos e, delimitação dos mesmos;

3 - Elaboração detalhada dos diversos tipos de fluxogramas que expressam os processos analisados;

4 - Levantamento detalhado de indicadores consistentes de custo, eficiência, eficácia, tempo de processamento e tempo de ciclo dos processos em análise;

5 - Aplicação criteriosa das ferramentas de aperfeiçoamento aos processos já perfeitamente conhecidos. Essas ferramentas, em número de 12, são agrupadas por Harrington sob o nome de *agilização dinâmica*;

6 - Projeto e condução de um sistema de monitoramento do processo já reformulado, incluindo os vários aspectos dos custos da falta de qualidade. Isto para possibilitar retroalimentação, correção e novos aperfeiçoamentos nos processos;

7 - Estabelecimento de marcos para a medição dos diversos estágios de aperfeiçoamento que os processos podem alcançar, bem como dos critérios para a mudança de um estágio a outro. Esta atividade é denominada de qualificação dos processos. Está incluído nesta etapa o estabelecimento de diferentes níveis de reconhecimento e de recompensa em função do marco atingido. Estes serão atribuídas, tanto individualmente aos membros das Equipes de Aperfeiçoamento de Processos que lograram elevar o nível do processo sob sua responsabilidade, quanto ao coletivo das Equipes;

8 - Utilização de *Benchmarking*⁹ para orientar o aperfeiçoamento dos processos. O *Benchmarking* é usado tanto para a avaliação de desempenho do processo em operação, quanto como referencial para seu aperfeiçoamento. É uma das ferramentas utilizadas para a qualificação dos processos descrita na etapa anterior.

As duas primeiras etapas do "Aperfeiçoamento de Processos Empresariais (APE)" estão sumariadas na Figura 6. Em seguimento, as fases serão detalhadas, para melhor compreensão do processo de sua implementação e verificação das semelhanças com o método do TQC-japonês.

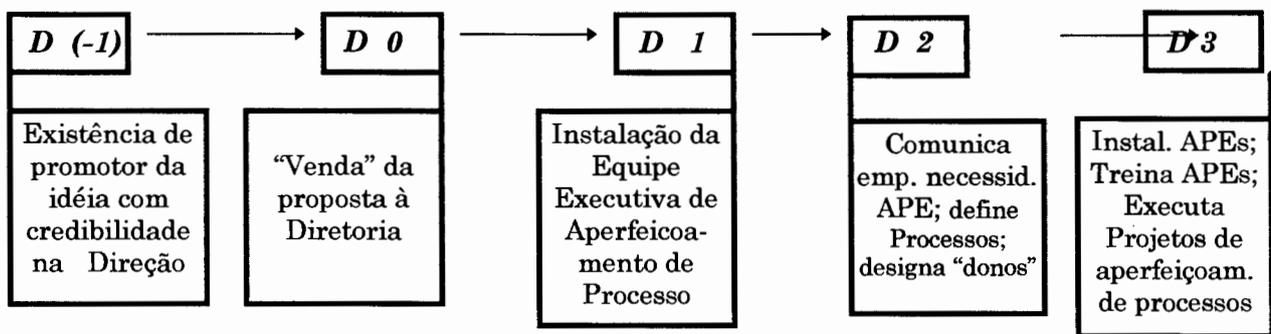


Figura 6 - Detalhamento da preparação do ambiente e da formação de equipes interfuncionais

O ponto inicial do Projeto, aquí denominado D (-1), é a existência de alguém, com acesso e credibilidade junto à alta administração, para "vender-lhe" a idéia, e que pode ser um funcionário ou um consultor. A venda do Projeto à alta administração ocorre em reunião com todos os seus membros (ponto D 0).

⁹ *Benchmarking* é a técnica que, a partir da identificação do melhor processo análogo ao em análise (por exemplo: contas a pagar, desenvolvimento de *software*, gestão de obras em local de difícil acesso), obtém dados e verifica como o mesmo é realizado. Os processos objeto de *Benchmarking* podem ocorrer, na mesma empresa, em empresas do mesmo segmento de atuação que a analisanda, na empresa com melhor desempenho internacional do mesmo segmento, ou na empresa com os melhores indicadores neste processo em particular (possivelmente atuando em outro segmento).

A próxima etapa, ponto D 1, compreende a formação da "Equipe Executiva de Aperfeiçoamento" (EEA) e a designação "do defensor (*czar*)" do "Aperfeiçoamento de Processos Empresariais (APE)".

A seguir, a EEA executa as seguintes tarefas (ponto D 2):

- comunica a toda a empresa a necessidade do APE;
- define os processos que devem ser aperfeiçoados;
- emite as diretrizes do APE;
- designa os "donos" dos processos - um para cada processo. O "dono" tem a atribuição de gerenciar as atividades necessárias ao aperfeiçoamento do processo sob sua responsabilidade. Isto inclui, entre outras obrigações, o delineamento inicial dos limites do processo, a negociação com os gerentes das unidades que contribuem para a realização do processo e a formação da "Equipe de Aperfeiçoamento do Processo (EAP)". Esta é composta por um membro de cada departamento que desempenhe "um papel importante no processo" e, preferencialmente por, pelo menos, um cliente e um ou mais fornecedores do processo. Estes últimos em atuação temporária;
- convoca as "Equipes de Aperfeiçoamento do Processo (EAPs)".

Então ocorre a instalação das Equipes de Aperfeiçoamento dos Processos (EAPs), seguindo-se o seu treinamento (ponto D 3). A partir daí as atividades a serem desenvolvidas encontram-se já sumariadas nos itens 3 a 8 da descrição das principais etapas do APE.

Uma visualização esquemática da hierarquização entre as várias equipes e o Defensor do APE é apresentada na Figura 7 página seguinte. O "dono" do processo, responsável por uma EAP, não aparece no esquema. As EADs (Equipes de Aperfeiçoamento do Departamento) e as ETs (Equipes-Tarefa) nem sempre são necessárias, ou utilizadas. Sua descrição por Harrington demonstra a capacidade do método ser usado em organizações muito grandes. Não serão detalhadas nesta dissertação, tendo em vista fugirem ao propósito do estudo.

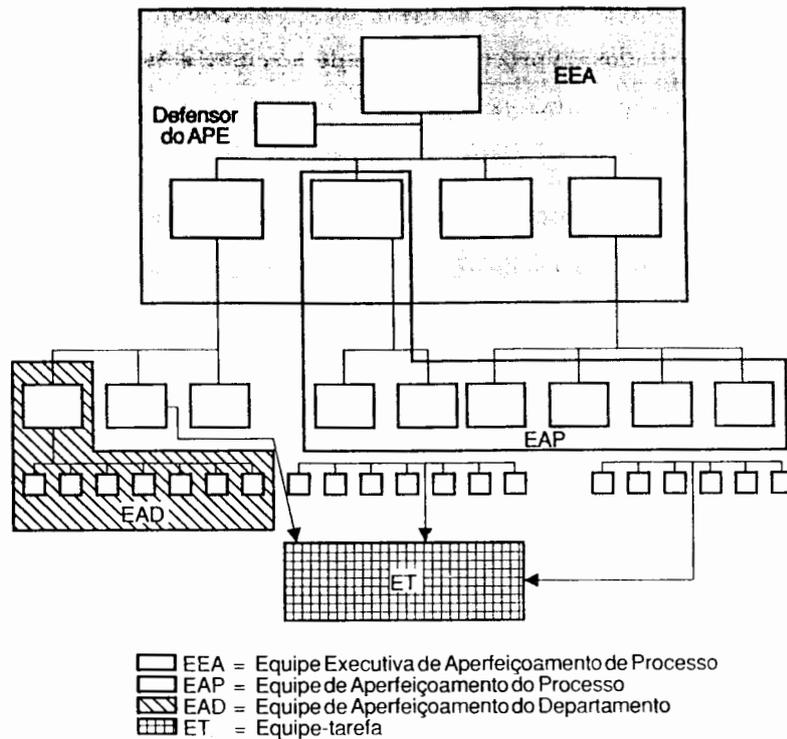


Figura 7 - Estrutura típica das equipes

Fonte: Harrington, 1994, p. 73

2.3.3 Reengenharia

2.3.3.1 O que significa Reengenharia ?

Este é um conceito bem recente. Foi cunhado por Michael Hammer em artigo na *Harvard Business Review* em 1990. Surgiu para o grande público em 1993, com o lançamento de dois livros nos EUA: "Reengenharia" de Hammer e Champy, e "Reengenharia de Processos" de Davenport, ambos traduzidos e publicados no país em 1994. O 1º já na 25ª edição brasileira e o 2º na 4ª (posição de dez/94), o que bem demonstra o interesse que a proposta tem causado. O artigo de Netz na revista Exame de 04 de agosto de 1993 foi pioneiro ao abordar o assunto no Brasil. A posição relativa da Reengenharia dentro das "abordagens existentes para melhoria organizacional e dos negócios" (Gonçalves, 1994) será apresentada no item 2.3.5.

A literatura sobre o assunto está em efervescência tanto no exterior como no Brasil. Aqui o tema tem sido também tratado em jornais de grande circulação como

Gazeta Mercantil (Veloso, 1994a), (Veloso, 1994b), (The Economist, in Gazeta , 1994) e Zero Hora (Prass, 1994).

Para Hammer e Champy (1994), Reengenharia é "o repensar fundamental e a reestruturação radical dos processos empresariais visando alcançar drásticas melhorias em indicadores críticos e contemporâneos de desempenho, tais como custos, qualidade, atendimento e velocidade." Davenport (1994) não apresenta uma definição acabada nem algo conceitualmente diverso do expresso por Hammer e Champy. Lembra, porém, a necessidade de criatividade. Já para Abreu (1994) Reengenharia é "a busca de uma nova forma de realizar um processo a partir de uma nova realidade tecnológica, para obter a performance 'máxima' pelo uso desta nova tecnologia." Esta última definição incorpora, na visão do autor, o cerne da base teórica que propõe para a Reengenharia: uma nova forma de pensar a organização do trabalho que tira proveito da nova base tecnológica decorrente do uso conjunto, e agora amplamente difundido, das telecomunicações, da informática e da miniaturização. Não encontraram-se outras definições que tenham algo a acrescentar.

As quatro palavras-chave da definição de Hammer e Champy (1994) são:

fundamental - A questão é primeiro determinar o que realmente precisa ser feito e só então "o como" fazê-lo. Trata-se de "ignorar o que existe" e ater-se ao que "deveria existir". Perguntas-chave: por que fazemos o que fazemos?, por que o fazemos desta forma?

radical - ir à raiz das coisas, reinventar a empresa, jogar fora o antigo. Conforme Hammer e Champy: "desconsiderar todas as estruturas e os procedimentos existentes e inventar formas completamente novas de realizar o trabalho."

processos - conjuntos de atividades estruturadas, com uma ou mais entradas, cuja realização conjunta resulta em uma saída de valor para o cliente interno ou externo, consumindo recursos da organização e gerando um resultado concreto. (Definição proposta pelo autor: veja 2.3.2.1 à página 34).

drástica - não interessam melhorias de 10%, mas "saltos quânticos de desempenho." Aplique Reengenharia apenas quando o objetivo for destruir o existente.

Para Hammer e Champy (1994), por dois séculos houve avanço na brilhante idéia de Adam Smith "de que o trabalho industrial deve ser decomposto em suas *tarefas* mais

simples e básicas." Entretanto, na era empresarial pós-industrial em que estamos entrando as empresas passarão a organizar suas atividades em torno da unificação de "... tarefas em *processos* empresariais coerentes."ⁱ. Abreu (1994) enfatiza que a forma de organização da produção atualmente dominante no Mundo, e amplamente disseminada por todo o tipo de atividade humana, decorre da estruturação efetuada no início do século XX a partir dos trabalhos de Taylor, Fayol, Ford e Sloan. Essa estruturação baseava-se no padrão tecnológico decorrente da Revolução Industrial, e sua introdução proporcionou, em relação ao sistema anterior, radicais mudanças nos processos existentes, com drásticas melhorias em indicadores críticos de desempenho. A seu modo foi também uma Reengenharia, *ibidem*. Agora, com a disponibilidade da nova base tecnológica, novo salto é possível e a forma de buscá-lo seria a Reengenharia.

Há dois enfoques básicos em Reengenharia: a de negócios e a de processos. A primeira visa discutir o próprio negócio, podendo inclusive modificá-lo radicalmente. A Reengenharia de Processos parte de que o negócio não está em discussão e sim os processos utilizados para realizá-lo (Gonçalves, 1994). Conforme Abreu (1994), a Reengenharia "orientada somente para o processo, não garante um melhor desempenho da organização, mas do processo, e, às vezes à custa do resto da organização." Entende-se que esta afirmação deve ser vista como uma afirmação conceitualmente correta. Não se pode, porém, esquecer que à medida em que é aumentada a amplitude de um processo de reengenharia, não só aumentam os custos, como os riscos. Além disto, uma Reengenharia do negócio pode levar à conclusão pelo abandono do negócio atual, com desinvestimento nem sempre fácil, ou passar para uma nova área onde não se possua as *core competences*¹⁰ necessárias.

As empresas internacionais de consultoria possuem nomes específicos para seus métodos de aplicação dos princípios da Reengenharia. Os "pacotes" disponíveis apresentam leves diferenças em função da estratégia, do escopo e da ênfase de cada empresa na abordagem do assunto (Gonçalves, 1994).

Em diversas publicações, nacionais ou internacionais, verificam-se declarações de entrevistados sobre Reengenharia, ou mesmo o uso do termo para ações como:

ⁱ *ibidem*

¹⁰ Expressão cunhada por Prahalad e Hamel (1990) para definir "os conhecimentos coletivos existentes na organização, especialmente como coordenar diversas habilidades produtivas e integrar os múltiplos ramos do fluxo tecnológico." (tradução do autor).

reestruturação organizacional ou societária; redução de efetivo e até mesmo simples reduções dos níveis hierárquicos (Velo, 1994b), (The Economist, 1994), (Netz, 1993). Isto ocorre inclusive em matérias onde são transcritas declarações de dirigentes ou funcionários de conhecidas empresas de consultoria internacionais e nacionais. Como exemplo, cite-se Uehara (1994), o qual relata que "Ricardo Zegaib, diretor de desenvolvimento da Gennari & Peartree diz que Reengenharia não apresenta novidade alguma, pois nada mais é do que a somatória de métodos já existentes no passado". Da mesma forma, Velo (1994b) relata que "Paul Pedersom, responsável mundial pela divisão Change Integration (marca registrada da Price, Waterhouse & Peat Co. para definir mudanças organizacionais) da Price Waterhouse dos EUA" informa que "78% entre as 500 maiores empresas listadas na revista Fortune e 68% das maiores companhias britânicas já se encontram em (ou terminaram) processos de Reengenharia. Mas destaca, essas companhias aplicam basicamente a Reengenharia para reduzir custos e não para aumentar receita". Não é razoável esperar que um número tão significativo de megaempresas esteja aplicando um conceito tão recente cujo resultado é uma radical mudança cultural e administrativa. É mais fácil interpretar que a colocação da palavra Reengenharia no questionário utilizado na pesquisa ocorreu sem uma definição de seu significado, o que permitiu a quem respondeu imaginar para a palavra o conteúdo que quisesse.

No entendimento do autor, isso demonstra a tentativa de apropriação de um nome novo e com apelo comercial para "vestir" com maior *glamour* as mais variadas ações de mudança administrativa, o que caracteriza desconhecimento ou má fé. Gonçalves (1994) comunga da mesma posição quanto à mistura de conceitos na literatura jornalística corrente. Motta (1994) vai mais além, comentando os livros recém publicados no Brasil que utilizam o termo Reengenharia no título:

"Esses livros trazem propostas de vigor, baseadas em conhecimentos atualizados, mas o termo *reengenharia* não lhes acrescenta nada em natureza e temas, a não ser uma atração mercadológica justificada pela onda do momento."

A observação do Quadro 1, comparando Melhoria de Processos com Reengenharia de Processos, complementar a compreensão do conceito. Deve-se ter em mente que, na visão de Gonçalves (1994), esses dois métodos ocupam os extremos do espectro dos métodos gerenciais de aperfeiçoamento empresariais por ele analisados.

Quadro 1 - Diferenças entre Melhoria Contínua e Reengenharia

Métodos	Melhoria Contínua	Reengenharia
Ponto de Vista	Atividades, etapas e fluxos	Processos de negócios
Argumento	É sempre possível fazer melhor	Às vezes é necessário começar de novo
Papel da Tecnologia	Auxiliar	Essencial
Drive Force	<i>Botton-up</i>	<i>Top-down</i>
Fonte do Resultado	A soma de numerosos pequenos esforços de aperfeiçoamento	Desenho radicalmente novo do trabalho
Grau de mudança	Incremental e contínua	Ordem de grandeza
Motivo para adoção	Reconhecimento da necessidade	Obrigatória para atingir resultados esperados
Abordagem	Evolutiva	Revolucionária
Estratégia	Novas soluções baseados nos processos atuais	Questionamento de todas as premissas
Esforço	Contínuo	Periódico
Organização	Modificada	Nova estrutura
Fonte da solução	Nível operacional	Grupo de alto nível
Principal impacto	Como fazer	O que fazer
Ponto de partida	Processo existente	Estaca zero
Grau de risco	Moderado	Alto
Habilitador principal	Controle estatístico	Tecnologia da Informação
Argumento de venda	Exigência para não ficar de fora	Diferencial competitivo

Fonte: Gonçalves, 1994, p. 28

2.3.3.2 Habilitadores da Reengenharia

A implementação da Reengenharia exige que se trabalhe simultaneamente com três habilitadores-chave. São eles: **tecnologia, informação e aspectos humanos/organizacionais**.

Segundo Hammer e Champy (1994) "As estruturas dos processos empresariais convencionais refletem as limitações das tecnologias pré-computador, nas quais seus projetos se baseiam." Vários estudos nos Estados Unidos mostraram que o simples investimento em informática não implicou em aumento de produtividade nas atividades de escritório na década de 80 (Davenport, 1994). O primeiro habilitador-chave proposto pela Reengenharia consiste em utilizar na plenitude os recursos da tecnologia da informação para dar às pessoas amplo e rápido acesso à informação, permitindo a organização do trabalho em torno dos processos (conjunto de atividades que geram valor para seus clientes) e de estruturas mais horizontais (redução dos níveis hierárquicos). Por tecnologia da informação - TI - entende-se a junção da informática (*hardware + software*) com as telecomunicações. O uso da TI conduz a mais autonomia decisória no âmbito da realização do trabalho pelos colaboradores.

Davenport (1994) aponta nove dimensões que a **tecnologia** da informação pode assumir na Reengenharia de processos. Candanedo (1994) sumaria, a seguir, o significado de cada uma dessas dimensões:

- "• *Automacional*: A utilização de sistemas especialistas e de apoio à decisão permitem a aglutinação de operações em um mesmo operador, eliminando etapas desnecessárias e reduzindo o tempo de processamento, assim como aumentando a integração entre etapas do processo;
- *Informacional*: A efetiva coleta e análise de informações acerca do processo, através de ferramentas ágeis e precisas de informação, permite uma compreensão ampla e profunda do processo, formando uma base de dados que suporte a otimização deste;
- *Seqüencial*: A possibilidade de compartilhamento de informações "on-line", e a agilização de tarefas decorrente de ferramentas de informática permitem que processos que anteriormente eram feitos seqüencialmente passem a ser feitos paralelamente ou em uma ordem mais lógica. A engenharia simultânea, por exemplo, ao se utilizar de um banco de dados e modificações de projeto compartilhado, possibilita uma redução drástica do tempo de projeto;
- *De Acompanhamento*: Com a utilização de sistemas interligados de acompanhamento dos diversos parâmetros do processo, de forma praticamente simultânea, permite uma visão instantânea da situação do processo, e uma conseqüente ação corretiva rápida e eficaz;
- *Analítica*: A disponibilidade de informações "on-line" do processo de forma compartilhada, aliada a sistemas especialistas e de apoio à decisão, permite uma análise mais detalhada das variáveis do processo, e leva a decisões mais condizentes com a estratégia da organização, de maneira rápida e acertada;

- *Geográfica:* A integração, via rede de comunicação de dados, de unidades geograficamente distantes da organização permite que se tenha uma estrutura fisicamente descentralizada com as vantagens de uma centralização das informações e decisões, reduzindo tempo gasto em trânsito e unificando as ações setoriais de acordo com a estratégia global de uma forma dinâmica e interligada;
- *Integrativa:* A característica de integração dos sistemas de informação corporativos e interligados torna possível gerenciar de forma sistêmica o processo, reunindo todas as informações necessárias em um único ponto de contato, avaliando sua eficiência global e controlando o processo como um todo;
- *Intelectual:* Outra característica importante para a reengenharia que a tecnologia da informação proporciona é a distribuição do conhecimento, anteriormente confinado, de cada empregado, para toda a organização, através de bancos de idéias e procedimentos compartilhados. Com isto, as soluções propostas por cada um podem ser analisadas e utilizadas por qualquer parte da empresa, reduzindo custos e tempo de gerenciamento;
- *Desintermediação:* Quanto mais etapas desnecessárias existirem entre o cliente e o processo, mais demorada e deformada é a interação entre ambos. As tecnologias de auto-serviço, no que se refere ao contato com o cliente, e a possibilidade de interação com um gerente de contato que domina o processo todo, tornam mais efetivo a atividade do contato, essencial para o sucesso do processo."

A transcrição abaixo - uma clara radiografia da gestão da informação numa empresa organizada funcionalmente - ilustra os problemas com o segundo habilitador: **informação**. O alí descrito se aplica, grosso modo, ao que foi encontrado nas diversas configurações da Área Operacional do BRDE.

"Quando se pretende ... migrar de uma visão funcional para uma de processo, a peça principal se refere à maneira como se dá o fluxo da informação na estrutura. Em uma estrutura funcional existe uma propriedade da informação, e esta só circula internamente ao departamento, que só a repassa por meio de relatórios burocráticos e rígidos, no formato e dimensão que lhe interessar. Além disso, a forma como a informação é levantada, tratada e apresentada obedece à visão estanque decorrente da estrutura funcional, não importando as necessidades dos outros departamentos nem as da organização como um todo. Neste tipo de visão, a informação torna-se um instrumento de poder, centrada e manipulada por alguns, para seu próprio benefício, em detrimento do sistema. Isto resulta em um fluxo de informação rígido, lento, verticalizado e ineficiente, reduzindo a produtividade e aumentando custos."(Candanedo, 1994).

Davenport (1994) cita estimativas de que 85% das informações usadas nas organizações e processos não sofrem manipulação pela tecnologia da informação. A relevância da gestão das informações é considerada estratégica por pouquíssimas empresas.

Garvin, citado por Davenport (1994), analisando a gestão das informações sobre qualidade na indústria americana de condicionadores de ar constatou que:

"os departamentos que se ocupam da qualidade nas melhores fábricas, não se distinguem por variáveis tradicionais como o tamanho privilegiado de suas instalações, o grande número de inspetores ou uma forma organizacional específica, pela capacidade de suspender ordens ou parar a linha de montagem, ou pelo alcance

dos testes de desempenho. Pelo contrário, eram notáveis pela eficiência na administração e acompanhamento da informação sobre qualidade."

A disponibilização da informação para o melhor acompanhamento do processo tem um bom exemplo na Toyota. Womack (1992) cita que: "Todas as informações - metas de produção diárias, unidades produzidas até aquele momento naquele dia, panes no equipamento, necessidade de trabalho extra - podem ser visualizadas em [...] mostradores eletrônicos iluminados, visíveis de todas as estações de trabalho."

O último habilitador-chave e o mais esquecido na divulgação pela grande imprensa no Brasil é a necessária mudança nas **relações de trabalho** e na forma organizacional. Segundo Hammer e Champy, (1994), estas passam a ser as seguintes:

- a unidade de trabalho muda, passando de departamento funcional para equipe de processo;
- o serviço das pessoas muda, passando de tarefas simples para trabalhos multidimensionais;
- os papéis das pessoas, antes definidos e controlados pelos gerentes, passam a ser estabelecidos pelas autogeridas equipes de processo. No âmbito de suas responsabilidades as mesmas possuem autonomia e autoridade;
- a preparação dos empregados para o serviço muda, deixando de ser por treinamento para ser por educação. O treinamento aumenta as habilidades e competência ensinando o "como" de um serviço. A educação aumenta a visão e compreensão; ensinando o "porquê";
- o enfoque das medidas de desempenho e da remuneração se altera, da atividade para o resultado;
- os critérios de promoção vertical consideram o domínio das habilidades exigidas pelo novo cargo como condição essencial para sua assunção, e não o desempenho individual na atividade atual;
- os valores, antes orientados em "atender o Chefe e não me intrometer no que não é da minha conta", passam a ser inspirados na satisfação do cliente e na contribuição para o desempenho da equipe;
- os gerentes mudam de supervisores para instrutores de seus times;
- as estruturas organizacionais mudam - de hierárquicas para achatadas (passando a ter menor importância);
- os executivos deixam de ser controladores de resultado para serem líderes. O sucesso do trabalho dependerá mais do que realizarem as equipes de processo

autogeridas e com poder de decisão do que da ação dos gerentes funcionais voltados às tarefas.

O "Losango do Sistema Empresarial" (Figura 8) demonstra as relações entre os aspectos humanos e organizacionais na Reengenharia.

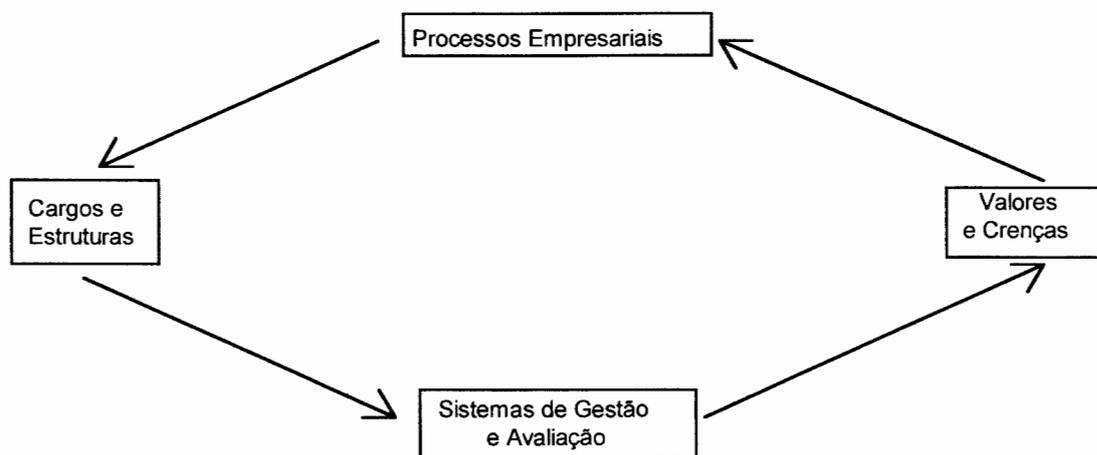


Figura 8 - Losango Empresarial
 Fonte: Hammer e Champy, 1994, p. 64

2.3.3.3 Método para a condução de projetos de Reengenharia

Por definição, a Reengenharia baseia-se na inovação radical, em contraposição à melhoria contínua (*kaizen*) (Candanedo, 1994). Conforme Gonçalves (1994), o livro de Hammer e Champy é, na verdade, um manifesto, preocupando-se em mostrar uma nova forma de enfrentar o desafio de proporcionar mais valor agregado aos clientes com menor consumo de recursos, em suma, de ser mais eficaz. Bertoni (1994) concorda pois declara: "...ele não se preocupa em elaborar conceitualmente o que deve ser feito, porém vai direto às soluções." Verifica-se assim que, ao contrário do TQC-japonês e da metodologia de aperfeiçoamento de processos de Harrington, não há uma metodologia fechada para a condução de projetos de Reengenharia.

2.3.3.4 As causas das falhas nos projetos de Reengenharia

Hammer e Champy, em seu livro "Reengenharia", estimam, de maneira não-científica, que de 50% a 70% das organizações que empreendem esforços de reengenharia não conseguem os resultados esperados. "The Economist" informa, com base estimativa amplamente citada, que 85% dos projetos de Reengenharia falham (The Economist, 1994). As causas mais comuns das falhas, na visão de Hammer e Champy, são:

- tentar consertar um processo em vez de mudá-lo;
- não enfocar os processos empresariais;
- ignorar na condução do projeto os aspectos adicionais necessários à redefinição dos processos, como: investimentos em suporte de Tecnologia da Informação, redefinição da autoridade gerencial, novas formas de relações trabalhistas, novo sistema de avaliação dos funcionários;
- negligenciar os valores e crenças individuais. A nova forma de trabalho exige mudança cultural. O comando tem que dar o exemplo e o estímulo para que aconteça;
- contentar-se com resultados de pequena monta;
- parar cedo demais;
- colocar restrições prévias à definição do problema e ao alcance do esforço de reengenharia;
- permitir que a atual cultura empresarial e atitudes gerenciais impeçam o início da Reengenharia;
- tentar empreender a Reengenharia de baixo para cima;
- designar alguém que não entende de Reengenharia para liderá-la;
- limitar os recursos dedicados à Reengenharia;
- negar à Reengenharia posição de destaque na agenda da empresa;
- dissipar a energia entre muitos projetos de Reengenharia;
- tentar aplicar a Reengenharia faltando dois anos para o Presidente se aposentar;
- não distinguir a reengenharia de outros programas de melhoria empresarial;
- concentrar-se exclusivamente no projeto;
- tentar aplicar a Reengenharia sem descontentar ninguém;
- retroceder ante a resistência das pessoas às mudanças da Reengenharia;
- estender excessivamente o esforço.

2.3.4 Análise comparativa dos três métodos de mudança descritos

Apresentam-se aqui observações e comparações sobre os três métodos anteriormente abordados.

Podem ser observadas as seguintes semelhanças entre o APE de Harrington (1993) e o método do TQC japonês (Campos, 1992b): o processo de decisão da implantação é *top-down*; os requisitos para, as funções do *czar* e as do Coordenador do

Escritório do TQC são similares; a composição e, em menor grau, as funções da Equipe Executiva de Aperfeiçoamento têm semelhança com as do Comitê de Implantação do TQC; há em ambos o uso de metodologias para aperfeiçoamento contínuo; a ênfase no levantamento de fatos e dados; idem quanto ao uso de pequenos grupos permanentes como instrumento para a melhoria; ambos requerem o envolvimento dos colaboradores no processo, e a duração dos projetos ou programas de melhoria é longa. Davenport (1994) também observa semelhanças do APE com a gestão da qualidade, pois afirma que a abordagem de Harrington está "alicerçada no gerenciamento da qualidade total (TQM)."

A diferença básica entre o APE e o TQC japonês consiste em que o primeiro ataca os processos empresariais, interfuncionais em geral, visando inicialmente a conhecê-los e padronizá-los (se ainda não o estiverem) para, imediatamente após, aperfeiçoá-los e, a seguir monitorá-los, incorporando procedimentos de melhoria contínua. O TQC japonês inicia pelo conhecimento e padronização das atividades e dos processos funcionais ("gerenciamento da rotina") e, atingido este objetivo, trata de incorporar melhorias aos mesmos. Só após essas metas terem sido atingidas é que inicia-se o gerenciamento das atividades interfuncionais. Este, no TQC japonês, é realizado pelos gerentes das unidades funcionais. No APE, diferentemente, o aperfeiçoamento de processos empresariais interfuncionais deve ser realizado por uma equipe de integrantes das unidades funcionais que tenham importância no processo, composta por especialistas "em seu conhecimento e experiência sobre as atividades específicas dos processos, executadas naquele departamento." (Harrington, 1993), e não pelos gerentes.

As duas metodologias já analisadas: APE e TQC possuem significativas diferenças em relação à Reengenharia. Ambas possuem metodologias e técnicas formalizadas. A Reengenharia não define metodologia, apenas princípios. O grande diferencial da Reengenharia é a ênfase em tirar proveito do novo patamar tecnológico, tanto em termos do uso intensivo da tecnologia da informação, quanto da forma de organizar, gerir e recompensar os colaboradores, como na obtenção e na forma de gerir a informação.

Outra diferença entre o TQC, o APE e a Reengenharia é o caráter radical desta última.

O habilitador-chave "aspectos humanos/ organizacionais" da Reengenharia possui muito em comum com o praticado pelo Sistema Toyota de Produção, como pode ser

verificado pela constatação de que em ambos os métodos: busca-se a multifuncionalidade; o trabalho é exercido em grupos autogeridos (células) com autonomia nos processos sob sua responsabilidade; a gerência transforma-se de controladora de resultados para treinadora de sua equipe; há simplificação nas estruturas hierárquicas e passa a ser estimulada a utilização plena das capacitações dos colaboradores, e não apenas as diretamente relacionadas com a execução da tarefa designada.

O APE e a Reengenharia possuem em comum o foco na identificação e modificação dos processos empresariais. No nível de execução do trabalho de redesenho, ou de melhoria do processo, a estruturação das pessoas envolvidas no APE e na Reengenharia é semelhante. Em ambos são formadas equipes com integrantes das unidades da estrutura funcional que conhecem o processo e que não estejam ocupando cargos gerenciais. A diferença é que na Reengenharia são agregados à equipe integrantes externos, sempre pessoas que estão fora do processo, o que é ainda mais recomendado naquelas empresas que estão praticando a Reengenharia pela primeira vez. Esses integrantes têm a função de contestar o *status-quo*, evitando a repetição do já estabelecido apenas com pequenas melhorias. Já no APE são incorporados, parcialmente às equipes, clientes e fornecedores do processo.

2.3.5 A posição do TQC, da APE e da Reengenharia entre os métodos gerenciais de aperfeiçoamento e/ou de reformulação empresariais: uma visão esquemática.

Encontram-se na literatura diversos métodos, técnicas e princípios para o aperfeiçoamento e/ou a reformulação dos processos empresariais e das próprias empresas. Todos visam à mudança organizacional tal como se define no item 2.2. Uma visão de conjunto dos mesmos, incluindo os métodos já apresentados em detalhe, complementa a análise dos três métodos descritos nesta dissertação. Neste aspecto, Gonçalves (1994) é bastante esclarecedor.

Esse autor agrupou as famílias de técnicas conhecidas em 6 classes:

- Melhoria contínua,
- *Total Quality Control*,
- Produtividade / Racionalização,
- Aperfeiçoamento de processo,
- Reengenharia de processo; e

- Reengenharia de negócio.

As famílias de técnicas foram ordenadas segundo a crescente radicalidade de sua intervenção nas organizações. A Figura 9, desenvolvida a partir do trabalho citado, apresenta aquelas técnicas ordenadas da esquerda para a direita segundo sua crescente abrangência, profundidade, radicalidade e risco. Assim, aquele autor entende que a família de técnicas menos abrangente e com menores riscos é a “Melhoria contínua”, ao passo que a mais radical, mais profunda e com maiores riscos é “Reengenharia do negócio”.

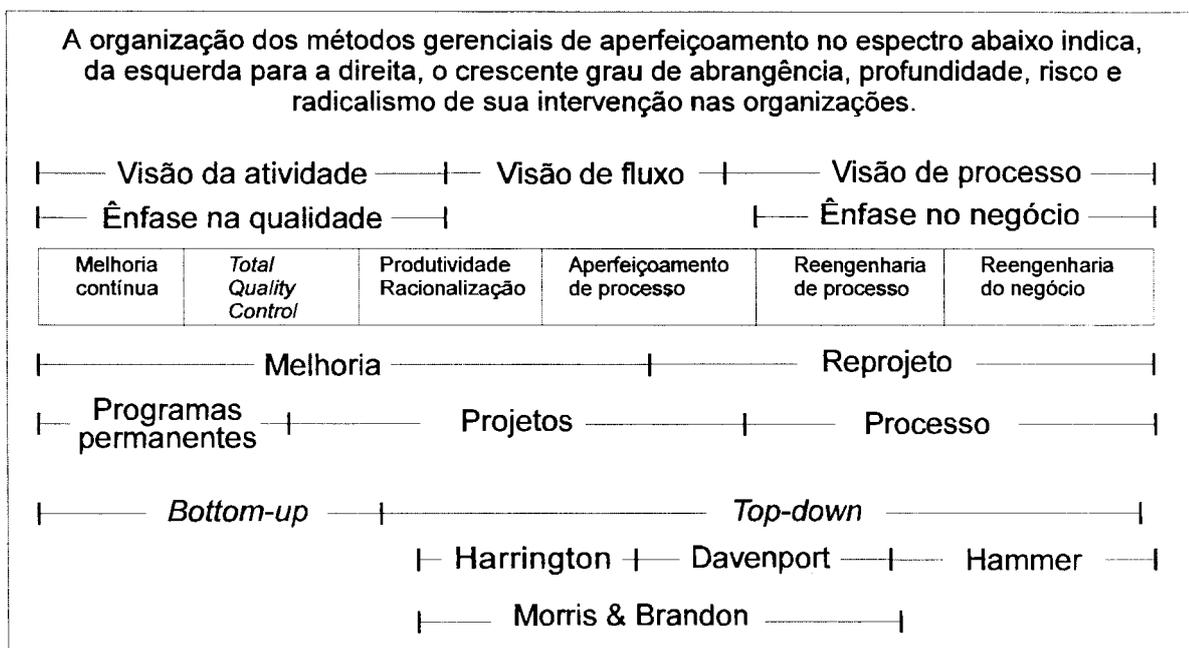


Figura 9 - Principais Métodos de Mudança Organizacional, escala da intervenção proporcionada e aspectos diferenciadores

Adaptação do autor a partir de Gonçalves, 1994, p. 26, 27

Verifica-se que Gonçalves (1994) enriqueceu a Figura 9 com outros níveis de análise:

- pode-se observar qual o tipo de visão cada família de técnicas enfatiza. Assim, a visão da atividade é a dominante em “Melhoria contínua” e “TQC”, e a de processo nas “Reengenharias”;

- a ênfase no negócio é extremamente significativa para a “Reengenharia do negócio”, sendo substituída pela ênfase na qualidade na “Melhoria contínua” e no “TQC”;

- a predominância de aspectos de melhoria vai-se reduzindo de “Melhoria contínua” a “Aperfeiçoamento de processo”, quando já divide com reprojeto o foco do trabalho. Este tem no reprojeto importância crescente no sentido da “Reengenharia do negócio”;

- os programas permanentes, básicos na “Melhoria contínua”, já têm menor relevância no “TQC”. A realização de projetos, fundamental para a família de técnicas “Produtividade/Racionalização”, é relevante no “Aperfeiçoamento de processo” e também no “TQC”. A ação no processo empresarial é o foco dos dois tipos de Reengenharia considerados;

- pode-se verificar como Gonçalves (1994) posiciona os autores que considera “mais importantes da reengenharia: Harrington (mais próximo das técnicas típicas de qualidade), Davenport (precursor da ‘nova reengenharia’ de processos), Hammer (o autor da proposta mais radical), Morris e Brandon (que propõem uma abordagem conciliadora)”.

3. O BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL - BRDE

A instituição objeto de estudo pertence a um tipo de organização que, em geral, é pouco conhecida. Há, inclusive, debate se instituições desta natureza deveriam ser classificadas como bancos, ou não (Zanatta, 1993). Assim, inicialmente, a função deste tipo de organização é contextualizada, havendo rápida menção ao cenário internacional. A evolução dos bancos de desenvolvimento em nosso país, juntamente com os principais marcos legais para sua atuação, é apresentada a seguir.

A maior parte do capítulo dedica-se a uma breve apresentação do BRDE. São abordados seus antecedentes, sua missão, a cronologia das principais fases da história do Banco e dos eventos tratados nesta dissertação, a evolução dos principais indicadores operacionais e a macroestrutura. Dois pontos são aprofundados em função do uso que se fará dos mesmos para a análise da evolução da organização da produção: a política de recursos humanos e as diversas estruturas organizacionais havidas durante o período objeto da dissertação.

3.1 O que faz um banco de desenvolvimento ?

Os bancos exercem no sistema financeiro função de intermediário. Devem alocar, eficientemente, nos clientes mais rentáveis mas com necessidades temporárias de recursos, os montantes captados nos superavitários (com sobras de caixa ou de recursos) (ABDE, 1994, p.39). O banco de desenvolvimento (BD), no entanto, não é uma instituição bancária típica. Trata-se de uma das formas de estruturação de organizações conhecidas genericamente como Instituições Financeiras de Desenvolvimento - IFDsⁱ. Examinando no âmbito internacional as formas de organização e as funções que lhes são atribuídas, inclusive nos países do Primeiro Mundo, pode ser verificado que se tratam de instituições públicas especializadas, voltadas a fomentar o desenvolvimento sócio-econômico dos estados nacionais ou regionais, seus proprietários, (ABDE, 1994), (BNDES, 1992) (Castro, 1993). De uma forma geral, este tipo de instituição possui sua fonte principal de recursos no orçamento fiscal e nos Fundos¹¹ parafiscais de longa maturação como a

ⁱ ibidem

¹¹ Os Fundos são "dinheiro carimbado", gíria usada para caracterizar o estabelecimento de regras para a aplicação de recursos públicos com finalidade específica. As regras são

previdência social ou Fundos, por exemplo, do tipo PIS-PASEP no Brasil; além do apoio suplementar de recursos de instituições multilaterais do ramo e do resultado de suas próprias operações (ABDE, 1994).

Os bancos comerciais atuam basicamente em operações de desconto, no curto ou curtíssimo prazo, resguardam-se de riscos elevados, visam à máxima rentabilidade dos seus ativos e incorporam na sua atividade "um componente regressivo na distribuição dos recursos, em função do tamanho das empresas." (ABDE, 1994, p.45). Em contraponto, os bancos de desenvolvimento realizam operações de longa maturação a taxas de juros inferiores às de mercado, voltadas prioritariamente para as pequenas e médias empresas ou para obras de infra-estrutura, "apoando preferencialmente, a implantação de novas unidades produtivas, com novos empresários, em regiões economicamente rarefeitas, sem tradição e portanto, com maior risco" (Zanatta, 1993).

No plano da teoria econômica o banco comercial atua, preferencialmente, na curva de demanda (financiando o consumo), e o banco de desenvolvimento, basicamente, na curva de oferta (financiando o investimento).

Este tipo de instituição financeira surgiu "no século passado, sendo que o *Crédit Mobilier*, criado na França em 1852, constitui-se no primeiro exemplo do gênero." (ABDE, 1994, p.49). Outros países criaram posteriormente instituições do gênero: o Japão em 1902; os Estados Unidos no início da década de 30; a Itália também nos anos 30; e o Reino Unido, em 1945.ⁱ O México foi o pioneiro entre os países em desenvolvimento criando, em 1934, a Nacional Financeira - NAFTINⁱⁱ. Hoje em dia, tanto a maioria dos países do Primeiro Mundo, como dos em desenvolvimento mantêm instituição(ões) para executar ações de Estado visando ao desenvolvimento. Dentre os demais países que também possuem BDs podem ser citados: Alemanha, Espanha, Coreia, Taiwan, Índia, Malásia, Peru e Indonésia. Ainda hoje nos EUA mais de 25% de todos os empréstimos são feitos com garantias do governo ou por intermédio das agências oficiais.ⁱⁱⁱ

estabelecidas pelo Legislativo, pelo Executivo, ou pela instituição gestora desta parcela de recurso público.

ⁱ ibidem, p.50.

ⁱⁱ ibidem, p.50.

ⁱⁱⁱ ibid., p.56.

A situação internacional atual apresenta alguns organismos multilaterais voltados ao fomento do desenvolvimento. O BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento - popularmente conhecido como Banco Mundial, e o BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento são os mais atuantes no Brasil.

É interessante notar que apesar da onda neoliberal em curso no Brasil, inclusive com a recente mudança de regras para permitir a aquisição de bancos públicos em liquidação por investidores estrangeiros, o próprio sistema bancário privado brasileiro não busca a eliminação, ou a aquisição dos bancos de desenvolvimento. Zanatta (1993) cita que no painel dedicado aos Bancos Oficiais, do Congresso da USP sobre Reforma do Sistema Financeiro Nacional, realizado em São Paulo de 11 a 13 de fevereiro de 1993, o Sr. Paulo Guilherme, representante da FEBRABAN¹², declarou que: "Neste assunto de hoje, **especificamente, falando em nome da FEBRABAN (grifo nosso)**, concordamos que a existência do banco de desenvolvimento é um caso à parte. ... **Os bancos de desenvolvimento, evidentemente, desempenham um papel que o banco privado não vai exercer nunca.**" (grifo nosso) Esta manifestação é coerente com o resultado de pesquisa de opinião conduzida no 2º semestre de 1994 nos três Estados da Região Sul com 220 empresários ou dirigentes de empresas de médio e grande porte (Segmento, 1994). À pergunta: "Se uma empresa quiser fazer, hoje, um investimento, qual destas opções utilizaria em 1º lugar?" responderam conforme a Tabela 1, a seguir:

Tabela 1- Fonte preferencial de recursos para investimento na Região Sul

FONTE PREFERENCIAL DE RECURSOS	%
Recursos Próprios	55,5
Banco de Desenvolvimento	41,8
Banco Privado	2,9
Não Respondeu	0,4

Fonte: Segmento Pesquisa, 1994 p. 26

¹² Federação Brasileira das Associações de Bancos, entidade representativa dos bancos com hegemonia dos privados

3.2 Bancos de Desenvolvimento no Brasil

Constata-se que o grande marco na política de fomento ao desenvolvimento nacional foi a criação, em 1952, do BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. À criação do BNDE seguiu-se a de outras IFDs. Num primeiro momento exclusivamente federais e, após, mesclando iniciativas federais, interestaduais e estaduais. Até 1977 priorizou-se a criação dos chamados bancos de desenvolvimento puros, isto é, os destinados exclusivamente a funções de IFD. Após esse período, em parte por pressões da área federal, passaram a ser criadas carteiras¹³ de desenvolvimento nos bancos comerciais estaduais. Houve, inclusive, casos de absorção do banco de desenvolvimento puro pelo banco comercial do mesmo Estado como o foram os casos de São Paulo e do Rio Grande do Sul.

Com funções também de banco comercial, mas vocacionados prioritariamente ao desenvolvimento regional, foram criados na esfera federal o BNB - Banco do Nordeste do Brasil S.A. (1952) e o BASA - Banco da Amazônia S.A. (1966). Na esfera estadual os pioneiros foram o BRDE - Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (1961) -, criado conjuntamente pelos três Estados meridionais do Brasil, o BDMG - Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A. (1962), e o DESENBANCO - Banco de Desenvolvimento da Bahia S.A. (1966) (ABDE, 1994).

Atualmente há em operação no Brasil cinco instituições financeiras federais de desenvolvimento, três de atuação nacional (BB, CEF e BNDES) e duas de atuação regional (BNB e BASA); uma regional com controle interestadual (BRDE); cinco estaduais puras (MG, BA, ES, RN e SC); e mais 17 bancos múltiplos estaduais que possuem carteiras de desenvolvimento. Há em processo de liquidação extrajudicial¹⁴ dez IFDs: uma federal (BNH) e nove estaduais¹⁵, sendo que cinco delas são bancos de desenvolvimento puros. Verifica-se, portanto, que a estrutura pública voltada ao suporte

¹³ A carteira é num banco algo semelhante ao que é a unidade estratégica de negócios num grupo econômico. Cabe à carteira conduzir os negócios do banco em relação a determinado segmento econômico, ou a determinado porte de clientes.

¹⁴ As instituições financeiras em situação de iliquidez não sofrem processo de falência com a mesma base legal e rito aplicado às sociedades mercantis. Nestes casos o Banco Central do Brasil tem a prerrogativa da instauração do processo denominado liquidação extrajudicial, bem como a da sua gestão. O processo, porém, é semelhante ao de falência e possui também a elaboração de Quadro Geral de Credores.

¹⁵ A posição é de março de 1995 e abrange os seguintes bancos: Banespa, Bemmat, Produban, Beron, Badep, Bandece, Badesp, BD-Rio e BD- Goiás.

financeiro ao desenvolvimento é ampla, envolve as esferas federal e estaduais e vem passando por uma crise, haja visto o número de instituições em liquidação e a absorção dos bancos de desenvolvimento puros pelos bancos múltiplos estaduais.

3.3 Aspectos institucionais dos bancos de desenvolvimento

O ordenamento legal básico ao qual estão sujeitos os bancos de desenvolvimento é formado pela Lei nº 4.595 de 31.12.64, conhecida como Lei da Reforma Bancária, e pelas Resoluções 394 e 1524 do Banco Central do Brasil - BACEN.

As operações¹⁶ dos BDs devem ser de médio e longo prazos (Art. 4º da Res. 394 do BACEN), ou seja, seu prazo mínimo é de 181 dias. Atualmente, mesmo com a Constituição Brasileira não discriminando para efeito de crédito nos organismos oficiais as empresas brasileiras em geral das de capital nacional, a Resolução 394 de 03 de novembro de 1976 do BACEN (artigo 19, inciso II) só permite aos Bancos de Desenvolvimento operar livremente com empresas cujo controle acionário e gerencial seja detido por pessoas físicas residentes e domiciliadas no Brasil. Assim, ficam vedadas as operações com empresas de controle estrangeiro. Excepcionalmente, mediante consulta caso a caso, alguma operação pode ser admitida. A operação com empresas públicas, importante no passado, hoje é cercada de uma série de mecanismos dificultadores, o que aliado à atual dificuldade financeira do setor público, fez com que essas operações reduzissem-se a montantes insignificantes.

No que se relaciona com os objetivos da presente dissertação é importante ter presente que todas as operações de apoio ao desenvolvimento de uma IFD, tanto sob a forma de banco puro, como de carteira devem, em qualquer situação, atender às exigências mínimas da Resolução BACEN nº 394 - Regulamento Anexo - artigo 14, § único, alíneas "a" a "h" (MNI¹⁷ 2.3.1.9), que diz:

"... os bancos de desenvolvimento devem efetuar adequada análise técnica, econômica, financeira e jurídica do projeto ou empreendimento a ser beneficiado,

¹⁶ Na terminologia dos bancos de desenvolvimento designa-se por operação a concretização de um apoio financeiro mediante a celebração de um contrato específico. Normalmente, a cada projeto de investimento corresponde um contrato. Projetos mais complexos muitas vezes necessitam de mais de um contrato em função da diversidade de Fundos que utilizam para sua concretização.

¹⁷ Manual de Normas e Instruções do Banco Central do Brasil, item 2.3.1.9. Este Manual é o regulamento operacional básico a que as instituições financeiras devem obedecer nas suas operações.

como medida preliminar à concessão de apoio financeiro. **As análises efetuadas devem evidenciar os seguintes requisitos mínimos:** existência de mercado para os bens e/ou serviços a serem produzidos; exeqüibilidade técnica do processo de produção e disponibilidade dos fatores necessários; rentabilidade operacional do empreendimento; viabilidade do esquema financeiro e segurança de disponibilidade dos demais recursos; capacidade de pagamento do beneficiário; garantias suficientes; capacidade empresarial do grupo empreendedor e ficha cadastral satisfatória."

Diferentemente, as operações de banco comercial, com menores prazos, maiores *spreads*¹⁸ e, em geral, com menores riscos sofrem menores exigências do BACEN. A exceção são as operações de repasses, quando as normas são iguais para todos os agentes.

Verificou-se que, apesar do caráter de interesse público, reconhecido nacional e internacionalmente a este tipo de organismo, no Brasil de hoje sua atuação dá-se em desvantagem em relação aos bancos privados, sendo esta, por si só, uma causa forte o suficiente para justificar o aperfeiçoamento de suas atividades operacionais.

3.4 Breve visão do BRDE

3.4.1 Antecedentes e constituição

Em 1961 foi criado o Sistema CODESUL-BRDE¹⁹, tendo como participantes os governos dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Foi uma resposta política desses três Estados à marginalização que sofriam com a concentração, particularmente em São Paulo, dos investimentos industriais decorrentes do Plano de Metas do governo Juscelino Kubtischek (Fonseca, 1988). Foi atribuído ao CODESUL elaborar o macroplanejamento e ao Banco, implementá-lo.

Buscavam-se instrumentos operacionais para propiciar ações dos Estados regionais visando à solução de estrangulamentos identificados: a carência na elaboração de projetos economicamente estruturantes para a Região e a dificuldade na obtenção de recursos financeiros em volume, prazos e custos compatíveis com as necessidades dos investimentos, basicamente, industriais e em infra-estrutura. O Convênio que deu

¹⁸ Diferença entre a remuneração paga pelo banco ao aplicador e a cobrada do tomador.

¹⁹ Conselho de Desenvolvimento do Extremo Sul - Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul

origem ao Sistema CODESUL-BRDE, celebrado entre os governos do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, no seu artigo 19, estabelece como áreas preferenciais para o BRDE atender com financiamento:

- a) investimentos de infra-estrutura de interesse regional;
- b) projetos especiais agropecuários, de colonização e de reforma agrária;
- c) a exploração de recursos minerais;
- d) o desenvolvimento industrial, investimentos na pequena e média empresa, a expansão e reequipamento das indústrias existentes, a instalação de novas indústrias, notadamente as que utilizem a matéria-prima local, e outras de caráter pioneiro;
- e) construção e a ampliação de armazéns, silos, matadouros e frigoríficos;
- f) a constituição e a ampliação de empresas para a exploração de serviços de utilidade pública;
- g) serviços de interesse regional." (BRDE, 1962)

3.4.2 Situação Jurídica, Missão e a Liquidação

Juridicamente, o BRDE nasceu e permanece como uma autarquia interestadual. O poder é paritário entre os três sócios. As decisões se dão por maioria, sendo que para as fundamentais os sócios costumam utilizar o consenso. Característica peculiar dos seus Atos Constitutivos²⁰ é a de que o patrimônio detido por um Estado não se comunica com o dos demais. Explicando: no BRDE não ocorre, como numa S.A., ou mesmo numa companhia limitada, de os lucros, ou as perdas, serem atribuídos igualmente a todos os sócios e na proporção que os mesmos detêm do Capital Social. No BRDE ao Capital integralizado por um Estado soma-se o resultado (positivo, ou negativo) da Agência existente na capital deste Estado membro.

Os diretores são nomeados, dois a dois, por Governador de Estado membro, totalizando seis integrantes na Diretoria. Apesar de possuírem mandato definido, os diretores podem ser demitidos a qualquer momento pelo Governador que os nomeou, o que, em geral, resulta em prazo médio de mandato inferior ao das gestões estaduais. Na gestão estadual de 91-94 passaram pelo BRDE 13 diretores, sendo 10 no período pós-extinção da Administração Especial. O Diretor-Presidente é indicado pelo Governador que preside naquele ano o CODESUL. Torna-se assim uma Presidência rotativa entre os Estados. O Diretor-Presidente não tem ingerência na indicação dos demais integrantes da Diretoria, possuindo, na prática, poderes mais limitados que os tradicionalmente

²⁰ Os Atos Constitutivos, no caso de uma autarquia, correspondem ao Estatuto Social de uma sociedade anônima, ou ao Contrato Social em uma companhia limitada.

emanados do título de Presidente. À exceção do período 92-94, a Presidência do BRDE tem tido, a partir de 1985, mandatos da ordem de 18 meses.

A Diretoria é, formalmente, centralizada, porém os diretores de Santa Catarina e do Paraná costumam estar na sede apenas dois dias por semana, em média. No período analisado, as decisões, inclusive as nomeações do 1º escalão, eram colegiadas. Esta situação vigiu a partir de 1993, após a alteração dos Atos Constitutivos (BRDE, 1992a), modificando-se com a troca de Diretoria (concluída em junho de 1995). Os fatos supra implicam, além da perda de continuidade administrativa, na necessidade de um consenso permanente para a execução de decisões que conduzam a mudanças de média ou grande complexidade e/ou prazo para realização. Qualquer dissensão que surja entre os Diretores após a decisão original ter sido tomada faz com que a implementação sofra percalços, ou seja abortada. Essa dissensão, muitas vezes é provocada por funcionários em desacordo com o assunto, sejam integrantes, ou não, da hierarquia. Desta forma, o descumprimento de uma ordem de Diretoria, revestida inclusive do peso formal de uma Resolução²¹, ou Portaria, pode deixar de implicar em ônus ao transgressor.

Até 1988 um dos dois Diretores nomeados pelos Governadores atuava como Diretor-Superintendente da Agência do respectivo Estado, tendo autonomia para indicar os cargos gerenciais da mesma e razoável autonomia de gestão nessa Agência.

A missão do Banco é "promover e liderar ações de fomento ao desenvolvimento econômico e social, apoiando ações governamentais e privadas em sua região de atuação, através de apoio técnico-institucional e de operações de crédito e financiamento de médio e longo prazos."(BRDE, 1994).

A crise de liquidez dos bancos públicos estaduais desencadeada com a liquidação de um banco público, no caso o PRODUBAN²² ao final de 1988, quando o mercado esperava que dificilmente isto viesse a ocorrer com esta classe de bancos, e o alto volume captado no mercado aberto²³ pelo BRDE provocou sua iliquidez e a posterior decretação de sua liquidação extrajudicial em março de 1989. Na ocasião a quase totalidade da captação de mercado aberto cobria a renovação de operações contratadas com os Estados membros no período 81-85.

²¹ Mais importante documento de caracter normativo emitido pela Diretoria do BRDE.

²² Banco do Estado de Alagoas.

²³ mediante CDBs - Certificados de Depósito Bancários.

Após um período inicial o regime de liquidação extrajudicial foi abrandado para o de administração especial temporária²⁴. Em 31 de janeiro de 1992 o BRDE, por ter recuperado liquidez e viabilidade, foi devolvido aos Estados membros e voltou a operar. Abordaremos em detalhe as condições operacionais da volta ao mercado no próximo Capítulo.

3.4.3 Cronologia do BRDE, com ênfase no período analisado

Para facilitar a compreensão da série de eventos, de várias naturezas, existentes no período examinado, bem como proporcionar uma visão panorâmica da evolução da instituição analisada até a fase inicial da dissertação, apresenta-se, na Figura 10, uma sintética cronologia da história do Banco. Os eventos mencionados restringem-se aos necessários ao entendimento dos temas abordados nesta dissertação.

A coluna central da Figura 10 é uma linha de tempo sem preocupação de obediência a uma escala gráfica definida. Os anos listados entre a fundação e 1988 espelham momentos de transição entre os distintos padrões da história do Banco. Foi necessário melhor detalhar o período coberto pela dissertação para situar com maior precisão os fatos analisados no presente trabalho.

A coluna da esquerda apresenta dois tipos de informação. Até 1988 mostra as principais fases da evolução da instituição (Fonseca, 1988). Após 1988, constam os eventos fundamentais da fase de mudanças que viveu o BRDE no período estudado.

Finalmente, na coluna da direita, constam as principais ações relacionadas à mudança, e com reflexo na Área Operacional. O último evento dessa coluna situa a avaliação de uma ação: o estágio correspondente à implantação do projeto de mudança objeto do Capítulo 5. Os eventos ali enumerados têm seu exame aprofundado em tópicos específicos, alguns ainda neste Capítulo, outros no próximo, e mais alguns no Capítulo 5. Vários eventos têm aspectos tratados em mais de um Capítulo. Um exame do Sumário permite a rápida localização dos tópicos onde estarão detalhados esses eventos. Apenas dois eventos não possuem tópicos onde são o objeto central. O primeiro é a grande reestruturação de 1975 (BRDE, 1975). Apesar de ter ocorrido muito antes do início do período de análise continuava, em suas linhas gerais, vigindo em 1988. Assim, lendo o

²⁴ Regime previsto pela legislação bancária onde ocorre uma administração conjunta entre os prepostos do Banco Central e os indicados pelos controladores.

tópico 3.4.7, pode-se ter noção de seus princípios. A implantação de Carteiras em 1988, por outro lado, é tratada em 3.4.7.1 e 4.2.1.

Fases e eventos		Datas	Mudanças, ou ações para mudança
	Fundação	1962	
	Implantação	1965	
	Consolidação	1970	
	Crescimento	1975	Grande Reestruturação
	Estabilização	1980	
		1988	Introdução de Carteiras (pré-célula)
Pe rí o do co ber to pela dis ser ta ção	Liquidação Extraordinária (BACEN)	03 / 89	
	Liquid. transformada em Regime de Administ. Especial Temporária - RAET (BACEN)	02 / 90	
		05 / 90	Reestruturação conduzida pelo BACEN
	Reabertura (Encerrado o RAET) = Adm. dos Estados	02 / 92	
		06 / 92	Reestruturação pela nova Administração
		03 / 93	Contratação da Bozz-Allen para conduzir projeto de mudança
		09 / 93	Implantação da reestruturação Booz-Allen
	Posse do Diretor que liderará Prog. Melh. Proc. Oper.: PMPO	12 / 94	
		01 / 94	Início Fase 1- PMPO
		05 / 94	Início Fase 2 - PMPO
	12 / 94	Aprovação da implantação do PMPO	
	Fase de substituição dos Diretores	1º Sem 95	
		10 / 95	Avaliação da implantação do PMPO

Figura 10 - Cronologia do BRDE, com ênfase no período analisado

3.4.4 Evolução dos principais indicadores operacionais

A seguir, são apresentados apenas indicadores que ajudam a esclarecer o objetivo da presente dissertação. Como esta cobre somente do final dos anos 80 a 1994, optou-se por apresentar dados do período de 1962 a 1988, apenas de cinco em cinco anos, para proporcionar uma noção da evolução da instituição até o período em análise. Os dados apresentados servirão para apoiar a análise da evolução da organização da produção do BRDE nos Capítulos 4 e 5.

Nas tabelas 2 e 3, a seguir, demonstra-se a evolução das aplicações e das fontes de recursos utilizadas em diversos momentos da existência do BRDE.

Tabela 2 - Contratações do BRDE em US\$ milhões constantes de dezembro de 1994 e nº de operações efetuadas

ANO	1963	1968	1973	1978	1983	1988	1992	1993	1994
Valor (US\$ 10 ⁶)	3,7	103,3	431,0	1.274,4	765,7	338,9	29,4	62,9	185,6
nº de operações	30	4.929	1.810	1.018	1.402	1.912	95	362	840
valor médio por operação: (US\$ 1000.00)	123,0	21,0	238,1	1.251,8	752,1	177,2	309,3	173,8	221,0

Fontes: até 1978: (BRDE, 1982); 1983 e 1988: Estudo das Contratações em US\$ elaborado pelo DEPLA; 1992, 1993 e 1994: Síntese de Informações Gerenciais de dezembro de cada ano.

Nota: Todos os valores em US\$, para efeito de uma melhor comparação, foram atualizados para o poder de compra do US\$ em dezembro de 1994. Isto é, os números são expressos em milhões de US\$ constantes de dezembro de 1994. Utilizaram-se na obtenção da variação dos índice de preços ao consumidor dos EUA: Brasil em Dados (1989) e BOLETIM BACEN (1995a e 1995b). Os dados foram atualizados da seguinte forma: anos de 63, 68, 73 e 78 foram inicialmente atualizados para julho de 1981 por BRDE (1982) usando o Índice Geral de Preços da Coluna 2 da Fundação Getúlio Vargas e, desta data até dezembro de 1994, pela variação do índice de preços ao consumidor dos EUA; os anos de 83 e 88 partem da soma das contratações já convertidas mensalmente em US\$ e atualizadas para dezembro de 1994; os de 92 e 93 partem da soma dos valores em US\$, calculados contrato a contrato na data de sua efetivação, e corrigindo-se os valores pela variação do índice de preços ao consumidor dos EUA até dezembro de 1994; o ano de 94 parte da mesma base de 92 e 93 e não sofre atualização.

Verifica-se na Tabela 2 que o ano com maior número de operações e menor valor médio foi 1968. Isto devido a 4.564 operações de crédito rural, na grande maioria operações com pequenos produtores, logo de montantes reduzidos. Em 1978 o BRDE, consorciado com outros bancos, participou de grandes operações de FINAME (Agência Especial de Financiamento Industrial) para a Portobrás e a Itaipu Binacional, o que

ocasionou, tanto o maior volume de aplicações do período analisado, como a maior média por operação. Significativa contribuição ao alto valor contratado em 1983 tiveram as operações de financiamento aos governos dos Estados membros com recursos captados no mercado de capitais. Todas estas explicações ficam corroboradas ao serem examinados os dados da Tabela 3, a seguir.

Tabela 3 - Origem dos recursos contratados pelo BRDE em %, inclusive operações de prestação de garantias

ANO	1963	1968	1973	1978	1983	1988	1992	1993	1994
REC. PRÓPRIOS	100,00	25,73	13,77	11,08	4,05	3,04	18,51	2,74	9,88
BNDE(S)	-	16,92	38,36	17,49	23,32	68,10	54,70	69,89	39,62
FINAME	-	17,60	6,66	51,90	15,50	19,48	14,33	19,49	46,86
BACEN	-	16,98	16,71	6,20	5,02	4,48	-	-	-
FINEP	-	-	3,37	3,88	0,80	1,26	8,11	7,14	0,82
BNH	-	-	1,69	5,07	-	-	-	-	-
CEF	-	-	12,43	0,35	-	-	-	-	-
B. BRASIL	-	14,61	0,85	0,08	0,01	-	-	-	-
CDB	-	-	-	0,42	40,33	0,69	-	-	-
Res. 63	-	-	-	2,99	4,87	1,25	4,35	-	-
OUTROS	-	8,18	6,16	0,54	6,10	1,70	-	0,74	2,82

Fontes: Fonseca, 1988 e Sínteses de Informações Gerenciais: 1988, 1992, 1993, e 1994.

O quadro sintético apresentado na Tabela 3 confirma que o BRDE iniciou operando com recursos próprios, passando a diversificar as fontes à medida do surgimento de alternativas de Fundos de longo prazo. O ano de 1978 foi o de maior diversidade. Verifica-se também o surgimento e o encerramento de fontes, como o B. Brasil, o BACEN, o BNH e a CEF.

Segundo Rumos (1994), o BRDE, da fundação até 1993, efetuou financiamentos totais de US\$ 13,5 bilhões, que proporcionaram a geração de mais de um milhão de postos de trabalho na Região Sul do Brasil. Neste período foram realizadas "mais de 30.000 operações de crédito, distribuídas em 63% para capital fixo, 34% para saneamento financeiro e 3% para capital de giro."ⁱ O setor privado tomou 89% do

ⁱ ibidem.

montante financeiro citado, e o setor público, juntamente com investimentos em infraestrutura, respondeu pelos restantes 11% (BRDE, 1991).

O patrimônio líquido do BRDE evoluiu no período abrangido pela dissertação conforme a Tabela 4, a seguir:

Tabela 4 - Evolução do patrimônio líquido do BRDE (1988 a 1994)

Em US\$ milhões constantes de dezembro de 1994					
ANO	1988	1991	1992	1993	1994
Patrim. Líquido	221,0	202,2	225,2	243,6	413,7

Fontes: Balanços do BRDE em 31.12 dos anos citados, convertidos pela cotação oficial do US\$ venda do fechamento nas mesmas datas. Valores atualizados com base na variação do índice de preços ao consumidor dos EUA entre as datas citadas e 31.12.94 (BACENb, 1995).

3.4.5 Política de recursos humanos

O Regulamento de Pessoal estabelece, desde a fundação, que a admissão de funcionários se dê mediante Concurso Público. Há poucas exceções a esta regra. Assim, a grande maioria dos funcionários são concursados e, após a Constituição de 1988, estáveis no serviço público aqueles que detinham 5 anos de serviço ininterrupto por ocasião da sua promulgação. Os últimos Concursos Públicos foram em 1978 (para nível superior e médio) e 1982 (restrito a pessoal para o CPD e para funções de apoio na Agência de Porto Alegre). Desde 1973 não são feitos concursos internos para ascensão funcional²⁵. Após a Constituição de 1988 os mesmos estão inclusive vedados.

Houve demissões e aposentadorias espontâneas no período de gestão pelo BACEN, o que reduziu o efetivo para 695 pessoas em dezembro de 1991 (Rumos, 1994). Em outubro de 1992 a Direção implementou uma política de redução de efetivo com o lançamento de Planos de Incentivo à demissão voluntária e à aposentadoria, o que resultou no desligamento de 118 funcionários.

Além de ter sido reduzido o efetivo, não houve renovação de quadros. Dessa forma, tanto o tempo de serviço dos funcionários é elevado, quanto também o é a idade

²⁵ Compreendia a passagem, por exemplo, da categoria de telefonista, ou de servente para Auxiliar Administrativo; ou desta última para a de Técnico.

média, que no quadro de nível superior era de 47 anos em dez/94; no de nível médio era de 41 anos. Poucos funcionários possuem cursos de Mestrado, de Doutorado, ou de especialização. A partir de 1993 houve maior apoio a iniciativas dos funcionários neste sentido. Sete cursaram ou estão cursando cursos de especialização ou de MBA (*Master in Business Administration*), dois de Mestrado e um o de Doutorado. A falta de renovação no quadro, sua idade média elevada, em especial, na categoria de nível superior, e a ainda pequena proporção de pessoal com pós-graduação são fatores favoráveis a manutenção do *status quo* e contrários à mudança, como já visto no item 2.2 do Capítulo 2.

Na Tabela 5 apresenta-se a evolução do efetivo de pessoal a serviço do BRDE.

Tabela 5 - Evolução do efetivo total de pessoal no BRDE

ANO	1963	1968	1973	1978	1983	1988	1992	1993	1994
Efetivo	61	233	301	732	820	823	678	564	518

Fontes: (BRDE, 1982), Relatórios Anuais de 1983, de 1988 e Síntese de Informações Gerenciais de dezembro de 1992, 1993 e 1994.

O exame da Tabela 5 permite verificar que ocorreu crescimento do efetivo, de forma acentuada, até 1978. Na década de 80 houve estabilização, seguida de uma contínua redução do quadro de pessoal após a Liquidação. O total em serviço em 1994 corresponde a 63% do existente em 1988.

Há basicamente três categorias funcionais no Banco: Técnicos em Desenvolvimento, Auxiliares Administrativos e Pessoal de Apoio. São Técnicos em Desenvolvimento (chamados internamente apenas de Técnicos) os funcionários que submeteram-se a concurso para o quadro de nível superior, qualquer que seja sua formação profissional. Auxiliares Administrativos são os funcionários que submeteram-se a concurso desta modalidade funcional e que possuíam escolaridade mínima de 2º grau completo quando foram admitidos. Executam atividades de secretaria, auxiliar de escritório e escriturário. Vários dos admitidos nessa categoria cursaram faculdade. Poucos já passaram para o quadro de Técnicos. O Pessoal de Apoio desempenha funções como motorista, telefonista, recepcionista, servente e assemelhados.

De uma forma geral, o BRDE só faz admissões no piso da carreira. A progressão na remuneração dá-se por merecimento e por antigüidade, sendo vedada a mudança de categoria funcional, exceto por Concurso Público. A admissão no piso da carreira também

é outra característica que o BRDE possui que é similar a muitas multinacionais e a diversas empresas japonesas.

A promoção por merecimento ocorre mediante avaliação pela chefia imediata e seleção dos indicados a promoção em Comitê. O intervalo mínimo entre cada promoção por merecimento é de dois anos. O número de promovidos está limitado ao percentual de promoções estabelecido pela Diretoria. Caso o funcionário não seja promovido no semestre em que concorreu, passa a participar no próximo. Os níveis de progressão são expressos em letras. A diferença entre a remuneração da letra "A" e da "O" (última letra) é de 174%.

A progressão salarial por antigüidade dá-se pelo acréscimo de um Adicional por Tempo de Serviço (ATS) ao salário básico, crescente em função do tempo de serviço. O percentual de ATS é elevado de dois em dois anos, até o máximo de 75%. Não há prêmios-produtividade ou gratificações a funcionários ou equipes com desempenho acima da média. Verifica-se que há pontos comuns com o Sistema Toyota de Produção.

Diferentemente da grande maioria dos Bancos, o BRDE, até junho de 1992, adotava o regime de 8 horas de trabalho, sem o pagamento de horas-extra. Em função disto, o desempenho de cargo de chefia não implicava o diferencial de remuneração oriundo do "comissionamento"²⁶, como nos demais bancos. O Adicional de Função (ADF) pago pelo BRDE era um valor fixo para cada cargo. Representava entre 5 e 15% do salário básico mais ATS do funcionário. Isto fazia com que a disputa por cargos fosse menos acirrada do que nos demais bancos, não havendo diferença de classe²⁷ entre chefias e Técnicos. Em junho de 1992 o regime de trabalho passou a ser de 6 horas. Algum tempo depois a maioria das chefias foi "comissionada".

A diferença de remuneração proporcionada pelo "comissionamento" fez surgir considerável mal-estar, pois, em geral, os que passaram a deter essas posições percebem em torno de 70% mais que o colega com mesmo tempo de casa ao qual chefiavam.

²⁶ Sistema definido em convenção trabalhista onde o funcionário designado para posição de chefia ou de responsabilidade passa a perceber um adicional de 55 % sobre o salário básico, por estar à disposição do empregador em regime de horário integral. Às vezes, além do comissionamento há uma gratificação de função.

²⁷ "Categoria de indivíduos fundada na importância ou dignidade dos seus empregos ou ocupações"(Dicionário, 1977, p. 429)

As mudanças nos integrantes da Diretoria, em geral a intervalos inferiores a 4 anos, costumam implicar a mudança dos detentores de cargos na hierarquia do BRDE. Como o funcionalismo é estável, um ex-Gerente Administrativo pode se tornar analista de crédito, ou um ex-Diretor passar a Técnico lotado na Gerência de Planejamento. Esse Técnico, numa próxima “dança das cadeiras”, pode vir a assumir novas funções de comando ou ser transferido de segmento estrutural²⁸. Isto possibilita a passagem de um funcionário por significativo número de funções ou cargos diferentes, ora em cargo gerencial, ora não, ora na Área Operacional, ora na administrativa, ora na auditoria, e assim por diante.

A cultura da instituição absorve essa situação, tornando o exercício formal do poder, expresso na relação chefe-subordinado, mais suave do que na tradição administrativa do sistema taylorista-fordista. Afinal, das “três prerrogativas fundamentais de um chefe: contratar o necessário, promover quem merece e demitir quem tem de ser demitido” (Madureira, 1995), o chefe no BRDE só possui, e de forma parcial, a de promover. Assim, o relacionamento entre os detentores dos diversos cargos e mesmo entre os funcionários torna-se muito dependente das redes de amizades e de influências. Isto cria coalizões entre indivíduos ou grupos e linhas paralelas de comunicação bastante fortes, chegando até a uma organização informal, mais forte do que nas empresas onde há maior rotatividade, assunto já bem estudado em Administração (Hall, 1984; Bowman e Asch, 1987; Krackhardt e Hanson, 1993).

3.4.6 Macroestrutura

A Figura 11 ilustra a hierarquização da estrutura do BRDE. O poder maior, é representado pelo CODESUL, composto pelos Governadores dos Estados membros. Subordinada ao CODESUL, há a Junta de Administração, com poderes semelhantes aos dos Conselhos de Administração das sociedades anônimas, exceto os de nomear os diretores e aprovar o orçamento. A seguir vem a Diretoria, responsável pela condução das atividades. Subordinada diretamente a Diretoria há a Direção Geral que normaliza a atuação das Agências.

²⁸ Considera-se segmento estrutural uma unidade da organização definida explicitamente no organograma. Pode possuir outros segmentos subordinados ou não.

O Banco divide-se formalmente em quatro Dependências ou unidades: Agências de Porto Alegre (AGPOA), Florianópolis (AGFLO), Curitiba (AGCUR) e Direção Geral (DIGER, antigamente Administração Geral - ADGER). Esta última, localizada em Porto Alegre, abrange a Diretoria e suas atividades de apoio, além de órgãos normativos, de coordenação e de relacionamento com outras instituições.

Às Agências cabem as atividades-fim do Banco nos Estados onde estão sediadas. A divisão em Agências caracteriza uma organização funcional por mercado de natureza geográfica (Stoner, 1985 p.181,193). As três Agências tiveram ao longo dos últimos 20 anos estruturas organizacionais praticamente iguais.

Esta macroestrutura permaneceu constante por todo o período tratado nesta dissertação.

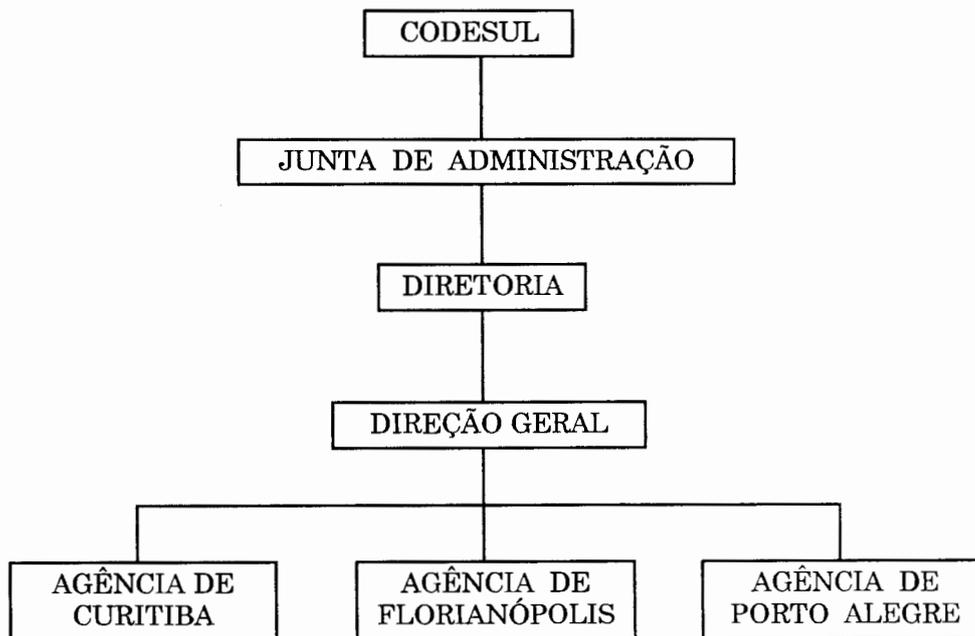


Figura 11 - Macroestrutura do BRDE

3.4.7 Estruturas organizacionais

Apresentar-se-á, sumariamente, apenas as estruturas organizacionais necessárias à compreensão da evolução da organização da produção no período analisado, e com ênfase nos segmentos estruturais operacionais. Estes serão mais aprofundados nos itens 4.2.1, 4.3.2, 4.4.1 e 4.5.3.

Assim, iniciar-se-á pela caracterização da estrutura vigente no final da década de 80. Esta, com pequenas adaptações, era decorrente de uma importante reestruturação feita pelo Banco em 1975 (BRDE, 1975).

A evolução histórica da instituição mostra que o trabalho sempre foi organizado em quatro grandes segmentos: o administrativo, o financeiro, o operacional e o de planejamento. Cabia ao administrativo cuidar do suprimento de materiais, dos recursos humanos, do CPD, da zeladoria, da manutenção e dos serviços de apoio. Ao financeiro, a escrituração contábil, a gestão financeira e o controle das operações passivas. O operacional tratava das operações ativas, compreendendo a obtenção de recursos, a captação de clientes, o exame do risco das operações, sua formalização, contratação e a fiscalização da aplicação dos recursos. O planejamento cuidava do orçamento e das informações estatísticas para uso interno e externo, bem como da elaboração de estudos setoriais, de viabilidade, da coleta, armazenamento e difusão de informações de interesse do Banco, e da elaboração de programas de investimento.

3.4.7.1 Situação no final da década de 80

No final da década de 80 havia, na esfera da ADGER (Figura 12), uma Coordenação de Operações (COPER), uma Coordenação de Planejamento (COPLAN), uma Coordenação Financeira (COFIN) e uma Coordenação Administrativa (CORAD). Havia, também as funções *staff* do Diretor-Presidente: Consultoria Jurídica (CONJUR), Assessoria de Comunicação Social (AGECOM), Gabinete da Presidência (GAPRE) e Auditoria Interna (AUDIN). A Representação Externa (RE) compreendia o escritório do BRDE no Rio de Janeiro, responsável por agilizar o relacionamento operacional e financeiro com os órgãos financiadores sediados naquela cidade.

Nas Agências (Figura 13) a divisão do trabalho era funcional e especializada. Havia quatro Gerências: administrativa, financeira, de planejamento e operacional, além de cargos *staff* do Diretor-Superintendente da Agência. À Gerência de Operações (GO) subordinavam-se as Áreas de Operações Industriais (AOI), Rurais (AOR) Comércio, Infra-Estrutura e Serviços (AOCIS), e a destinada ao Acompanhamento e Assistência aos Mutuários (ACAM), além do Setor de Contratação (SC) voltado para os serviços jurídicos relacionados com a contratação das operações, e do Setor de Relações Empresariais (SRE) com a função de promoção, captação e orientação de potenciais clientes visando à geração de novos negócios.

No decorrer de 1988 ocorreu uma importante transformação na organização do trabalho operacional nas Agências. Foram criadas carteiras²⁹ subordinadas à Gerência Operacional. A carteira cobria as atividades de análise de operações, contratação, liberação e fiscalização das operações normais, bem como o acompanhamento das operações em curso anormal num primeiro estágio. Esta nova proposta, porém, não chegou a sedimentar pois poucos meses após sua implantação iniciou a crise de liquidez que levaria a liquidação extrajudicial do BRDE no início de março de 1989.

²⁹ Vide conceituação na nota de rodapé 13 à pág. 57

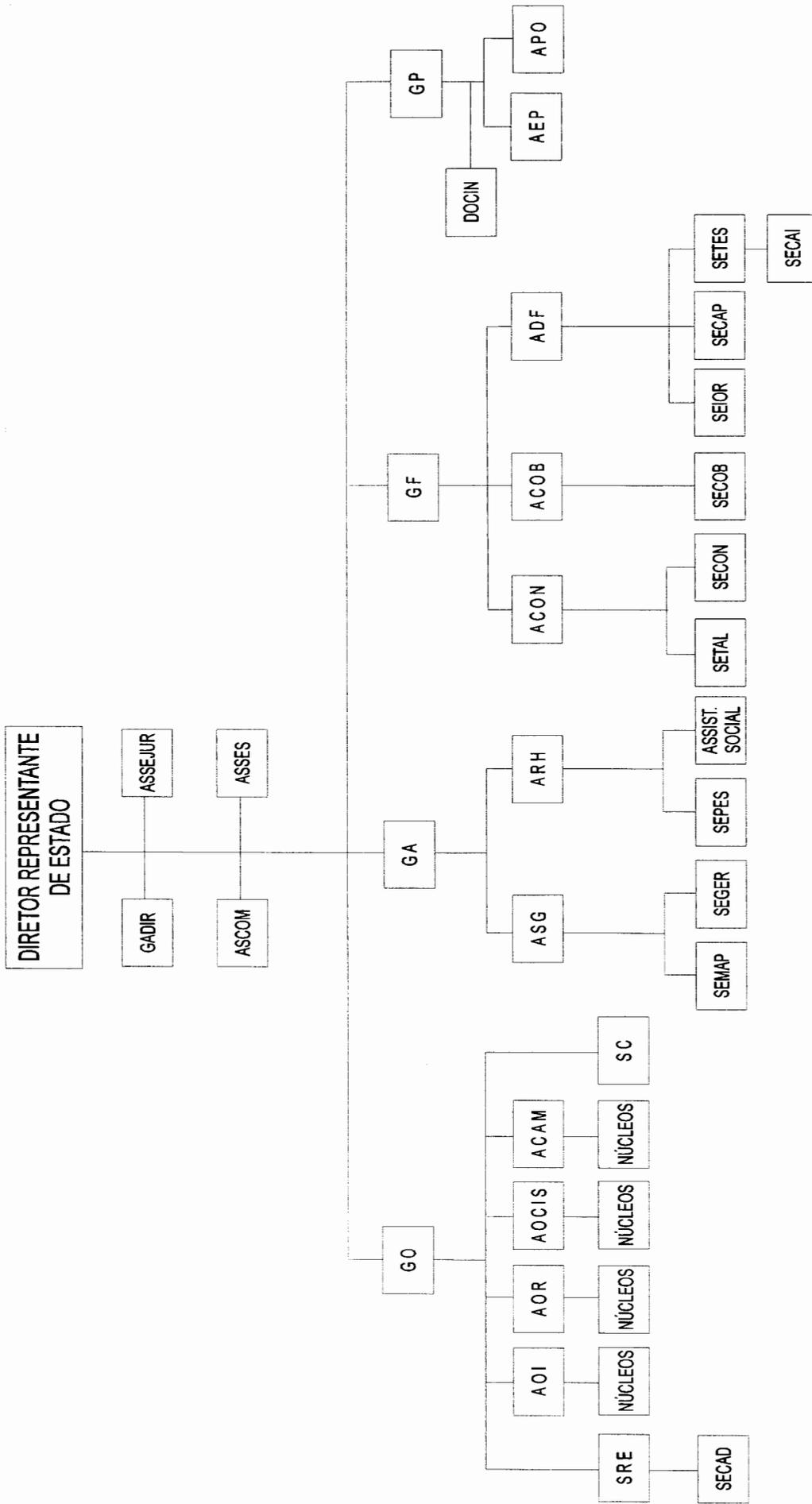


Figura 13 - Estrutura Organizacional das Agências do BRDE em 1988

3.4.7.2 O período da Liquidação, da Administração Especial e a Reabertura

Na fase da Liquidação (03/89 a 02/90) foi mantida a estrutura existente, fato irrelevante frente a situação de Liquidação. Quando a Liquidação foi transformada em Administração Especial Temporária, os prepostos do BACEN definiram uma nova estrutura, a qual, aprovada em 17 de maio de 1990, vigiu até junho de 1992 (Figura 14). Essa estrutura colocava os dois Diretores de Operações, nomeados pelos Governadores, subordinados a um Vice-Presidente funcionário do BACEN. Foi uma forma encontrada pelo BACEN de limitar e controlar a atuação dos Diretores indicados pelos governos estaduais. Um dos Diretores respondia pela Diretoria de Operações e o outro pela de Operações Especiais. À Diretoria de Operações competiam os negócios considerados de rotina, ou seja, os realizados com recursos das fontes repassadoras normais e para clientes privados. Ao Diretor de Operações Especiais estava designado tratar das operações com os governos estaduais e federal e com suas empresas; dos projetos e programas com recursos internacionais, dos investimentos fora da Região Sul do Brasil; dos investimentos que, pela localização, porte ou outro fator, necessitassem de consórcio entre as Agências do Banco, das operações de *lease-back*³⁰ e das com o mercado de capitais. A cada Diretor de Operações estava vinculado um Departamento, situado na DAGER.

As Superintendências de Operações, em número de duas em cada Agência, estavam vinculadas ao Departamento de Operações e organizadas sob a forma de Carteira. Cada Superintendência contava com um Superintendente Adjunto. Em cada Agência havia uma "Controladoria", termo usado para uma unidade, centralizada em termos de Agência, que se ocupava de apoio administrativo, dos arquivos e dos

³⁰ Trata-se de um tipo particular de arrendamento mercantil onde os bens objeto da operação já pertencem ao ativo imobilizado da empresa que faz o *leasing*, ou arrendamento. Em geral os bens objeto do *lease-back* são imóveis. O arrendamento mercantil é a operação financeira de compra de bens pela instituição financeira e concomitante contrato de aluguel com prévia especificação do valor da opção de recompra do bem pelo arrendatário ao final do contrato. É uma expressão inglesa que não possui equivalente em uso no Brasil.

controles operacionais. Este segmento organizacional não aparece no organograma da Figura 14. Também foram criados sete Comitês, os quais serviam de instância colegiada intermediária para revisão e análise dos assuntos a eles cometidos. Os Comitês cobriam os seguintes assuntos: Avaliação de Garantias, Operações, Recuperação de Créditos, Assuntos Administrativos, Sistemas e Questões Financeiras. O Comitê de Operações tinha delegação para indeferir operações (BRDE, 1990).

3.4.7.3 A reestruturação feita pela administração após a Reabertura

Em junho de 1992, quatro meses após o reinício das atividades, foi efetuada uma importante reestruturação. O organograma aprovado (Figura 15) espelha a estrutura politicamente possível à luz das forças internas. Continha como filosofia básica: "a) centralização de decisões na Diretoria; b) Diretores por função, com atribuições específicas; c) Supervisão da Unidade de cada Estado por Diretor indicado pelo respectivo Governador." (BRDE, 1992a). Assim, ampliou-se em muito a estrutura na Direção Geral (DIGER) e criou-se uma vinculação matricial das unidades organizacionais existentes em cada Estado a Diretores específicos que passaram a acumular esta tarefa com uma função especializada. Por exemplo: o Diretor que supervisionava a Agência de Curitiba também era Diretor de Planejamento. Desta forma as Superintendências de Operações nas Agências estavam subordinadas aos respectivos Departamentos na DIGER, que eram por sua vez supervisionados por um Diretor funcional específico, mas também estavam diretamente sob a supervisão do Diretor da Agência, que decidia sobre a nomeação dos ocupantes dos cargos no nível da Agência.

Permaneceram dois Diretores e dois Departamentos de Operações na esfera da DIGER, e duas Superintendências de Operações nas Agências. Agora, porém, cada Departamento de Operações passava a supervisionar uma das Superintendências (antes as duas vinculavam-se ao Departamento de Operações). Na prática, uma Diretoria ficou respondendo pelas operações com indústria e setor terciário e a outra com as atividades rural e agro-industrial. Nas Superintendências foram recriadas as Gerências de Carteira. Também foram recriadas as Controlodarias, porém com o nome de Setores de Controle e Apoio operacional (SAOPE)ⁱ.

ⁱ ibidem.

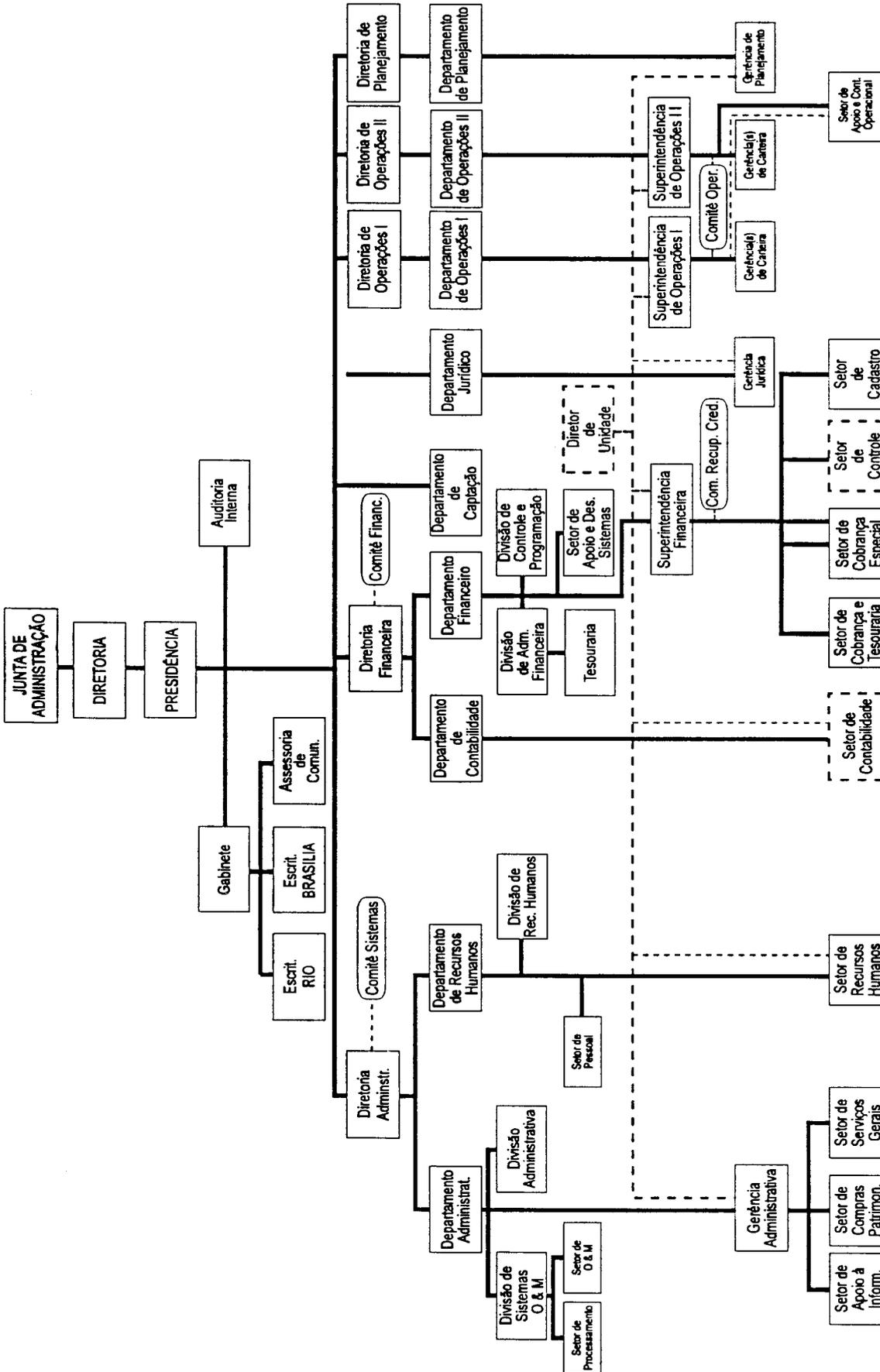


Figura 15 - A Estrutura Organizacional implantada em junho / 92

Em outubro de 1992 os Governadores assinaram a nova redação dos Atos Constitutivos do Sistema CODESUL/BRDE. No âmbito do presente trabalho, interessa saber que houve significativa mudança na estrutura superior. O artigo 38 estabelece:

" - A Diretoria do BRDI³¹ é um órgão de gestão unificada, integrada e centralizada, incumbida da realização dos objetivos e da prática de atos necessários ao regular funcionamento do BRDI.

Parágrafo-único. É expressamente vedada a autonomia das Unidades estaduais do BRDI, quer do ponto de vista operacional e financeiro, quer do ponto de vista administrativo e de planejamento." (BRDE, 1992b)

3.4.7.4 A estrutura definida sob orientação da Booz-Allen

Em março de 1993 foi contratada a empresa de consultoria Booz-Allen & Hamilton (BAH) para elaborar estudo sobre o posicionamento estratégico recomendado para o Banco e sobre a Estrutura Organizacional que deveria proporcionar suporte a sua implementação. Será abordada aqui a estrutura proposta para as atividades operacionais. Maiores detalhes sobre o tema serão apresentados no item 4.4.10.

De uma forma geral, a proposta sugerida pela consultora para alteração da Estrutura Organizacional, e aprovada pela Diretoria do BRDE, era revolucionária. Em setembro de 1993 foi publicada a Resolução 1660 explicitando-a. Foram criadas seis Superintendências: três funcionais e uma para cada Agência. Em função *staff*, vinculada ao Comitê Diretivo, estava o Comitê de Crédito e Cobrança (CREDI). Em cada Agência foi criada uma única Gerência de Operações (GEOPE). Os cargos de chefia, considerando a totalidade do Banco, foram reduzidos de 106 para 46 (BRDE, 1994e, p.19). Assim, deixou-se de ter dois Diretores de Operações, dois Departamentos, seis Superintendências, diversas Carteiras e setores de apoio. Para as atividades operacionais tudo ficou reduzido a quatro unidades: CREDI e mais 3 GEOPEs. Esta nova estrutura está expressa na Figura 16.

³¹ Na época era intenção alterar o nome da instituição para Banco Regional de Desenvolvimento e Integração.

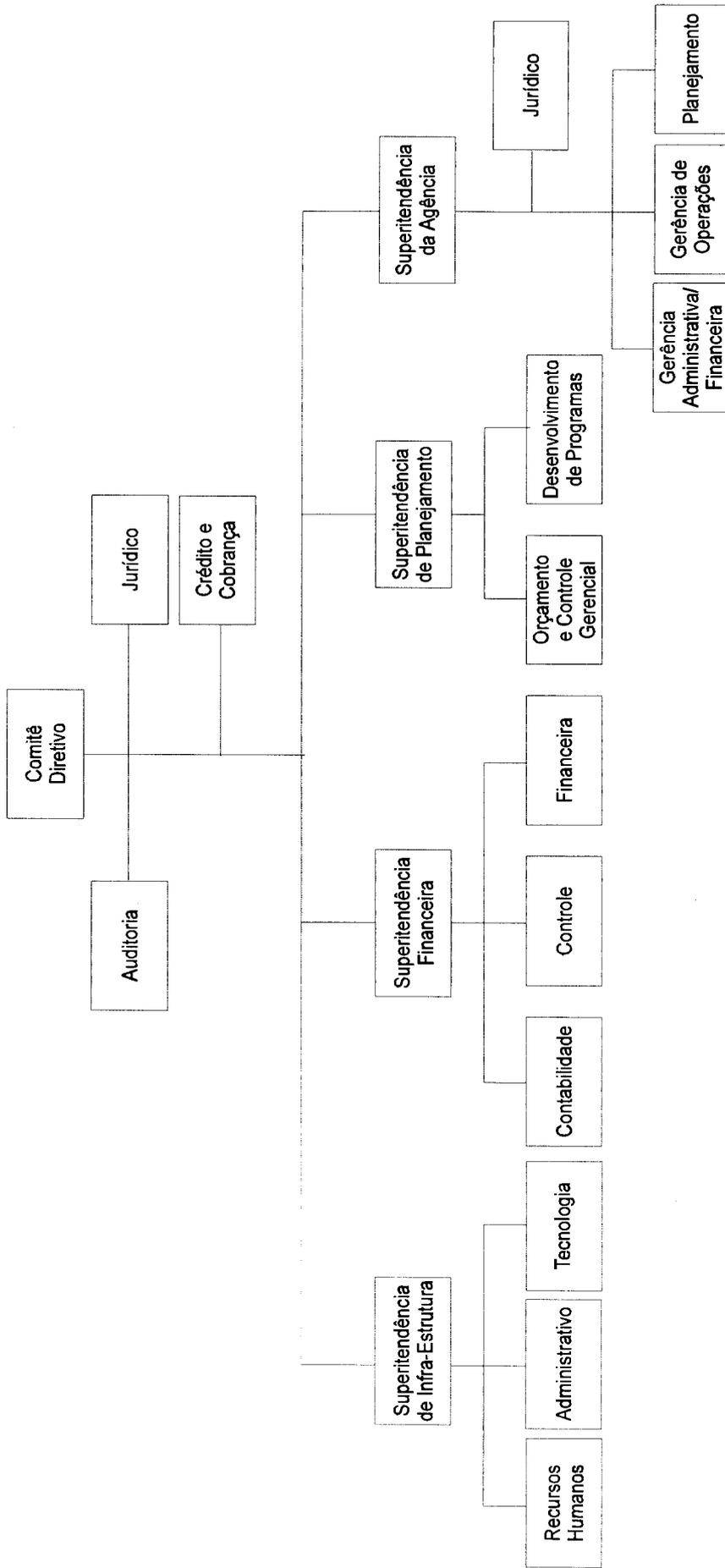


Figura 16 - A estrutura decorrente do projeto Booz-Allen (set / 93)

É importante ressaltar que a ênfase na reestruturação de junho de 1992 foram os aspectos de Estrutura Organizacional. Na segunda, em setembro de 1993, além dos aspectos organizacionais buscou-se, também, mudanças na forma de organização do trabalho. Isto, porém, é tema para o próximo Capítulo.

3.4.7.5 Ampliações na estrutura Booz-Allen

A posta em marcha da estrutura concebida sob orientação da Booz-Allen, que na atividade operacional vinha acompanhada de nova proposta de organização do trabalho, foi traumática na AGPOA e DIGER. Os problemas surgidos fizeram com que diversos ajustes fossem feitos ao longo de 1994. Desta forma, a estrutura implantada em setembro de 1993 foi ampliada (vide Figura 17). Foi recriado o Setor de Apoio Operacional (SAOPE) e o Setor de Cobrança Especial (SECOE), este último agora vinculado a GEOPE. O CREDI foi transformado em Superintendência de linha e rebatizado de Superintendência de Crédito e Cobrança (SUCEC). Foi criada uma Superintendência de Operações Especiais (SUOPE) com funções muito semelhantes às do antigo Departamento de Operações Especiais. Foi criado um Adjunto para os Gerentes de Operações. Recriou-se, com pequenas alterações, o Comitê de Operações. Na SUPIN também foram recriados diversos setores.

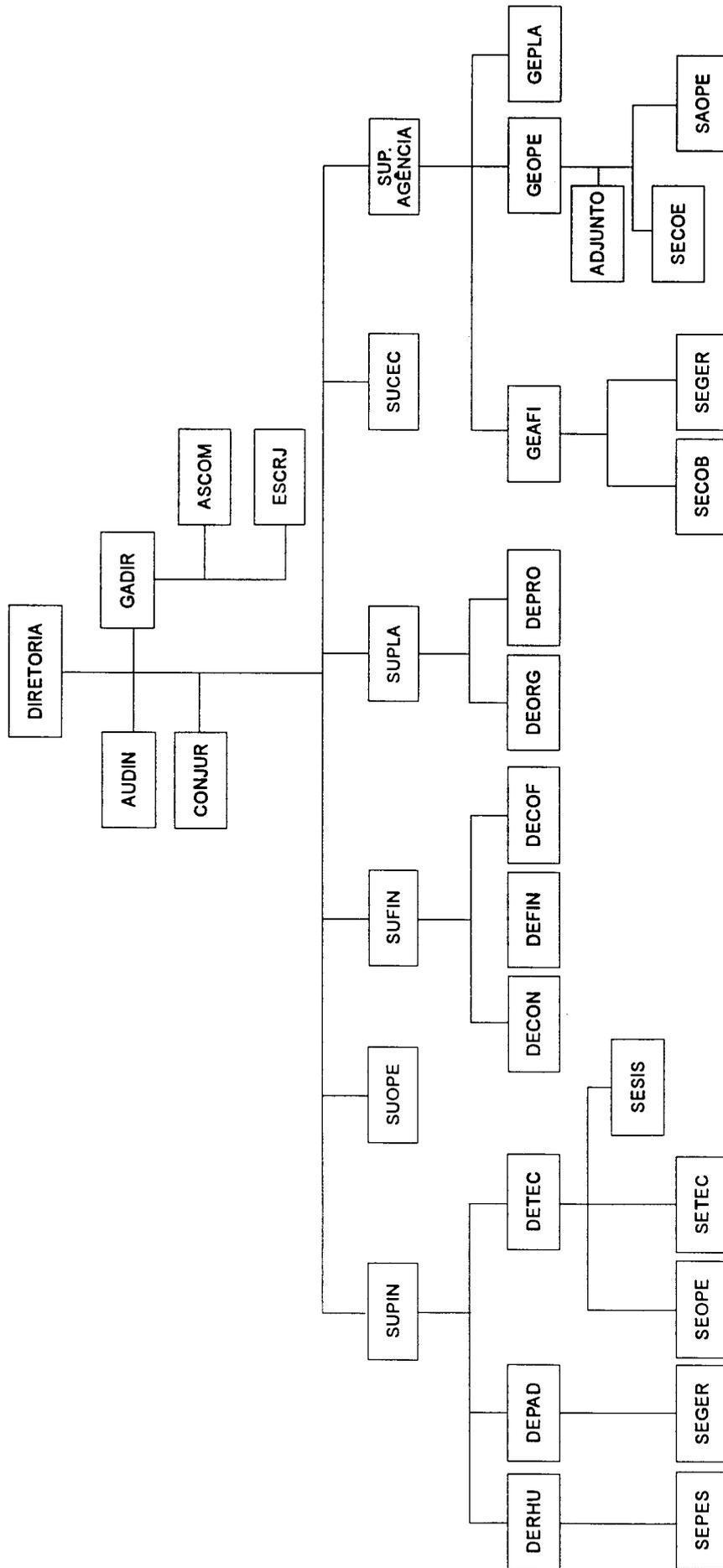


Figura 17 - A estrutura vigente em junho / 94 (Booz-Allen ampliada)

4. EVOLUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DA PRODUÇÃO DA FUNÇÃO OPERACIONAL DO BRDE DO FINAL DOS ANOS 80 A 1994

Conforme já comentado no item 3.1, a atividade-fim de um banco de desenvolvimento (BD) é a promoção e o financiamento do investimento. Cabe à função operacional dessas organizações a execução das atividades de apoio financeiro ao investimento, as quais se dão proporcionando recursos basicamente para investimentos fixos³² e desenvolvimento tecnológico. Assim, conhecer como a função operacional de um BD se organiza para atingir esse objetivo, é conhecer como organiza este aspecto de sua produção.

Neste capítulo, caracterizar-se-á, preliminarmente, o conteúdo do trabalho da função operacional do BRDE. Em seguimento, são descritas e analisadas quatro fases da evolução da organização da produção da instituição analisada. No item 4.2 é apresentada a situação vigente no final dos anos 80 e até a decretação da Liquidação. No item 4.3 é exposta, sucintamente, a situação durante o período sob administração do BACEN; no item 4.4, a reformulação efetuada, após a Reabertura, pela nova administração. Por último, apresenta-se no item 4.5 a reestruturação efetuada sob orientação da consultora Booz-Allen & Hamilton. A Cronologia do BRDE, com ênfase no período analisado, apresentada no item 3.4.3, permite uma visualização gráfica das fases abordadas no contexto da história do Banco.

A evolução que a organização da produção da função operacional do BRDE sofreu no período analisado será apresentada utilizando sempre, em cada configuração, os fatores de análise abordados em 1.3.3. Para a caracterização de cada fase enumerada utilizou-se de pesquisa nos documentos internos da instituição, de entrevistas estruturadas e de revisões por colegas do BRDE, tudo conforme já definido no item 1.3 “Metodologia”, bem como do conhecimento do autor em função de trabalhar no BRDE.

Após a apresentação das quatro configurações serão explicitadas e discutidas as evoluções recentes do efetivo de pessoal, com ênfase no operacional, e os principais indicadores operacionais. Fecham o capítulo duas reflexões produto da pesquisa: a

³² Consideram-se investimentos fixos aqueles destinados a projetos, terrenos, infra-estrutura, obras civis, instalações, máquinas e equipamentos, além de móveis e utensílios. Os terrenos, no entanto, apenas muito raramente têm sido financiados por bancos de desenvolvimento no Brasil. Na legislação fiscal brasileira os investimentos em tecnologia recebem o mesmo tratamento de investimentos fixos.

constatação da característica artesanal do trabalho operacional do BRDE e considerações sobre o tempo de atravessamento do processo operacional.

4.1 Conteúdo do trabalho na Área Operacional

A atividade operacional tradicionalmente foi considerada no BRDE como composta das funções a seguir descritas.

4.1.1 Promoção dos produtos

Compreende a promoção das linhas de crédito, ou de outros mecanismos de apoio financeiro, disponíveis, dos quais os principais são: fianças ou avais, *lease-back*, lançamento de debêntures ou ações e garantia de performance em licitações. A atividade de promoção, que pode apoiar-se ou não em publicidade, é formada de ações como: palestras em eventos onde compareçam potenciais clientes; prospecção de negócios e clientes; visitas a atuais ou a potenciais clientes e orientação aos mesmos na preparação da documentação que deve instruir uma solicitação de apoio financeiro; atendimento nas Agências à demanda espontânea; e, finalmente, elaboração e manutenção de base de dados sobre as consultas, visitas e negócios efetuados cobrindo atuais e potenciais clientes.

4.1.2 Análise do risco de crédito

Engloba a análise do risco dos projetos, ou das operações propostas, e das empresas, ou dos grupos empresariais, que os propõem. Isto é feito mediante os seguintes procedimentos: confirmação das informações prestadas pelos clientes e/ou levantamento de dados adicionais junto aos mesmos, ou em outras fontes; verificação da fidedignidade dos documentos apresentados; vistoria dos produtos, instalações de produção e dos bens que comporão a garantia real³³; entrevistas com os controladores e/ou com os principais executivos; reestruturação e análise das peças contábeis; levantamento e análise de informações cadastrais; e mais alguns procedimentos técnicos.

³³ Chama-se garantia real aquela que é constituída por ativos. Os ativos normalmente são imóveis, instalações, máquinas e equipamentos. Raro é serem títulos de crédito ou ações de empresas.

4.1.3 Demonstração da viabilidade da operação e do atendimento às normas

Trata da verificação de: enquadramentos legais ou regulamentares; formalização dos levantamentos efetuados; elaboração e/ou cálculo dos instrumentos que documentam o investimento e sua viabilidade, tais como projeção de produção e vendas, projeção de capacidade de pagamento, laudos de avaliação dos bens a constituir garantia, demonstrativo de suficiência de garantias, cronograma dos investimentos; e, finalmente, fundamentação do parecer (favorável, ou não) mediante a elaboração de Relatório de Análise conclusivo detalhando completa, ou sinteticamente, os estudos e cálculos efetuados e as condições recomendadas para aprovação, se for este o caso.

4.1.4 Formalização jurídica

Compreende as seguintes atividades: elaboração do contrato da operação; verificação da legalidade dos registros públicos procedidos nos mesmos; elaboração, quando necessário, de termos aditivos; e, finalmente, emissão dos termos de quitação.

4.1.5 Fiscalização dos investimentos e acompanhamento do cliente

Engloba, entre outros procedimentos: fiscalização e comprovação da realização dos investimentos objeto do financiamento; acompanhamento preventivo da situação técnica e econômico-financeira do cliente visando à segurança do crédito; orientação e auxílio, quando possível, nas eventuais dificuldades encontradas; atividades de negociação de débitos vencidos quando se esgota a pressão normal de cobrança, incluindo estudos de reescalonamento, troca de credor, negociação de empresas e, em alguns poucos casos, colocação de preposto do BRDE na posição de diretor financeiro em empresas em dificuldades para fiscalizar sua gestão.

4.1.6 Captação de recursos, normalização e controle de sua utilização

Abrange a identificação e negociação para a obtenção de recursos em fontes externas ao BRDE viabilizando operações ativas; controle dos limites operacionais por fonte de recurso; controle do atendimento às normas regulamentares internas e externas; elaboração de normalização interna para a atividade operacional.

4.2 O final dos anos 80 (até a Liquidação pelo Banco Central)

Esta fase cobre o período final da configuração estabelecida em 1975 e que, em linhas gerais, vigiu até a decretação da liquidação extraordinária do BRDE em março de 1989.

Entendeu-se necessário o conhecimento da situação na última fase de operação regular da instituição anterior ao período que a dissertação enfatiza (1992-1994) para uma melhor compreensão e análise desse último. Durante a realização das entrevistas com os funcionários e dirigentes do Banco, a grande maioria referia-se seguidamente, e com saudosismo, à configuração operacional pré-Liquidação. Esta era usada como um referencial para as informações prestadas (referentes ao período 1992-1994), além de ser citada como um arranjo operacional adequado.

4.2.1 Estrutura Organizacional e funções operacionais

A Figura 18 contém o Organograma da Área Operacional antes da Liquidação.

A “Captação de recursos, normalização e controle de sua utilização”, atividade descrita na página 85, era desempenhada pela Coordenação de Operações - COPER -que, de forma centralizada, atendia às necessidades da instituição nestes aspectos. Esse órgão era subordinado ao Diretor-Presidente, contava com sete funcionários, não possuía ingerência nos aspectos negociáveis das operações de crédito, os quais eram conduzidas nas Agências, entretanto, tinha a responsabilidade de alertar a Diretoria sobre operações com excessivo risco. As aprovações das operações, em função de seu porte, davam-se na seguinte ordem crescente de alçada³⁴ decisória: Diretor-Superintendente da Agência para onde o crédito se destinava, Diretor-Presidente, Diretoria, e Junta de Administração. A posição hierárquica de cada uma das instâncias citadas pode ser visualizada na Figura 12, complementada pela Figura 11.

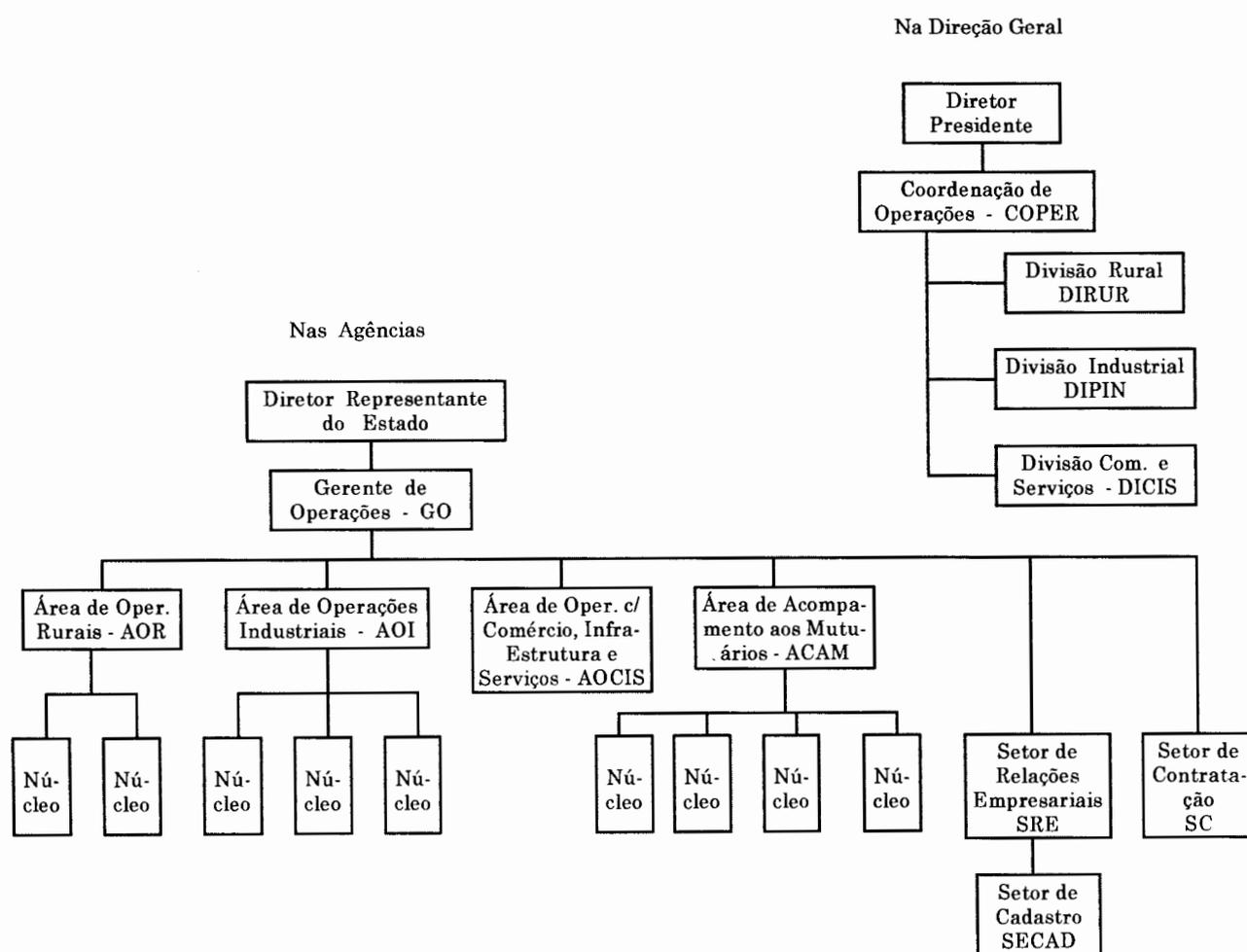
Em 1988 a distribuição ocorrida entre as diferentes alçadas decisórias, em termos de número de operações e de valor, é apresentada na Tabela 6.

³⁴ Termo usado nas áreas bancária e jurídica significando limite, nível, jurisdição.

Tabela 6 - Quantidade e valor das operações conforme as alçadas em 1988

ALÇADA	Nº de operações	%	Valores em mil OTNs	
			Valor Total	%
Diretor Superintendente	373	43	6.451	8
Presidente	101	11	2.496	3
Diretoria	290	33	33.389	41
Junta de Administração	115	13	38.741	48
TOTAL	879	100	81.077	100

Fonte: Síntese das Informações Gerenciais, dez. 1988.

**Figura 18 - Organograma da Área Operacional antes da Liquidação**

As demais atividades descritas no item 4.1 eram realizadas, descentralizadamente pelas Agências, sob a direção e supervisão de cada Gerência de Operações (GO). As atividades enumeradas no item "Promoção dos produtos" eram,

basicamente, de responsabilidade do Setor de Relações Empresariais. As relacionadas nos itens “Análise do risco de crédito” e “Demonstração da viabilidade da operação e do atendimento às normas” eram de encargo das três Áreas de Operações. Estas estavam organizadas por setor da economia. A atividade de “Fiscalização dos investimentos e acompanhamento do cliente” era realizada pela ACAM. Quando as Áreas, de Análise ou Acompanhamento, possuíam mais de oito a dez funcionários de nível superior, passavam a ser divididas em “Núcleos” formados por quatro a oito profissionais. Assim, a AOI e a ACAM da AGPOA, as maiores Áreas, chegaram a ter respectivamente 3 e 4 Núcleos. Todas as unidades descritas possuíam um chefe, caracterizando uma organização hierárquica. Além disto possuíam secretarias para o apoio administrativo às suas atividades-fim.

A atividade “Formalização jurídica” era realizada pelo Setor de Contratação (SC).

A Figura 19 ilustra, esquematicamente, as principais atividades operacionais e os órgãos responsáveis pelas mesmas na fase anterior à Liquidação, conforme antes descrito.

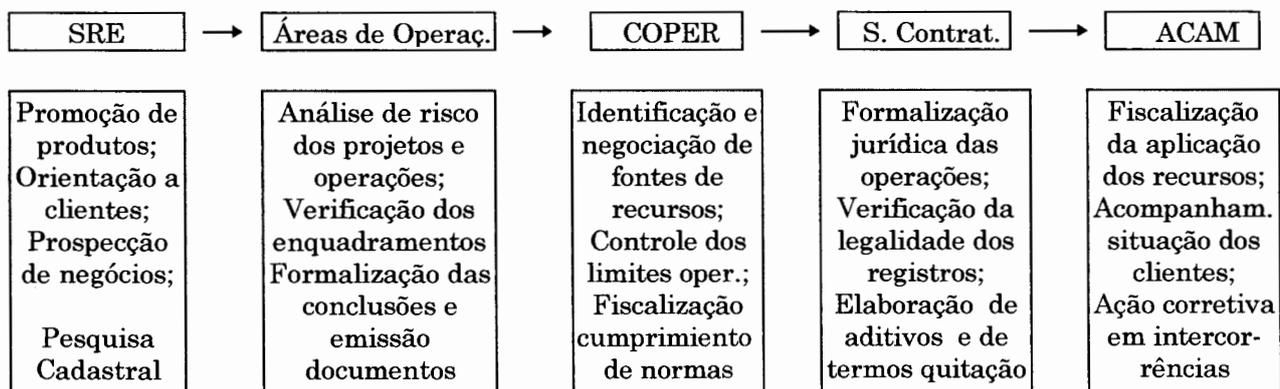


Figura 19 - Principais atividades operacionais e unidades responsáveis

No decorrer de 1988 foram implantadas Carteiras³⁵ e, em cada Agência, ocorreram nuances diferentes quanto à abrangência das atividades econômicas a serem por elas cobertas. As carteiras no BRDE compunham-se de um gerente e uma equipe

³⁵ Vide 3.4.7.1

com quatro a oito Técnicos, dividida entre engenheiros, profissionais da área econômico-financeira e advogado.

Esta forma organizacional possuía pontos comuns com o conceito de célula de produção, apesar deste último não ser conhecido na ocasião, no BRDE. Em comum, havia o caráter multifuncional da unidade, respondendo por quase todas as etapas do processamento operacional, e o fato de serem, ambas, organizadas em pequenos grupos. Diversamente das células, a multifuncionalidade dos membros não era meta (os funcionários, em geral executavam atividades específicas e especializadas) e a Chefia, nomeada, era de natureza tradicional.

Verifica-se, assim, que até o início de 1988 o BRDE organizava as atividades operacionais claramente seguindo a divisão de tarefas característica do sistema de Produção em Massa. Havia a decomposição do trabalho operacional em diversos segmentos estruturais, cada um com uma especialização, e a separação das tarefas de execução das de concepção e planejamento, sendo que estas últimas eram de atribuição não só da gerência mas também de uma unidade central, a COPER. A linha de produção estava explícita inclusive no organograma.

Do nível técnico até a Diretoria havia de três a quatro níveis hierárquicos. A amplitude de supervisão pelos detentores de cargos de chefia variava de seis a dez pessoas.

Nesta fase as Agências possuíam significativa autonomia gerencial e operacional.

4.2.2 O Fluxo Operacional

A instituição não possuía, na fase pré-Liquidação, a cultura do fluxograma de processamento, o qual, porém, mudou pouco durante o período pré-Liquidação. Como o *turn-over* dos funcionários era baixo todos conheciam, pelo menos, a etapa do processamento na qual estavam envolvidos e mais um ou dois passos antes e depois da mesma.

A linha de montagem da operação iniciava no SRE com a “abertura do Processo”³⁶. Este era encaminhado à Área de Análise correspondente ao setor da

³⁶ Trata-se de, após verificar se a documentação está completa, reuni-la num dossiê numerado e com capa resistente que passa a tramitar pelos diversos segmentos estruturais do BRDE, a ser

economia do projeto, ou da solicitação de crédito a ser examinado para a realização das atividades de “Análise do risco de crédito” e “Demonstração da viabilidade da operação e do atendimento às normas”. Nesta Área o Chefe designava uma equipe de análise formada por um engenheiro e um profissional com formação econômico-financeira - contador, economista ou administrador de empresas. Nas Áreas que estavam subdivididas em Núcleos a tarefa de indicar a equipe de análise era do Supervisor de Núcleo, cabendo, nestes casos, ao Chefe da Área a distribuição do processo ao Núcleo correspondente.

A equipe de análise por volta de 1976/77 passou, na AGPOA, a contar com um advogado. Na AGCUR isto ocorreu anos depois, não tendo havido, antes da Liquidação, esta situação na AGFLO. Inicialmente os advogados de análise estavam formalmente lotados no Setor de Contratação, passando mais tarde às Áreas de Análise. A equipe de análise era, e ainda é, conhecida no BRDE sob a denominação de “Grupo de Análise”. Alguns davam ao conceito de “Grupo de Análise” um sentido mais restrito: consideravam-no formado apenas pelo engenheiro e pelo profissional da área econômico-financeira, pois um Núcleo possuía, no máximo, um advogado (nas Agências que o possuíam), contando, em geral, com vários engenheiros e profissionais da área econômico-financeira. Desta forma o único advogado participava de todos os “Grupos de Análise” existentes no Núcleo, o que não ocorria com os demais Técnicos do mesmo. Além disso, o engenheiro e o profissional da área econômico-financeira quase sempre visitavam as instalações do cliente, o que raramente acontecia com o advogado.

Concluída a Análise e emitidos os documentos correspondentes, o Processo tramitava pela Chefia da Área, pela Gerência de Operações e pelo Diretor-Superintendente da Agência. Uma cópia do Relatório de Análise, da Decisão³⁷ e do Relatório Cadastral eram enviados, ao mesmo tempo, à COPER, que efetuava o controle dos limites operacionais e do atendimento às normas regulamentares, internas e externas, reportava irregularidades e, efetuava seus registros. Finalmente o Diretor-

controlado pelo Planejamento e Controle da Produção (PCP) interno e a ser acrescido dos documentos e pareceres gerados durante a tramitação, tais como Relatório de Análise, Contrato e Relatórios de Acompanhamento, além das correspondências trocadas com o cliente e órgãos internos e externos ao BRDE referentes ao processo em pauta.

³⁷ Nome dado ao documento firmado pelo Presidente do Banco onde estão expressas as condições aprovadas para uma determinada operação. Contém dados como: data da aprovação, instância decisória que aprovou, identificação do cliente, valores, juros, prazos, finalidade, condições contratuais especiais e afins.

Superintendente da Agência decidia sobre o Processo, ou encaminhava-o à instância adequada, sendo de sua responsabilidade o relato às instâncias superiores.

Após a contratação da operação o Setor de Contratação conferia os registros legais e encaminhava o Processo à ACAM. Esta emitia o pedido de liberação que era remetido, em geral, ao órgão financiador, principalmente BNDES, BACEN e FINAME. Após a liberação dos recursos pela antiga Gerência Financeira, a ACAM fiscalizava a sua aplicação física e financeiramente. Em projetos com execução longa as liberações se davam em etapas, em geral trimestrais. Assim, nestes casos as verificações se repetiam a cada liberação. A ACAM também estudava e opinava sobre as intercorrências havidas durante o prazo dos contratos³⁸, em geral com vigência entre 5 e 8 anos. Na ACAM também eram constituídas equipes, no caso de acompanhamento, formadas por um engenheiro e por um profissional com formação econômico-financeira. Posteriormente a ACAM também passou a ter um advogado em seus quadros.

O fluxo operacional acima exposto pode ser visto esquematicamente no fluxograma da Figura 20. Verifica-se nesse fluxograma que havia vários pontos de inspeção e de decisão em relação às operações. Esses pontos localizavam-se no Grupo de Análise, no Supervisor, na Chefia da Área de Análise, no Gerente de Operações, no Diretor Superintendente, e, dependendo do caso, ainda em mais uma alçada. Aparentemente isto poderia ser um defeito no processo, porém, o autor não o vê como tal. O alto número de pontos de inspeção numa operação até sua aprovação visava, então, incorporar ao processo de decisão o conhecimento e a experiência de todos os integrantes da cadeia de comando operacional, e com isto reduzir o índice de perdas por inadimplência nas operações.

Outro ponto a considerar é que as operações de um banco de desenvolvimento possuem um prazo médio de quatro a cinco anos. Assim, uma vez contratada uma operação, pouco é possível fazer para evitar perdas se um cliente em má situação deixar de ser identificado ainda na fase de análise, ou se outro com tendência a deterioração tiver esta situação confirmada após a contratação da operação. Em contraponto, os

³⁸ As intercorrências costumavam ser discrepâncias físicas ou financeiras entre o contratado e o realizado; dificuldades do cliente em executar o projeto ou honrar as prestações; pedidos de substituição ou de liberação de garantias; e, finalmente, venda fusão ou alteração significativa no controle acionário.

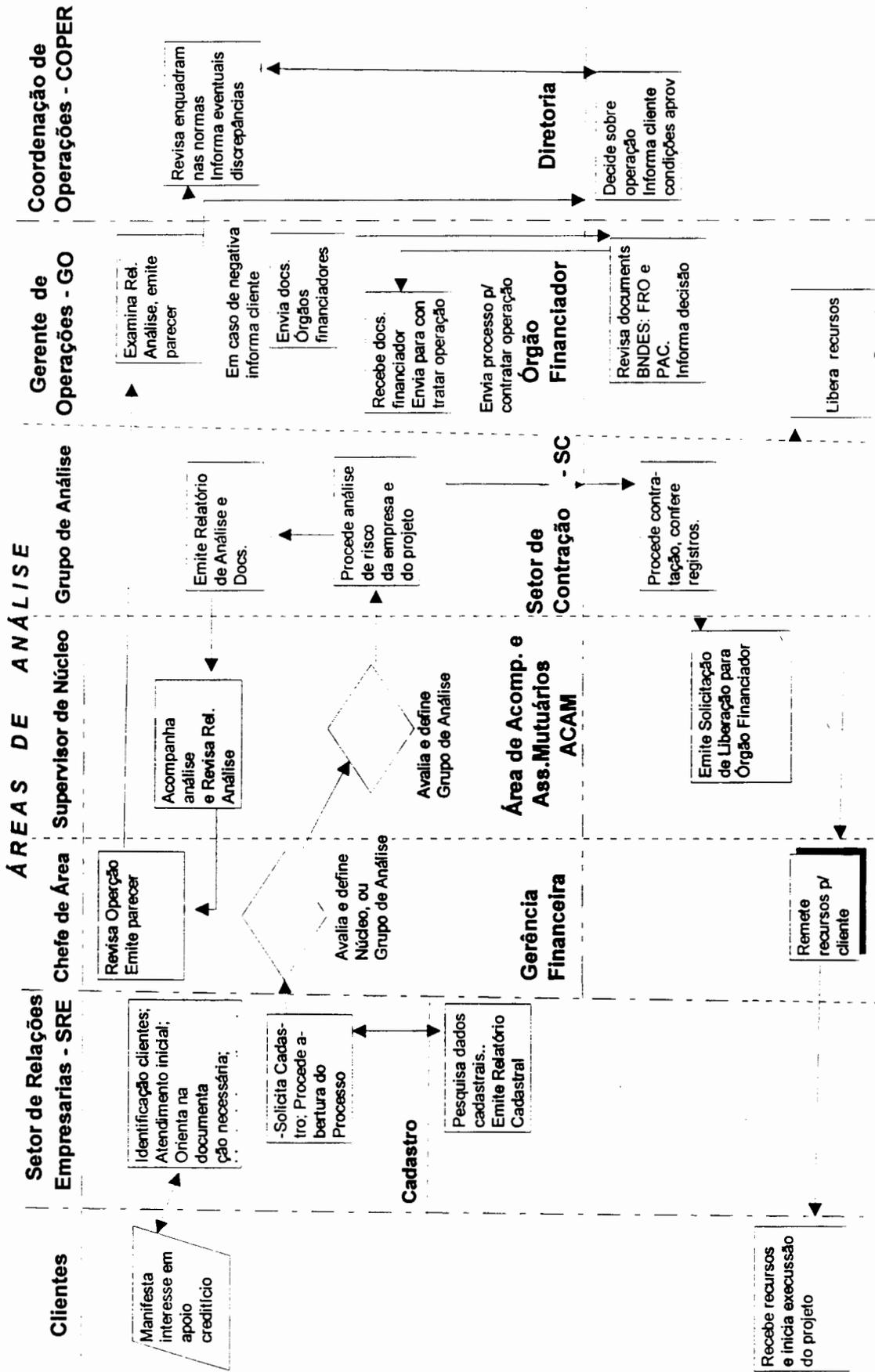


Figura 20 - Fluxograma Básico da Concessão de Crédito no final dos Anos 80

bancos comerciais operam com prazos médios da ordem de dois a três meses, repetindo as análises de risco neste intervalo. Assim, têm uma facilidade bem maior de modificar sua carteira de devedores. Mesmo com menor duração no comprometimento de crédito, a maioria desses bancos possui um sistema com vários níveis de inspeção para aprovação das operações (Dantas, 1993).

4.2.3 O trabalho técnico operacional

No período anterior à Liquidação o trabalho técnico operacional era realizado mediante equipes, tal como já detalhado em 4.2.2. Neste tópico não foi, porém, abordado o papel do Supervisor de Núcleo. Este desempenhava função importante na atividade operacional. Provinha do “chão de fábrica” e, na grande maioria dos casos, era tecnicamente respeitado por seus pares. Sua função transcendia às tradicionais tarefas de distribuição do serviço e de controle da sua execução. Acompanhava todo o desenrolar da tarefa, orientava os membros das equipes, discutia a forma de realização do trabalho, as conclusões obtidas, participava das reuniões de negociação com os clientes. Em algumas operações de maior responsabilidade acompanhava os Técnicos na visita de vistoria da empresa cliente. Finalmente cabia ao Supervisor de Núcleo revisar todos os documentos que formalizavam o trabalho e assinar os Relatórios juntamente com o Grupo de Análise, ou com o Grupo de Controle (equivalente na ACAM desta forma de organização do trabalho).

Vê-se que as atribuições do Supervisor de Análise nesta fase tinham pontos em comum com o que recomenda o TQC (Campos, 1992), para a forma de atuação da supervisão direta: a mesma tem funções de treinamento em serviço dos subordinados, e de ajuda na realização de tarefas de maior complexidade ou responsabilidade. Em relação à “produção enxuta” há em comum o fato do supervisor, além de coordenar a equipe, também realizar trabalho operacional ocasionalmente³⁹.

Havia significativa estabilidade tanto no conteúdo da atividade desempenhada quanto no sistema de avaliação do trabalho. Isto fazia os funcionários sentirem-se seguros em relação ao que se esperava deles. Ver-se-á mais adiante que, após 1992, esta situação modificou-se.

³⁹ Vide Womack (1992) p.47.

4.2.4 Ambiente de trabalho

O ambiente era tranqüilo na fase pré-Liquidação. As mudanças eram suaves e espaçadas. Havia aceitação do *status quo*. Naturalmente ocorriam disputas internas, basicamente, mediante o embate de coalizões formadas por integrantes dos cargos de chefia.

4.2.5 Política de Recursos Humanos

Além do já exposto em 3.4.5 na página 66 cabem, para a fase analisada, os comentários registrados em seqüência.

A rotação interna do pessoal lotado nos segmentos estruturais integrantes da Área Operacional era reduzida. A maior parte dessa rotação ocorria dentro da própria Área Operacional. A rotatividade da instituição era inferior a 5% a.a. no período, sendo parte do mesmo causado por requisição, e posterior devolução, de quadros do BRDE pelos governos dos Estados. Em função da “desmontagem” que sofreram os registros do Banco, decorrente do período de liquidação extrajudicial, não foi possível levantar dados que fundamentem precisamente as afirmações sobre rotação interna e *turn-over*.

O processo de preenchimento dos cargos, exceto Diretores obviamente, decorria dos arranjos da política interna, sem a interferência de critérios político-partidários. A competência técnica e gerencial e as relações pessoais eram muito importantes como critério para a escolha de chefias. Em geral, havia boa aceitabilidade dos subordinados às chefias indicadas. Na AGFLO, a partir de 1987 foi percebida uma certa interferência política externa ao Banco em algumas nomeações de escalões abaixo ao de Diretor.

4.2.6 O Planejamento e Controle da Produção

O registro de informações para permitir o planejamento e o controle das atividades operacionais surgiu descentralizadamente nas Agências. No início da década de 70 foi consolidado para todo o Banco pela COPER. Este sistema, inicialmente denominado CAPRO - Sistema de Controle do Andamento dos Processos - foi reformulado e rebatizado para OPPRO - Sistema de Operações e Planejamento - ,em 1988. O Manual do OPPRO informa, no seu início, que o Sistema “visa prover as áreas operacional e de planejamento de informações corretas e atualizadas para controle gerencial e tomada de decisão.”(BRDE, s/data).

O sistema inicial sofreu evoluções tendo sido informatizado em 1979/80 (BRDE, 1986). A natureza das informações coletadas era (e é) externamente similar às utilizadas num PCP clássico. Assim, eram registradas informações como: o nº do processo; as datas dos eventos de controle na tramitação do mesmo (abertura, solicitação de cadastro, reabertura, início e conclusão da análise, aprovação, contratação e arquivamento); o valor (inicialmente o solicitado e, após, o vigente na última situação informada, p. ex.: recomendação da análise, aprovação, ou contratação); a fonte (ou as fontes) de recurso envolvida(s); a Área de Análise responsável e os membros do Grupo de Análise. A partir de 1977 o sistema passou a incluir as operações em perspectiva.

O CAPRO também possibilitava a detecção dos processos que apresentavam tempo de tramitação maior ou menor que a média, propiciando identificar a etapa (ou as etapas) onde o desvio ocorreu e então pesquisar sobre as causas do fato. Após a informatização, a emissão dos relatórios passou a ser semanal e mais tarde houve disponibilidade de dados *on-line*. Esse sistema progressivamente passou a perder confiabilidade, fruto de três causas básicas. A limitação na forma e conteúdo dos relatórios de saída é a primeira. A segunda, em parte decorrente da primeira, é o atraso na alimentação de dados no Sistema e, em alguns casos a adoção de práticas que distorciam(em) sua fidedignidade (BRDE, 1986). A primeira causa tem origem na utilização de *main-frame* para o processamento, com acesso mediante terminais “burros” e nas características de sua evolução. A segunda, além de ter origem na primeira, é ocasionada pela utilização dos dados como fonte de fiscalização, assunto a ser abordado no item 4.8 - O processo de produção e o tempo de atravessamento

Além do CAPRO, o BRDE possuía outros controles gerenciais operacionais nos diversos níveis hierárquicos, muitos deles desenvolvidos por iniciativa dos ocupantes dos cargos. Vários desses controles eram mantidos pelos sucessores nas periódicas substituições de Chefias. Os mais comuns eram carga⁴⁰ de processos em análise por Técnico, por Núcleo, por Área e assim por diante. Este tipo de informação, em geral até o nível de Chefe de Área de Análise, era registrado manualmente em cadernos e planilhas.

⁴⁰ Listagem dos processos sob a responsabilidade do Técnico.

4.2.7 Normalização e Formalização

Na fase analisada o Banco possuía uma cultura de normalização⁴¹ e de formalização de procedimentos bastante desenvolvida. Instruções Normativas, Resoluções, Portarias e Manuais de Organização eram as classes básicas de documentos. Na metade da década de 80, após extensos estudos, reformulou-se o sistema de Manuais de Organização (MO), espinha dorsal do Sistema de Normalização. Tratam-se⁴² de pastas-arquivo contendo toda a normalização operacional, administrativa, financeira e de planejamento da instituição. Havia diversos jogos de MOs espalhados pelos segmentos estruturais do Banco, tornando fácil o acesso aos mesmos. O MO possuía um mecanismo de permanente atualização mediante a substituição, exclusão ou inclusão de páginas. Isto era feito pelos responsáveis pela guarda dos volumes após receberem do setor de O&M⁴³ os envelopes com as novas páginas e as instruções sobre o que atualizar. Os Manuais eram extremamente utilizados, havendo bastante cuidado com sua integridade e atualização. Seu conteúdo era fruto de muita compilação de normas e circulares dos órgãos financiadores. Os MOs incluíam também informações típicas de manuais de procedimento.

A formalização era corriqueira, compreendendo tarefas tais como datar e assinar pareceres e despachos, a emissão de Portarias numeradas e a exigência de Relatórios de Análise, de Acompanhamento e correlatos, para embasar decisões.

4.2.8 Informatização

Em 1987/88 foi deflagrada a implementação da microinformática por toda a instituição. Baseava-se em micros tipo XT, com monitores CGA e *software* integrado OPEN ACCESS II. Foram adquiridas 43 máquinas e houve treinamento maciço em cursos de 40 horas. O número reduzido de equipamentos, porém, não permitia o uso do recurso por todos os funcionários que poderiam utilizá-lo no seu trabalho diário. A difusão na cultura do Banco do uso da microinformática foi prejudicada, pois poucos meses depois

⁴¹ Usada com o sentido expresso por Falconi (1992b, Apêndice VII), ou seja, de "regra, ... princípio, preceito, lei." em oposição a padronização: " tudo que .. unifica e simplifica para o benefício das pessoas... é **consensado e pode ser alterado.**"

⁴² O mesmo sistema continuou em vigor durante o período coberto pela dissertação (e permanece vigorando em março de 1996, quando da edição final da mesma)

⁴³ Organização e Métodos

da última turma ter sido treinada em OPEN ACCESS II o BRDE teve suas atividades interrompidas.

4.2.9 Forma de realização das mudanças

As mudanças efetuadas na fase pré-Liquidação limitaram-se a pequenos ajustes esporádicos à estrutura definida em 1975. Esses ajustes, de uma forma geral, eram concebidos e implantados pelas próprias chefias da Área Operacional. Na grande maioria dos casos eram bem recebidos, sendo que muitas vezes atendiam a reivindicações dos funcionários. Essas modificações, de acordo com Bretas Pereira (1994), podem ser classificadas como mudanças evolutivas, usando modelos de configuração.

4.3 A Fase sob direção do BACEN e a Reabertura

Esta fase abrange o período sob intervenção do Banco Central do Brasil, iniciado em março de 1989 e concluído em janeiro de 1992, e também o período, após o retorno ao controle dos Estados membros, até a Reestruturação de junho de 1992.

4.3.1 Condicionantes Externos Mandatórios

Antes de comentar a organização da produção nesta fase, é importante entender quais eram as condições de contorno para a atuação da instituição como um todo e da Área Operacional em particular durante esse período. Na primeira fase deste período - a Liquidação - o Banco estava sendo desmanchado. Assim, não teria sentido a abordagem da maior parte dos fatores de análise definidos em 1.3.3 para aquela fase. Na segunda fase, da Administração Especial, se já havia as condições legais básicas para operar, faltava a confiança do mercado, principalmente dos financiadores. Assim, não havia condições para a realização da grande maioria das operações tradicionais do Banco. Na Reabertura, se os motivos que levaram ao BACEN intervir no BRDE já estavam em boa parte superados, não havia condições de efetuar operações de repasse, pois a principal fonte, o Sistema BNDES, mantinha a suspensão de novas operações com o BRDE, a qual só começou a ser superada em agosto de 1992, logo, fora deste período de análise; as outras fontes acompanhavam esta política.

Após a Reabertura, o Banco realizou operações com recursos próprios numa percentagem bem maior que a praticada na década de 80 (ver Tabela 3, p.65). Havia,

porém, limitações, pois esta fonte era claramente insuficiente para atingir os volumes históricos de aplicações e também porque os recursos próprios custeavam as despesas administrativas e cobriam os riscos de inadimplência. Não se pode esquecer que, na época, o Banco ainda não recuperara o crédito interbancário, e a prudência exigia que houvesse uma reserva suficiente para prevenir que se repetisse crise semelhante à que causou a Liquidação.

4.3.2 Estrutura Organizacional e funções operacionais

Com a reestruturação de maio de 1990, a situação operacional ficou como a seguir descrita (ver Figura 14, p.76).

Ao Departamento de Operações competiam as mesmas tarefas da antiga Coordenação de Operações (descritas em 4.1.6 - Captação de recursos, normalização e controle de sua utilização), além das novidades de indicar as chefias das Superintendências de Operações nas Agências e de ter a função de revisão técnica das operações. A Superintendência I cuidava das operações rurais, agroindustriais e da indústria de alimentos. A Superintendência II respondia pelas demais operações industriais e por aquelas relacionadas ao setor terciário.

Permanecia a “Controladoria”. Este tipo de unidade havia sido implantado na Agência de Curitiba em 1988, tendo sido estendido para as demais Agências. Esta unidade era composta por um Chefe, Técnico ou não, e Auxiliares Administrativos.

A simplificação da estrutura operacional estava coerente, no entender do autor, com a redução do volume e da amplitude da atividade operacional naquela ocasião.

Na Reabertura, a situação descrita não sofreu alterações.

4.3.3 O Fluxo Operacional

Como já foi abordado, na fase considerada, somente parte das atividades regulares podia ser realizada. Não foram identificados fluxos definidos, nem dominantes.

4.3.4 O trabalho técnico operacional

A Área Operacional estava muito limitada quanto à sua atuação primordial - o financiamento do desenvolvimento. O que restava a fazer era intensificar o esforço de

cobrança e de renegociação de créditos em atraso, alguns há mais de 180 dias. As atividades operacionais restringiam-se às que tradicionalmente eram de responsabilidade das antigas Áreas de Acompanhamento e Setores de Contratação.

A divisão de tarefas entre os Técnicos com formação profissional diferente permanecia a mesma. A diferença é que deixou de haver uma supervisão técnica e administrativa próxima ao Técnico, como havia na época dos Núcleos e Carteiras. Também ficou enfraquecido o espírito de “Grupo de Análise”, pois para muitas tarefas não era necessário trabalho multidisciplinar, além de não haver mais a supervisão direta para atuar como mediadora nas questões surgidas durante a realização da atividade. A distribuição das pessoas nos segmentos estruturais foi feita pelos Superintendentes e Gerentes de Carteira sem consultá-las, como em geral quase sempre aconteceu.

Nas entrevistas efetuadas pelo autor durante o desenvolvimento da presente dissertação, dominou a manifestação de que na fase da Administração Especial e da Reabertura o volume de trabalho era muito inferior à capacidade instalada.

4.3.5 Ambiente de trabalho

Nas fases de Liquidação e de Administração Especial, houve muita turbulência. Parte dos funcionários se engajou no esforço para tornar novamente viável a instituição. Parte ficou apática ou deprimida. Alguns procuraram novos caminhos profissionais, a maioria através de concursos públicos. O volume de trabalho tornou-se bastante limitado.

Na fase de Reabertura constatou-se, especialmente na AGPOA, que o moral⁴⁴ da equipe estava baixo. Este tinha tido um pico de euforia com o reinício, mas foi decaindo, pois a instituição não deslanchava. Havia demanda de crédito, mas faltavam recursos. A Diretoria recém empossada estava voltada para dentro de si, estabelecendo a estratégia e tomando conhecimento da instituição e do ramo de negócio. A Estrutura Organizacional existente era bem diferente daquela sob a qual todos haviam trabalhado por mais de 10 anos. Parte do pessoal tinha consciência de que havia se defasado profissionalmente e de que necessitava de atualização.

⁴⁴ Usado no sentido de ânimo, disposição, aderência aos objetivos da administração.

4.3.6 Política de Recursos Humanos

No período da Administração Especial, a escolha dos Superintendentes realizou-se mediante votação em dois turnos⁴⁵, com direito a veto pelo Conselho Diretor à indicação do mais votado. Participavam da escolha todos os funcionários da Área Operacional. Este foi um caminho escolhido pela administração do BACEN para melhorar o relacionamento com os funcionários, que estava muito desgastado na ocasião. Mais tarde, com a mudança dos governos dos Estados e dos Diretores nomeados pelos mesmos, a escolha passou a ser feita diretamente pelos próprios Diretores.

Afora o processo “democrático” usado para a definição dos Superintendentes de Operações na Administração Especial e uma maior facilidade na concessão de Licenças para Tratamento de Interesse, não houve mudança na política de Recursos Humanos no período.

4.3.7 O Planejamento e Controle da Produção

Como praticamente não havia operações, o OPPRO deixou de ter importância e manteve-se desatualizado.

Os controles gerenciais usuais mediam a “produção” individual (volume e velocidade) e, de certa forma, também a disponibilidade para executar o que lhe era atribuído, uma vez que a situação de Liquidação causara grande desinteresse pelo trabalho.

Verifica-se que houve uma adaptação do sistema de controle do trabalho à nova situação operacional.

4.3.8 Normalização e formalização

Durante a Liquidação e a Administração Especial muitos dos fluxos e rotinas tinham sido mudados, mas sua sistematização ainda não ocorrera. Idem em relação à atualização dos Manuais de Organização. Isto tornava difícil a atividade dos funcionários, pelo desconhecimento de como a Direção, ou os órgãos governamentais, ou

⁴⁵ No primeiro turno, eram escolhidos os três mais votados. No segundo, a escolha restringia-se a um destes três.

ainda financiadores, gostariam (ou determinavam) que se executassem as tarefas, gerando a insegurança correspondente.

4.3.9 Informatização

Na Reabertura, a base física de informática permanecia quase a mesma do final de 1988 (havia sido adquiridos durante a administração do BACEN apenas 8 AT-386 SX). Havia a dificuldade adicional de que alguns sistemas que rodavam no computador central ou tinham sido desativados, ou estavam desatualizados, ou necessitavam de manutenção.

4.3.10 Forma de realização das mudanças

A nova estrutura e forma de trabalho havia sido fruto de um processo de discussão nascido entre os funcionários que permaneceram atuando na instituição no período da Liquidação e de Administração Especial, politicamente representados pela APRO - Associação dos Profissionais do BRDE. A última palavra, em especial para as questões da Diretoria e dos escalões mais altos, era dos dirigentes indicados pelo Banco Central. A proposta dos funcionários para a Área Operacional sofreu poucas alterações pela Direção. O grupo de funcionários politicamente mais ativo nesta fase tinha uma posição pró centralização, pois entendia que a situação anterior, com autonomia das Agências, havia causado os problemas que levaram à liquidação.

Analisando a forma de realização da mudança ocorrida no BRDE na fase ora em análise, conforme o referencial apresentado por Bretas Pereira (1994) para definir modelos de mudança, pode-se concluir que o processo analisado caracteriza uma reorganização estrutural, uma das classes dos modelos de configuração abordados na página 22.

4.4 A Reformulação feita pela nova Direção em junho de 1992

Esta fase cobre o período de julho 1992 a setembro 1993.

4.4.1 Forma de realização das mudanças

Após intensos debates na cúpula da instituição e sem que transparecesse uma posição majoritária, foi divulgada e implantada a reorganização imposta pela nova administração. Nos escalões inferiores, a Estrutura Organizacional que a representava foi batizada jocosamente de “nave Enterprise”, alusão à enorme nave interplanetária usada nos filmes da série Jornada nas Estrelas. O epíteto demonstrava a insatisfação da maioria das chefias e funcionários com a estrutura. A divulgação da mesma ocorreu na forma tradicional, isto é, foi baixada uma Resolução, convidados e nomeados os ocupantes dos cargos previstos, e dada ciência dos fatos aos demais funcionários, mediante a circulação de cópias da Resolução e, às vezes, de reunião com a nova chefia. Esta reformulação foi feita na expectativa de que a instituição alcançasse um breve retorno à essencial condição de repassadora de recursos do Sistema BNDES, o que de fato ocorreu em agosto de 1992.

Esta mudança pode, como a anterior, também ser classificada como reorganização estrutural, uma das classes integrantes dos modelos de configuração definido por Bretas Pereira (1994). O tipo de mudança adotado se aproxima mais do revolucionário (vide 2.2.4.4).

A forma de condução da mudança caracteriza um referencial conceitual taylorista por parte de seus idealizadores e condutores, pois verifica-se pelo acima exposto, e em outros tópicos a seguir, muito do contido na transcrição de Neffa (1990) à página 10.

4.4.2 Estrutura Organizacional e funções operacionais

Foi reintroduzida a carteira como o menor segmento estrutural operacional. As Carteiras foram, grosso modo, organizadas por mercado, por exemplo: metal-mecânica, têxtil, cooperativas agroindustriais, etc... Na AGCUR, e em parte na AGFLO, a organização era um híbrido de regional com setorial. Diferentemente da experiência anterior (final dos anos 80) as carteiras passaram a abarcar também a atribuição de promoção e vendas. Na AGPOA estas últimas funções foram designadas ao Gerente da Carteira. Nesta fase, os advogados continuaram a fazer parte da equipe de análise, mas

encontravam-se lotados no Departamento Jurídico, a quem prestavam contas técnica e administrativamente (Ferreira, Candanedo, Santos, 1993); sua participação na atividade operacional, apesar de essencial, dava-se sob a forma de assessoria.

A designação de funcionários para comporem os diversos segmentos estruturais seguiu, via de regra, a atividade que os mesmos já vinham desempenhando, ou a afinidade da carteira com sua formação profissional. Como de hábito, os funcionários não foram consultados sobre qual trabalho gostariam de desempenhar ou em que carteira ficar. Na visão do Diretor que supervisionava a AGPOA da época “se remontaram os antigos Núcleos. Houve poucas queixas quanto as designações. Não atendidas.” Vê-se aqui, novamente, a forma hierárquica piramidal de que fala Neffa (1990).

Na prática não funcionou a supervisão matricial da atividade operacional nas Agências por dois Diretores. Os Diretores supervisores das Agências, que acumulavam a função de Diretor de Operações, se ocupavam de todas as atividades das Agências, não dedicando atenção a sua função que cobria, em tese, a atividade de todo o Banco. Um Superintendente de Operações da AGPOA declarou que, durante o período que ocupou o cargo não teve nenhum contato com o seu Diretor de Operações, que acumulava a supervisão da AGFLO, ficando lá baseado.

4.4.3 O Fluxo Operacional

A Figura 21, página 105, sumaria o fluxograma operacional básico vigente no período de junho de 1992 a setembro de 1993.

Comparativamente ao fluxograma básico da configuração anterior, Figura 20, verifica-se que houve redução de oito para seis no número de segmentos organizacionais ou de estágios de processamento operacional. Foram eliminados o Setor de Relações Empresariais, o Setor de Contratação e a Área de Acompanhamento. Em contraponto, criou-se o SAOPE (Setor da Apoio Operacional).

O exame detalhado dos procedimentos expressos nos dois fluxogramas citados evidencia que, exceto a eliminação do nível hierárquico Supervisor de Núcleo e as conseqüentes intervenções dele no processo, não ocorreu mais nenhuma modificação no processamento. O procedimento de digitar relatório e documentos complementares, arquivamento e registros, expresso como de responsabilidade da SAOPE na Figura 21, não consta da Figura 20. Esse procedimento era, no final dos anos 80, realizado pelas

secretarias das Áreas de Análise, unidades de apoio vinculadas à chefia da área e não integrante da estrutura organizacional, por isso não especificada no fluxograma da Figura 20. Afora aquele procedimento, as diferenças, eventualmente identificadas, decorrem mais da descrição dos fluxogramas (limitada pela necessidade de concisão e pelos recursos do *software*) do que do conteúdo dos procedimentos.

4.4.4 O trabalho técnico operacional

Quanto ao conteúdo do trabalho dos funcionários da Área Operacional não houve mudança. Os Auxiliares Administrativos e os Técnicos continuaram cumprindo as tarefas habituais.

As entrevistas efetuadas pelo autor indicam uma queda na qualidade do trabalho relativamente aos níveis existentes até 1988. Isto é justificado pela desatualização profissional, pela perda da atualização dos Manuais, pelas deficiências materiais, de treinamento cognitivo, de rotinas de trabalho e, finalmente (provavelmente em conseqüência), de desmotivação. Causas concorrentes, tão ou mais significativas que as anteriores, são o enfraquecimento do poder exercido pelas linhas hierárquicas, associado a negligência e a falta de profissionalismo de muitos funcionários. Esta perda de qualidade se traduzia num maior prazo médio de atravessamento, em erros técnicos na análise de risco, no número de erros verificados nos documentos internos e/ou nos enviados aos órgãos financiadores, e no maior índice de inadimplência na carência⁴⁶.

4.4.5 Ambiente de trabalho

O moral, especialmente na AGPOA, era baixo. As pessoas que atuavam na Área Operacional sentiam-se desprestigiadas, sem a orientação necessária e sem o suporte material para a execução do trabalho. O volume de trabalho, apesar de crescente no período, ainda era baixo, como poderá ser verificado no item 4.7 - Evolução dos principais indicadores operacionais disponíveis.

⁴⁶ Período do contrato onde só são devidos os juros sobre o principal. Costuma variar de 6 a 24 meses, para as operações do BRDE, sendo função do período necessário para o investimento começar a produzir resultados.

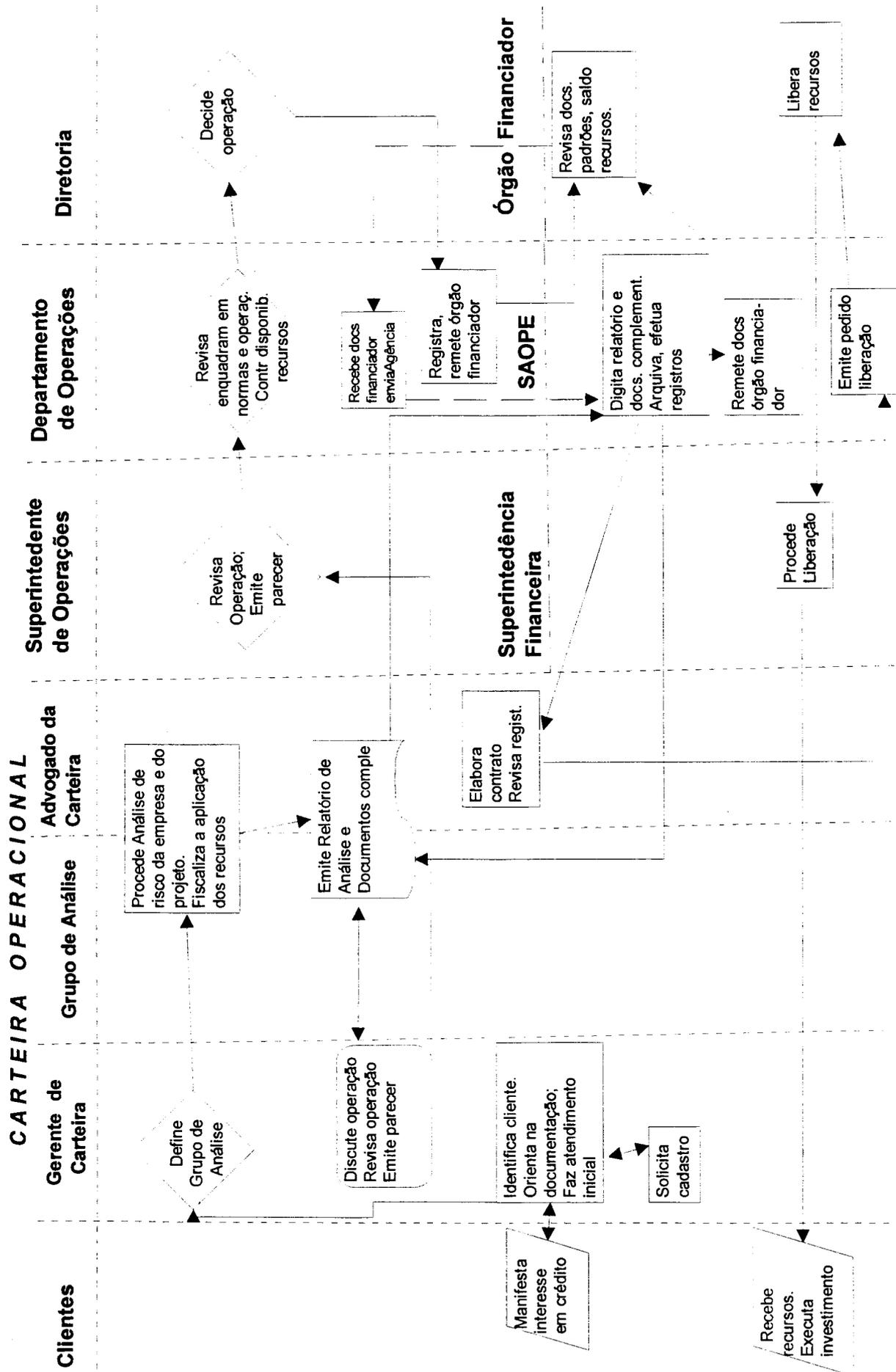


Figura 21 - Fluxograma Básico da Concessão de Crédito de junho / 92 a set / 93

4.4.6 Política de Recursos Humanos

Nesta época ocorreram importantes mudanças atingindo o corpo funcional. A primeira, sem relação com a reestruturação, diz respeito ao regime de trabalho, que passou a ser de 6 horas, com expediente das 12h30 às 18h45⁴⁷. Visava atender à legislação trabalhista e atingiu toda a organização. Com o passar do tempo, a redução da jornada propiciou o surgimento de nova área de insatisfação, em face da remuneração da jornada excedente a regime de 6 horas/dia. A Direção adotou a política de restringir muito as situações que permitiam o pagamento de horas-extra.

Em relação aos Técnicos, essa situação se criava, muitas vezes, por ocasião das viagens de vistoria aos clientes. Embora a área de recursos humanos informasse que o pagamento de horas-extra nesta situação é controverso, o fato é que o sentimento de injustiça grassou. Os Técnicos reclamavam que algumas chefias convocadas para atuarem em regime de tempo integral, além do Adicional de Função, recebiam o “comissionamento” legal que corresponde a 55% sobre o salário básico. Essas chefias, em geral eram apenas algumas das que se vinculavam à Diretoria. Este fato trazia também insatisfação a boa parte das demais chefias, pois a muitas delas era solicitado trabalho que exigia maior carga horária, embora somente em alguns dias. Desta forma, a instituição remunerava apenas algumas pessoas pelo trabalho adicional ao regime de 6 horas. Os demais nada recebiam.

Nesta época, houve também uma mudança no sistema de cálculo das diárias de viagem, bem como uma redução do seu poder de compra, obrigando a que o funcionalismo que necessitasse viajar a serviço diversas vezes tivesse que baixar bastante o padrão de hospedagem e alimentação, ou precisasse desembolsar recursos adicionais ao valor da diária. Este fato somou-se à questão do não pagamento de horas-extras em viagem, contribuindo para a piora do ambiente na Área Operacional, principalmente porque caracterizava uma política de dois pesos e duas medidas.

Foram desenvolvidos os Programas de Incentivo a Aposentadoria e à Demissão Voluntária já abordados em 3.4.5.

⁴⁷ Inicialmente os 15 minutos adicionais correspondiam ao descanso legal nas jornadas de 6 horas corridas, que foi mais tarde incorporado à jornada, e seu término passou a ser às 18:30 horas

Em março/abril de 1993, um bem planejado e ambicioso programa de treinamento, voltado basicamente aos aspectos cognitivos, foi aprovado pela Diretoria. Porém, os óbices impostos pela Lei de Licitações para a livre escolha dos instrutores, somados a diversas dificuldades de natureza interna, resultaram em que até julho de 1995 muito pouco do programa aprovado tivesse sido realizado. O programa de treinamento, no entender do autor, teria sido essencial para repotencializar os recursos humanos, pois:

- a maioria do quadro de pessoal encontrava-se na meia idade (vide página 66), tendo concluído sua formação escolar há pelo menos 15 anos;
- a instituição estivera fora de operação regular por mais de três anos (na prática, de dezembro de 1988 até a metade de 1994, época em que voltou a atingir níveis de operações similares aos históricos), fase, para muitos, de ócio com dignidade;
- o Regulamento de Pessoal vedava o exercício de qualquer atividade similar à desempenhada no Banco. Com isto, muitas oportunidades profissionais durante o período de Liquidação não puderam ser aproveitadas;
- no mundo dos negócios houvera o surgimento de importantes forças, que podem ser sintetizadas na posta em marcha da Política de Integração Competitiva pelo Governo Federal em 1990/91. Elas causavam a necessidade de mudança de paradigmas de gestão, principalmente de produção, de tecnologia e de *marketing*. Ora, os recursos humanos da organização não estavam, na sua maioria, conceitualmente preparados para considerar esses novos paradigmas.

Assim, ouviam-se reclamações: “Eu não tenho mais condição de dialogar com os administradores das empresas durante os contatos, de compreender as relações de causa e efeito em muitas situações.” Por outro lado, o período imediatamente anterior à fase abordada, de significativa oscilação inflacionária, com mudanças de moeda e de regras contábeis, exigia que a análise de balanços e a interpretação dos números e índices obtidos incorporasse estes fatos. Isto, aliado à saída do BRDE de muitos profissionais da área econômico-financeira, considerados pelos pares como paradigmas nesta atividade, levou as próprias chefias da Área Operacional a entenderem como vital uma melhora qualitativa neste tipo de trabalho e clamassem por treinamento específico. Foi, então, proporcionado treinamento de ótimo nível técnico. A incorporação de padrão técnico mais elevado, no entanto, foi limitada, pois muitos não absorveram o treinamento ministrado, ou não estavam dispostos a mudar seus métodos tradicionais de trabalho.

A comunicação interna foi abandonada como prioridade da administração. Até 88 o Banco possuía dois veículos com esta finalidade. Um produzido pela Associação de Funcionários e outro pela instituição. O veículo da instituição parou de ser produzido apesar da instituição continuar a contar com profissionais na Assessoria de Comunicação Social (ASCOM). Esta atividade só foi retomada em setembro de 1993, agora sob a responsabilidade do Departamento de Recursos Humanos (DRH). Na prática, a mesma funcionária que, na ASCON, elaborava o veículo interno no período da Liquidação e da Administração Especial foi transferida para o DRH. Reuniões dos dirigentes comunicando fatos ao corpo funcional, o que poderia ser uma forma para tentar suprir esta carência, eram raras.

Vê-se que não houve preocupação, conhecimento, ou competência no uso da política de recursos humanos como suporte para a mudança realizada, aliás, em diversos aspectos ela foi contrária ao objetivo de embasar a mudança realizada. Acredita-se que os fatos acima descritos fundamentam, e bem, a afirmação feita em 2.2.3 quanto ao uso da força como principal mecanismo de condução da mudança. Como Bretas Pereira (1994, p. 126) e Hersey e Blanchard (1986) afirmam este recurso é pouco eficaz, pois quando cessa, o comportamento anterior tende a retornar. Poucos meses depois a própria Direção do Banco iniciou processo de licitação que levou à contratação da consultora que conduziu a próxima reestruturação organizacional, assunto do item 4.5.

4.4.7 O Planejamento e Controle da Produção

Não foi verificado, neste período, o uso sistemático de indicadores de desempenho, à exceção dos tradicionais já detalhados em 4.2.4. Pelas entrevistas efetuadas com ocupantes de cargos gerenciais da AGPOA no período considerado, verifica-se que o uso e o tipo de controles variavam, dependendo do ocupante do cargo, e que muitos desses controles eram apenas qualitativos. Foram citados: complexidade da tarefa, tempo consumido na realização, empenho e qualidade do trabalho apresentado. À pergunta “Quais indicadores eram considerados importantes?” apenas o Diretor de Operações II respondeu. Declarou ser o tempo de atravessamento e a carga de processos por Carteira e Técnico. Um Gerente de Carteira da AGPOA informou que não havia detalhamento de metas para as Carteiras. Os dados eram alimentados no Sistema OPPRO de forma assistemática, gerando perda de confiabilidade dos mesmos. As informações típicas de PCP eram levantadas de forma desigual entre as Agências.

4.4.8 Normalização

Os entrevistados declararam que na maioria dos Manuais de Organização permaneceu a desatualização, ou a inexistência de informações, tornando o uso do recurso não confiável. O mesmo ocorreu, de forma ampliada, em relação aos fluxos operacionais, pois a falta de informações, neste caso, era acrescida dos complicadores decorrentes de uma nova estrutura a ser implantada. Conforme declarou o Superintendente da SUCEC, entre outubro de 91 e fevereiro de 93 não foram feitas atualizações nos Manuais. Paradoxalmente, houve uma melhora no decorrer do período analisado na difusão de informações sobre os Fundos⁴⁸, pois foi desenvolvido sistema paralelo mediante o fornecimento de cópias das circulares dos agentes financeiros. Muitos funcionários, e mesmo Chefias, também se queixaram nesta época do desinteresse e/ou da incapacidade de seus superiores em orientar técnica e administrativamente o trabalho.

4.4.9 Informatização

No final de 1992 foi aprovada uma compra de 38 microcomputadores 386 SX com vídeos VGA mono e impressoras matriciais 9 pinos, 132 colunas, aproveitando a previsão orçamentária. Foi posta a disposição a versão III do *software* OPEN ACCESS, um integrado rodando sobre DOS. Por enquanto, ainda nada de WINDOWS e aplicativos que rodassem nesta plataforma. Essa compra visava reduzir a pressão pelo aumento e atualização da base de microinformática da instituição, enquanto era elaborado o Plano Diretor de Informática. Em relação a treinamento, houve um programa de treinamento em noções básicas de informática e de DOS, que atingiu apenas os interessados, e alguns esforços localizados de treinamento em OPEN ACCESS proporcionado pela chefia da Divisão de Sistemas e O&M. Nesta fase, ampliou-se o uso de computadores pelos Técnicos. Os maiores usuários eram os advogados, para a elaboração de contratos, e alguns profissionais da área econômico-financeira, para análise de balanços e projeções de resultados.

⁴⁸ Nos bancos de desenvolvimento cada tipo de operação era, e ainda é, realizada obedecendo a regras detalhadas emitidas pelo gestor do(s) Fundo(s) que fornece(m) o(s) recurso(s) para a operação. Essas regras cobrem, entre outros aspectos: os prazos e as taxas aplicáveis, e a forma de defini-los; os diversos tipos de investimentos passíveis de serem financiados com os recursos do(s) Fundo(s); as normas para a liberação de recursos e o tipo de informações que devem ser fornecidas ao gestor do Fundo para concretizar a operação.

4.4.10 Análises da Organização da Produção

Um trabalho visando identificar os problemas na Área Operacional, realizado em maio de 1993 pelos profissionais do Setor de Organização e Métodos a pedido do Superintendente de Operações II, informa, conforme Santos (1994a), que

“os **problemas detectados** podem ser classificados em:

- **Organizacionais:** decorrentes da estrutura e da forma de organização do trabalho (fluxos, atribuições);
- **Gerenciais:** decorrentes da forma de gerenciamento, ou da sua ausência ;
- **Relacionados a Treinamento:** causados por despreparo ou desconhecimento das tarefas a serem executadas;
- **Relativos a Procedimentos:** derivados do controles, circulação de papéis e sistemas.”

As causas de ineficiência na AGPOA, apontadas por Ferreira et alii (1993), eram:

- os serviços jurídicos, em função da carência de advogados, da localização fisicamente distante da Área Operacional, e da subordinação dos mesmos ao Departamento Jurídico. “No sistema anterior, em que cada Gerência tinha seus próprios advogados, a proximidade física e organizacional agilizava o processo, atualmente vagaroso e ineficaz.”ⁱ ;
- a centralização decisória na Diretoria: “Todo processo, não importa o montante ou o risco, tem que percorrer todo o fluxo até a Diretoria para ser aprovado. Isto carrega inutilmente o sistema, aumentando a rigidez e o tempo da operação (atravessamento ou ‘lead-time’).”ⁱⁱ ;
- “deficiência extrema em projeto e planejamento do processo. Não existe padronização do processo, e cada Agência possui métodos e processos próprios e mal documentados. Mesmo dentro da Agência, não foi possível chegar a um consenso quanto a tempos mínimos ou médios de execução das várias etapas. O Departamento de O & M não possui um fluxo que descreva o processo fim da organização, se resumindo a elaborar manuais e microfluxos em nível de Secretarias. Torna-se necessário reprojeter o processo, documentando e padronizando as operações, para, a partir daí, pensar-se em um programa de otimização do processo, segundo as reais necessidades da organização e de seus clientes.”ⁱⁱⁱ .

ⁱ ibidem.

ⁱⁱ ibidem.

ⁱⁱⁱ ibidem.

4.5 A Proposta da Booz, Allen & Hamilton e sua implantação

Este tópico aborda ações efetuadas a partir de março de 1993. A implementação da reformulação examinada foi iniciada em setembro de 1993. Na presente configuração, a descrição e a análise do fator “forma de realização das mudanças” foram distribuídas em três sub-tópicos: o 4.5.1 - Objetivos da mudança e seleção da consultora, o 4.5.2 - O trabalho da consultora, e o 4.5.11 - O processo de implantação. Isso foi feito para possibilitar uma melhor análise, dada a amplitude e complexidade dos fatos relacionados à “forma de realização das mudanças”.

4.5.1 Objetivos da mudança e seleção da consultora

Verificando que a estrutura e a forma de trabalho anteriormente descrita não era satisfatória, o Diretor-Presidente, com o apoio de chefias que respondiam funcionalmente à Diretoria, decidiu contratar uma empresa de consultoria externa para estudar o posicionamento estratégico adequado ao Banco e, em decorrência do mesmo, elaborar uma Estrutura Organizacional, a mais leve possível, que desse suporte ao mesmo.

Após um processo licitatório a decisão recaiu na empresa Booz, Allen & Hamilton (BAH), pela maior experiência na área de organização e atuação anterior em bancos similares: BNDES e Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A. - BDMG (apesar de a atuação neste último ter se dado há mais de 10 anos). O trabalho teve a duração de aproximadamente cinco meses, tendo sido gerados no decorrer do mesmo sete relatórios de andamento. O acesso a esses relatórios, apesar do enorme empenho do autor, só foi franqueado parcialmente. Isto se explica porque os relatórios eram reservados, nominais, e também porque algumas de suas conclusões eram traumáticas para a instituição.

4.5.2 O trabalho da consultora

Os levantamentos comparativos com outras organizações do ramo, realizados pela BAH e constantes dos documentos liberados, compreendem diversos aspectos da instituição. É interessante examinar o que trata do posicionamento estratégico. Este analisa o posicionamento do BRDE nos cinco principais elos formadores da cadeia de valor do serviço bancário, a partir do referencial conceitual desenvolvido por Porter (1989).

Na visão da consultora estes são: Organização, Serviços, Processamento, Crédito e Gestão Financeira. A avaliação apresentada pela consultora utiliza uma escala de 1 a 4. O relatório mostra primeiramente a situação de 25 bancos múltiplos, dos quais apenas um é público (Banespa), em relação a cada um dos elos. Na análise do BRDE cada um dos cinco elos está subdividido em dois a três aspectos principais, e estes é que são avaliados. Não há definições para os significados das palavras usadas para os elos, ou para suas subdivisões (Booz, Allen & Hamilton, 1993c). Na visão do autor, caberia aqui uma crítica à postura conceitual da consultora em utilizar para comparação com o BRDE apenas bancos múltiplos ou comerciais. Isto porque, conforme já foi visto nos itens 3.1 e 3.3, os bancos múltiplos são diferentes, inclusive legalmente, dos bancos de desenvolvimento. Mesmo que a comparação ocorresse com as carteiras de investimento desses bancos (o que não está indicado), as diferenças entre ambos dificultam uma comparação direta.

Especificamente em relação a aspectos operacionais foram levantados, para as quatro Dependências: efetivo na atividade; para as três Agências: tempo de atravessamento, dividido entre análise e contratação, e erros de processamento. Os tempos de atravessamento, obtidos de uma amostra dos processos contratados pelo BRDE em 1992, abrangeram 18 casos na Agência de Florianópolis (AGFLO), 14 na Agência de Porto Alegre (AGPOA) e 26 na Agência de Curitiba (AGCUR)⁴⁹.

A consultora criou uma interessante metodologia para classificar as operações em três graus de dificuldade, enquadrando as diferentes operações nos três graus e graficou o tempo de atravessamento contra o grau de dificuldade. O gráfico indicou a ausência de correlação entre as duas variáveis, o que conforme afirmou a BAH indicava “bolsões de improdutividade”. A seguir a BAH obteve, mediante entrevista, os tempos de atravessamento no Banespa, BDMG e UNIBANCO. O tempo médio do BRDE para a amostra analisada foi de 130 dias. O pior entre os da amostra foi de 70 dias. Foi também levantado o fluxograma básico do processamento operacional e uma amostragem dos tipos de erros apresentados na tramitação das operações. A análise feita não aborda, nem leva em conta os fatores de ruído no período considerado. Certamente contribuíram para o aumento do tempo médio os seguintes fatos:

⁴⁹ Como já foi abordado, apenas a partir de agosto de 1992 o BRDE teve recuperada sua condição de repassador do BNDES. Assim, em abril de 1993, quando foram coletados os dados para a análise, poucas operações haviam sido contratadas.

- O período de Administração Especial encerrou-se em janeiro de 1992, mas o reinício das operações de repasse do BNDES só se deu em agosto e ainda de forma extremamente restrita⁵⁰. Neste ínterim, houve interesse da administração em captar algumas operações, mesmo sem ter o BRDE recuperado a condição de repassador. Isto para demonstrar que havia demanda e assim pressionar o BNDES, além de ocupar os analistas. Nestes casos, onde foram abertos processos sem condições de concluí-los, o tempo de tramitação aumentou;
- não foi considerado também que, em 1992, o Banco reiniciou a operar após três anos de ausência de novas operações, sob uma estrutura diferente da tradicional do Banco, que os Manuais de Organização estavam desatualizados, e que o pessoal, após um período de inatividade, apresentava sintomas de desatualização técnica.

Apesar das deficiências na análise, os dados levantados expressam aproximadamente o que ocorria na época.

A consultora apresentou proposta de posicionamento estratégico e desenhou uma nova Estrutura Organizacional. Esta última foi apresentada em 3.4.7.4 e o detalhamento para o funcionamento da Área Operacional será descrito logo a seguir, em 4.5.3. Quanto à estratégia, a consultora recomendou o atendimento prioritário às pequenas e médias empresas, normalmente não atendidas pelos bancos de investimentos. Na fase de elaboração do trabalho foi identificada a possibilidade do BRDE dedicar-se a prestação de serviço na elaboração de *rating*⁵¹ de empresas, atividade descartada pela Diretoria em função do caráter público da instituição.

“A Consultora sugeriu também a concentração de esforços na atividade de Análise de Projetos, prestando, inclusive, serviços a terceiros e priorizando a prestação de garantia, transferindo, nestes casos, por consequência, a captação de projetos e recursos para terceiros.”(Santos et alii, 1994a, p.17).

Os documentos/relatórios entregues pela consultora ao Banco, e utilizados como base para a implantação do projeto de mudança, são muito esquemáticos. Em uma página, no mais das vezes, há, no máximo, 100 palavras. O que esta técnica ganha em

⁵⁰ Nesta fase o limite fornecido ao BRDE para novas operações correspondia a 25 % do montante dos repagamentos de operações anteriormente em vigor feitos pelo BRDE.

⁵¹ Sistema de pontuação de títulos e de organizações que usa uma escala padrão e visa aferir o risco de crédito das mesmas. Permite, assim, a comparação de papéis ou de organizações diferentes quanto a este aspecto. Este é um recurso tradicional nos Estados Unidos, mas pouco utilizado no Brasil onde sua maior difusão iniciou-se apenas em 1994 (Wilner, 1994).

rapidez de transmissão das idéias perde em passar o todo da proposta. Isto aumenta o ruído e as confusões na implantação. A consultora porém, conforme informou o Superintendente de Crédito e Cobrança, não escreveu tudo. Durante toda a fase de execução do trabalho “dava centenas de detalhes sobre o que estava escrito. Ela pegava o que estava escrito e dizia: isto aqui significa que vocês têm de fazer isto, isso e aquilo. Inclusive ela deu uma conexão entre os quatro volumes que entregou ao Banco.”.

4.5.3 Estrutura Organizacional e funções operacionais

Dirigentes e funcionários que tiveram participação nas definições iniciais do trabalho da Booz Allen (BAH) informaram que, em relação à Área Operacional, foi solicitado à consultora que analisasse a forma do BRDE operar, e propusesse uma estrutura, a mais simplificada possível, e um dimensionamento da equipe com a maior redução viável, desde que a realização de operações seguras e rápidas ficasse garantida.

A estrutura proposta pela BAH para o BRDE, já detalhada no item 3.4.7.4, tem sua esquematização operacional representada na Figura 22. No “chão de fábrica operacional”, a proposta previa a transformação de todos os analistas de projeto em “Gerentes de Conta” e a unificação da atividade de apoio administrativo em uma secretaria centralizada (SAOPE).

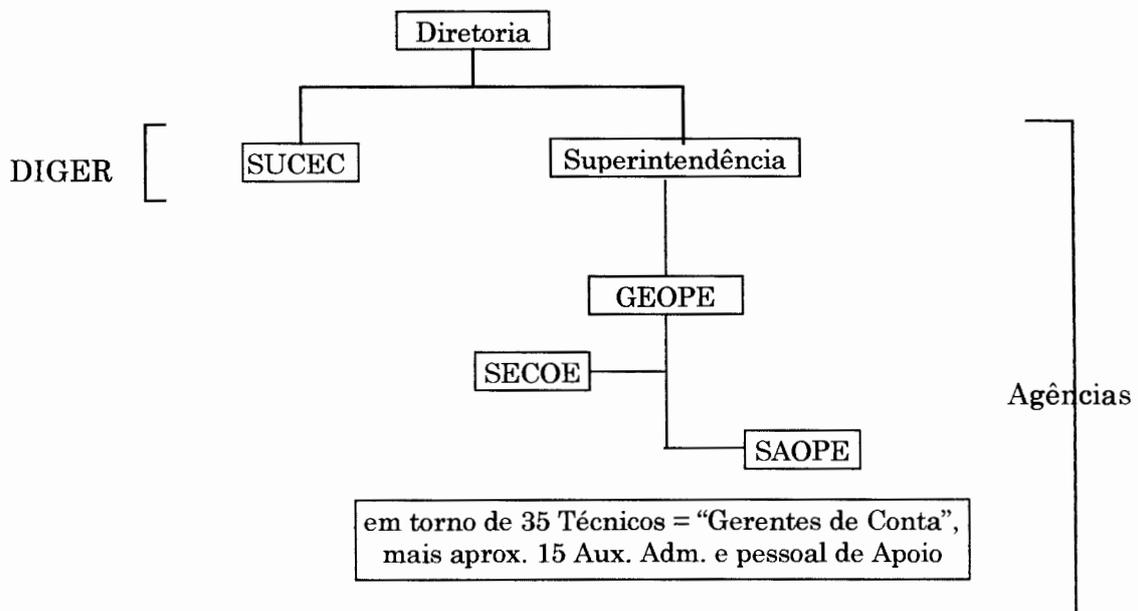


Figura 22 - Estrutura, implantada em set/93, para a Área Operacional

Tanto o SECOE quanto o SAOPE, apesar de constarem no relatório “Implementação da nova Estrutura Organizacional - BRDE: relatório final” (Booz-Allen, 1993d), não constaram na Resolução 1.660 que aprovou a nova Estrutura Organizacional. No entanto, estes dois segmentos organizacionais foram efetivamente criados e tiveram nomeadas suas chefias em setembro de 1993. Isto explica a discrepância entre a Figura 22 e a Figura 16.

“Nas Agências, os Técnicos Operacionais teriam a função de Gerentes de Contas, vendendo crédito, analisando tecnicamente os projetos e, posteriormente, acompanhando as empresas e seus projetos. Tarefas superiores à disponibilidade de tempo de cada qual.

A atuação dos Gerentes de Contas seria individual e sua avaliação também seria individual, em função do atingimento de metas.

Os Gerentes de Contas teriam linha direta com a Diretoria. O Gerente de Operações, bem como o Superintendente da Agência, não teriam mais a responsabilidade direta sobre a concessão de crédito. Zelariam pelas metas respectivamente da Gerência de Operações e da Agência, mas *sem a responsabilidade formal de supervisão técnica dos trabalhos.*”⁵² (Santos et alli, 1994a).

A responsabilidade dos Gerentes de Operações e dos Superintendentes restringia-se a aspectos administrativos: distribuir os processos; autorizar viagens e requisições de material, controlar o PCP; autorizar as férias e os treinamentos; e assim por diante.

“A preocupação com a segurança da operação, levou à idéia da criação de um órgão ligado à Diretoria, responsável pela Análise de Risco dos Projetos, compreendendo a Análise Cadastral e a de Risco propriamente dita.”ⁱ. Até o final de 94, a atividade de análise de risco não foi implantada. Esse órgão, que inicialmente foi denominado Comitê de Crédito e Cobrança (CREDI), ficava em posição *staff* e também tinha a função de efetuar o controle de qualidade das operações, emitindo parecer conclusivo sobre as mesmas. Na prática, porém, não era um Comitê. Funcionava como um órgão de linha executando as atividades descritas no item 4.1.6 e tradicionalmente executadas, primeiro pela COPER, e depois pelos DEOPEs. O CREDI incorporou a si a atividade de coleta de dados cadastrais. Com isso, ocorreu a centralização dessa atividade e conseqüente extinção dos Setores de Cadastro (SECADs) existentes nas Agências. Outra mudança efetuada no processamento das informações cadastrais é que até esta centralização o órgão que coletava as informações as analisava e emitia um “parecer

⁵² Como será visto no Capítulo seguinte, o trabalho Santos et al. (1994a) foi realizado em duas etapas. Os autores, para diferenciar o conteúdo da “Versão para Discussão” do texto definitivo, adotaram itálico para caracterizar os acréscimos efetuados neste último.

ⁱ ibidem.

cadastral”⁵³. Esta responsabilidade foi passada para os “Gerentes de Conta”, que, no entanto, não receberam treinamento específico para a tarefa. Muitos deles passaram a realizar a nova incumbência com insegurança. O CREDI foi rebatizado para SUCEC em maio de 1994, deixando a situação de *staff* e passando a ser uma Superintendência de linha.

Uma inovação foi a subordinação à Gerência de Operações (GEOPE) de um Setor de Cobrança Especial (SECOE). Este Setor faria a cobrança de 2ª instância. A 1ª instância permaneceu de responsabilidade da Gerência Administrativa Financeira (GEAFI) e compreendia a emissão dos avisos de vencimento e a cobrança de dívidas até o máximo de 60 dias de atraso. Após este período, entraria em ação o SECOE, inicialmente fazendo um estudo da situação do devedor e, após, pressionando e negociando formas de recebimento. A 3ª instância é a tradicional cobrança judicial executada pela Assessoria Jurídica (ASSEJUR) das Agências, nome dado a uma unidade organizacional que ocupa 95% de seu tempo em atividades de Contencioso⁵⁴. O item 4.1.1. “e” cita que atividade desta natureza, com menor amplitude e ênfase, havia sido de responsabilidade da Área Operacional no período anterior à Liquidação. Em outubro de 1983, num movimento de valorização (passou a um nível hierárquico superior e teve reforçada a equipe), esta atividade foi transferida para a antiga Gerência Financeira, onde permaneceu até esta reestruturação orientada pela Booz-Allen.

A nova Estrutura Organizacional eliminou a dupla função de alguns diretores, extinguindo a supervisão de Agência por Diretor⁵⁵. Para reforçar o caráter de colegiado do Comitê Diretivo todas as indicações de cargos do 1º escalão - Superintendentes, inclusive os das Agências, Assessor Jurídico, os Chefes da Auditoria Interna e do Comitê de Crédito e Cobrança - passaram a ser de responsabilidade coletiva da Diretoria. Os demais cargos das Agências passaram a ser preenchidos pelos Superintendentes. Na AGPOA, a indicação do novo Superintendente, em função de uma situação de disputa que se estabeleceu entre o ex-Diretor supervisor e o Presidente em relação ao projeto de

⁵³ Como já foi visto no item 3.3 a Resolução 394 do BACEN exige que o Relatório de Análise das operações de um BD evidenciem “ficha cadastral satisfatória”. Assim, o parecer cadastral torna-se essencial.

⁵⁴ Termo originado de “contenda”. É o nome dado no Sistema Financeiro a unidades organizacionais, formadas basicamente por advogados, que executam a cobrança judicial dos débitos onde foi esgotada a via negocial.

⁵⁵ Para maiores esclarecimentos vide Figura 13 e itens 4.2.1 e 4.2.2.

reestruturação, ficou sem definição por duas semanas. Finalmente, o Superintendente nomeado foi o resultado de uma solução de compromisso entre os dois dirigentes supra citados.

4.5.4 O Fluxo Operacional

O fluxo operacional especificado pela consultora é apresentado na Figura 23.

O fluxograma efetivamente em uso na AGPOA em março de 1994, poucos meses após ter sido aprovado o fluxo do projeto BAH, está ilustrado pela Figura 24.

Os dois fluxogramas possuem diferenças significativas. O fato caracteriza, tanto a simplificação com que foi tratado o tema no projeto Booz-Allen quanto a adaptação/rejeição da instituição à nova situação. As causas de tão grande discrepância serão abordadas, no item 4.5.11.

4.5.5 O trabalho técnico operacional

Também nesta esfera a proposta da BAH contemplou mudanças revolucionárias, parte delas já abordada.

A transformação dos Técnicos da Área Operacional em “Gerentes de Conta” foi uma cópia do modelo utilizado em alguns bancos múltiplos. Esta cópia não sofreu as adaptações necessárias para adequar-se tanto aos aspectos legais do trabalho quanto à cultura do BRDE. No item 4.9.2 (pág. 141) e na nota de rodapé nº 65 serão abordadas as especificidades do trabalho das três grandes categorias de profissionais que atuam na atividade operacional do BRDE: engenheiros, advogados e profissionais com formação econômico-financeira. Lá será explanado porque um engenheiro ao realizar uma análise econômico-financeira, mesmo que com competência, poderá ser autuado, com ampla base legal, por exercício ilegal da profissão. *Mutatis mutandis* isto poderá também acontecer com as outras duas grandes categorias profissionais.

Outro aspecto a ser considerado é a situação que se criaria quando o profissional que agenciou a operação passasse a ser o mesmo que emitisse o Relatório de Análise contendo o parecer quanto a seu risco. Como ficaria a isenção? O “Gerente de Conta” não ficaria constrangido em emitir parecer contrário a uma proposta de crédito da qual ele próprio fora o captador?

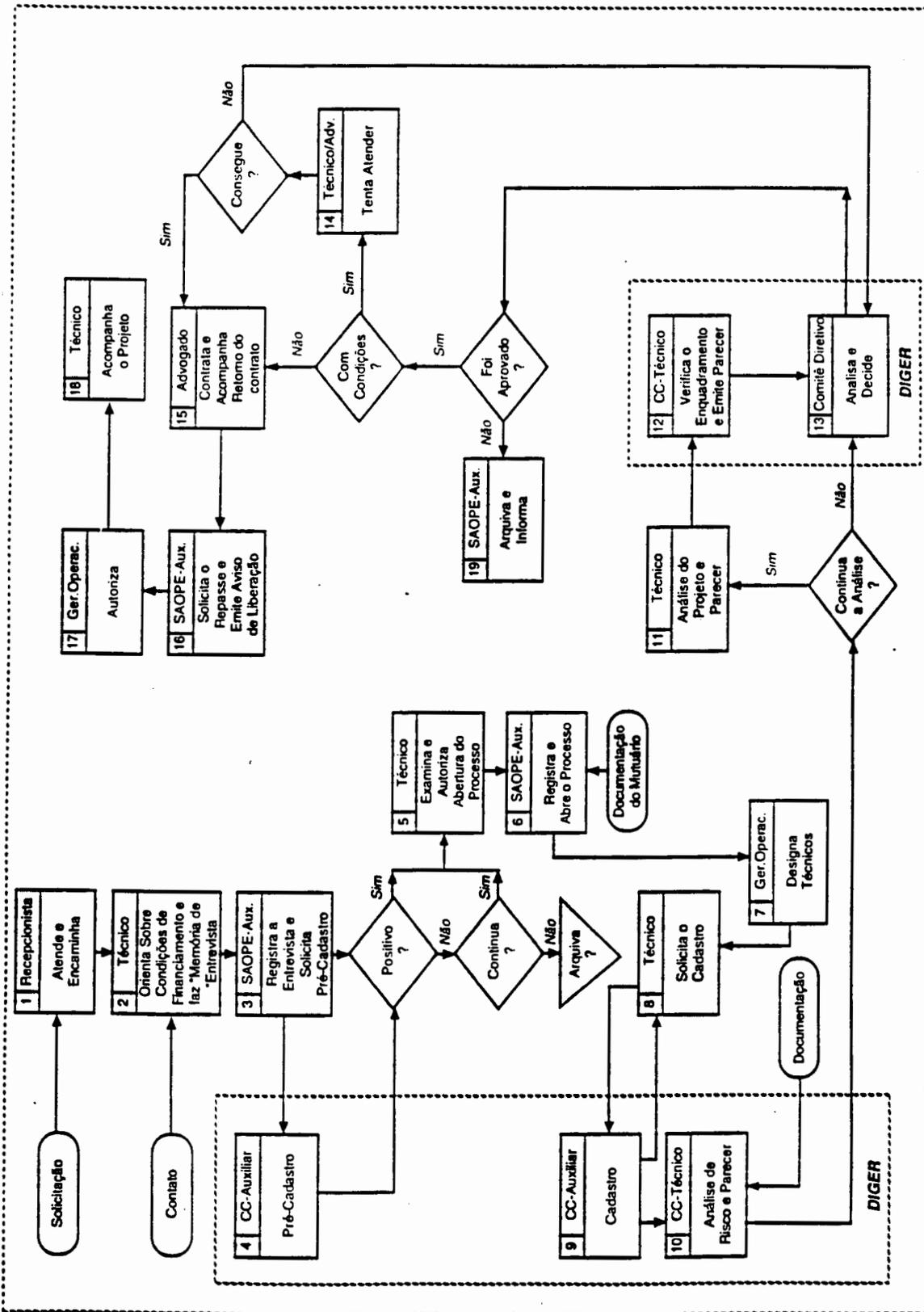


Figura 23 - Fluxograma operacional especificado no trabalho da Booz-Allen (Booz-Allen, 1994c)

Há mais pontos a considerar. A proposta de “Gerente de Conta” partia do pressuposto, errôneo, no entender do autor, de que todos os funcionários lotados nas GEOPEs possuísem perfil adequado à atividade de promoção e captação de negócios, aliado à capacitação de análise de crédito e à habilidade de negociação. Atributos tão díspares são muito difíceis de serem encontrados na mesma pessoa. A maioria dos funcionários do BRDE não possuía essas características simultaneamente.

Se tivesse sido implantada a proposta tal como concebida (o que não ocorreu), teria sido eliminada a saudável prática do trabalho em equipe proporcionado pelos tradicionais “Grupos de Análise”. A maior segurança na análise de risco de crédito que a visão interdisciplinar e colegiada que o “Grupo de Análise” proporciona teria sido eliminada.

Finalmente a amplitude da supervisão do cargo de Gerente de Operações impedia que o mesmo execute a atividade de supervisão técnica tal qual os antigos Supervisores de Núcleo e os mais recentes Gerentes de Carteira. Poderá ser visto nas Tabelas 7 - Demonstrativo de pessoal em efetivo exercício por Dependência - que o efetivo das GEOPEs variava, em dezembro de 1994, de 43 a 51 pessoas. Mesmo descontando o pessoal lotado nos SECOEs e nas SAOPEs remanesciam em torno de 25 a 35 Técnicos operacionais sob a supervisão direta do Gerente.

4.5.6 Política de Recursos Humanos

Durante a implantação da proposta de Booz-Allen não ocorreu mudança na política de Recursos Humanos.

Quanto a atividades de treinamento cognitivo, muito pouco foi realizado. Em relação a programas, ou ações, na área comportamental para apoiar um projeto de mudança da magnitude do executado, nada foi feito.

Chama a atenção que os Gerentes de Operações, que passaram a ter a maior amplitude de controle da instituição, não tiveram considerado necessário o seu “comissionamento”, permanecendo com o regime de 6 horas e expediente das 12h30 as 18h30, fato só corrigido em maio de 1994. Este foi mais um fator a favorecer a rejeição do projeto.

4.5.7 Ambiente de trabalho

O acesso aos relatórios da BAH foi diferenciado entre as Agências. Na AGFLO o Diretor “Supervisor” da Agência (situação existente durante a fase de elaboração do trabalho) dava ciência do seu conteúdo às chefias e funcionários. Na AGCUR, houve discussões internas semanais sobre os relatórios. Na AGPOA, por outro lado, esses documentos eram fruto de rigoroso sigilo, decorrente da postura do Diretor “Supervisor” e do Superintendente em relação ao trabalho e à validade de sua divulgação. Mesmo após a conclusão dos trabalhos da consultora, aprovada a nova Estrutura Organizacional e determinada a implantação da mesma, o acesso na AGPOA aos relatórios ainda era muito restrito.

Assim como o acesso às informações foi conduzido diferentemente em cada Agência, a implantação da proposta também foi recebida de forma diferenciada. Na AGCUR, onde houve debate interno sobre o assunto, e aqueles que participaram do processo de detalhamento da proposta passaram a ocupar os novos cargos criados, a implantação, além de ter avançado mais, foi melhor aceita. Na AGPOA, por outro lado, foi muito traumática. Havia pouca informação e a grande maioria dos ocupantes dos novos cargos criados não havia participado do processo. Cabe notar que o Diretor, que até o momento anterior tinha a incumbência de supervisão da AGPOA manifestava oposição à mudança.

4.5.8 O Planejamento e Controle da Produção

O projeto da Booz-Allen não abordou este tema, que permaneceu com a mesma mecânica e instrumental já abordado.

A SUCEC entendia que os indicadores que mediriam se a proposta, em termos de estrutura, “estava no caminho certo”, seriam: inadimplência nas operações novas (para verificar se a segurança de crédito estava aumentando) e tempo de atendimento ao cliente (do momento da solicitação de crédito até o recebimento da 1ª parcela). Estas inovações a serem inseridas nas informações gerenciais operacionais emitidas regularmente não se encontravam disponíveis até agosto de 1995. Quanto aos demais aspectos houve um ajuste do OPPRO para adequar-se à nova estrutura. Quanto aos demais aspectos não há modificações, exceto que o OPPRO continuou melhorando sua confiabilidade.

4.5.9 Normalização

Sem modificação significativa em relação a situação relatada em 4.4.8.

4.5.10 Informatização

Nenhuma novidade prática ocorreu em relação à informática para uso operacional, apesar da BAH ter previsto o amplo uso do recurso pelos funcionários, o que pressupunha a disponibilidade de equipamentos e o treinamento de pessoal. O óbice para o avanço nesta área foi a demora na elaboração do Plano Diretor de Informática, que contou com a participação da BAH, em projeto complementar concluído em dezembro/93. Por questões internas, a licitação para a compra de micros e *softwares* só ocorreu em setembro/94. Iniciada em março/95, foi concluída em abril/95 a instalação dos 75 micros 486 DX 66 com 8 Mb de RAM e equipados com Microsoft Office. Quanto ao treinamento para seu uso, em maio/95 encontrava-se em licitação a contratação da instituição que o ministraria.

4.5.11 O processo de implantação

A Diretoria do Banco optou por conduzir a implantação da estrutura, dispensando o apoio da consultora. Assim, nas três últimas semanas do contrato original com a consultora foi conduzida a adequação das atividades à nova Estrutura Organizacional e definidos os novos fluxogramas. O detalhamento dessas tarefas foi delegado a Grupos de Trabalho (GTs), que foram constituídos em dois níveis: nas unidades - Agências e Direção Geral (DIGER) - e um formado com um membro de cada grupo de unidade. A composição desses GTs foi definida a partir de: indicação de Diretores, principalmente daqueles que conheciam melhor o Banco; da simpatia com que o funcionário encarasse o processo de mudança conduzido pela BAH; e, em parte, de sua posição de liderança no seu ambiente de trabalho. Os Grupos só incluíram parcialmente as lideranças do Banco. Não foram, também, seguidas prescrições para o trabalho dos grupos de aperfeiçoamento de processos relacionadas por Harrington (vide 2.3.2.3).

Houve, por parte da consultora, uma atividade de facilitação⁵⁶ parcial, isto é, os facilitadores apenas orientavam/assistiam os grupos durante um período limitado de

⁵⁶ Usada com o sentido dado pela psicologia organizacional, isto é, auxiliar os membros do GT na obtenção de resultados com menor desgaste interno e maior velocidade.

tempo em relação à duração total das reuniões. Esta limitação na mediação dos debates, aliada ao caráter impositivo de algumas das soluções propostas pela BAH, gerou discussões acirradas. Nos GTs Operacionais houve posições majoritárias que simplesmente foram desconsideradas pela consultora. Veja-se a análise que os integrantes do Programa de Melhoria do Processo Operacional fizeram deste episódio: “Grupos de trabalhos, sob a pressão de tempo reduzido, desenvolveram novos fluxos de trabalho, mas que na prática, *pouco* de novo tinham em relação à situação pré BOOZ ALLEN. Basicamente a única diferença passou a ser o Cadastro Centralizado (a Análise de Risco centralizada não foi implementada).” (Santos et alii, 1994a, p.18). Os fluxogramas eram bastante sintéticos, deixando de especificar várias etapas e suas responsabilidades. Os Manuais de Organização não sofreram uma atualização prévia para conter as novas informações. Soma-se às deficiências já apontadas o reduzido lapso de tempo entre a divulgação das características da mudança e o início de sua implementação. Assim, foi sendo construído o fracasso da implantação.

Os problemas normalmente inerentes à implantação de mudanças foram ainda ampliados, pois diversos dos funcionários que participaram do processo de detalhamento da proposta foram destituídos das posições de comando que ocupavam já no início da implantação. Assim, vários dos ocupantes dos novos cargos definidos pela reestruturação não possuíam um maior conhecimento, nem comprometimento, com a condução do trabalho de consultoria. Verificou-se que onde isto não ocorreu, por exemplo na Área Operacional da AGCUR, houve maior aderência entre o proposto pela BAH e o realizado.

Examinando-se as quatro Resoluções que formalizaram as estruturas organizacionais examinadas na presente dissertação (BRDE, 1975; BRDE, 1990; BRDE; 1992b e BRDE, 1993b) constata-se que a de número 1660, que aprovou a alteração da Estrutura Organizacional definida sob orientação da Booz-Allen, é a mais sintética. Possui 3 páginas, mais a página com o organograma e outra onde são nomeados os integrantes dos cargos previstos. Não há descrição dos cargos e das atribuições. A 828, de agosto de 1975, entre corpo e anexos soma 23 páginas. A 1533, de 1990, do período de Administração Especial, possui também três páginas e o organograma. Há, porém, um anexo com 40 páginas descrevendo as atribuições dos cargos. A 1594, de junho de 1992, possui 7 páginas, o organograma e um anexo com 28 páginas também descrevendo as atribuições.

A divulgação do revolucionário projeto de mudança conduzido pela Booz-Allen compreendeu apenas a circulação de cópias da Resolução nº 1.660 (para ciência dos funcionários) e reuniões gerais do Presidente com os detentores de cargos de confiança (funções gerenciais e assessorias) para comunicação do aprovado. Em alguns segmentos estruturais houve também rápidas reuniões de comunicação pelas novas chefias. A forma lacônica e autoritária de divulgar o mais profundo projeto de mudança aplicado ao BRDE em 20 anos explica-se por ter havido divisão na Diretoria quanto a aspectos importantes na proposta aprovada.

4.5.12 Análise da forma de realização da mudança

As informações obtidas nas entrevistas e a verificação pessoal do autor indicam que o projeto da BAH, principalmente pela forma de sua condução e implementação, foi tão traumático para a instituição quanto a Liquidação. Em relação a este fato o Superintendente da SUCEC fez uma aguda análise da diferença entre instituição pública e empresa privada: “Numa empresa privada a voz da hierarquia vale. Nesta, os proprietários são permanentes e os funcionários são temporários. Numa instituição pública, ao contrário, o corpo funcional é permanente, temporários são os dirigentes. Desta forma é necessário um processo de ‘venda e negociação’ de propostas, ao invés da simples imposição por superioridade hierárquica.”

Na avaliação do autor, a consultora adotou princípios da Reengenharia para a definição da nova Estrutura Organizacional. A proposta era radical, drástica e pretendia o repensar fundamental; quanto a identificar e construir a organização a partir dos processos básicos, deixou muito a desejar.

O projeto de "Reengenharia" pecou pelos seguintes fatos (vide 2.3.3.4):

- **não enfocou os processos empresariais:** o foco foi a Estrutura Organizacional, tanto que não se identifica a figura do responsável por processos específicos;
- **colocou definições prévias à identificação do problema e ao alcance do esforço de Reengenharia:** primeiro definiu-se a estrutura e, só após, se "reengenheiraram" os processos;
- **dissipou a energia entre muitos processos de Reengenharia:** procurou-se começar tudo, e em todas as áreas, de novo;

- **negligenciou os valores e crenças pessoais:** não houve ações de educação e treinamento, tanto para o novo tipo de chefia necessário, quanto para a nova postura e habilidades dos demais.

A Reengenharia se enquadra como “modelo de configuração” na tipologia de Bretas Pereira (1994), vide 2.2.5. A forma como foi realizada caracteriza a mudança como revolucionária, vide 2.2.4.4.

4.6 Evolução do efetivo, com ênfase no operacional

A evolução do efetivo em atividade operacional, nos diversos momentos considerados nesta dissertação, é apresentada no conjunto de Tabelas 7, a página 126. É mostrada tanto sua distribuição entre as quatro Dependências do BRDE quanto sua proporção em relação ao total do efetivo em exercício na instituição. Esses números apresentam pequena discrepância em relação ao Quadro Oficial de Pessoal do Banco, pois este deve incluir os funcionários cedidos a órgãos do governo, os em Licença para Tratamento de Interesses e as vagas dos aposentados por invalidez e dos em licença médica. O levantamento abrangeu apenas os que efetivamente estão desempenhando funções no Banco, pois assim entendeu-se mais adequado à finalidade da análise.

Verifica-se que no período de 92 a 94 houve concentração de efetivo na DIGER, pois a mesma passou de 126 a 170 funcionários, dobrando em termos percentuais sua participação no efetivo total do Banco (16,03% para 32,82%). Este fato é resultante da política de centralização da gestão 92-94. Todas as Agências reduziram seu efetivo em números absolutos. Porém, em termos relativos apenas a AGPOA e a AGCUR reduziram sua participação, sendo que a redução na AGPOA foi a mais significativa - de 36,13% para 21,24%. Apesar dos efeitos da centralização e da redução do quadro, a AGFLO aumentou sua participação no total do efetivo do BRDE de 22,5% para 24,71%.

Examinando a Área Operacional em particular verifica-se que com referência à situação pré-Liquidação, houve uma redução de 12 % no peso que a mesma possuía em relação ao total do efetivo do Banco (de 33,46% em 1988 para 29,73% em 1994). No período 92 a 94 ocorreu também redução, e na mesma percentagem, em relação aos efetivos dos Técnicos alocados na atividade operacional (neste caso não foi possível obter os dados de 1988).

TABELAS 7 - DEMONSTRATIVO DE PESSOAL EM EXERCÍCIO EFETIVO POR DEPENDÊNCIA DO BRDE

Dependência DATA	AGPOA= Agência de Porto Alegre				AGFLO= Agência de Florianópolis				AGCUR= Agência de Curitiba				
	Dec/88	Jan/92	Nov/92	Dec/94	Dec/88	Jan/92	Nov/92	Dec/94	Dec/88	Jan/92	Nov/92	Dec/93	Dec/94
Efetivo Total (A)	284	220	203	112	110	177	146	155	137	128	196	116	110
- N. Superior (c)		94	83	64	60		56	61	51	49		60	44
- Outros		126	120	48	50		90	94	86	80		91	66
Efetivo em atividade Operac. (B)	102	73	70	55	51	68	52	51	47	43	86	47	49
- N. Superior (d)		56	54	41	38		37	35	35	27		41	27
- Outros		17	16	14	13		15	16	12	16		15	16
B / A %	35,92	33,18	34,48	49,11	46,36	38,42	35,62	32,90	34,31	33,59	43,88	37,09	34,78
d / c %	59,57	65,06	64,06	63,33		66,07	57,38	55,10	68,63	55,10	68,33	60,61	61,36

Dependência

DATA

Efetivo Total (A)

- N. Superior (c)

- Outros

Efetivo em atividade Operac. (B)

- N. Superior (d)

- Outros

B / A %

d / c %

Observações:

- 1) Consideram-se em efetivo exercício os que estavam desempenhando atividades no BRDE nas datas citadas. Assim, não estão incluídos os Cedidos, os em Licença para Tratamento de Interesse Particular, os designados para funções de direção no Instituto de Seguridade, os em Licença para Tratamento de Saúde e os Aposentados por Invalidez.
- 2) Para manter a coerência com a série histórica optou-se por, a partir de 1993, deixar fora do Efetivo em Atividade Operacional os lotados no Setor de Cobrança Especial. Isto criou uma pequena discrepância em relação aos dados de 1988 e Jan/92 quando parte destas funções eram realizadas pela área operacional: ACAM e depois Superint. de Operações

Dependência DATA	DIGER= Direção Geral			
	Dec/88	Jan/92	Nov/92	Dec/94
Efetivo Total (A)	126	130	120	176
- N. Superior (c)		66	59	67
- Outros		64	61	109
Efetivo em atividade Operac. (B)	7	20	12	11
- N. Superior (d)		12	6	9
- Outros		8	6	3
B / A %	5,56	15,38	10,00	6,82
d / c %	18,18	10,17	13,43	12,90

Dependência DATA	BRDE			
	Dec/88	Jan/92	Nov/92	Dec/94
Efetivo Total (A)	786	647	639	541
- N. Superior (c)		276	269	231
- Outros		371	370	310
Efetivo em atividade Operac. (B)	263	201	189	161
- N. Superior (d)		146	135	115
- Outros		55	54	46
B / A %	33,46	31,07	29,58	29,76
d / c %	52,90	50,19	49,78	46,51

Dependência DATA	BRDE			
	Dec/88	Jan/92	Nov/92	Dec/94
Efetivo Total (A)	126	130	120	176
- N. Superior (c)	16,03	20,09	18,78	32,53
- Outros	284	220	203	112
Efetivo em atividade Operac. (B)	36,13	34,00	31,77	20,70
- N. Superior (d)	177	146	155	137
- Outros	22,52	22,57	24,26	25,32
B / A %	196	151	161	116
d / c %	24,94	23,34	25,20	21,44
TOTAL BRDE	786	647	639	541

Fontes: 1988 - Síntese de Informações Gerenciais; 1992, 1993, 1994: compilado pelo autor nos quadros mensais de lotação de pessoal

Entre as Dependências, a AGPOA foi a que apresentou o maior aumento na participação da Área Operacional em relação ao efetivo total da Agência: de 35,92 (dez. 88) para 46,36% (dez. 94). Não somente o efetivo operacional era percentualmente maior, mas também onde a relação entre Técnicos e Outros (na grande maioria atuando em apoio administrativo e de secretaria) era a mais alta (quase 3:1). Tendo em vista esses fatos, era a Agência que mais se ressentia da atividade de apoio. A AGCUR, neste último aspecto, era a melhor equipada. Nela, a relação Técnicos/Outros era de 1,23:1. Isto, certamente era, pelo menos, uma das causas pelas quais a atividade de apoio operacional da Agência podia ser classificada como a de melhor desempenho do Banco.

A AGCUR, após passar por um período onde o peso da Área Operacional se reduziu, voltou ao nível de 1988. A AGFLO inicialmente reduziu e depois manteve estável, e no menor nível dentre as Agências, a participação do efetivo operacional em relação ao total: em torno de 33,5%. Verifica-se que esta Agência tinha a menor proporção de Técnicos na atividade operacional em relação aos em atividade na Agência: 55,10% (61,36% na AGCUR e 63,33% na AGPOA). A DIGER, que na posição de 92 apresentava significativo aumento no número e na proporção de funcionários dedicados à Área Operacional, fruto da centralização do período da Administração Especial e da criação de dois Departamentos de Operações, passou a reduzir gradativamente esses parâmetros e, a partir daí, retornou quase à situação de 1988.

4.7 Evolução dos principais indicadores operacionais disponíveis

Os indicadores de desempenho disponíveis no período analisado compreendem apenas o volume de processos abertos, aprovados, contratados, os valores aplicados por Fundo, a carga de análise por Técnico e o cotejo entre as metas de contratações e de aplicações e o realizado. Os dados das contratações/aplicações estão classificados por Agência, por segmento estrutural, por setor da economia e por fonte de recurso.

Como o BRDE, na grande maioria dos casos, adota a mesma metodologia de análise de projeto, independentemente do valor da solicitação de crédito, torna-se mais relevante, para fins de uma análise de Engenharia de Produção, o exame das quantidades das operações processadas que dos valores representados pelas mesmas.

4.7.1 Comportamento da demanda e das contratações

Apresenta-se, a seguir, uma série de Tabelas expressando a evolução de dados da Área Operacional no período considerado. Para permitir uma análise mais fundamentada acrescentaram-se, em algumas delas, os dados relativos a 1987 e a 1995.

Tabela 8 - Evolução da demanda por Agência (n° de processos abertos)

ANO	AGPOA	AGFLO	AGCUR	BRDE
1988	Nd.	Nd.	Nd.	Nd.
1992	108	105	90	303
1993	187	182	131	500
1994	209	465	197	871
1995	380	1811	516	2707

Fonte: Sistema OPPO. Nota: Nd. = Não disponível

Tabela 9 - Evolução das contratações por Agência (n° de operações)

ANO	AGPOA	AGFLO	AGCUR	BRDE
1987	882	533	739	2.154
1988	746	530	636	1.912
1992	16	37	42	95
1993	128	101	110	339
1994	309	303	229	841
1995	388	1.506	403	2.297

Fonte: Sistema OPPO.

Tabela 10 - Evolução das contratações em US\$x10⁶ constantes de 1994

Em US\$ milhões

ANO	AGPOA	AGFLO	AGCUR	BRDE
1987	125,4	98,0	127,2	350,6
1988	113,2	77,8	147,9	338,9
1992	7,3	7,4	14,7	29,4
1993	17,2	20,8	24,9	62,9
1994	62,8	52,2	70,6	185,6
1995	90,1	102,3	91,3	283,7

Fontes: Síntese de Informações Gerenciais de dezembro de 1988, 1992, 1993, 1994 e 1995. Valores tornados constantes pela metodologia já exposta na "Nota" da Tabela 2. Nos valores das contratações de 1995 foi descontada a variação do índice dos preços ao consumidor nos EUA em 1995 (Boletim BACEN, 1996, p. 191).

Tabela 11 - Evolução mensal da demanda e das contratações (nº de operações) no período 1992 - 1994

ANO	1992		1993		1994	
Mês	Demanda	Contrat.	Demanda	Contrat.	Demanda	Contrat.
Jan.	6	0	23	7	27	38
Fev.	27	0	22	14	11	33
Mar.	14	0	38	24	56	13
Abr.	7	0	46	7	54	58
Mai	10	1	40	13	98	87
Jun.	24	8	38	15	47	102
Jul.	25	5	37	50	36	32
Ago.	26	1	43	59	70	110
Set.	41	6	64	17	47	97
Out.	50	24	45	18	53	76
Nov.	42	25	58	54	192	188
Dez.	30	25	46	61	180	7
TOTAL	303	95	500	339	871	841

Fonte: Sistema OPPRO.

Vê-se, pelas Tabelas 9 e 10, que tanto o número de operações contratadas quanto seu valor foram crescentes no período 1992-94, embora bem inferiores aos atingidos em 1987-88. Em 1994 o BRDE alcançou 44% do número de operações contratadas em 1988 e 54,8% do valor contratado naquele ano. Analisando as Agências isoladamente, verifica-se que a AGPOA, no período coberto pela dissertação, manteve a liderança no número de operações contratadas. Já no tocante a valores a liderança foi da AGCUR.

Em linhas gerais, esse crescimento foi homogêneo entre as Agências. A discrepância apresentada na Agência de Florianópolis, e expressa pelos aumentos significativos no números de operações - tanto na demanda quanto nas contratações - a partir de novembro de 1994 (vide Tabelas 8, 9 e 11), justifica-se pela realização de um Programa Integrado que beneficiou 69 pequenos produtores rurais em 1994 e mais 739 em 1995. Essas operações, de pequeno valor individual (média de US\$ 20,7 mil), eram produzidas de forma padronizada em “linha de montagem”.

Examinando as evoluções mensais da demanda e das contratações na Tabela 11 verifica-se significativas oscilações mensais. Estas oscilações seriam ainda maiores se o dados tivessem sido apresentados separadamente por Agências. Nota-se que, tanto a demanda quanto as contratações, são maiores nos segundos semestres do que nos

primeiros. Verifica-se também, pelos valores totalizados por ano, que a demanda sempre é maior que a contratação. Isto se explica por vários motivos. Como há um período médio de 60 a 90 dias entre esses dois eventos, e o volume operacional é crescente, os dados da demanda crescem antes. Outra causa é que parte da demanda é rejeitada, ou seja, tem arquivados os processos correspondentes.

4.7.2 Produtividade

Há diversos enfoques na questão da medição da produtividade (Bonelli, Fleury, Fritsch, 1992). Está fora dos objetivos do presente trabalho uma discussão profunda sobre o tema. Assim, adotou-se para a análise da Área Operacional do BRDE o conceito de produtividade agregada empregado na obra supra citada, ou seja, a relação entre produtos (nesta análise são consideradas as operações contratadas, tanto sob o aspecto de quantidade quanto sob o de valor) e os insumos necessários a sua produção (neste caso o trabalho dos funcionários).

A evolução de dois indicadores agregados de produtividade da instituição está expressa nas Tabelas 12, 13 e 14. São indicadores agregados de produtividade, pois foram calculados a partir do efetivo total do BRDE.

Tabela 12 - Número de operações contratadas por funcionário do BRDE

ANO	1978	1983	1987	1988	1992	1993	1994	1995
n° de operações	1.018	1.402	2.154	1.912	95	362	840	2.297
funcionários (n°)	732	820	823	823	678	564	518	518
operaç. / funcion. (n°)	1,39	1,71	2,62	2,32	0,14	0,64	1,62	4,43

Fontes: Tabela 2 - Contratações do BRDE em US\$ milhões constantes de dezembro de 1994 e n° de operações efetuadas; Tabela 5 - Evolução do efetivo total de pessoal no BRDE e Síntese de Informações Gerenciais - dezembro de 1995. Efetivo em 1987 estimado pelo autor pela ausência de fonte para o dado

Tabela 13 - Valores contratados por funcionário em US\$ constantes de 1994

ANO	valores em US\$ milhões							
	1978	1983	1987	1988	1992	1993	1994	1995
valores contratados	1.274,4	765,7	350,6	338,9	29,4	62,9	185,6	283,7
funcionários (n°)	732	820	823	823	678	564	518	518
valor / funcionário	1,74	0,93	0,43	0,41	0,04	0,11	0,36	0,55

Fonte: Tabela 2 - Contratações do BRDE em US\$ milhões constantes de dezembro de 1994 e n° de operações efetuadas, e Tabela 5 - Evolução do efetivo total de pessoal no BRDE

Constata-se que, para o número de operações contratadas, o índice obtido em 1994 (1,62), embora bem inferior ao de 1988 (2,32), assemelha-se aos níveis apresentados em 1978 e 1983. Se feita a análise apenas considerando o efetivo em atividade operacional os índices de 1992 a 1994 são inferiores aos obtidos no final dos anos 80 (Tabela 14). Efetuando, porém, o ajuste pela menor carga horária cumprida pela maioria dos funcionários a partir de 1992 (fator 1,3) obtém-se, para 1994, índice próximo a 90% da produtividade operacional de 1988, ou seja 2,11 ($1,62 \times 1,3$).

Tabela 14 - Número de operações por funcionário da Área Operacional

ANO	1987	1988	1992	1993	1994	1995
n° de operações	2.154	1.912	95	362	840	2.297
funcionários operac.	268	263	189	161	154	154
oper. / funcion. (n°)	8,04	7,27	0,5	2,25	5,45	14,92

Fonte: Tabela 9 - Evolução das contratações por Agência (n° de operações), Tabelas 7 e BRDE, 1987 (para o n° de funcionários operacionais de 1987).

O significativo aumento no número de operações contratadas por funcionário em 1995 (Tabelas 12 e 14) deve-se, em parte, à série de operações com pequenos produtores em Santa Catarina, já explanada na página 129. Expurgando essas operações do cálculo, mas considerando que seu esforço de produção represente 10% do de uma operação convencional, o indicador n° de operações/funcionário para 1995 reduz-se a 3,1, mas ainda é o maior encontrado em toda a série examinada. Outra causa para o aumento desse indicador em 1995 foi a perda de interesse dos bancos privados em operar com repasses de Fundos de longo prazo (Canziam, 1995) devido à drástica redução do *float* após o Plano Real. Com isso a demanda por esse tipo de recurso direcionou-se, basicamente, aos bancos de desenvolvimento. Já relativamente aos valores contratados por funcionário, o obtido em 1994 foi inferior ao alcançado em todos os anos pré-Liquidação listados, porém o alcançado em 1995 foi o maior desde 1987.

4.7.3 Fontes de recursos e patrimônio líquido

Verificou-se na Tabela 3, p.65, que houve redução na diversidade de fontes de recursos operada pelo BRDE no período analisado (5 fontes) em relação à década anterior (8 a 9 fontes). A concentração no Sistema BNDES, do qual faz parte a FINAME, manteve as altas participações do final da década de 80: mais de 85% do total dos recursos contratados.

O Patrimônio Líquido, praticamente estável no período 1988-93, teve significativo incremento em 1994 (Tabela 4). Parte deste aumento foi oriundo da sobrevalorização do Real em relação ao Dólar.

4.7.4 Considerações finais

Apesar do grande esforço do autor e da boa vontade dos responsáveis pelo OPPRO e pela SUCEC não foi possível obter dados que permitissem a análise individuada das diversas etapas componentes do tempo de atravessamento operacional, a saber: abertura, solicitação de cadastro, reabertura, início e conclusão da análise, aprovação, contratação e arquivamento. Desejava-se examinar, a partir dos dados de todas as solicitações de crédito havidas no período 1992-94, os efeitos nos tempos de tramitação (atravessamento) das reestruturações efetuadas no período, bem como as eventuais diferenças entre as Agências e, no caso da reestruturação Booz-Allen, o efeito das substituições dos Gerentes de Operações ocorridas no 1º semestre de 1994.

Mais adiante, no item 4.8.4 - Confiabilidade dos dados disponíveis e estratificação da duração da análise - verificar-se-á que, mesmo que disponíveis, esses dados deveriam ser utilizados com reserva, reduzindo a segurança das conclusões obtidas.

A inadimplência financeira das operações realizadas é também um dado fundamental para uma análise criteriosa do desempenho operacional. A forma como esse dado está disponível - apenas agregado (para a totalidade do saldo de aplicações) - impede uma análise que correlacione as operações realizadas num determinado período à inadimplência que as mesmas geraram, por exemplo, nos primeiros 12 meses após a contratação, durante o segundo ano de contrato, e assim por diante. Uma análise dessa natureza complementar a feita pelo autor pois, como já foi visto, de nada adianta, por exemplo, ampliar em 25% o número de operações contratadas, ou mesmo o valor aplicado, se a inadimplência decorrente dessas operações elevar-se de 3 para 5% dos saldos devedores.

Por coincidir a retomada de atividades do BRDE com as diversas mudanças cuja análise é objeto desta dissertação, houve dificuldade numa maior fundamentação matemática dos efeitos das diversas alterações nos indicadores operacionais. Isto é, como a reta de base é de crescimento, as questões que os dados não mostram são:

- a - as sucessivas mudanças retardaram, aceleraram, ou foram neutras em relação ao crescimento ?

- b - será sinal do sucesso das mudanças ficar aquém dos números, absolutos ou relativos, já atingidos em 1988 após três anos de operações ?

4.8 O processo de produção e o tempo de atravessamento

Esta questão merece aprofundamento conceitual, pois foi verificado na pesquisa de campo que o conceito usualmente aceito e a abordagem da questão adotada por muitos no BRDE possuem aspectos conflitantes.

Um tempo elevado é usualmente considerado um indicador de baixa qualidade do processamento operacional.

4.8.1 Conceito de tempo de atravessamento operacional

O que um cliente busca na Área Operacional do Banco são recursos financeiros. Assim, o intervalo de tempo decorrido entre o momento em que o BRDE aceita sua solicitação de crédito e o momento em que o dinheiro é creditado em sua conta - instante em que é gerado valor para o cliente - é que compreenderia o tempo de atravessamento operacional. As duas últimas etapas deste fluxo: a) o exame pelo agente financiador da documentação da operação e o conseqüente repasse dos recursos ao BRDE, e b) o recebimento dos recursos pela área financeira do Banco seguido pela remessa ao cliente são realizadas fora da Área Operacional. Por este motivo, para efeito desta análise, considera-se como final da atividade operacional o envio do pedido de repasse de recursos ao órgão financiador. Assim, **o tempo de atravessamento operacional no BRDE compreende o intervalo decorrido entre a aceitação do pedido de apoio financeiro e a remessa ao órgão financiador do pedido de repasse.**

É importante ter presente que para a grande maioria dos envolvidos na atividade operacional o tempo de atravessamento corresponde ao tempo de análise, ou seja, o intervalo decorrido entre a entrega do processo onde está, ou deveria estar, documentada a operação à equipe de análise e a conclusão do Relatório de Análise por esta mesma equipe. Esta é, porém, apenas uma das etapas do tempo de atravessamento.

4.8.2 Duração média das etapas integrantes da atividade operacional

Os tempos médios de tramitação, para as diversas etapas em que está dividido o fluxo operacional, identificados nos levantamentos efetuados para as operações

contratadas no 1º semestre de 1994, pela equipe que elaborou o Programa de Melhoria do Processo Operacional - PMPO - (Santos et alli, 1994a), são apresentados na Tabela 15, a seguir:

Tabela 15 - Duração das etapas de processamento operacional

1º Sem / 94

ETAPA		MÉDIA (em dias)	%
Ordem	Situação		
1	Do pedido à abertura do Processo	12	6,9
2	Análise	43	24,8
3	Processo Aprobatório	27	15,6
4	Contratação (até entrega para registro)	58	33,5
5	Espera até receber liberação	33	19,1
TOTAL		173	100,0

Fonte: Santos et alli, 1994a, p. 22 (adaptada pelo autor)

Verifica-se que o tempo de análise, que era considerado pela maioria dos funcionários e gerentes como o principal ponto de demora operacional, só contribuiu com 25% do tempo de atravessamento. Por outro lado, a etapa Contratação foi identificada como a mais demorada. A questão da duração do tempo total de atendimento ao cliente ficou conhecida e compreendida com a divulgação e a discussão do PMPO em outubro de 1994, atividade que envolveu mais de 60 pessoas da Área Operacional. Cabe informar que no primeiro semestre de 1994, época deste levantamento, dois fatores somaram-se para dificultar a tramitação:

- 1) o aumento na captação de operações não foi acompanhado pela regularização dos repasses do Sistema BNDES. Em vários momentos os limites operacionais dos Fundos foram atingidos, o que impedia a aprovação ou contratação de novas operações (se estivesse sendo analisada uma indústria dir-se-ia que houve falta de matéria-prima);
- 2) o efeito desestruturador e desmotivador decorrente da reestruturação conduzida a partir do projeto elaborado sob a orientação da consultora Booz-Allen & Hamilton, fato que já foi abordado em detalhes no item 4.4.10.

Para efeito de comparação com a situação anterior ao período analisado apresentam-se a seguir os dados de 1987 para as etapas de ordem 1 e 2 da Tabela 15.

Tabela 16 - Duração das etapas 1 e 2 da atividade operacional em 1987

Agência	nº de operações	Média em dias (abertura do processo à conclusão da análise)
AGPOA	804	81,0
AGFLO	591	91,4
AGCUR	275	138,8
TOTAL BRDE	1670	94,2

Fonte: BRDE, Superintendência de Crédito e Cobrança - Sistema OPPRO. [1988?]

4.8.3 Formação do tempo de atravessamento

Os principais motivos que concorrem para o tempo de atravessamento são:

1. Motivos técnicos:

- maior grau de dificuldade e de complexidade em algumas operações⁵⁷;

2. Motivos externos:

- indisponibilidade de recursos no Fundo e fonte de recurso da operação;
- interesse do cliente em ganhar tempo⁵⁸;
- informações ou documentos incompletos do cliente (possivelmente o motivo mais freqüente a causar a elevação do tempo de atravessamento);
- indefinição, insuficiência, ou incorreção na documentação das garantias reais;
- situação de irregularidade perante obrigações fiscais ou parafiscais;
- cliente em situação econômico-financeira delicada;
- demora, por greve ou ineficiência, no fornecimento de certidões negativas por órgãos do poder público;
- demora no registro das garantias pelo(s) Cartórios competentes.

⁵⁷ Este aspecto será aprofundado no item 4.9.6 - Produção "sob encomenda".

⁵⁸ Isto em função da maioria dos Fundos adotarem a data da formalização da solicitação ao banco coma a data de referência para os investimentos financiáveis. Por exemplo, o Programa de Apoio ao Complexo Coureiro-Calçadista de 1995, aceitava refinanciar os investimentos realizados nos últimos 12 meses antes de protocolado o pedido de financiamento. Assim, logo após o lançamento daquele Programa, diversas empresas que haviam realizado investimentos de vulto no período considerado formalizaram através de um simples fax seu pedido para garantir a data de protocolo. Apenas mais tarde providenciaram as informações e a documentação para a análise das operações.

3. Motivos internos:

- demora na obtenção da posição dos compromissos do cliente com o BRDE⁵⁹;
- atraso no recebimento de informações cadastrais;
- insegurança técnica do funcionário;
- carga de trabalho excessiva na equipe, ou em algum de seus membros;
- designação de funcionário(s) para processar a operação com pouca ou nenhuma experiência no tipo de projeto, ou no ramo de atividade do cliente.

Assim, verifica-se que avaliar a eficiência operacional apenas com base no tempo de atravessamento pode conduzir a conclusões errôneas. Uma equipe de análise especializada em operações que se situam na parte inferior do espectro de complexidade e dificuldade apresentará, aparentemente, maior desempenho que outra que, no mesmo período, tenha tido a seu encargo operação no outro extremo do mesmo espectro.

Vê-se, em cinco dos motivos externos para o aumento do tempo de atravessamento - os de responsabilidade direta do cliente - mais outra situação característica da produção artesanal: a interferência mandatória e freqüente do cliente no processo de produção, influenciando em seu desenvolvimento e ampliando sua duração.

4.8.4 Confiabilidade dos dados disponíveis e estratificação da duração da análise

Uma questão que se coloca a quem pretende utilizar os dados dos tempos de duração das diversas etapas operacionais é a falta de confiabilidade nos mesmos. Na Tabela 17, a seguir, são apresentados os dados das operações de crédito analisadas no período de fevereiro de 1992 a maio de 1995.

⁵⁹ Atividade de responsabilidade da área financeira.

Tabela 17 - Número de processos analisados por estratos de tempo e Agência - fevereiro de 1992 a maio de 1995

Duração da análise	AGPOA	AGFLO	AGCUR	TOTAIS	%
negativa	2	-	-	2	-
0 dias	70	23	202	295	14,2
de 1 a 10 dias	37	207	34	278	13,4
de 11 a 31 dias	87	224	94	405	19,5
de 32 a 61 dias	100	214	121	435	21,0
de 62 a 92 dias	80	77	47	204	9,9
de 93 a 122 dias	54	60	34	148	7,1
de 123 a 365 dias	91	115	69	275	13,3
mais de 365 dias	8	18	7	33	1,6
duração máxima	883 dias	711 dias	489 dias		
TOTAL de processos	529	938	608	2075	100,0
Média Geral (dias)	75,9	65,0	53,5	64,4	
Média exc. Dur. ≤ 0	87,6	66,6	80,5	75,2	
Média exc. Dur ≤ 10	95,1	86,1	87,0	88,8	

Fonte: BRDE - Sistema OPPRO (1995)

Nota: Dados extraídos pelo autor

Verifica-se que 14,3% dos processos tiveram um tempo de tramitação menor ou igual a 0. Isto é, tiveram concluída sua análise no mesmo dia em que o processo deu entrada. Há, em princípio, três tipos de explicação para o fato:

- 1) tratam-se de operações com Linha, ou Limite de Crédito aprovado, e processadas em grande volume. (Mesmo nesta hipótese concluir uma operação no mesmo dia de sua entrada, à luz das exigências operacionais, é muito difícil e certamente não deve explicar a maioria dos 295 eventos que se encontram nesta situação);
- 2) por alguma razão o Técnico encarregado da operação decidia só abrir o processo ao receber a totalidade dos dados ou documentos solicitados à empresa. O Gerente de Operações da AGCUR informou que na sua Agência foi muito comum o Técnico abrir o processo apenas quando já havia concluído o Relatório de Análise, sob a alegação de que apenas naquele dia havia recebido o último documento.
- 3) houve alimentação errônea dos dados. Este fato é causado por dois motivos. O primeiro é o desleixo devido à pouca importância que é dada, por parte do

pessoal que trabalha na Área Operacional, ao registro correto desses dados. O segundo é ocasionado pela utilização dos dados por alguns gerentes e pela DIGER, como fonte de fiscalização das atividades dos Técnicos e das Agências. Este segundo fato gera conseqüentemente o desinteresse em fornecer dados atualizados e fidedignos da situação da tramitação dos processos: “se os dados sabidamente não são confiáveis não podem ser utilizados contra mim” é o pensamento dos que se enquadram nesta situação.

Nota-se também que as classes com maior ocorrência de eventos situam-se nos extratos de 11 a 31 dias e de 32 a 61 dias. Numa visão pessoal, e com base na experiência de 12 anos como analista de crédito industrial na AGPOA, entende o autor que operações que tenham sua análise concluída em menos de 10 dias, na sua grande maioria são decorrentes de Linhas ou de Limites de Crédito, ou derivam de processo onde são geradas mais de uma operação. O segundo processo é aberto apenas para permitir controlar internamente de forma autônoma a nova operação (vide explicações sobre o conceito de “operação” na nota de rodapé nº 16, na página 58, e de “processo” na nota nº 36 na página 89).

4.8.5 Índice de defeitos para o BRDE x tempo de atravessamento

A última questão a ser abordada é o efeito do tempo de atravessamento no índice de defeitos, não sob a ótica do cliente, mas sob a do Banco. Trata-se da inadimplência, ou de erros na especificação das condições da operação que prejudiquem o BRDE, ou impliquem em perdas para o Banco. Na grande maioria das operações o total da remuneração de um banco que trabalha com repasses resume-se a um *del credere*⁶⁰ médio de 2% ao ano sobre o saldo devedor da operação. A renda desta pequena comissão deve cobrir todo o custo operacional do Banco, suportar os ônus decorrentes da inadimplência dos clientes e deixar uma sobra para permitir que o patrimônio líquido da instituição cresça pelo menos na taxa de crescimento do PIB das economias dos Estados membros. Vê-se então que, para ser viável, um banco de desenvolvimento deve operar com índices acima de 99% para o retorno dos valores emprestados. Logo, de que adianta realizar uma operação em prazo recorde, efetuando superficialmente a análise do risco

⁶⁰ Forma de remuneração da atividade de intermediação onde a comissão atribuída ao intermediário cobre, simultaneamente, dois tipos de ônus: o custo de exercer a atividade de intermediação e o risco de falta de pagamento pelo cliente. Na ocorrência deste evento, o intermediário assume o pagamento ao fornecedor da dívida em substituição ao cliente final.

da operação e/ou sua contratação, se já durante a fase de carência⁶¹ o cliente não honrar os juros. Nesta situação, muito provavelmente, não terá condições de pagar as prestações, uma vez que estas, por incluírem parcelas do principal, importam em valores de maior monta.

Recente matéria de Canzian (1995) na Folha de São Paulo informa que “Fabricantes de máquinas e equipamentos afirmam: os bancos estão cobrando ‘taxas por fora’ para liberar empréstimos do BNDES a empresas do setor. Os bancos que não aderiram ao ‘por fora’ estariam interrompendo os empréstimos da linha FINAME do BNDES alegando prejuízos na operação.” Leocádio Geraldo Rocha, diretor de operações da Federação Brasileira das Associações de Bancos (FEBRABAN), ouvido pela reportagem, disse desconhecer o fato e declarou: “Isto não está previsto.” O *del credere* médio de uma operação FINAME é de 2%. Esta notícia de cobrança do “por fora” confirma a assertiva do autor em relação ao baixo valor da comissão nos repasses e traz à tona informações “em *off*” do mercado quanto a exigência de reciprocidades dos bancos privados em operações de repasses oficiais como forma de aumentar sua remuneração.

No mundo dos negócios há uma máxima: “Quanto maior a remuneração, maior o risco”. Assim os BDs, que possuem baixa remuneração, não devem correr altos riscos.

4.9 Produção artesanal: característica básica do trabalho operacional

No início do Capítulo 2, explanaram-se as características coligidas na bibliografia sobre a “Estratégia de Gestão da Produção Artesanal”. Naquele instante poderia parecer que uma descrição desta estratégia de gestão não deveria integrar o referencial teórico de uma dissertação elaborada em 1995. Ocorre que a Área Operacional do BRDE, objeto deste estudo, apesar das várias mudanças que sofreu, permaneceu, durante todo o período abordado, com processo de trabalho apresentando características típicas encontradas na gestão da produção artesanal. **A grande maioria dessas características, senão a totalidade, permanecia válida no 1º trimestre de 1996, época da conclusão desta dissertação.**

A seguir, as características identificadas são fundamentadas e comentadas.

⁶¹ Vide nota de rodapé n° 46 na página 99

4.9.1 Volume de produção: muito baixo

Na Tabela 2, pág. 64, constam os volumes operacionais do BRDE, tanto em termos financeiros como em número de operações. Para o período até 1988, esses dados são oferecidos de cinco em cinco anos. O que mais interessa analisar é o número de operações efetuadas. Se utilizado o ano de 1988, aquele com o maior número de operações contratadas⁶² na série apresentada, poder-se-á ter uma idéia mais clara quanto à característica artesanal do trabalho operacional. Em 1988 foram contratadas 1912 operações. Se este número for dividido por 3 Agências, por 12 meses e ainda por 3 Áreas de Análise por Agência, verificar-se-á que cada Área de Análise teve uma média mensal de 18 operações contratadas. Estimando umas 8 operações arquivadas⁶³ no mesmo período em cada Área, e que o tempo médio de permanência dos processos nas Áreas de Análise era da ordem de 60 dias, verifica-se que, em média, uma Área possuía em serviço 52 processos. É conveniente lembrar que as Áreas maiores estavam divididas em até 3 Núcleos. Assim cada Núcleo tinha, em média 17 processos em carga. O trabalho técnico normalmente era realizado por equipes formadas por um engenheiro e um profissional com formação econômico-financeira - contador, economista ou administrador de empresas. Os segmentos estruturais possuíam, em média, três duplas de Técnicos. Logo, cada dupla era responsável, em média, por 6 processos simultaneamente.

Vê-se então, que cada Técnico das Áreas de Análise trabalhava simultaneamente em seis produtos por mês entregando para sua chefia a metade, ou seja, três. Estes são números característicos de uma produção artesanal.

Em termos de “Fiscalização dos investimentos e acompanhamento do cliente” esses números poderiam até triplicar; porém, contrariamente à análise, o grau de profundidade do trabalho, em geral, é menor. Após a conclusão dos investimentos, às vezes, uma visita ou atualização de dados anual é suficiente.

O ano de 1979 é o único, no período 1970-88, no qual o Relatório Anual publicado pelo Banco apresenta discriminado o número de operações solicitadas (processos

⁶² A atipicidade do nº de operações de 1968, em termos da forma recente de operação do BRDE já foi comentada na página 64.

⁶³ Em geral são operações que tiveram indeferimento em algum estágio do processo decisório, seja por desistência do cliente, por falta de atendimento às exigências técnicas ou jurídicas, ou mesmo pelo entendimento, por parte do Banco de que a operação era de alto risco.

abertos), de aprovadas e de contratadas. As solicitações montaram, no ano, a 1.360 operações, com o mínimo mensal de 70 (fev.) e o máximo de 177 (out.). As aprovações alcançaram 918 operações (67,5% das solicitações) com um mínimo de 48 (fev. e abril) e um máximo de 152 (dez). Finalmente, as contratações somaram 1.246, com o mínimo mensal de 59 (abril) e o máximo de 209 (dez) (BRDE, 1980). A diferença entre o número de aprovações e de contratações explica-se pelos saldos referentes aos anos anterior e posterior ao analisado. Apresenta-se esses dados para mostrar que é coerente estimar uma aprovação da ordem de 70% das solicitações. Quanto às contratações, estas tendem a ser em nº maior que as aprovações pois, conforme já explicado na nota de rodapé 16 na página 58 uma solicitação de crédito pode implicar em mais de uma operação de apoio financeiro.

4.9.2 Força de trabalho: altamente qualificada (conhecimento e habilidade)

Todos os Técnicos possuíam formação superior completa. Sua contratação dera-se mediante concursos públicos compostos de provas escritas, provas de títulos, além de exames psicológicos. O treinamento em serviço na atividade operacional demandava em torno de um ano até que o funcionário fosse considerado apto a atuar em operações de maior complexidade, e era sempre realizado sob a orientação de colegas mais antigos na atividade, além da Supervisão. Este treinamento ocorria também no caso de transferência interna, sempre que o funcionário transferido não tivesse trabalhado anteriormente na atividade operacional.

As chefias, na distribuição do trabalho, procuravam levar em conta a qualificação específica do funcionário em relação à característica do processo ou operação a ser trabalhada, ou seja, um competente engenheiro mecânico atuando há cinco anos no operacional e com experiência no trato com empresas do setor metal-mecânico, talvez não possuísse qualificação para examinar projetos para irrigação de lavoura orizícola, ou mesmo projetos petroquímicos. A formação profissional requerida dependia do tipo de projeto ou empresa solicitante do crédito. Assim, existia significativa diversidade de profissionais atuando na atividade operacional: engenheiros civis, mecânicos, químicos e eletricitas; administradores; economistas; contadores e advogados.

Durante as entrevistas conduzidas para verificação dos requisitos que os decisores levavam em conta no exame de uma operação⁶⁴ para sua aprovação um Diretor e um Superintendente declararam que examinavam, de início, quem eram os Técnicos responsáveis pelo Relatório. Isto demonstra o que já foi afirmado: a natureza do trabalho dependia, em importante medida, da qualificação do(s) profissional(is) que o executava(m) e da adequada alocação dos mesmos.

4.9.3 Utilização de equipamentos: apenas os de uso geral

Em termos de equipamentos a atividade operacional só necessitava de calculadoras e máquinas de escrever. Hoje em dia, com a disponibilidade de computadores e de calculadoras financeiras, o trabalho fica facilitado. Assim, essas ferramentas foram incorporadas. Pesquisas bibliográficas, nos Manuais de Organização, em fontes cadastrais, e na rede de relações que os Técnicos mantêm completam, na grande maioria dos casos, as necessidades de informação para um trabalho operacional qualificado.

4.9.4 Divisão do trabalho: incipiente

A divisão do trabalho entre os membros das equipes de análise possuía algumas tarefas claramente de responsabilidade de um membro, outras comuns e ainda outras sem definição muito clara. Essa divisão ocorria tacitamente e derivava, basicamente, das atribuições profissionais⁶⁵ dos membros. Não ocorria, porém, de modo perfeitamente igual em todas as equipes de análise. A desconsideração deste fato foi a principal causa do fracasso da proposta de “Gerente de Conta” da Booz-Allen (vide 4.5.5).

Ao engenheiro cabia: verificar a orçamentação dos investimentos; elaborar o cronograma físico-financeiro dos investimentos com o correspondente demonstrativo das fontes de recursos; avaliar os bens oferecidos em garantia e emitir o competente Laudo

⁶⁴ Conduzidas em 1994 pelos integrantes do Programa de Melhoria do Processo Operacional do BRDE.

⁶⁵ Termo legal que define as atividades, e sua abrangência, que um profissional com profissão regulamentada pode desempenhar. As atribuições profissionais são definidas pelas Leis que regulamentam as profissões e pelas normas complementares baixadas pelos Conselhos Profissionais, a quem cabe, por delegação da Nação, a fiscalização do exercício profissional. Ocasionalmente há zonas de superposição de atribuições em função do diferente entendimento que Conselhos Profissionais que fiscalizam o exercício profissional em áreas afins possuem sobre um mesmo tema.

de Avaliação; examinar e opinar sobre a técnica produtiva em uso, ou a ser utilizada, sobre a capacidade instalada de produção e elaborar a projeção de produção física e vendas, dependente em parte da capacidade instalada.

Ao profissional com formação econômico-financeira cabia analisar as peças contábeis retrospectivas - os três últimos balanços e o último balancete; elaborar a projeção de capacidade de pagamento (que possuía características de projeção de fluxo de caixa); verificar a situação dos recolhimentos fiscais e parafiscais, bem como analisar o Cadastro de comportamento à vista dos dados econômico-financeiros levantados.

Nas Agências onde havia advogados atuando na função de análise, os mesmos eram responsáveis pela análise jurídica, que compreendia: a caracterização da empresa, seu objeto, seu controle, seus administradores; a identificação dos representantes legais para firmar os contratos com o Banco; a análise e o posicionamento sobre a situação legal e a propriedade dos bens objeto da garantia real (se pertencentes a terceiros, o exame dessa terceira pessoa prestadora da garantia real) e das condições patrimoniais e legais dos prestadores da garantia fidejussória⁶⁶.

A equipe, que na cultura do BRDE, ainda hoje, é conhecida como “Grupo de Análise”, tinha, em conjunto as atribuições de opinar sobre a capacidade gerencial dos administradores, sobre as perspectivas de mercado e, principalmente vistoriar a empresa, ou grupo empresarial proponente do projeto, negociar as condições da operação e emitir o parecer conclusivo sobre a operação. Os dois últimos tópicos tinham intensa participação do Supervisor de Análise, ou do Chefe de Área, conforme o caso. A equipe de análise tinha também a obrigação de elaborar um Relatório de Análise e, quando fosse o caso, documentos com dados da operação para remessa aos órgãos financiadores.

Os componentes das equipes de análise não eram fixos, entretanto, duplas de profissionais com maior afinidade eram escaladas para trabalho conjunto com maior frequência do que aquelas onde não havia sintonia. **Os Técnicos possuíam bastante autonomia, por exemplo, quanto à ordem de execução das tarefas e seu grau de profundidade, quanto à data para a realização da visita de inspeção, qual a abrangência desta, etc...** Outro ponto a salientar é a flexibilidade dos Técnicos em

⁶⁶ Garantia de confiança ou honra, representada pelo aval ou fiança prestada a um contrato por pessoa(s) física(s) ou jurídica(s). No caso de operações de crédito os fiadores ou avalistas são, em geral, os controladores do capital da empresa cliente, ou seus administradores. Se o tomador do crédito não pagar a dívida, os fidejussório garantem se obrigam a fazê-lo.

relação ao tipo de operação. Os profissionais com formação econômico-financeira eram utilizados em qualquer tipo de operação, seja qual fosse a característica do tomador. Procurava-se alocar os engenheiros respeitando a relação entre a sua especialização - mecânico, civil, químico - e as características do projeto, ou do cliente objeto da atividade operacional. Isto não impedia, porém, que um Eng. Químico, tratasse com ramos de negócios alheios à sua formação básica, tais como: móveis, calçados, industrialização de granito, produção de equipamentos para aviários e transformação da madeira.

O detalhamento, sob certo aspecto excessivo, das atividades técnicas desempenhadas pelos profissionais atuantes na Área de Operações é necessário pois permite fundamentar a afirmação do título deste tópico.

4.9.5 Domínio do processo produtivo pela gerência superior: em geral inexistente

De uma forma geral, pode-se afirmar que o domínio do processo produtivo pela gerência superior, com relação à Diretoria do Banco, inexistia. Como se trata de uma instituição pública, costuma acontecer que a nomeação de sua Diretoria se oriente por critérios políticos. Assim sendo, ocorre de diretores serem nomeados sem experiência anterior na atividade de condução de bancos de desenvolvimento.

4.9.6 Produção “sob encomenda”

O produto do BRDE não é estocável. Esta é uma característica de produtos da atividade de serviços. Assim, para ser realizada uma operação, é fundamental a formalização de sua solicitação por um cliente, ou seja, sua **encomenda**. Apenas em situações especiais, e que sempre abrangerão uma pequena proporção do número de operações, é possível trabalhar com o equivalente industrial ao “semifabricado”. No caso da atividade bancária este semi-fabricado é perecível, tendo uma vida útil de, no máximo 11 meses. Situações onde é possível estocar-se “semi-fabricados” correspondem, por exemplo, no caso do BRDE, ao uso de “Linhas de Crédito”⁶⁷ e de “Limites de Crédito”⁶⁸. Estes recursos operacionais serão abordados no próximo Capítulo.

⁶⁷ Forma operacional através da qual um Banco aprova previamente um montante de recursos fixo, com condições financeiras definidas, viabilizando a realização de diversas operações no decorrer de um prazo pré-especificado, e sem a necessidade de nova análise de risco de crédito.

⁶⁸ Semelhante à descrição anterior, diferindo daquela pelo fato das condições financeiras das diversas operações não estarem ainda definidas quando da aprovação do Limite.

4.9.7 Produção “sob medida” e com produtos perecíveis

Como já foi visto resumidamente na Tabela 3, na página 64, o BRDE operava com diversas fontes de recursos. Cabe acrescentar que os produtos financeiros dessas fontes mudavam ao longo do tempo. Tanto produtos eram lançados como retirados de operação, ou sofriam modificações com regularidade variável. Alguns produtos, como o Programa de Operações Conjuntas - POC - e o FINAME, ambos do BNDES, possuíam diversas especificidades em função da região do país onde se situava o investimento, da finalidade do mesmo, do objeto que seria financiado e do porte do agrupamento econômico que o cliente eventualmente integrasse. Assim, eram muitas as variáveis apenas no tocante ao atendimento das normas regulamentares. Outro aspecto que variava bastante era a dificuldade e a complexidade das operações. Contribuíam para isto: as características do investimento, ou da operação; a situação do cliente; o mesmo integrar grupo ou agrupamento econômico; e, finalmente, o porte da operação. Em função disto, o que deveria ser examinado ou aprofundado, tanto em termos de análise de risco de crédito, como na fase de fiscalização, difere de uma operação para outra. Se fosse construído um espectro crescente de complexidade e de dificuldade para as operações, no extremo de maior facilidade haveria uma operação FINAME de pequeno porte para cliente tradicional em boa situação econômico-financeira. No outro extremo ter-se-ia uma operação de emissão de debêntures, ou ações, em empresa integrante de agrupamento econômico e em situação econômico-financeira delicada; ou uma importante operação de apoio ao Desenvolvimento Tecnológico com recursos da FINEP.

Pelo exposto, acredita-se ter sido possível demonstrar que as operações do BRDE caracterizavam-se como produtos “**sob medida**”.

Apesar de o BRDE possuir formulários-padrão para a apresentação, tanto dos procedimentos usados na análise de risco, como de diversas outras atividades operacionais estes eram apenas fichas-resumo ou listas de verificação para apoio ao trabalho. Já foi abordado no item 4.9.2 o grau de liberdade dos Técnicos quanto ao que examinar e o grau de profundidade com que efetuar o exame. Outra característica que também concorria para que o trabalho fosse “**sob medida**” era o fato de que, durante a fase de elaboração de uma operação, deveriam ser negociadas e detalhadas com o cliente as condições da mesma. Durante essa negociação chegava-se às condições definitivas, que seriam sugeridas para a Diretoria, compreendendo: valor, forma de liberação, itens financiáveis, prazos, garantias reais e fidejussórias e condições contratuais especiais. No BRDE, costuma-se dizer que a solicitação de crédito e seu objeto são apenas o ponto de

partida para a montagem de uma operação que venha a ser a mais indicada, tanto para o cliente, quanto para o Banco.

Finalmente, cabe abordar a **percebibilidade dos produtos**. Uma operação de apoio financeiro caracteriza-se por especificar condições como valor, prazos, juros, finalidade e obrigações especiais. Estas condições eram definidas para a época em que havia sido feito seu exame. Isto porque as condições operacionais, a situação de economia e a situação do tomador mudam com o tempo. É por esta razão que os bancos comerciais exigem a renovação regular de suas operações, tais como contratos de cheque especial ou de cartão de crédito, apenas para citar algumas das operações comuns para pessoas físicas. O BRDE, por norma interna, limitava a validade das Decisões⁶⁹ aprobatórias de crédito a 60 dias. Assim, se uma operação não fosse contratada dentro de 60 dias de sua aprovação, a mesma seria cancelada.

4.9.8 Trabalho dos Técnicos: significativa “Profundidade” e alta “Amplitude”

A partir do exposto até aqui no item 4.8 verifica-se que o trabalho dos Técnicos lotados na atividade operacional do BRDE possuía significativa “profundidade” e alta “amplitude”. Stoner (1985) define “profundidade” como “o controle que um indivíduo pode ter sobre seu trabalho” e “amplitude” como “o número de operações diferentes exigidas por determinado trabalho e a frequência com que o ciclo de trabalho tem que ser repetido”.

⁶⁹ Vide nota de rodapé n° 37

5. UMA NOVA PROPOSTA DE MUDANÇA OPERACIONAL NO BRDE - O PROGRAMA DE MELHORIA DO PROCESSO OPERACIONAL

As questões apresentadas neste capítulo devem ser consideradas como uma aplicação dos conhecimentos obtidos no curso de Mestrado, constituindo a contribuição do autor à problemática descrita no Capítulo 4.

Para o objetivo desta dissertação, mais do que conhecer quais foram as proposições técnicas apresentadas interessa examinar como se deu o processo de sua concepção, as dificuldades enfrentadas e as razões de ambos os fatos.

5.1 Fase 1

5.1.1 Antecedentes e objetivos

As enormes dificuldades enfrentadas pela Área Operacional a partir da implantação do projeto da Booz-Allen (BAH) na Agência de Porto Alegre (AGPOA), muito em função dos problemas já discutidos nos itens 4.5.3 e 4.5.6 desta dissertação, levaram seu Superintendente, que assumiu para implantar a mudança, já em meados de dezembro de 1993, a buscar procedimentos voltados ao “estudo de ações para melhorar a qualidade e produtividade” da Área Operacional. A solicitação do estudo estabelecia dois pontos que não poderiam ser alterados: a centralização na Administração Geral (DIGER) e a Estrutura Organizacional, ambas decorrentes de decisões da Diretoria e expressas no projeto da Booz-Allen.

Assim, o projeto iniciou tendo como objetivo apenas a AGPOA. Logo em seguida, no final do mês de dezembro, o novo Diretor de Operações solicitou que o trabalho abrangesse a Área Operacional de todas as Agências.

Este Diretor, como o que o precedeu, era funcionário de carreira do BRDE. No período em que aguardou a nomeação, já negociada, para Diretor do BRDE teve acesso a trabalhos que versavam basicamente sobre TQC e Gestão da Produção, tendo se atualizado nessas técnicas.

Apesar de a solicitação do Superintendente da AGPOA ter sido a de dar partida a um “programa de qualidade”, a instituição não possuía as pré-condições necessárias para iniciar um Programa de Gestão da Qualidade. Alguns Diretores haviam demonstrado interesse pelo assunto, mas nem o Presidente nem esses Diretores assumiam a liderança do tema. Em reunião de avaliação da Diretoria de Planejamento com suas unidades, em outubro de 1993, optou-se por não recomendar o início de programa desta natureza, faltando apenas um ano para o final da gestão.

É oportuno registrar que desde 1992 fora constituído, no âmbito da Diretoria de Planejamento, Grupo de Trabalho para estudar ações do BRDE em Qualidade e Produtividade, e este seria o foro adequado para a análise do tema. Entretanto, a forma de condução do projeto de reestruturação, em particular a imposição da forma de trabalho à Área Operacional e o abandono material e político da mesma não dariam credibilidade ao início de um programa de qualidade nesta Área.

Finalmente, mas não menos importante, era o fato de haver a intenção de atribuir a responsabilidade da condução de um programa deste tipo a um funcionário em função *staff*, com dedicação parcial. A ação dos dirigentes se resumiria ao apoio político possível. Como já visto no item 2.3, em especial nos subitens 2.3.1.4 e 2.3.1.5, havia causas suficientes para que a iniciativa fracassasse. Além disso, o interesse era por ações que possibilitassem resultados rápidos, pois na época a confusão na Área Operacional da AGPOA era grande. Nos Programas de Gestão da Qualidade os resultados são palpáveis a médio e longo prazo (Campos, 1992b).

Assim, foi proposto algo menos ambicioso: documentar em detalhes o fluxograma dominante na Área Operacional, o qual não estava padronizado⁷⁰; levantar as principais causas de defeitos; levantar os tempos de tramitação nas diversas etapas que compunham o fluxo operacional; e, finalmente, propor ações tanto de simplificação do fluxo, como de procedimentos, além de soluções para os problemas identificados. O projeto foi denominado de Programa de Melhoria do Processo Operacional.

⁷⁰ Empregado com o sentido adotado na Gestão da Qualidade Total: vide página 29

5.1.2 Recursos e levantamentos

Na AGPOA foi formado um grupo de trabalho composto de um advogado, um engenheiro e um contador, lotados na Gerência de Operações (GEOPE), sob a coordenação de funcionário especializado em gestão da produção. Dentro das limitações de carga horária e sem a dispensa das demais atribuições, os Técnicos da GEOPE prestaram colaboração ao trabalho. Duas estagiárias de graduação da área de informática, também da GEOPE, foram alocadas em tempo parcial. Foi buscado o envolvimento na equipe dos dois funcionários que atuavam em O&M; a receptividade, tanto de sua nova chefia, quanto dos próprios, foi bastante limitada, o que impediu sua integração à equipe.

Nas demais Agências o coordenador realizou os levantamentos com auxílio local.

Após grande esforço foi aprovada a realização de um curso teórico-prático de Metodologia de Identificação, Análise e Solução de Problemas (MIASP), como instrumentação prévia a condução do projeto. O curso com 15 horas de duração foi realizado em janeiro, tendo sido ministrado por integrantes do PPGE/UFGRS. Foram abertas vagas adicionais, além das necessárias para a equipe do Programa de Melhoria do Processo Operacional (PMPO). A realização do curso no turno da manhã, ou seja, fora do horário de expediente (sem ter sido autorizado o pagamento de horas-extra) e em período de férias, resultou num número de inscrições baixo. A avaliação final dos participantes foi de que o curso fora muito proveitoso e com aplicabilidade prática no dia-a-dia.

Como produto do curso de MIASP foi elaborado o diagrama de causa e efeito do principal problema operacional identificado, na opinião dos membros do grupo que atuavam na GEOPE / AGPOA.

Para a elaboração do diagrama foram ouvidos vários Técnicos e a auxiliar administrativo chefe do Setor de Apoio Operacional (SAOPE). O trabalho foi apresentado ao Diretor de Operações e ao Superintendente da AGPOA (SUPOA). Foi ainda realizada uma reunião com o Gerente de Operações e o Gerente Administrativo Financeiro da AGPOA, visando encaminhar soluções. A aplicação da metodologia do MIASP não foi continuada. Vários motivos contribuíram para isto: o descrédito dos membros quanto a ações corretivas que ultrapassassem medidas tópicas; a falta de dados de controle de

processo (os poucos existentes não eram confiáveis)⁷¹; o período de férias e a manutenção da carga normal de trabalho para os Técnicos da GEOPE. A sensação dos membros envolvidos nesta atividade de melhoria, de que muito pouco seria feito além de medidas tópicas, se confirmou na prática. A composição e a forma de trabalho do grupo foram similares às de um grupo-tarefa.

5.1.3 Diagnóstico

Em 08/03/94 foi encaminhado ao Diretor de Operações o Relatório de Andamento nº 1 (Santos, 1994b). O documento incluía em anexo os fluxogramas operacionais dominantes nas três Agências, Diagramas de Causa e Efeito dos principais problemas detectados pelas Chefias e pelos funcionários na Área Operacional das três Agências, além de conclusões preliminares e recomendações para continuidade das análises. Cópias do Fluxo Operacional Dominante foram distribuídas aos funcionários da AGPOA. O Superintendente da Agência de Porto Alegre (SUPOA) solicitou, por memorando, que os funcionários apresentassem sugestões por escrito para o aperfeiçoamento do fluxo. O Relatório elaborado continha uma avaliação dos efeitos da reestruturação orientada pela Booz-Allen. Algumas partes de seu texto serão transcritas a seguir.

Foi constatada semelhança nos Fluxos Operacionais Dominantes nas três Agências. Entendia-se, assim, ser possível obter otimização nas três Dependências.

Verificou-se que a Agência de Curitiba (AGCUR) possuía a Área Operacional melhor estruturada e a com o melhor serviço de apoio operacional. “Nesta Agência a proposta de ‘Gerente de Conta’ evoluiu mais, o que fez surgir com mais ênfase os problemas de sua operacionalização.”ⁱ

“O Sistema OPPRO (o PCP ‘oficial’) está desatualizado e sem confiabilidade. Há problemas de diversas ordens como: poucos terminais e funcionários com acesso permitido; impossibilidade de lançar eventos sempre que a situação anterior esteja em aberto e rigidez na forma de emissão dos relatórios de saída. Em suma, envelheceu e precisa ser reavaliado. Caso se decida por sua continuidade (hoje é inútil) devem ser corrigidas as deficiências e novamente implantado.”ⁱⁱ

⁷¹ Vide 4.8.4

ⁱ ibidem.

ⁱⁱ ibidem

As deficiências nos sistemas de controle gerenciais (PCP da Área Operacional) da AGPOA e da Agência de Florianópolis (AGFLO) foram evidenciadas. Em todas as Agências havia sistemas de PCP paralelos.

Em função da verificação de que, comparativamente às demais Agências, a atividade de contratação na AGFLO possuía o menor número de etapas (na AGPOA ainda era obrigatória a passagem pela Assessoria Jurídica (ASSEJUR) e na AGCUR, a tramitação pela SAOPE), foi proposta discussão entre os advogados da análise e a ASSEJUR (na AGPOA), ou com a SAOPE (na AGCUR), para estudar os mecanismos que resultaram nas simplificações obtidas na AGFLO.

Constatou-se moral⁷² baixo nas três Agências, tanto entre Chefias quanto entre funcionários. O diagnóstico foi de que havia uma reação lúcida das pessoas às dificuldades encontradas pela (e na) empresa. Além desta causa, o Relatório apontava a constatação, pelos Técnicos da GEOPE, da pouca importância [e conseqüente (des)valorização] que era dada a sua atividade. Textualmente:

“A sensação de ‘orfandade’ decorre de lhe ser cobrado desempenho sem lhe ser proporcionado meios para atingir as metas, nem lhe ser fornecida orientação segura (decorrente da eliminação da supervisão técnica direta e da transferência desta atividade para um ponto distante e imperial). Assim o Técnico sente a responsabilização sem o poder correspondente (afinal qual é a taxa que deve informar ao cliente numa operação de fiança, de lease-back?, como se procede um adiantamento e qual a segurança sobre o prazo para sua efetivação?) e sem compreender claramente o que, de fato, a Organização deseja de si (qual é o limite mínimo de uma operação?, qual é o risco aceitável para o Banco?, quais são os critérios de sua aferição?). Estes fatos aliados a uma piora na deficiente Política de RH, especialmente quanto a prática de premiação e punição (‘o máximo que pode ocorrer ao preguiçoso, ao designado para uma função para qual não está capacitado, ou ao incapaz é não ter serviço’; ‘o bom funcionário é premiado com mais trabalho’) são fatores que fazem que a desmotivação, alienação e, até revolta contida, atinja a maioria do Corpo Funcional (inclusive Chefias).”ⁱ

Em todas as Agências havia uma frustração com os resultados da centralização na Direção Geral, pois não eram verificados benefícios ao cliente. Uma das conseqüências da centralização foi o estabelecimento do ponto de “controle de qualidade” das operações no final da linha de produção: o Comitê de Crédito e Cobrança (CREDI).

“Esta forma de trabalho é característica do taylorismo. Isto dificulta e torna mais lenta a correção dos erros. O ‘controle de qualidade’ deve ser efetuado no posto de trabalho e/ou no ponto mais próximo da geração do produto. Isto permite um

⁷² Usado no sentido de ânimo, disposição, entusiasmo.

ⁱ ibidem.

'feedback' e uma solução rápida das falhas, reduzindo o tempo de atravessamento ('lead time')."ⁱ

Foram verificados problemas na tentativa de aumentar a amplitude⁷³ do trabalho de cada Técnico da Área Operacional: proposta de "Gerente de Conta" da Booz-Allen. Vários Técnicos recusavam-se a atender à demanda espontânea, tanto telefônica, quanto por visita ao Banco. Isto explicava-se pela personalidade individual, pela experiência profissional, pelo respeito (ou costume) à forma de trabalho anterior (onde apenas aos antigos Gerentes de Carteira era permitido realizar atividades de promoção e vendas), e pelo gosto que diversas Chefias (Superintendências, Gerentes de Operações, Gerentes de Operações Adjuntos) tinham por efetuar atendimento direto a clientes e a clientes potenciais. Este fato vinha sobrecarregando os analistas que se dispunham a prestar atendimento, ocasionando redução na produtividade dos trabalhos a eles destinados.

Rotinas tradicionais relativas ao relacionamento com os clientes, tais como comunicações formais quanto à aceitação da solicitação de crédito para análise (informando o número do processo, e os nomes dos integrantes da equipe de análise encarregada), e à aprovação das operações (com o detalhamento das condições aprovadas), haviam sido eliminadas. Assim, a secretaria do Gerente de Operações da AGPOA atendia "uma média diária de 45 telefonemas de empresas com operações em tramitação solicitando informações sobre o andamento de seus processos."ⁱⁱ Esta falha ficou patente no levantamento do fluxo operacional e era comum às três Agências.

Na fase de Reabertura, o BRDE realizara maciça campanha de publicidade institucional, o que atraiu um volume significativo de clientes do tipo que não se enquadrava na política de aplicação desejada.

"Desde 'sacoleiras bem sucedidas' até interessados na aquisição de uma impressora de computador (US\$ 800.00) ocupam o tempo dos poucos Técnicos que se dispõem a efetuar atendimento."ⁱⁱⁱ

Finalmente, o Relatório apontava problema no atendimento aos clientes, decorrente do estabelecimento do horário de trabalho (12h30 às 18h30). Como a instituição também era procurada pela manhã era recomendado "o estabelecimento de

ⁱ ibidem.

⁷³ Vide definição de Stoner (1985) à página 146

ⁱⁱ ibidem

ⁱⁱⁱ ibidem.

um ‘plantão de atendimento’ pela manhã em condições, tanto de prestar informações sobre nossos produtos, quanto de informar aos clientes sobre o andamento das suas operações.”(Santos, 1994b).

O Relatório de Andamento nº1 alcançou significativo impacto na AGPOA e na Diretoria de Operações.

5.1.4 Estudo sobre a aplicação da Reengenharia aos problemas operacionais

Como fruto da ampla divulgação que o tema Reengenharia (Hammer e Champy, 1994) estava tendo, foi solicitado pelo Diretor de Operações um estudo da aplicação do mesmo aos problemas da Área Operacional. Em 18/03/94 foi-lhe apresentado um relatório sumário sobre o assunto (Santos, 1994a). Este abordava uma breve análise da situação do BRDE, examinava os processos de mudança por que passou o Banco e propunha “as mudanças possíveis”.

A análise sobre os processos de mudança por que passou o Banco abordava aspectos já tratados no Capítulo 4. Em linha gerais: que a série de “mudanças profundas e contínuas na sua estrutura, nos fluxos dos processos e, em menor escala, na organização do trabalho” havia iniciado com a Liquidação. Citava também que, com as mudanças, desmontara-se “uma engrenagem que, se não era perfeita, atendia razoavelmente às necessidades administrativas e operacionais da empresa.”

“As mudanças possíveis” abordavam as restrições ao início de um processo de Reengenharia na época e recomendavam o rumo que deveria ser seguido para a solução dos problemas operacionais.

As restrições eram não haver “condições políticas e psico-sociais para retomar, no momento, um processo de Reengenharia”, pois:

- o PMPO, que avançava com dificuldades de várias ordens e já possuía bom apoio interno, teria de ser abandonado;
- faltavam nove meses para o final da administração, tempo insuficiente para a consolidação de um processo de Reengenharia;
- a administração tratava o funcionalismo com “desconfiança e distanciamento”;
- a disponibilidade de tempo do coordenador era pequena.

O trabalho recomendava que “se limitem os objetivos àqueles cuja implementação e cujo impacto em termos de apoio ao trabalho da Área Operacional sejam mais imediatos” e listava-os :

- 1) continuar com o Programa de Melhoria do Processo, ampliando os meios à disposição e implementando as soluções obtidas;
- 2) iniciar a educação das Chefias e dos funcionários nos princípios da Qualidade e Produtividade e passar a gerenciar a partir de fatos e dados e não de *feelings* e opiniões;
- 3) iniciar a requalificação do pessoal⁷⁴;
- 4) estudar a classificação das análises em função de parâmetros prévios de risco e realizar simplificações;
- 5) estudar profundamente as causas, analisar e propor solução para este alto índice de erros nas FROs- Fichas-Resumo das Operações⁷⁵ (Santos, 1994a).

5.1.5 Análise dos defeitos nas Fichas-Resumo das Operações

Em função da última sugestão e da frustração da SUPOA, que esperava soluções fáceis, rápidas e “indolores” para os problemas da Área Operacional, foi solicitado um estudo sobre os erros na FRO. Este estudo, conduzido com a colaboração de colegas da GEOPE e SAOPE, foi apresentado em relatório de 30/03/94 (Santos, 1994c). Foi utilizado como embasamento teórico o TQC (Campos, 1992b), aproveitando-se a oportunidade como um meio de difundir os conceitos do TQC. Apresentou-se uma série de sugestões práticas para encaminhar a solução do problema. O âmago do diagnóstico foi:

“Altíssimos índices, como os encontrados no BRDE, não podem ser atribuídos, de maneira simplista, ao desleixo, ou a incompetência, dos Técnicos. Indicam claramente problemas de concepção errônea e mau funcionamento do sistema, somado a deficiências de gerenciamento.”.... **“o sistema de controle de qualidade em operação no BRDE, ou seja a revisão das operações (inclusive FROs) no final da linha de produção (no caso o CREDI) mostrou-se claramente inadequado para evitar os altíssimos índices de defeitos no produto (no caso erros), da ordem de 70 %.”**,(Santos, 1994c).

Entre as diversas sugestões práticas constavam:

- resolver a duplicidade de orientação de preenchimento da FRO: Manual de Organização do BRDE x texto impresso no verso do formulário da FRO. Proporcionar mais cópias atualizadas dos Manuais;

⁷⁴ Vide página 146

⁷⁵ FRO - Ficha Resumo da Operação: formulário padrão, composto de uma única página impressa em frente e verso, exigido pelo BNDES para cada operação encaminhada. Seu correto e completo preenchimento era, e ainda é, pré-condição para a homologação da operação.

- resolver a duplicidade de códigos de classificação setorial da empresa, e do projeto do IBGE: o BRDE adotava códigos com sete dígitos baseados em listagem elaborada pelo IBGE em 1980. O BNDES adotava apenas seis dígitos, a partir de listagem gerada em data diversa. Além disso, proporcionar mais cópias da listagem adotada no BNDES (na AGPOA estas eram muito escassas);

- elaborar *check-list* para análise de consistência do preenchimento da FRO;

- instituir um ponto de inspeção (da qualidade da FRO) imediatamente após sua produção,

- implantar treinamento dos funcionários para preenchimento das FROs, ministrado pelas próprias chefias e pelo CREDI (Santos, 1994c).

O relatório também apontava as “**deficiências de gerenciamento na AGPOA**” e as diferenças entre o tipo de gerenciamento efetuado na AGPOA e o preconizado pela BAH:

“- a postura de gerência que o novo modelo organizacional propõe ao BRDE [‘Gerente de Conta’ sem supervisão técnica direta e orientação administrativa a distância por manuais] exige um profissional com postura diversa do modelo tradicional de chefia sedimentado na cultura do BRDE (e da maioria das empresas). É necessário um ‘treinador’ permanentemente orientando, estimulando e agindo para facilitar o trabalho dos subordinados. Ora, isto altera a cultura existente, logo só poderia ser implantado com fortes ações integradas de apoio atuando na área psico-social da empresa. Não verificamos ter ocorrido, nem estar ocorrendo, nada neste sentido.

- além disto, há a extremamente excessiva amplitude de supervisão imposta ao Gerente de Operações na nova estrutura (já abordada no Relatório de Andamento nº1). Isto, somado à prioridade que as Chefias dão ao atendimento de mutuários e similares, torna impossível que cumpram a contento a missão a elas cometida.”ⁱ.

Este relatório foi o último produto do período que a dissertação apresenta como Fase 1 do PMPO.

O envolvimento da coordenação em novas atividades, o pequeno apoio para a realização dos levantamentos necessários à obtenção de conclusões baseadas em fatos, e a falta de implementação da maioria das recomendações fez com que a atividade fosse ficando sem sentido e perdesse ímpeto.

ⁱ ibidem.

5.2 Fase 2

5.2.1 Preliminares

O Diretor de Operações II obteve o apoio da Diretoria para liderar um projeto de fôlego visando dar maior produtividade e qualidade ao trabalho do “chão-de-fábrica” operacional, desde que as propostas deste projeto não implicassem em alterações na Estrutura Organizacional em vigor. Considerava que esta iniciativa permitiria encaminhar a solução de um grave problema que não havia sido atacado no projeto BAH, uma vez que este trabalho não descera a tal nível de detalhe. Entendia também que, dada a nova Estrutura Organizacional onde os Diretores não tinham mais função executiva, esta seria sua importante contribuição para a instituição no curto mandato que exerceria, estimado na época da ordem de 14 meses.

Na etapa das definições iniciais da Fase 2 foram apresentadas ao Diretor objeções quanto à oportunidade do trabalho e à forma de condução determinada pelo mesmo. Ver-se-á ao final deste capítulo, no item 5.2.11, que as objeções tinham fundamento.

Esta atividade e não a descrita como Fase 1 (item 5.1) é que ficou conhecida no BRDE como Programa de Melhoria do Processo Operacional - PMPO. O Grupo de Trabalho tinha a característica de grupo-tarefa, se extinguindo ao apresentar o Relatório Final.

5.2.2 Objetivo e meios

A Fase 2 foi formalmente iniciada em 23 de maio de 1994 a partir da instalação de um Grupo de Trabalho (GT) instituído pela Portaria 9.501 de 13 de maio de 1994 da Diretoria do BRDE. Conforme a Portaria que o instituiu, o GT teria 60 dias para, trabalhando em dedicação exclusiva, atingir os objetivos:

- “- Elaborar diagnóstico do funcionamento das Agências e suas relações com o CREDI, no que tange ao fluxo dos processos de análise das solicitações de financiamento e atendimento aos clientes;
- Elaborar diagnósticos das rotinas de análise das diferentes linhas de crédito;
- Elaborar diagnóstico dos procedimentos Técnicos mais frequentes nas análises das solicitações de financiamentos;
- Elaborar proposta de homogeneização e simplificação do fluxo, das rotinas e dos procedimentos técnicos dos processos de análise das solicitações de financiamentos, visando maior agilidade e confiabilidade às concessões de crédito pelo BRDE;
- Elaborar estudo visando a informatização das rotinas empregadas nos processos de análise das solicitações de crédito.” (BRDE, 1994a).

Na reunião de instalação conduzida pelo Diretor de Operações II (DIROP II) foi orientado ao Grupo que usasse a sua experiência e criatividade para propor as reformulações que julgasse necessárias à melhoria do processo operacional, inclusive de ordem organizacional. A abertura para reformulações organizacionais, se por um lado é uma pré-condição necessária ao sucesso de iniciativas desta natureza, por outro, ao extrapolar os limites impostos pelo apoio da Diretoria ao projeto, demonstrou um embate de poder.

O GT organizou-se como um segmento estrutural autônomo. Para uso da equipe foram aproveitadas três salas vagas. Os funcionários lotados em Porto Alegre foram transferidos a essas instalações. A base de informática foi limitada: um único 286 alugado rodando os limitados *softwares* suportados por MS-DOS em uso no BRDE. A Coordenação abriu mão de obter um 386 pela necessidade de efetuar licitação (demora e dificuldade), bem como pela impossibilidade de usar aplicativos rodando em Windows. As despesas decorrentes das atividades passaram a ser contabilizadas no centro de custo do DIROP II.

5.2.3 A composição da equipe

O Grupo de Trabalho foi constituído, inicialmente, por sete funcionários: seis Técnicos de carreira e uma estagiária. A estagiária era uma das que participaram da Fase 1. Apesar do esforço do Coordenador em incluir na equipe um Auxiliar Administrativo com experiência na Área Operacional e conhecimento de microinformática, as chefias dos funcionários cogitados recusaram-se a cedê-los. Alternativamente houve a contratação, por prazo de 90 dias, de uma secretária júnior com conhecimento de editor de texto. Apesar da designação da estagiária estar incluída na Portaria, sua participação foi proibida pelo Gerente de Operações da AGPOA, segmento organizacional onde permanecia o controle do seu ponto, por lá estar lotada até então. A questão foi superada com a transferência do controle do ponto de todos os membros lotados em Porto Alegre para a Coordenação do GT. Este fato mostra, na visão do autor, uma forma de gestão por feudos e o autoritarismo conseqüente. Embasará, juntamente com outros, a Conclusão acerca da atuação da Diretoria no item 6.2.2.

Assim, já no início da atuação do GT houve um atrito entre Coordenação e o Gerente de Operações ensejando inclusive uma reclamação formal ao Diretor de Operações II. Superada esta dificuldade, poucos dias após, a estagiária foi demitida por

questões administrativas relativas a atividade anterior. Não foi substituída. Sua principal incumbência seria o levantamento dos tempos de tramitação nas diversas etapas do processamento operacional, atividade que havia iniciado na Fase 1. Um dos Técnicos deixou o GT três semanas após por ter assumido cargo de direção no ISBRE⁷⁶. Portanto, em menos de um mês a equipe teve reduzido seu efetivo em 25%.

A filosofia que norteou a definição da composição do GT foi a de incorporar: um integrante de cada Dependência do Banco; profissionais amplamente respeitados dentro do BRDE; funcionários que possuíam grande experiência na atividade operacional, que tradicionalmente cumpriam as tarefas a eles designadas e que imaginava-se ter interesse na tarefa. Todos os membros do GT se enquadravam nessas características.

Para a formação da equipe foram levadas em conta as indicações efetuadas pelos Superintendentes dos segmentos estruturais de origem dos funcionários. A definição final, porém, coube ao DIROP II. A indicação do membro representante da Agência de Florianópolis causou mal-estar ao seu Superintendente, o que gerou oposição ao PMPO nessa Dependência. Este fato só foi superado durante a apresentação do PMPO à AGFLO. A ocorrência, de mesma natureza da que envolveu a estagiária, mostra, no entender do autor, o caráter do exercício gerencial no BRDE, bem como a natureza da oposição às determinações da Diretoria.

De uma forma geral os integrantes do GT não foram consultados sobre seu interesse em atuar no projeto, o que evidencia o caráter autoritário do processo de indicação para funções ou tarefas no BRDE. Havia a preocupação de evitar o vazamento da informação para prevenir ações de oposição.

É interessante notar que nenhum dos membros do GT do PMPO ocupava cargo de chefia na Área Operacional, ou mesmo em outra. Sob a ótica da teoria do TQC, projeto desta natureza se enquadraria nas atividades do gerenciamento interfuncional, e por isto deveria ser conduzido pelas Chefias dos segmentos estruturais afetados pelo mesmo. Neste aspecto, observa-se que não foi seguido no projeto de mudança analisado o método do TQC. Isto pode ser explicado porque no BRDE, tradicionalmente, projetos de melhoria mais ambiciosos costumam ser delegados a Grupos de Trabalho (grupos-tarefa) formados por funcionários que no momento não estejam ocupando chefias, pois estas sentem-se

⁷⁶ Instituto de Seguridade Social do BRDE.

assoberbadas com o gerenciamento da rotina e por isto alegam não ter tempo para estudos mais profundos de melhoria.

Visando superar as limitações resultantes do fato de ser o GT formado apenas por funcionários do BRDE⁷⁷, foi sugerido ao Diretor de Operações II incluir na equipe como "consultor" um aluno de Mestrado do PPGE/UFGRS e, assim, incorporar uma visão crítica e descomprometida ao processo. Esta sugestão seguia orientação de Hammer e Champy (1994), os quais recomendam que nas equipes de Reengenharia haja "integrantes externos", membros não ligados ao processo a ser reformulado. A proposta não foi aceita, pois o Diretor entendia que com o trauma decorrente do projeto Booz-Allen não havia clima nem para a contratação, nem para a aceitação pela casa dessa iniciativa.

Cotejando-se as características gerais dos diversos tipos de atores envolvidos no PMPO com o que é expresso no Capítulo 6 de Hammer e Champy (1994) para o processo de Reengenharia, verifica-se que o DIROP II desempenhou papel similar ao atribuído ao "líder" e os membros do GT do PMPO ao de "equipe de Reengenharia". Não identifica-se, porém, a existência de um "proprietário do processo", nem de um "comitê geral", nem de um "czar da Reengenharia".

Na estrutura do BRDE quem tem uma função próxima à de "proprietário do processo" operacional é o Superintendente de Crédito e Cobrança (anterior Chefe do CREDI). O funcionário que ocupava a função, na ocasião, possuía significativa capacidade de trabalho e conhecimento das normas operacionais. Seu relacionamento interpessoal, porém, era problemático, não sendo uma liderança aceita entre os membros da Área Operacional. O "líder", por esta razão, não o colocou na função de "proprietário do processo", que ficou vaga. Assim, sob o fundamental aspecto da "árvore" dos envolvidos na realização da Reengenharia, ao qual os autores dedicam-se em explicar muito mais do que a metodologia, o autor considera que o PMPO não seguiu o referencial da Reengenharia.

⁷⁷ Apesar de dois de seus membros terem tido experiências profissionais fora do Banco no período da Liquidação, havia pouca vivência em outras organizações.

5.2.4 Etapas

As atividades desenvolvidas para a elaboração do PMPO podem ser visualizadas na Figura 25, sendo descritas logo a seguir, conforme detalhado por Santos *et al.*, 1994a:

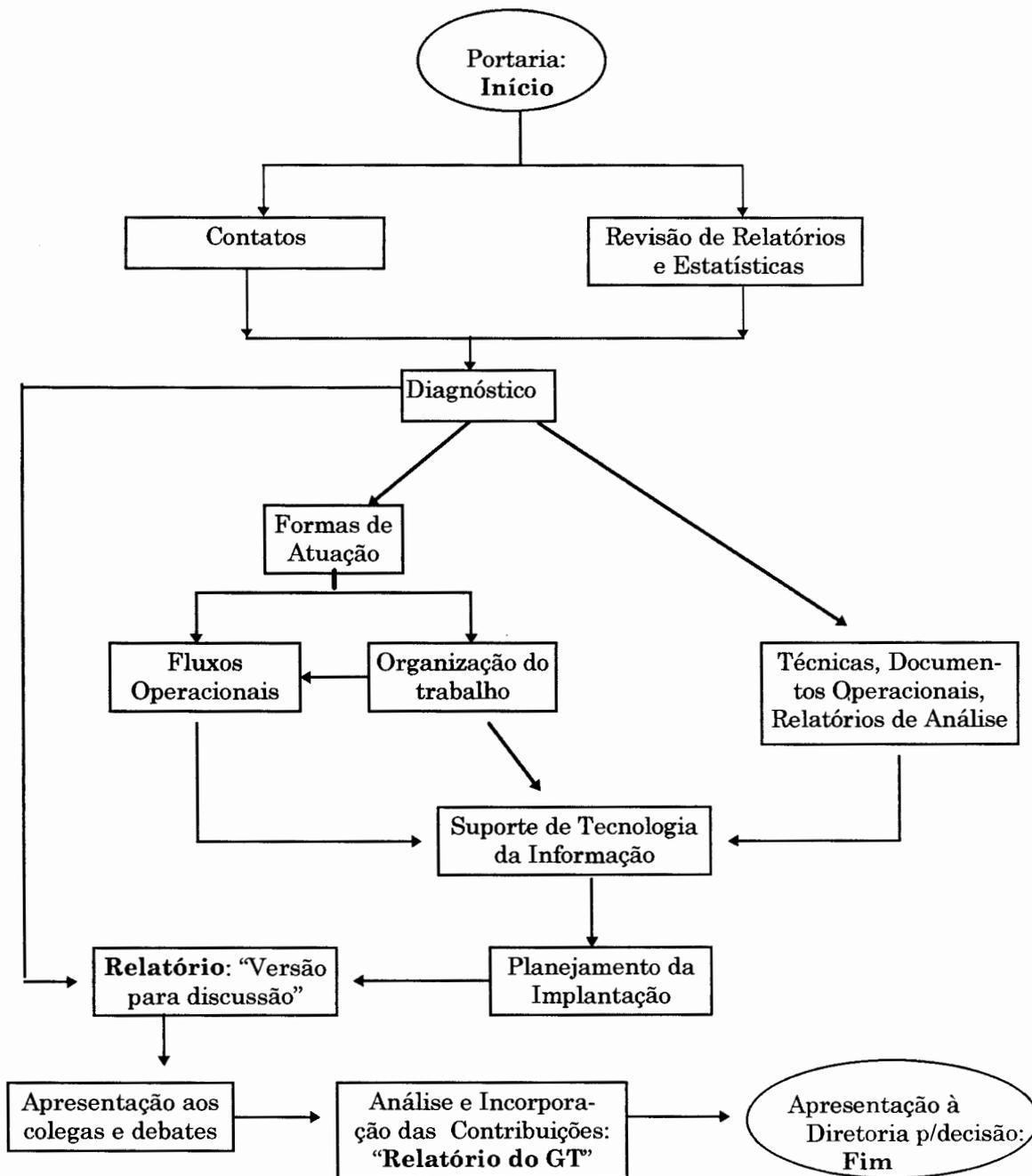


Figura 25 - Fluxograma obedecido para a realização da Fase 2 do PMPO

Fonte: Santos et alli, 1994a

- **Contatos** - envolveram visitas e/ou entrevistas com executivos de bancos que operavam crédito de longo prazo: BNDES, BDMG, Multiplic, Unibanco, Nacional, e

com uma empresa produtora de *software* de apoio a decisão, com especialização na área de crédito. O objetivo era conhecer a organização do trabalho operacional, bem como seus procedimentos e documentos relativos ao assunto. Foi feito também um contato com um profissional do mercado de capitais com atuação em Porto Alegre;

- **Diagnóstico** - analisava a evolução da Área Operacional e o seu *status quo*;
- **Formas de Atuação** - compreenderam o estabelecimento de procedimentos diferenciados para clientes e/ou operações com características distintas, incorporando “inovações em relação tanto ao que se faz quanto ao que já se fez neste sentido.”, (Santos et alli, 1994a);
- **Fluxogramas Operacionais** - procuraram ser os mais detalhados possíveis e cobrir todas as atividades desde o 1º contato do cliente com o Banco até a comunicação ao Financeiro do pedido de liberação. Nestes fluxogramas já ficavam patentes, tanto as formas operacionais propostas quanto a organização do trabalho recomendada.ⁱ ;
- **Organização do Trabalho** - respeitando a determinação de manter o organograma vigente, foi proposta a organização dos funcionários em células de produção com funcionários polivalentes organizados em estruturas autogeridas, e focadas ou a partir de cadeias produtivas e/ou de regiões geoeconômicas. As células se subordinariam ao Gerente de Operações;
- **Técnicas e Documentos Operacionais** - foram desenvolvidos novos modelos para a maioria dos procedimentos técnico-operacionais, bem como para os novos procedimentos recomendados; em ambos os casos, em consonância com a concepção geral da atividade operacional constante do projeto;
- **Suporte de Tecnologia da Informação** - apresentou “detalhadamente as necessidades em termos de hardware, software, treinamento, desenvolvimento de softwares ‘dedicados’, criação de bancos de dados, suporte e integração de sistemas necessários ao bom funcionamento da proposta”.ⁱⁱ ;
- **Planejamento da Implantação** - compreendeu a divisão de cada atividade a ser realizada para a implementação do projeto em tarefas bem definidas; a indicação de um responsável, bem como de pessoas ou órgãos para o apoio à sua execução; e a

ⁱ ibidem.

ⁱⁱ ibidem.

elaboração de um gráfico de Gantt com períodos definidos em semanas. Esta atividade foi realizada por decisão do GT, uma vez que não constava dos objetivos definidos na Portaria;

- **Apresentação aos colegas e debates** - “Compreendeu a distribuição de 65 cópias da Versão Preliminar acompanhadas de uma carta do DIROP II solicitando exame e contribuições [...] Após um período mínimo de 3 semanas, para o exame e a elaboração de sugestões por escrito, houveram reuniões de apresentação às Chefias, e aos funcionários convidados pelas mesmas, nas 4 unidades do Banco.”ⁱ ;
- **Análise e Incorporação das Contribuições** - “Foi efetuada pelos membros disponíveis do GT, a partir das gravações e das contribuições por escrito.”ⁱⁱ Para tornar facilmente transparentes as diferenças entre a Versão Preliminar e a Final optou-se por apresentar em itálico⁷⁸ os acréscimos e as retificações efetuadas. Ao final de cada item dos Procedimentos foi apresentada uma avaliação da repercussão dos mesmos entre os participantes da apresentação da Versão Preliminar.
- **Apresentação à Diretoria** - ocorreu em 20 de dezembro de 1994. Foram aprovados sem alterações o Relatório Final e o Cronograma do Plano de Implantação.

5.2.5 Principais intercorrências no processo de elaboração

Para o objetivo desta dissertação mais do que conhecer quais foram as proposições técnicas apresentadas pelo GT interessa examinar como se deu o processo de sua concepção, as dificuldades enfrentadas e as razões de ambos os fatos.

5.2.5.1 A forma de trabalho do GT

Foi estabelecido que os funcionários da AGFLO e da AGCUR passariam uma semana nos locais de origem e de três a quatro dias úteis na semana seguinte junto aos demais membros em Porto Alegre. Isto foi decidido pela Coordenação em função da necessidade de levantamento de dados nos locais de origem, bem como de ser dispensável a permanência de funcionários de outras Agências junto com os de Porto Alegre fora dos

ⁱ ibidem.

ⁱⁱ ibidem.

⁷⁸ Os trechos acrescidos à “Versão Preliminar”, grafados em itálico no Relatório Final do PMPO, terão mantida esta grafia nas transcrições da presente dissertação.

períodos destinados a reuniões. Somaram-se para a decisão supra o custo extra que viagens semanais dos membros da AGFLO e da AGCUR importariam e o fato que a partir da instalação do GT os encontros da equipe completa que o compunha passaram a constituir uma situação de reunião de debates permanentes, com baixa produtividade.

Esta decisão trouxe o inconveniente de os membros do GT lotados na AGFLO e na AGCUR permanecerem sendo tratados como subordinados por suas chefias de origem, logo recebendo destas tarefas a executar. A situação desses integrantes do GT era delicada, pois o GT era temporário. Ao final do trabalho todos retornariam a seus locais de origem e poderia haver implicações futuras se aquelas chefias não tivessem sido atendidas.

Durante a realização dos debates iniciais foi negociado o fluxograma de atividades e, em função do interesse e conhecimento dos membros num tema específico, estabelecidas subequipes compostas por dois a quatro membros encarregadas de aprofundar o assunto e apresentar uma minuta do tópico aos demais membros. Esta minuta era então debatida para a definição da versão final do tópico. Em alguns casos a minuta foi de tal forma modificada no processo de debate que a solução de compromisso foi a substituição do relator para a versão final. No mais das vezes a própria subequipe redigia a versão final do texto. Esta então era novamente apresentada no plenário do GT para ajuste fino da redação, sendo vedada a rediscussão do assunto. A Coordenação envolveu-se em várias das subequipes, respondendo também pela edição final tanto da “Versão para Discussão” quanto do “Relatório do GT”.

5.2.5.2 Dificuldades da fase de instalação

Uma vez que o aporte de visão crítica externa com a inserção de um profissional externo ao BRDE não fora possível, a Coordenação buscou este objetivo mediante a ampliação do universo de informações técnicas da equipe. Isto mediante o estímulo à leitura de bibliografia atualizada sobre temas considerados importantes para a condução do trabalho como: Qualidade, Contabilidade Gerencial e Estratégia. Foram adquiridos livros sobre o assunto, em geral dentre os indicados nas disciplinas do PPGEF. Além disso, três dos membros da equipe aportaram textos ou estudos de sua autoria. Apesar do interesse da Coordenação em que todos os membros do GT se dedicassem a essa ampliação de base conceitual, esta atividade ocorreu de forma muito heterogênea. Vários motivos explicam este comportamento:

- 1º) os membros do GT vivenciavam uma situação operacional com tantas carências que o sentimento predominante era a de que qualquer coisa que se realizasse melhoraria a situação (vide 4.5.3 e 4.5.6);
- 2º) o longo tempo de serviço dos membros do GT: 18 anos era o menor tempo de instituição, com boa parte deste na Área Operacional. Assim, perguntavam-se, por que perder tempo com estudos que não tinham a ver com o operacional? “Afim, eu já sei o que tem de ser feito. Até fui nomeado para este GT”, era o pensamento que aparentemente estava por trás da conduta adotada;
- 3º) a extrema preferência que os membros do GT manifestavam quanto a permanecer reunidos debatendo entre si, desconsiderando a orientação da Coordenação de, inicialmente, ampliarem sua visão da questão a partir da literatura e de contatos externos.

Esta característica de passar de imediato à discussão do projeto de reformulação que os membros do GT intimamente já possuíam, e “deixar de perder tempo com estudos e levantamentos”, evidenciou-se novamente durante as atividades da fase de “Contatos”, por ocasião das seguintes situações:

- 1º) ao serem solicitados para que efetuassem levantamentos de dados operacionais nas Agências;
- 2º) ao serem solicitados para conduzir entrevistas estruturadas nas Agências com lideranças da Área Operacional;
- 3º) quando foi decidido obter informações externas, por meio de visitas a outras instituições, para conhecimento das formas sob as quais as mesmas se estruturaram e das alternativas desenvolvidas para suas áreas operacionais;
- 4º) ao discutir-se a realização de uma pesquisa de campo sobre as características da qualidade que os clientes e os potenciais clientes buscavam numa instituição como o BRDE.

No entender do autor, esses fatos caracterizam aspectos de auto-suficiência e introspecção predominantes na cultura do BRDE, fatores que devem ser vencidos para o sucesso de métodos como o TQC. Também parece ficar patente o débil poder exercido pelos Coordenadores de grupos-tarefa, função gerencial enfraquecida pelo seu próprio caráter de transitoriedade, já pré-definido.

A maior parte da coleta de informações na fase de “Contato” teve a direta participação de apenas dois membros do GT, - a Coordenação e o membro da AGFLO. Visitas a instituições situadas em Porto Alegre e Curitiba, designadas a outros membros

do GT, não se efetivaram. Os levantamentos do item 2º acima praticamente não ocorreram o que, além de implicar numa deficiência técnica, foi muito grave do ponto de vista do envolvimento dos colegas que seriam objeto do trabalho na fase de implantação. A fundamentação da importância do envolvimento dos “pacientes” para o sucesso do processo de mudança consta no item 2.2.3.

A maioria dos membros do GT entendeu que não cabia conduzir pesquisa sobre características da qualidade para um consistente embasamento da ótica do cliente no trabalho a ser realizado, embora a Coordenação tenha enfatizado a importância da sua realização. Os argumentos foram dois: 1º) a atividade não estava prevista nos objetivos do GT; 2º) demandaria muito tempo e atrasaria o trabalho (afinal o prazo de 60 dias para a realização de trabalho de tal envergadura desde o início já se afigurava exíguo). Esta pesquisa teria sido essencial caso tivesse sido obedecido o referencial da Gestão pela Qualidade.

Na mesma época em que no GT se discutia a realização da pesquisa junto aos clientes, a Presidência do Banco encomendou pesquisa de opinião com finalidade convergente (Segmento, 1994). Isto só veio ao conhecimento do corpo funcional, e do GT, após iniciada a pesquisa. Na ocasião, a Coordenação foi desestimulada pelo Superintendente da AGPOA a procurar obter mais informações sobre a pesquisa. Até a conclusão das atividades do PMPO não houve acesso, nem ao formulário da pesquisa, nem a seus resultados. Segundo a visão do autor, o fato configura, pelo menos, falta de coordenação entre o Presidente e o Diretor de Operações II (DIROP II). É típico de estruturas funcionais onde a informação torna-se instrumento de poder e é utilizada por alguns em seu próprio benefício, em detrimento da instituição (Candanedo, 1994). Assim, o desejo do cliente externo só esteve presente no trabalho do GT mediado pelo *feeling* de seus integrantes.

5.2.5.3 A supervisão do Diretor

Foi uma supervisão à distância, sem nenhum tipo de interferência na concepção técnica das propostas. Definiu, porém, a condução política do trabalho. O Diretor recebia da Coordenação informes esporádicos, em geral por telefone. Só recebeu dois informes escritos até a conclusão do Relatório “Versão para Discussão”: o relatório das visitas a instituições no centro do país e o memorando solicitando a prorrogação do prazo de execução do trabalho. Nesta fase houve uma única reunião com o GT, quando as propostas já estavam em etapa intermediária de elaboração. Cabe informar que a

carreira profissional deste Diretor dentro do BRDE só incluía uma pequena passagem pela Área Operacional, e apenas na atividade de “Promoção dos produtos”. No entender do autor, este fato, juntamente com sua confiança na capacitação do GT, explica seu distanciamento de uma supervisão técnica.

Foi do DIROP II a decisão de só apresentar o trabalho em bloco ao final da conclusão do que foi chamado mais tarde de “Versão para Discussão”. Isto apesar de todo o GT ter insistido na conveniência de realizar reuniões com alguns integrantes da Área Operacional para discutir, em etapas, as premissas e a linha de andamento do trabalho. O único segmento organizacional que tomou conhecimento formal e prévio do andamento do trabalho, e apenas em função da necessidade de articulação com o Plano Diretor de Informática, foi o Departamento de Tecnologia (DETEC). Conversas informais e ocasionais com colegas ligados por relação de amizade ao GT constituíram o modo pelo qual o Banco tomou conhecimento do andamento do PMPO. O GT tinha claro que esta atitude, se por um lado permitia a livre criação pela ausência de interferências, por outro gerava ansiedade e desconfiança nos demais funcionários. A falta de envolvimento dos integrantes da Área Operacional durante a fase de elaboração da “Versão para Discussão” do PMPO certamente contribuiu para as dificuldades na fase de “Apresentação aos colegas e debates” e na posterior fase de implantação. Esta afirmação é coerente com a bibliografia consultada e encontra-se aprofundada na página 19.

A atuação do DIROP II foi ativa na fase de “Apresentação aos colegas e debates”. Inicialmente, sua idéia era a de apresentar o trabalho apenas às principais chefias envolvidas e coletar sua contribuição. O GT, no entanto, pressionou para que houvesse uma participação mais ampla, no que foi atendido. O DIROP II participou integralmente das reuniões nas três Agências, ausentando-se (por viagem ao exterior) apenas da reunião com a DIGER. Nessas ocasiões atuou como moderador e defensor das proposições do PMPO.

5.2.5.4 A formulação das proposições

“Os critérios usados para a definição das proposições foram:

- 1) **Aproveitar muito da experiência do BRDE.** Muitas coisas boas já foram utilizadas no passado e hoje estão subutilizadas ou esquecidas. O GT apresenta aquilo que julga interessante, não importando se já estamos usando ou se já usamos no passado.
- 2) **Ir no sentido do que está sendo feito no mercado.** Para isto foi efetuada consulta a publicações correntes, bem como efetuados contatos e visitas.

3) **Levar em conta a cultura do Banco.** Sob o ponto de vista dos membros do GT estas propostas apresentam o balanço entre as mudanças que seriam desejáveis e o que seria possível, à luz da cultura existente.

A análise de cada proposição deve ser feita conjuntamente com os requisitos prévios à sua implantação, bem como com o exame de quando é recomendável que a mesma seja implantada. Isto é apresentado no Capítulo 4 - Plano de Implantação.”, Santos et alli, 1994a, p.33.

Pelo exposto, verifica-se que o GT preocupou-se em aproveitar a experiência e respeitar a cultura do BRDE evitando, tanto quanto entendia tecnicamente possível, uma mudança revolucionária. Da mesma forma, agiu em relação à tentativa de adequar a instituição a um estágio técnico mais atualizado.

A descrição das proposições formuladas e sua breve discussão será o objeto do item 5.2.8 - “As mudanças propostas”

5.2.5.5 O relatório “Versão para Discussão”

A principal dificuldade encontrada foi produzir um documento consistente, encadeado e claro, a partir dos produtos gerados pelo GT. Muitos dos trabalhos que integraram o Relatório, como a Ficha Apoio à Análise Cadastral, as próprias Fichas Cadastrais e os Relatórios de Análise, careciam de uma explanação introdutória esclarecendo os motivos que levaram a seu desenvolvimento e os pressupostos considerados para a concepção adotada.

O documento, após editoração, somou 147 páginas, incluídos os cinco fluxogramas e o gráfico de Gantt, e mais 23 páginas referentes aos quatro Anexos.

A tarefa de editoração foi muito dificultada pela pobreza de recursos de informática então disponíveis no BRDE. Problemas de várias ordens tiveram de ser superados. No total, foram consumidas três semanas em editoração final, impressão, reproduções, recorte e colagem das três partes que compunham cada um dos cinco fluxogramas apresentados e, finalmente, encadernação das 65 vias. Em 21 de setembro foi iniciada a distribuição dos exemplares, praticamente quatro meses após a instalação do GT.

5.2.5.6 A fase de incorporação de sugestões

As 65 cópias, encimadas por uma carta do DIROP II que solicitava colaborações e informava da breve convocação de reuniões para a apresentação do relatório e discussão das contribuições “foram entregues a: todos os Diretores; todas as Chefias nível 1⁷⁹; todas as Gerências, ou equivalentes, nas Agências; todas as chefias das GEOPEs; membros do Comitê Técnico do Programa de Qualidade⁸⁰ e mais a 7 Técnicos de cada Agência, em geral das GEOPEs, a critério do Superintendente da Agência. Todos os funcionários foram cientificados, pelo ‘ELO’⁸¹, da disponibilidade de uma cópia do Relatório em cada Biblioteca e da possibilidade de também apresentar contribuições ao GT.”(Santos et alli, 1994a). Considerando que todo o Banco na ocasião possuía 215 funcionários de nível superior, as cópias geradas correspondiam a 30% deste total.

A distribuição das cópias nas Agências sob a responsabilidade dos Superintendentes foi decisão do DIROP II que visava, assim, preservar e prestigiar a hierarquia. Na Direção Geral (DIGER) a Coordenação, por delegação do Diretor, efetuou a distribuição pessoalmente. Houve um atraso sete dias na distribuição interna da AGPOA por retenção na Superintendência, fato superado somente após intervenção da Coordenação. Assim, mais uma vez, verificaram-se percalços na AGPOA.

As reuniões foram marcadas com antecedência, sendo sua organização de responsabilidade dos Superintendentes das Agências. Participou das mesmas um total de 67 pessoas. As três Agências, cada qual a seu modo, conduziram reuniões internas para o debate preliminar do Relatório. O plano previsto para as reuniões de apresentação e coleta de sugestões era o de apresentar o trabalho usando transparências e, após, discutir as contribuições apresentadas por escrito. “A extensão do trabalho, sua complexidade e o interesse dos participantes ocasionou que já houvesse algum debate durante a apresentação.”ⁱ. Os debates gerados durante as apresentações resultaram numa prolongação excessiva das reuniões, cuja duração foi, em média, de 8 horas. Houve pequena quantidade de contribuições por escrito em relação ao total de participantes: apenas 17. “Posteriormente à apresentação houveram debates de, em média, 4 horas. Os

⁷⁹ Superintendente ou equivalente

⁸⁰ Também formado por Técnicos fora das posições gerenciais

⁸¹ Veículo de comunicação semanal de circulação interna editado pela Direção do BRDE.

ⁱ *ibidem*.

debates foram gravados para permitir a recuperação da riqueza com que se conduziram.”ⁱ.

Apesar de ter sido solicitado que as contribuições por escrito fossem dirigidas ao GT previamente à realização das reuniões, as mesmas só foram encaminhadas após; diversas, vários dias depois. As causas de tal fato poderiam ter sido:

- o envolvimento com a rotina, e a conseqüente “falta” de tempo;
- a extensão e a complexidade do Relatório “Versão para Discussão”;
- a falta de capacitação para analisar e contribuir com sugestões a trabalho

desta natureza;

- a descrença em mais uma tentativa de mudança;
- o interesse de inviabilizar o PMPO, em alguns casos.

A receptividade do trabalho variou conforme a Dependência. De uma maneira geral, todos os integrantes do GT participaram de todas as reuniões. A apresentação do trabalho coube à Coordenação, com a ajuda dos membros. Em todas as reuniões evidenciaram-se, em maior ou menor grau, os seguintes aspectos:

- 1) a preocupação com justificar as falhas e os problemas detectados;
- 2) a ansiedade diante da inovação;
- 3) o receio de que, na prática, as diversas atividades de suporte necessárias para a realização da mudança ocorressem parcialmente e de forma descoordenada como vinha ocorrendo, em especial, na informática e no treinamento;
- 4) o medo de ocorrer uma nova desestruturação sem vantagens, como nas mudanças anteriores,

O primeiro item demonstra, na visão do autor, que muito da cultura da instituição ainda baseava-se na “procura de culpados” e não na busca das causas primeiras das dificuldades, como recomenda o TQC.

À reunião da DIGER não compareceu o principal interessado, o Superintendente da SUCEC. Fora convocado por Diretor, na véspera da reunião, para assessorá-lo em uma viagem. O fato demonstrou falta de comprometimento deste Diretor com o PMPO. O Superintendente da SUCEC encaminhou posteriormente alentada análise por escrito sobre o PMPO e compareceu à reunião na AGPOA, demonstrando o interesse e a

ⁱ ibidem

responsabilidade com que encarou o assunto. A receptividade ao PMPO na reunião com a DIGER foi muito boa.

Na AGFLO a reunião começou tensa, em função do problema já relatado com o SUFLO. Após um debate havido logo após o início com a Coordenação, as diferenças foram equacionadas e não houve problemas maiores além dos comuns às demais Dependências. Em geral, o trabalho foi aprovado.

Na AGCUR ocorreu a reunião mais longa, intercalada por muitos debates construtivos. Houve grande interesse e a apresentação de várias contribuições à questão das células operacionais. Os Diretores e o Superintendente do Paraná demonstraram boa receptividade.

Na AGPOA ocorreu a reunião mais complicada. Pessoas entravam e saíam da sala. Mais tarde soube-se que apesar da limitação de participantes expressa na carta do DIROP II, o Superintendente havia informado que o convite era para todos⁸². De forma mais acentuada que nas demais Agências, houve forte rejeição ao Diagnóstico, iniciando-se algum debate já nesta fase. O ambiente foi ficando “pesado”. Como nas outras Agências, o trabalho continuou no dia seguinte. O clima continuou tenso. O calor do debate envolveu um gerente da AGPOA e o Superintendente da SUCEC, este último retirando-se. Houve também alterações de vários funcionários com o DIROP II. A tensão culminou com o Gerente de Operações dirigindo impropérios à Coordenação do PMPO, suspendendo-se a reunião. Após os esforços diplomáticos do SUPOA e um final-de-semana que esfriou os ânimos foi concluída a apresentação e recebidas algumas contribuições por escrito.

Durante as reuniões percebeu-se que menos de 10% dos participantes haviam lido a “Versão para Discussão” na íntegra. Notou-se também que nas Dependências onde havia melhor clima organizacional e onde a Superintendência possuía maior domínio da unidade as reuniões foram mais produtivas. Notou-se em todas as Dependências que a ansiedade normal diante de uma perspectiva de mudança estava amplificada, devido aos traumas dos processos precedentes de mudança, autoritários e mal sucedidos em passado ainda recente, em especial a experiência com a Booz-Allen.

⁸² Pode-se verificar por este fato a desobediência à uma determinação formal de Diretor. Este fato é um dos que fundamentará a conclusão “Diretoria: origem do poder facilitou desunião e descontinuidade administrativa”.

5.2.5.7 O Relatório Final do GT

A partir das contribuições escritas e das fitas gravadas nas reuniões a Coordenação, com a colaboração do único dos membros do GT ainda disponível, analisou as críticas e as sugestões efetuando as modificações que julgou pertinentes no Relatório “Versão para Discussão”. Foi também revisado o Cronograma de Implantação. O produto final foi o “Relatório do GT”, cujo Sumário consta do Anexo 1 do presente trabalho.

A análise do Relatório Final do PMPO pela Diretoria ocorreu durante reunião em 20 / 12/ 94. Houve apenas uma sintética exposição seguida da aprovação por unanimidade dos presentes, que afinal já conheciam, ao menos, as linhas gerais das proposições. Na reunião foi examinada a solicitação efetuada pelos Gerentes de Operações das Agências, em conjunto com o Superintendente da SUCEC, de que a aprovação fosse postergada para permitir um exame mais aprofundado pelos signatários. O pedido não foi acolhido, pois entendeu-se que haviam sido dados tempo e foro suficientes para debate e críticas; além disso, a Diretoria, em final de mandato, entendeu que uma postergação, com o início do período de férias e provável substituição de seus membros neste ínterim, poderia deixar o trabalho no limbo.

A intenção de protelar (ou solapar?) manifestada pelos Gerentes de Operações e pelo Superintendente de Crédito e Cobrança confirma o que ficou patente no Capítulo 2: a condução de programas de mudança deve ser efetuada pelos ocupantes dos cargos gerenciais. As chefias citadas, apesar de terem tido participação e concordado com a constituição do GT do PMPO e com os objetivos a ele atribuídos, só tomaram conhecimento das propostas na fase de incorporação de sugestões. As mudanças previstas eram muitas e de várias ordens. O exame feito pelas mesmas anteriormente às reuniões de apresentação, provavelmente, fora superficial. Assim, é natural que desejassem, no momento em que perceberam que a mudança poderia ser para valer, se debruçar sobre o “Relatório do GT” antes que a Diretoria pudesse aprovar algo eventualmente do seu desagrado.

Em 26 / 12 / 94 foi emitida a Resolução nº 1.726, estabelecendo um Comitê de Implantação formado pelos titulares da SUCEC, SUPIN, SUPLA, SUPOA, SUFLO e SUCUR, sob a coordenação do primeiro e supervisão do DIROP II. O Comitê seria o responsável pelo cumprimento do cronograma que definia prazos para a execução das diversas etapas de implantação e pela apresentação de relatórios mensais de acompanhamento.

5.2.6 Súmula da pesquisa em outros bancos

Conforme Santos et alli (1994a), os pontos comuns encontrados na fase de contatos externos - junho/94 - foram os seguintes:

5.2.6.1 Gerentes de Conta

Nos bancos que possuíam esta figura - MULTIPLIC, BDMG e UNIBANCO -, sua função era apenas a de identificar e captar operações. Os “Gerentes de Conta” podiam, também, colaborar na busca de informações complementares para as áreas de análises centralizadas. Esses profissionais possuíam quase todos curso superior, e muitos, MBA (*Master in Business Administration*) ou Mestrado. Sua remuneração compunha-se de uma parte fixa, e de outra variável (vinculada a desempenho). Em nenhum dos bancos pesquisados foi identificada alguma função operacional com a amplitude especificada pela Booz-Allen para os “Gerentes de Conta” no BRDE.

5.2.6.2 O trabalho técnico operacional

Possuía conteúdo muito semelhante ao do BRDE. Pelo exposto nos relatórios anexos ao PMPO, o trabalho técnico operacional nas instituições pesquisadas apresentava também característica artesanal.

5.2.6.3 Normalização

As instituições pesquisadas relataram ter alto nível de normalização e de formalização. Esta característica é muito comum no sistema bancário.

5.2.6.4 Organização do trabalho

Todas possuíam áreas de análise especializadas. Em geral, estavam organizadas por cadeias produtivas e/ou setores econômicos. As equipes dos bancos de desenvolvimento tinham o mesmo porte das do BRDE: cinco a dez pessoas, incluindo engenheiros, profissionais da área econômico-financeira e advogados. Isto não surpreendeu pois decorre das normas do Banco Central (vide 3.3).

5.2.6.5 Processo aprobatório

Em geral havia dois níveis decisórios colegiados: o primeiro formado por funcionários graduados e o segundo, correspondente ao colegiado da Diretoria.

5.2.6.6 Informatização

Em todas as instituições contatadas existia uma preocupação intensa com o aproveitamento de recursos de informática e com o aperfeiçoamento da base física e dos *softwares* disponíveis, visando à agilização e qualidade do processo operacional. A operação de micros em rede com a arquitetura cliente-servidor ligada a computadores centrais e a utilização de Correio Eletrônico era fator de consenso em todos os bancos visitados. Cada microcomputador servia de 2 a 3 Técnicos, em média. Todos os bancos estavam ampliando e atualizando o parque instalado. Quem ainda não operava em ambiente Windows já estava migrando para o mesmo.

No BNDES não havia padronização de *softwares*. O Banco possuía os principais disponíveis, tanto para DOS quanto para Windows e cabia ao Técnico escolher qual planilha ou editor de textos utilizar.

De uma forma geral, os próprios Técnicos operavam diretamente os *softwares* nos micros para realizarem as atividades de análise e para elaboração dos respectivos relatórios.

5.2.6.7 Rating

Embora nenhum dos bancos contatados tenha chegado a versões definitivas desse instrumental (e isto, talvez nunca seja possível), havia preocupação e interesse dos Técnicos considerados “de ponta” dessas instituições em adquirir ou aperfeiçoar os sistemas já existentes, visando à melhoria do processo de avaliação de risco. No caso do BDMG, o sistema de *rating* já é usado há 10 anos e tinha função auxiliar.

5.2.6.8 Consórcios

Todos os bancos visitados utilizavam regularmente Consórcios, tanto para dividir o risco em operações onde os mesmos superassem os critérios aceitos pelo banco, quanto para realizar operações acima dos limites operacionais.

5.2.7 Diagnóstico da situação existente

O Diagnóstico foi dividido em oito tópicos, cujos títulos podem ser vistos no Anexo.

O BRDE permanecia tendo sua atuação “baseada em projetos, com análise caso a caso”(Santos et alli, 1994a), apesar da característica da demanda de apoio financeiro ter

se modificado e ter sido instalada a concorrência com bancos múltiplos. A perda de espaço do Sistema de BDs no Sistema Bancário Nacional ficou claramente evidenciada. Em função disto, introduziu-se a idéia do Banco passar a atuar com cinco diferentes e simultâneas formas de ação, as quais serão detalhadas no item 5.2.8.4.

Foi descrito e analisado o projeto de reestruturação conduzido pela Booz-Allen, assunto já exaustivamente tratado nesta dissertação. Constatou-se que parte do insucesso do mesmo deveu-se à falta da “realização prévia dos ajustes e reforços na infraestrutura material (informática, calculadoras financeiras e até mobiliário)”¹.

Foram aproveitados os levantamentos e os Relatórios elaborados na “Fase 1”, sendo alguns trechos dos mesmos incorporados ao Diagnóstico.

A falta de políticas de crédito explícitas, bem como de normas para sua aplicação foi criticada. Recomendou-se seguir o exemplo do BDMG, cuja situação constava do detalhado relatório das visitas realizadas.

Foi citado que a SUCEC relatava excesso de erros de preenchimento de FROs de PACs, bem como problemas de qualidade intrínseca nas análises de crédito, fatos esses que ocasionavam significativo retrabalho nas operações.

A desatualização técnica do Relatório de Análise em uso e sua apresentação em forma de formulário foi criticada. Os dois outros BDs visitados haviam abandonado o sistema de formulário em seus Relatórios de Análise e, também já haviam incorporado avanços conceituais e técnicos.

Adicionalmente constatou-se a desatualização profissional dos Técnicos, tema já abordado em 4.4.6. A análise foi aprofundada, explicitando os aspectos cognitivos e os comportamentais. Em contraponto, enumeraram-se ressentimentos antigos da Área Operacional: desatualização e insuficiência de equipamentos, falta de treinamento, recusa do BRDE em pagar horas-extras em viagens, valores baixos e critério de cálculo prejudicial no cômputo das diárias.

A insuficiência e a desatualização da base de microinformática do Banco foi confirmada. Relataram-se os esforços divergentes feitos pelas Agências para suprir

¹ ibidem.

carências ou ausência de sistemas operacionais, valendo-se, entretanto, de *softwares* já defasados em uso na época.

5.2.8 As mudanças propostas

Foi concebida uma proposta integrada para os principais aspectos da atividade operacional, exceto para a atividade de cobrança especial, uma vez que esta havia passado a integrar a Área Operacional apenas a partir de set. /93 e os membros do GT tinham pouca experiência no tema.

Para ser o mais fiel possível às propostas do PMPO optou-se por, sempre que adequado, efetuar transcrições literais do “Relatório do GT”.

5.2.8.1 Estrutura Organizacional e funções operacionais

Respeitando a Estrutura Organizacional implantada em set./93, foi proposta a criação “de grupos de trabalho, chamados de células ou ilhas de trabalho. Nestas, um pequeno grupo polivalente (5 a 8 pessoas) compõem unidades auto-suficientes, e com maior autonomia, que ocupam-se de todas as funções para executar um serviço a uma determinada clientela. O alvo é a redução da burocracia e o aumento da rapidez dos processos graças a concentração do maior número de atividades nesta pequena unidade operativa onde há facilidade de contato e, em geral, companheirismo. Evitar ao máximo que os processos saiam da Célula para as atividades já embute uma redução do tempo de tramitação” (Santos et alli, 1994a). A Figura 26 permite a visualização do exposto.

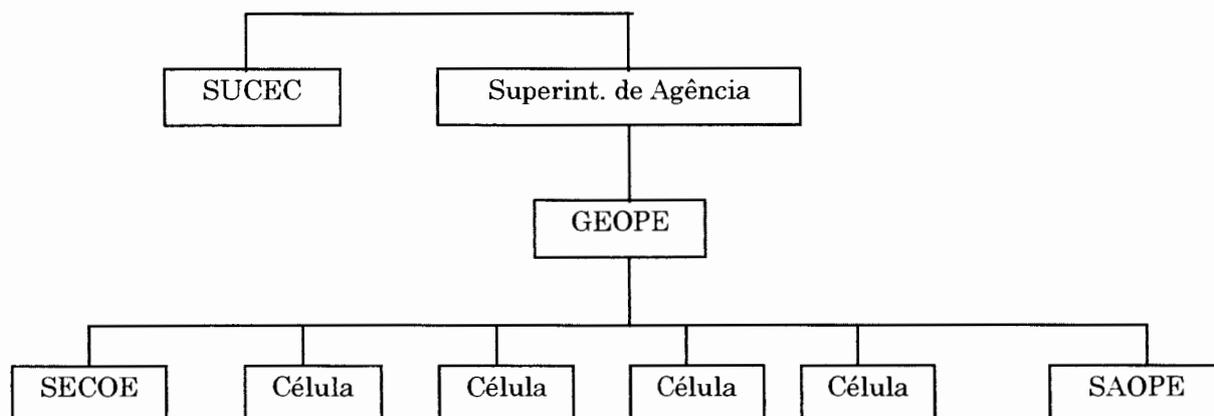


Figura 26 - Estrutura Organizacional proposta pelo PMPO para a Área Operacional

Os principais aspectos do conceito de célula operacional eram:

- 1 - atividades do acompanhamento dos clientes à fiscalização, englobando todas as atividades descritas em “CONTEÚDO do trabalho na Área Operacional” à exceção da “Captação de recursos, normalização e controle de sua utilização”;
- 2 - ser composta por: pelo menos um Técnico com perfil para promoção e vendas; entre dois e cinco Técnicos para análise, fiscalização e monitoramento; um advogado e um, ou dois, auxiliares administrativos;
- 3 - especialização por segmento da economia, ou em segmentos correlacionados, podendo ser mesclada com aspectos geográficos.

5.2.8.2 O trabalho técnico operacional

Não foi proposta modificação no conteúdo da atividade operacional, mas sim uma nova concepção para estruturar sua execução. Assim, foram concebidas e descritas as diferentes funções básicas a serem executadas nas células: analista, formatador, fiscal e consultor de investimento, ou gerente de conta.

“Na composição das células de produção operacionais, espinha dorsal da proposta, deve se buscar tirar o máximo proveito dos pontos fortes dos membros. Isto é, cada um deverá desempenhar atividade mais adequada a seu perfil de formação ou interesse, naturalmente dentro de certos limites (é importante que a composição das equipes seja com profissionais "do ramo"). Assim, pode se adequar o perfil de personalidade e o nível técnico de cada membro às atribuições preferenciais do mesmo, pois haverá funções diferenciadas nas células. Esta proposta além de ser fundamental para o aumento da qualidade e para a maior agilidade recuperará o sentido do "Grupo de Análise" e a supervisão técnica próxima a realização da tarefa, fatores perdidos com a reestruturação Booz Allen. Como resultado esperamos maior motivação e entrosamento.” (Santos et alli, 1994a).

A proposta visava uma modificação na situação concebida pela Booz-Allen, onde todos os Técnicos fariam de tudo um pouco.

5.2.8.3 Política de Recursos Humanos

Foram abordadas as modificações necessárias para dar suporte à proposta das células operacionais, além de aspectos gerais da política de RH do BRDE que, na visão do GT, favoreciam as deficiências detectadas.

Previamente à implantação das células, recomendava-se que se definissem:

- 1 - o desenvolvimento de um sistema de avaliação de desempenho da célula em função de metas pré-definidas;

- 2 - o critério para avaliar recompensas (ou desestímulos), que deveria, ao menos em parte, ser adotado para o conjunto do grupo, e basear-se na medida do seu desempenho para fortalecer o espírito de equipe;
- 3 - os incentivos para que em cada célula se formasse um Grupo de Melhoria Contínua;
- 4 - a delegação da maior autonomia administrativa possível (equivalente à do Gerente de Operações nos assuntos de rotina) ;

O pressuposto fundamental para a adoção do conceito de célula seria “a mudança de postura dos membros da instituição (Alta administração, chefias intermediárias e subordinados). [...] Um trabalho permanente na área comportamental deverá suportar toda a transição para a nova situação desejada para o BRDE. Este trabalho deverá ser desenvolvido no longo prazo evitando-se que eventuais interrupções coloquem em risco a implementação da mudança.”ⁱ.

As recomendações que cobriam o conjunto da instituição, mas com reflexo na Área Operacional, foram:

“É fundamental que, paralelamente ao processo de mudança, as Chefias e os Diretores aumentem seu esforço e exemplo no sentido que a empresa tenha uma política de RH, a qual não se resume a um Plano de Benefícios e um Plano de Cargos e Salários, por melhores que possam ser. Ela implica em ações transparentes e aceitas como justas pela grande maioria dos funcionários. Caso contrário além das dificuldades normais da implantação [...] teremos as ocasionadas pelos fatos apresentados por Hammer & Champy no livro Reengenharia: ‘Os valores culturais encontrados em algumas empresas tradicionais são subprodutos de sistemas gerenciais fragmentados, que enfocam o desempenho passado, enfatizam o controle e veneram a hierarquia. Não importa o que as declarações de valor dessas empresas possam dizer, os seus sistemas gerenciais na verdade promovem valores como:

- Quem paga o meu salário é o meu chefe. Apesar dessa conversa fiada de atender os clientes, o objetivo real é manter o chefe satisfeito.
- Sou um mero dente na engrenagem; a minha melhor estratégia é ficar no meu canto e não inventar modas.’ (postura a qual os que não ocupam cargos de chefia são levados a adotar).
- ‘Quanto mais subordinados diretos eu tiver, mais importante eu serei; vence quem tem o maior império.’ (situação dominante no BRDE).
- ‘Amanhã será igual a hoje; e sempre foi assim.’”, (Santos et alli, 1994a).

ⁱ ibidem.

5.2.8.4 O Fluxo Operacional

A partir da constatação de que o BRDE havia involuído em tratar diferentemente os diferentes, isto é, tanto uma operação de financiamento de uma máquina que represente 0,001% do valor do Patrimônio Líquido (PL) do cliente quanto uma implantação onde o financiamento represente 100% do seu PL possuíam a mesma tramitação, foram propostos mecanismos para permitir tratar desigualmente situações diversas. Foi sugerida tanto a recuperação, com pequenos ajustes, de avanços bastante praticados no passado, como também a inclusão de outras formas já em uso por instituições congêneres.

O PMPO definiu as seguintes formas de atuação diferenciadas:

- Análise de Projetos Avulsos (a forma historicamente predominante);
- Limite de Crédito;
- Linha de Crédito;
- Formatação de Operações (forma operacional a adotar nas situações onde houvesse Limite ou Linha de Crédito em vigor);
- Consórcios;
- Convênios;
- Prestação de Serviços.

Assim, foram desenvolvidos fluxogramas operacionais detalhados para a maioria das formas de operação supra listadas. Estes iam às minúcias das tarefas e a seus responsáveis. Nas células estava definido o que competiria a cada uma das quatro funções básicas enumeradas em 5.2.8.2. Na Figura 27 apresenta-se um dos cinco fluxos constantes do Relatório do GT. Houve três razões para definir-se tantos fluxos, bem como para o alto nível de detalhamento adotado em cada um deles: 1º) era desejo dar a todos a visão do processo operacional completo, iniciando e concluindo no cliente; 2º) a cultura do BRDE carecia do uso mais intenso deste recurso gráfico que facilita a transmissão de idéias com economia de texto descritivo; 3º) facilitar o trabalho de implantação, pois tudo já estaria detalhado, evitando as possíveis confusões devidas a eventuais indefinições.

Escolheu-se o fluxograma referente a análise de projetos avulsos para ser apresentado na dissertação, pois é o único onde o processamento exposto permite a comparação com o dos fluxogramas relativos às diversas fases da evolução da organização da produção do BRDE constantes do Capítulo 4.

3.2.4 FLUXOGRAMA PARA ANÁLISE E CONTRATAÇÃO DE PROJETOS ISOLADOS

Programa de Melhoria do Processo Operacional - Julho de 1994
So. Versao 12/ 98/ 94

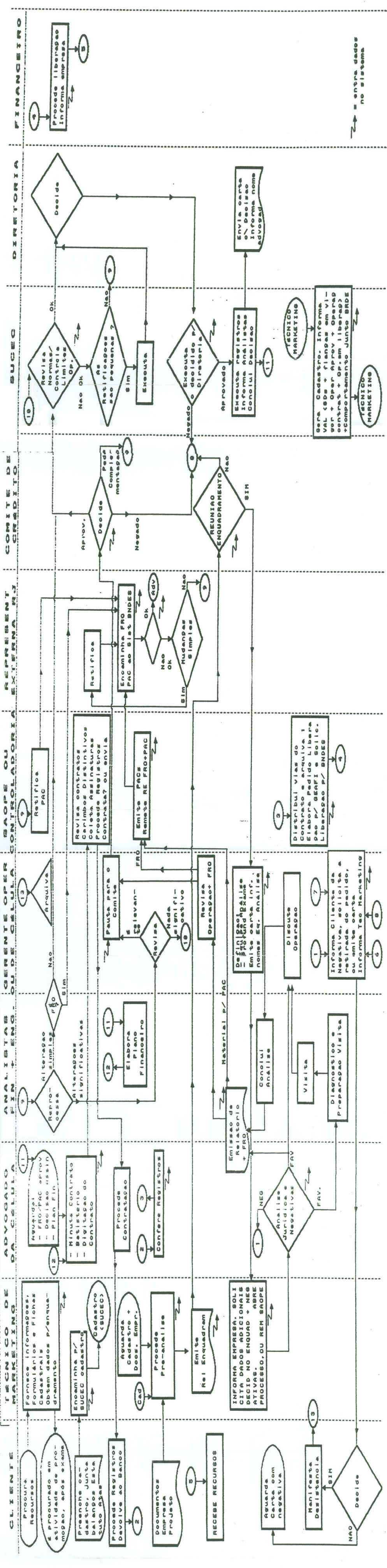


Figura 27- Fluxograma para Análise e Contratação de Projetos Isolados (Santos et al., 1994a)

5.2.8.6 Normalização

Esta foi uma importante preocupação do GT. Como muito do proposto era novo, tanto foram desenvolvidos modelos de documentos, quanto detalhadas normas operacionais, como até elaborados “manuais de orientação” para uso em alguns procedimentos/ documentos. Neste aspecto o PMPO produziu:

- 1) documentos: Ficha de Cadastro Pessoa Física;
Ficha de Cadastro Pessoa Jurídica;
Roteiros de Informação para análise;
- 2) procedimentos: Ficha de Apoio a Análise Cadastral;
Relatório de Análise de Risco;
Relatórios de Análise;
Relatórios de Fiscalização;
Análise de Riscos Societários e de Gestão;
Relatório de Fiscalização;
- 3) manuais de orientação: Análise Econômico-Financeira;
Relatórios de Análise;
Relatório de Fiscalização;
- 4) Normas Operacionais: Limite de Crédito;
Linha de Crédito;
Formatação de Operação;
Acompanhamento;
Monitoramento .

Adicionalmente, listou-se no gráfico de Gantt do Cronograma de Implantação tanto as atividades de normalização de realização necessária previamente à implantação de cada etapa, como as de treinamento dos envolvidos na utilização dessa(s) norma(s). Este último procedimento, que é recomendado por Campos (1992a), só vinha ocorrendo esporadicamente no BRDE.

5.2.8.7 Informatização

Esta ferramenta foi considerada fundamental para o êxito das propostas. O GT definiu *hardware*, sistemas de aquisição e gestão de dados, programas a serem desenvolvidos e apresentou recomendações quanto a treinamento e a aspectos complementares. O grau de detalhamento das necessidades foi grande. Em relação a sistemas de aquisição e gestão de dados foram definidos nove sistemas.

Este último procedimento, que é recomendado por Campos (1992a), só vinha ocorrendo esporadicamente no BRDE.

5.2.8.7 Informatização

Esta ferramenta foi considerada fundamental para o êxito das propostas. O GT definiu *hardware*, sistemas de aquisição e gestão de dados, programas a serem desenvolvidos e apresentou recomendações quanto a treinamento e a aspectos complementares. O grau de detalhamento das necessidades foi grande. Em relação a sistemas de aquisição e gestão de dados foram definidos nove sistemas.

5.2.8.8 Ambiente

Considera-se que os aspectos já abordados nos itens 5.2.5.3, 5.2.5.6 e 5.2.5.7. dispensam comentários adicionais.

5.2.8.9 O Processo de Implantação

Foi recomendado que fosse instalada uma Comissão de Implantação composta pelos próprios gerentes dos segmentos estruturais afetados ou envolvidos na implantação e por mais alguns membros do GT, sob a coordenação do Diretor responsável pelo estudo. O GT adotou a orientação do TQC em relação a atividade de gerenciamento interfuncional: quem deve conduzir melhorias que atinjam a mais de um departamento são suas próprias chefias. A inclusão dos membros do GT na Comissão de Implantação visou facilitar a transmissão do conteúdo da proposta.

O Gráfico de Gantt possuía a escala temporal em semanas. Foram previstas 57 tarefas com realização escalonada e segundo ordens de precedência. A previsão era concluir a última etapa da implantação em sete meses.

“Em linhas gerais as atividades de implementação compreendem três blocos de ações:

Apoio de Tecnologia de Informação:

- Especificação e desenvolvimento de softwares dedicados;
- Especificação e compra de softwares prontos;
- Desenvolvimento de Sistemas e de Bancos de Dados;
- Implantação de Softwares;
- Implantação de Sistemas e de Bancos de Dados;
- Implantação de Redes;
- Treinamento no uso de softwares;
- Aquisição de computadores;

- Aquisição de móveis específicos

Normalização das inovações:

- Elaboração das Resoluções e sua Manualização;
- Elaboração do Lay-out definitivo e da arte final dos novos documentos;
- Treinamento de todos os envolvidos para sua compreensão;

Técnicas e Rotinas Operacionais:

- Técnicas de Apoio a Análise;
- Modelos de Documentos;
- Fluxos Operacionais diferentes por modalidade;
- Reorganização da forma de trabalho e da distribuição das pessoas e funções;
- Treinamento de todos os itens acima antes de sua implantação.”(Santos et alli, 1994a).

5.2.8.10 Forma de realização da mudança

O tipo que mais se aproxima ao usado na fase de concepção do projeto de mudança (Fase 2 do PMPO), dentre os do referencial citado no item 2.2.4, é o de mudança evolutiva. Isto porque foi um projeto que:

- “procurou aproveitar a experiência do BRDE, levar em conta a cultura do Banco e ir no sentido do que está sendo feito no mercado.” (Santos et alli, 1994a);
- foi elaborado por funcionários que aliavam significativa vivência da atividade operacional a uma bagagem conceitual mais profunda que a média da instituição. Todos eram estudiosos dos aspectos técnicos de sua atividade profissional no BRDE. Entre os cinco membros, havia um com MBA, um doutorando em Engenharia de Produção e um mestrando na mesma área;
- proporcionou espaço para uma ampla discussão das propostas;
- previa uma implantação em etapas num total de sete meses;
- previa, para a implantação do projeto, o envolvimento de todos os ocupantes de cargos na hierarquia operacional, mais o de alguns de outras áreas com vinculação ao mesmo;
- previa ações educacionais e de treinamento.

A incorporação de discussões parciais durante a fase de construção das propostas, desejo do GT, foi inviabilizada pelo Diretor responsável pelo projeto. Isto deveria ter também ocorrido para haver uma aderência maior ao referencial considerado.

5.2.9 Análise do método de mudança utilizado pelo PMPO comparativamente aos expostos no Capítulo 2

Examina-se aqui apenas uma fase da mudança: a da gestação da concepção técnica. Assim, os comentários só abrangerão este aspecto.

Adotando-se os níveis de análise utilizados por Gonçalves (1994) na Figura 9, para proceder à classificação do PMPO entre os métodos constantes naquela escala, tem-se:

Quadro 2 - Características de mudança organizacional e o PMPO

Classe dos Processos	Baixa complexidade	Alta complexidade	PMPO
<i>Nível de análise:</i>			
VISÃO	da atividade realizada	do processo empresarial	do processo empresarial
ÊNFASE	na qualidade	no negócio	intermediário
PONTO DE PARTIDA	melhoria contínua do existente	reprojeto das atividades	reprojeto
TIPO DA INTERVENÇÃO	programa permanente	processo	projeto
RESPONSABILIDADE PELA EXECUÇÃO	<i>Botton-up</i>	<i>Top-down</i>	<i>Top-down</i>
RADICALIDADE	leve	forte	média
ABRANGÊNCIA	menor	maior	tende p/ maior
PROFUNDIDADE	menor	maior	intermediária

Conclui-se, então, que o PMPO enquadrou-se na faixa abrangida pelos métodos “Aperfeiçoamento de Processo” e “Reengenharia de Processo”. Examinando tanto os critérios de formação do GT quanto a forma como o trabalho se desenrolou, verifica-se que não foi seguida estritamente nem a APE de Harrington, nem a Reengenharia de Hammer e Champy.

5.2.10 Situação da implantação em 15 de outubro de 1995

De acordo com o cronograma constante na Resolução que aprovou o PMPO, sua implantação deveria estar concluída até o final da 3ª semana de julho de 1995. O Quadro 3, a seguir, sintetiza uma análise comparativa entre as atividades realizadas até 15 de outubro de 1995 e as previstas originalmente no citado cronograma.

Quadro 3 - Síntese comparativa entre o projeto aprovado e a situação da implantação em outubro de 1995

ATIVIDADES ESPECIFICADAS NO PMPO	SITUAÇÃO EM 15 / 10 / 95	
Macroatividades	Subatividades	
CADASTRO	Elaborar Arte Final das Novas Fichas Cadastrais Imprimir Fichas Cadastrais Normalizar Fichas Cadastrais Treinar o uso e a análise das fichas e do Rel Cadastral Implantar as Fichas Cadastrais	Concluída. Atende SERASA Concluída Concluída Pendente, sem previsão Pendente. Prev. Nov. 95
SISTEMA DE CONTATO	Normalizar o Sistema de Contato da AGCUR Implantar Sistema de Contato na AGFLO Implantar Sistema de Contato na AGPOA	Pendente, sem previsão Pendente, sem previsão Pendente, sem previsão
ROTEIROS DE INFORMAÇÃO PARA ANÁLISE	Normalizar Roteiros de Informações p/ Análise Elaborar Arte Final Roteiros Informações p/ Análise Imprimir novos modelos de Roteiro de Inform. p/Anál. Implantar Roteiros de Informações p/ Análise	Pendente, sem previsão Em elabor. mod. único altern. Pendente, sem previsão Pendente mod. único em elab.
RELATÓRIO FISCALIZAÇÃO	Normalizar Relatório de Fiscalização Implantar Relatório de Fiscalização	Adotado mod. do BNDES, só necessário após última liberação
PLANILHA PARA ANÁLISE ECONÔMICO-FINANCEIRA	Desenvolver planilha Análise Financeira Retrospectiv. Normalizar Sistema Análise Econ-Financ. Retrosp Treinar Chefias e Analist. Fin na Plan An Fin Retrosp Implantar Sistema Análise Econ-Financ. Retrospect.	Em realização. Simplificada Concluída Pendente Pendente
SISTEMA DE INFORMÁTICA OPERACIONAL	Licitar desenvolvimento sistemas de informatic operac. Acompanhar. Desenv Sistemas Informática Operac. Implantar Sistema de Controle Operacional	Apenas RAS, e diverso do proj. Apenas do RAS em desenv. Pendente, sem previsão
CÉLULAS OPERACIONAIS	Definir política RH p/ células operacionais Definir parâmetros p/ avaliação desempenho células Divulgar política de RH p/ células operacionais Formar equipes das Células e definir Coord ou Ger.	Pendente, sem previsão Pendente, sem previsão Pendente, sem previsão Só uma piloto em Curitiba
FLUXOS OPERACIONAIS	Normalizar novos Fluxos Operacionais Treinar envolvidos nos novos Fluxos Operacionais	Pendente, sem previsão Pendente, sem previsão
FORMAS DE ATUAÇÃO	Normalizar novas Formas de Atuação Treinar as novas Formas de Atuação Triar Candid. a Lim. de Crédito p/ Consultor Investim. Iniciar Operação das Linhas de Crédito	Mantidas as preexistentes Pendente, sem previsão Pendente, sem previsão Mantido sistema preexistente
INTEGRAR MICRO AMBIENTE TRAB.	Definir móvel para trabalho informatizado Licitar compra de móveis	Pendente, sem previsão Pendente, sem previsão
INFORMATIZAÇÃO	Definir <i>softwares</i> prontos p/uso na Área Operacional Licitar compra de <i>softwares</i> prontos Licitar compra de micros, impressoras, <i>scanners</i> Treinar funcionários nos <i>softwares</i>	Definido Windows e MS Office Concluído Concluído, menos <i>scanners</i> Em realiz. e só noções básicas
ANÁLISE RISCOS SOCIETÁRIOS	Normalizar Análise de Riscos Societários Treinar o uso da Análise de Riscos Societários	Pendente, sem previsão Pendente, sem previsão
SIST. FRO e PAC	Implantar Sistema de emissão FRO, PAC e Liberações.	Concluído

Quadro 3 - Síntese comparativa entre o projeto aprovado e a situação da implantação em outubro de 1995 (continuação)

ATIVIDADES	ESPECIFICADAS NO PMPO	SITUAÇÃO EM 15 / 10 / 95
Macroatividades	Subatividades	
RELATÓRIO ANÁLISE DE RISCO	Normalizar Relatório Análise de Risco	Pendente, sem previsão
	Treinar o uso do Relatório Análise de Risco	Pendente, sem previsão
	Implantar software preenchim. Rel. Análise de Risco	Pendente, sem previsão
	Implantar em forma piloto Relatório Análise de Risco	Pendente, sem previsão
	Revisar Relatório Análise de Risco	Pendente, sem previsão
RELATÓRIOS DE ANÁLISE	Normalizar o novo Relatório de Análise	Pendente, sem previsão
	Treinar os conceitos do novo Relatório de Análise	Pendente, sem previsão
	Implantar em forma piloto novo Relatório de Análise	Pendente, sem previsão
BANCOS DE DADOS <i>ON LINE</i>	Implantar Banco de Normas on-line	Pendente
	Implantar Bancos de códigos; IBGE, CEP, unid, etc	Pendente
GARANTIAS	Implantar Banco de Garantias	Pendente, sem previsão
SEGUROS	Implantar Banco de Seguros	Pendente, sem previsão

Fonte: Modificado pelo autor, a partir de Santos et al., 1994a, p.86

Em seqüência, descrevem-se mais detalhadamente algumas das atividades desenvolvidas e pendências detectadas, selecionadas como de maior interesse à presente dissertação.

5.2.10.1 Cadastro

Contratada a empresa SERASA⁸³ para realizar a pesquisa cadastral externa. Criada ficha simplificada para empresas integrantes do grupo econômico da proponente do crédito/fiadora/avalista ou interveniente hipotecante.

5.2.10.2 Sistema de Contato

Na Agência de Curitiba continuava em uso o modelo desenvolvido internamente em OPEN ACCESS e que fora recomendado implantar nas demais Dependências.

5.2.10.3 Roteiro de Informações para análise

O Relatório do GT propunha dois modelos: o simplificado e o completo. Encontrava-se em fase de elaboração roteiro único, mais resumido que o modelo simplificado. Em 15 de outubro de 1995 continuava em uso o modelo adotado há vários anos.

⁸³ Empresa voltada a prestação de informações econômico-financeiras

5.2.10.4 Metodologia e Planilha para Análise Financeira Retrospectiva

Em desenvolvimento a planilha eletrônica em versão simplificada comparativamente à metodologia constante no PMPO. Seu uso será integrado ao novo Relatório de Análise Informatizado.

5.2.10.5 Relatório de Fiscalização

Normalizado o modelo de relatório final recomendado pelo BNDES em substituição ao recomendado pelo GT que abrangia também liberações parciais. A atividade de fiscalização da aplicação de recursos, bem como o acompanhamento dos clientes com operações ativas, era realizada em níveis muito inferiores aos considerados adequados pelos membros da Área Operacional. Isto, de certa forma, tornara desnecessária a existência de modelo de relatório de fiscalização para eventos outros que não a parcela final de recursos.

5.2.10.6 Sistema de Informática Operacional

Licitada empresa para desenvolver Relatório de Análise informatizado. Em relação ao controle operacional, o OPPRO continuava como PCP oficial. Todas as Agências permaneciam com sistemas paralelos desenvolvidos internamente: a AGCUR aperfeiçoou o sistema que já possuía, o mais amigável e com maior cardápio de relatórios de saída dentre os em operação; a AGPOA permanecia com sistema próprio rodando em micro; a AGFLO permanecia usando sistema com planilhas manuscritas.

5.2.10.7 Células operacionais

Nada foi feito pela Direção Geral. A situação nas Agências também era diversa. A AGPOA nada fez. A AGFLO, que para as operações voltadas ao crédito rural e ao agroindustrial, já antes da apresentação da “Versão para discussão” do PMPO havia recuperado a forma de trabalho dos antigos “Núcleos” e “Carteiras”, sentiu fortalecido o apoio a este sistema e o manteve. No entanto, não introduziu as inovações conceituais constantes do Relatório Final.

A AGCUR, onde a proposta ao ser apresentada havia recebido entusiasmado apoio de alguns Técnicos, conduziu um trabalho consistente, e em etapas, para a implantação das células. Inicialmente o Gerente de Operações Adjunto aplicou individualmente a todos os Técnicos da Área Operacional detalhado questionário visando

verificar “opiniões sobre: implantação de células, busca de melhoria contínua na GEOPE, formas de atuação que melhorem o desempenho e a satisfação dos funcionários e clientes”(BRDE, 1995).

A pesquisa conduzida pelo Gerente Adjunto verificou que a maioria era favorável à implantação de células. Foi então elaborado pormenorizado manual especificando as atribuições da célula e de seus membros (consultor de investimento, analista, formatador, fiscal e coordenador). O manual basicamente transcrevia o definido no Relatório Final do PMPO. Acrescentava as atribuições do advogado, dos Auxiliares Administrativos e do Coordenador além de, em alguns casos, tornar mais explícita a redação original. Não foi delegada à célula a autonomia gerencial para assuntos de rotina (viagens, requisitar material e treinamento, por exemplo) proposta no Relatório Final do PMPO.

Em agosto de 1995 foi constituída uma célula piloto formada por sete Técnicos e dois Auxiliares Administrativos, mantendo sistema misto de atribuições: regional no interior do Paraná (locais onde os deslocamentos da Capital exigiam pernoite) e setorial na Grande Curitiba (deslocamentos que prescindiam de pernoite). A célula piloto adotou a decisão colegiada dos créditos que analisa, bem como reivindicava autonomia gerencial.

Com a aposentadoria do Superintendente da AGCUR, em outubro de 1995, o antigo Gerente de Operações Adjunto assumiu aquele cargo e remanejou algumas chefias. Dois dos novos indicados eram membros da célula piloto. Assim, com dois meses de funcionamento, a célula foi desarticulada. Aquela época seu futuro era uma incógnita. Em setembro de 1995 a nova Diretoria extinguiu o cargo de Gerente de Operações Adjunto e criou dois Adjuntos em seu lugar: um para operações industriais e com o setor terciário e outro para as operações rurais e agroindustriais (o que não deixa de ser um retorno à política de carteiras). Desta forma, criaram-se funções gerenciais formais para o espaço que deveria ser ocupado pelos Coordenadores das células.

5.2.10.8 Relatórios de Análise

Em julho foi designado um funcionário para conduzir o processo de informatização do Relatório de Análise. O escolhido não participara do GT na Fase 2 do PMPO.

Alternativamente aos dois modelos constantes no Relatório do GT, foi elaborado novo modelo único. Este modelo era uma evolução do Relatório então em uso pelo BRDE. Conceitualmente, seguia a metodologia de análise de projetos dominada no Banco - a

desenvolvida pela ONU na década de 50 -, portanto diferente daquela proposta pelo GT. Esta última incorporava o patamar técnico desenvolvido nas décadas de 80 e 90: a análise de competitividade de Porter; a questão da adequação estratégia/ações empresariais; *rating* da empresa, do grupo ou agrupamento econômico, e da operação; além da inclusão de diversos indicadores de risco para o BRDE e alguns, adicionais, para a avaliação do cliente. O modelo desenvolvido pelo funcionário designado aproveitou a maioria dos indicadores de risco para o BRDE constantes no Relatório do GT, ampliou as informações de mercado e as sobre as garantias, além de incorporar a metodologia de análise econômico-financeira aprovada no Relatório Final. De uma forma geral, o conteúdo do Relatório de Análise ampliou-se em cerca de 40% comparativamente ao modelo em uso em outubro de 1995.

Aproveitando a nova base de *hardware* e *software*, foi contratada empresa para desenvolver um formulário eletrônico para preenchimento de dados, possibilitando consultar as principais listagens de códigos e informações padronizadas necessárias ao Relatório, bem como as normas operacionais fundamentais, e/ou mais utilizadas, com o uso de hipertexto. O trabalho não envolveu os Técnicos operacionais num processo participativo. A expectativa era a de implantá-lo de forma autoritária, como o usual.

5.2.10.9 Relatório de Análise de Risco

Nada foi feito. Este ponto sofreu rejeição, em especial na AGPOA. O Superintendente da SUCEC entendeu que a FICA - Ficha Cadastral e de Análises - recebida da SERASA cobriria a necessidade. O Relatório de Análise de Risco cobria outras informações e geraria um *rating* interno. De qualquer forma, o conceito de uma triagem preliminar, formalizada, e a partir de critérios definidos oficialmente não foi adotado. Até outubro/95 nem mesmo a FICA vinha sendo usada com esta finalidade.

5.2.10.10 Integração do microcomputador ao espaço de trabalho

Nada foi feito no sentido da adoção de mesas de trabalho adaptadas para também conter o micro. A maioria das chefias considerava este procedimento desnecessário, em especial a do DETEC, principal instância decisória. Permaneciam em uso em todo o BRDE mesas individuais para *desktop*. Os usuários valiam-se de mesinhas e cadeiras para colocar o material em uso durante o trabalho nos micros. Permanecia a posição contrária ao uso do teclado padrão ABNT, sob o argumento de problemas com alguns

softwares [sic]. Nos *softwares* do MS-OFFICE, que respondem por mais de 95% do uso na instituição, esses problemas não existem.

5.2.10.11 Banco de Normas *on-line*

Na ocasião encontrava-se ainda por desenvolver. Dependia da instalação dos microcomputadores em rede ligada ao computador central, prevista para 1996. Inicialmente, deveria ser criada um BBS⁸⁴. As normas mais corriqueiras, juntamente com o Banco de Códigos, seriam acessáveis durante a utilização do Relatório de Análise informatizado. Sofreriam atualização periódica por SUCEC / DETEC, sendo enviadas aos microcomputadores avulsos já em disquetes prontos para instalação.

5.2.11 O processo de implantação

A descontinuidade administrativa decorrente da mudança dos governos dos Estados, com reflexos na composição da Diretoria, cuja substituição em etapas concluiu-se apenas em julho de 1995, com a posse dos novos Diretores indicados pelo Rio Grande do Sul, foi um complicador para a implantação. Esta situação já havia sido prevista antes do início da Fase 2 do PMPO.

As resistências sentidas na fase de incorporação de sugestões e no pedido de protelação feito pelos Gerente de Operações e pelo Superintendente de Crédito e Cobrança tiveram espaço para materializar-se no período de implantação. O detalhado projeto objeto do Relatório Final do GT, não foi assumido pelos responsáveis por sua implantação como algo a ser seguido, e sim como um estudo a ser consultado para subsidiar aperfeiçoamentos que desejavam executar. Apenas excepcionalmente a Coordenação, ou os membros do GT, foram chamados para auxiliar na implantação ou para esclarecer aspectos do Relatório do GT. Os fatos demonstram, mais uma vez, a facilidade com que projetos são modificados, adulterados ou abortados devido a dificuldades de consenso na instituição.

O novo Diretor de Operações estava dando ao cumprimento do Relatório do GT uma prioridade secundária. Os relatórios mensais de acompanhamento da implantação nunca foram feitos, nem cobrados.

⁸⁴ *Bulletin Board System*

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Apresentam-se neste capítulo os aspectos considerados mais importantes no estudo de caso efetuado. Para facilitar a apreensão da idéia-chave de cada conclusão ou recomendação, estas receberam títulos.

Inicialmente são abordados os pontos relativos à realização da dissertação. Em linhas gerais, cobrem dois temas. O primeiro trata de questões sobre a elaboração do trabalho propriamente dita e dos efeitos da mesma no autor. O segundo contempla considerações sobre decisões de natureza conceitual na dissertação, e sobre dificuldades enfrentadas. Assim, espera-se explicar limitações que o autor entende que a obra possui.

Em seqüência, apresentam-se as conclusões sobre o estudo de caso objeto da dissertação. É a parte mais extensa e detalhada. Para facilitar a leitura, essas conclusões foram divididas em três aspectos principais. Em primeiro lugar, constam as conclusões relativas à função operacional do BRDE. A seguir, estão expostos os aspectos institucionais mais significativos com reflexos na análise da função operacional. Em continuação, comentam-se as lições mais relevantes advindas do exame do Programa de Melhoria do Processo Operacional - PMPO.

Finalmente, constam as recomendações, divididas em dois blocos. O primeiro compreende as relativas à instituição objeto do estudo. No segundo bloco sugerem-se estudos complementares ou afins ao tema estudado, visando seu aprofundamento.

6.1 Conclusões sobre o trabalho desenvolvido

6.1.1 Aspectos relativos ao autor

Direção e funcionários do BRDE proporcionaram apoio sem restrições

Apesar de já mencionado nos agradecimentos, deseja-se enfatizar a significativa colaboração prestada por dirigentes e funcionários da instituição objeto de estudo, sem sonegar, ou dificultar, o acesso a dados e informações de qualquer natureza.

Ser protagonista e autor da análise prejudicou distanciamento crítico

Já foi abordado, no item 1.4 (página 5), ser o autor funcionário da instituição objeto do estudo de caso. Não por este fato apenas, mas, principalmente, por ter sido também o iniciador e, depois, o coordenador de projetos de mudança operacionais que tiveram limitada implantação, foi bastante difícil, doloroso até, descrevê-los e analisá-los. Comprovou-se, mais uma vez, que o distanciamento do tema favorece a análise.

Crescimento pessoal: aumento do conhecimento científico

A elaboração da dissertação proporcionou significativo aprendizado quanto a metodologia, a estruturação e a apresentação de pesquisas científicas, além de ter ampliado, de uma forma importante, o conhecimento do autor sobre o assunto pesquisado.

6.1.2 Aspectos conceituais, dificuldades e proposição

Complementação do título restringindo o foco da análise: decisão para preservar o plano inicial de trabalho

Esta dissertação, ao ser concebida, visava estudar como evoluíra a organização da produção da atividade de apoio financeiro no BRDE, na época entendida corresponder à função produção do Banco. Assim, o título inicial da dissertação era apenas: "Análise da evolução da organização da produção...", sem o acréscimo restritivo "da função operacional".

Durante a elaboração do capítulo onde é feita a apresentação da instituição verificou-se que a missão desta era "promover e liderar ações de fomento ao desenvolvimento econômico e social, apoiando ações governamentais e privadas em sua região de atuação, através de apoio técnico-institucional e de operações de crédito e financiamento de médio e longo prazos." (BRDE, 1994). Como pode ser observado, além do apoio financeiro, cabem ao Banco ações de fomento e de apoio técnico-institucional. Assim, conceitualmente, estas últimas também fazem parte da atividade-fim do BRDE, logo, de sua produção.

Essas ações de fomento e de apoio técnico-institucional são conduzidas no Banco pela área de planejamento. Por sua vez, as de apoio financeiro o são pela Área Operacional. Abordar a evolução de ambas as áreas e de sua inter-relação para a consecução da atividade-fim do Banco seria o correto para uma coerente análise da organização da produção da instituição examinada. Isso, porém aumentaria, em muito, o

trabalho a realizar, excedendo o porte desejado para uma dissertação que já possuía como objeto o exame de diversas configurações da função operacional, e mais, o de um amplo projeto de melhoria. Assim, após demorada reflexão, decidiu-se manter a proposta inicial de abordar apenas a evolução da organização da produção da atividade de apoio financeiro, e acrescer ao título a complementação restritiva, a bem do rigor técnico.

Ampliação do período de análise: uma imposição para a melhor compreensão

O projeto original da dissertação limitava-se à análise da organização da produção no período 1992-1994. No entanto, como este período seguia-se a uma demorada interrupção das atividades normais da instituição, julgou-se essencial caracterizar como configuração *ex-ante* a existente antes dessa interrupção. Isso porque entendeu-se que para uma análise comparativa adequada a situação *ex-ante* recomendável deveria corresponder a uma fase com atividades normais. Assim, o item 4.2- O final dos anos 80 (até a Liquidação pelo Banco Central), aprofunda-se no exame da situação existente no final da década de 80. Esta situação, em linhas gerais, foi a vigente a partir de 1975.

A riqueza de uma análise longitudinal cobrindo diversas configurações

Uma das dificuldades desta dissertação, tanto para o autor, como para o leitor, é a descrição e a análise de várias configurações da organização da produção. Considerando que as propostas do PMPO correspondem a uma nova configuração, o trabalho aborda no total cinco diferentes configurações da função operacional. Este fato, além de cumprir o estabelecido no objetivo da dissertação, proporciona, na opinião do autor, a riqueza de uma análise longitudinal com diversas configurações cobrindo um intervalo de tempo da ordem de uma década. O mais corriqueiro é encontrar-se análises longitudinais examinando apenas duas situações: a *ex-ante* e a *ex-post*.

Concomitância do reinício de atividades do BRDE com o período central de análise dificultou conclusões sobre efeitos das mudanças

A superposição do período de aprofundamento da análise com o reinício das atividades operacionais da instituição objeto de estudo tornou muito difícil discernir, no crescimento do volume operacional ocorrido no período 1992-94, o que foi causado pelos processos de mudança do que foi devido à ocupação da capacidade instalada. Isto implicou, inclusive, a falta de condições para fundamentar matematicamente os

problemas que a Área Operacional enfrentou devido à série de mudanças autoritárias que sofreu, algumas, inclusive, com aspectos discutíveis.

Vários motivos para descrição ampla e detalhada das configurações operacionais

Entendeu-se conveniente uma descrição abrangente das diversas configurações por que passou a organização da produção da função operacional do BRDE. Para possibilitar a análise longitudinal das mesmas, foram definidos diversos fatores de análise, os quais são mantidos constantes em todas as configurações examinadas. Foi interessante verificar que o subconjunto de fatores que apresentavam modificação significativa variavam de uma configuração à outra. A descrição abrangente teve, também, por finalidade o registro detalhado da organização da produção em uma atividade carente de bibliografia. Tanto para atividades de serviço pouco estruturadas e com características artesanais, como para o segmento bancário, em especial para bancos de desenvolvimento e similares, a literatura disponível em português é bastante limitada.

Os limites da mudança: aspecto que sobressaiu durante a realização da dissertação

Da mesma forma que a ampliação do período de análise, este foi um aspecto que se impôs em decorrência do andamento da dissertação. O exame de várias configurações, e dos correspondentes processos de mudança de uma a outra, permitiu observar o que facilitava e o que dificultava a implementação do idealizado. Assim, decidiu-se incorporar o verificado à dissertação, ampliando o escopo inicial.

Dificuldade de bibliografia sobre situações da mesma natureza

Apesar da extensa bibliografia consultada, parte da qual referenciada, ficou pendente a localização de trabalhos de importância sobre processos de mudança em instituições públicas da administração indireta brasileiras, em particular bancos de desenvolvimento. Uma maior integração das bases de dados disponíveis, aliada a um mais completo registro dos acervos existentes no Brasil, talvez pudesse permitir a localização desses estudos, ou a afirmar sua inexistência.

Dificuldade de dados detalhados impede análise estatística

Abordou-se, no item 4.7.4, a impossibilidade de obtenção de dados que permitissem analisar, com base estatística, as diversas etapas do processamento

operacional. Isto foi um aspecto importante a impedir um exame mais acurado dos efeitos, positivos ou negativos, nas mudanças ocorridas na função operacional do BRDE.

Falta de base conceitual sobre processos de mudança prejudicou PMPO

A carência de uma maior base conceitual do autor sobre a mudança em organizações quando do início da Fase 2 do Programa de Melhoria do Processo Operacional foi prejudicial à condução do citado projeto. Essa base só foi desenvolvida no decorrer da elaboração da dissertação, fase posterior à elaboração do PMPO. Seu domínio na ocasião, mesmo que tivesse sido insuficiente para a mudança da posição do Diretor de Operações II quanto a debates durante a fase de concepção das propostas, certamente teria proporcionado maior segurança nos embates em defesa do envolvimento das chefias do operacional, bem como dos líderes de opinião, no processo de concepção. Talvez até tivesse inspirado ações neste sentido em oposição à orientação do Diretor.

Confirmada importância da Direção em processos de mudança

Foi confirmado o referencial conceitual, exposto por diversos autores no Capítulo 2, quanto ao importante papel da liderança/Direção nos processos de mudança organizacionais.

Definição do autor para o conceito de processo empresarial

Fundindo as definições de Davenport (1994), Hammer e Champy (1994) e de Harrington (1993), para *Processo Empresarial* este autor o conceitua como: **O conjunto de atividades estruturadas, com uma ou mais entradas, cuja realização conjunta resulta em uma saída de valor (positivo, ou negativo) para o cliente interno ou externo, consumindo recursos da organização e gerando um resultado concreto.**

6.2 Conclusões sobre o caso estudado: BRDE

6.2.1 Função Operacional

Produção: sistema artesanal

No período analisado os aspectos fundamentais da atividade realizada pela Área Operacional do BRDE caracterizam-se como pertencentes ao “Sistema de Gestão da

Produção Artesanal” (vide item 4.8 - Produção artesanal: característica básica do trabalho operacional). Nos outros dois bancos de desenvolvimento pesquisados (vide 5.2.6.2) também verificou-se preponderância de aspectos artesanais na atividade operacional (Santos, et al., 1994a).

Evolução da organização da produção: do taylorismo-fordismo ao embrião de célula de produção e à tentativa de super polivalência

O processamento operacional passou, inicialmente, de uma lógica funcional taylorista/fordista com produção em linha para uma lógica de produção celular com "mini-fábricas focalizadas": Gerências de Carteira, atendendo a um determinado grupo de clientes (Candanedo et alii, 1993b). Posteriormente, foi tentada uma lógica onde se buscou transformar cada Técnico numa "célula" ("Gerentes de Conta" da Booz-Allen), proposta tão dissociada da cultura e da realidade do trabalho executado no BRDE, que não foi possível ser implantada, tal o nível de polivalência exigido de cada Técnico. Procurando atender o proposto pela Booz-Allen, as chefias e o corpo funcional da Área Operacional mantiveram os tradicionais "Grupos de Análise" de uma forma avulsa, portanto, sem retorno à lógica de equipes organizadas em células. Esta foi a situação encontrada no final da pesquisa. Verificou-se também que a grande maioria dos dirigentes e funcionários desconhece os referenciais conceituais que embasaram as mudanças ocorridas no período, tendo as mesmas sido realizadas (exceto o projeto Booz-Allen) com base apenas na experiência coletiva vivenciada por dirigentes e funcionários do Banco.

Supervisão técnica: redução no período

Houve redução da supervisão técnica aos Técnicos. A maioria dos integrantes da Área Operacional entendeu isto como negativo para a qualidade das operações.

Estrutura organizacional: significativas alterações em curto espaço de tempo; oscilação no porte e nos níveis

No intervalo 1992 a 1994 a Área Operacional atuou com quatro estruturas organizacionais diferentes. Se, no entanto, for considerado o período desde o início de 1988 até setembro de 1995, o número sobe para sete.

No período 1992-1994 houve uma significativa redução da Estrutura Organizacional, tanto em níveis hierárquicos, quanto em cargos. Estes passaram de 106

para 46 (BRDE, 1994e, p. 19.) e aqueles de 5 para 3. Logo após a reestruturação Booz-Allen, os Gerentes de Operações eram os cargos que possuíam a maior amplitude de supervisão que jamais qualquer outro cargo já possuía na história da instituição. Numa tentativa de corrigir a situação, foi criado um Adjunto de Gerente de Operações em maio de 94. Nova retificação ocorreu em setembro de 1995 quando o número de Adjuntos foi ampliado para dois: um para Operações Industriais e de Serviços, e outro para Operações Rurais e Agroindustriais.

A situação atípica e o pequeno volume de operações na maior parte do período 92-94, só com foros de normalidade no 2º semestre 94, dificultou uma análise segura dos efeitos das mudanças sofridas pela Área Operacional do BRDE neste período.

Forma de realização das mudanças: dois períodos bem distintos

As mudanças efetuadas na década de 1980 limitaram-se a ajustes pouco significativos, esporádicos, concebidos e implementados pelas próprias chefias da Área Operacional, ou em resposta a reivindicações dos funcionários. Conforme a tipologia de Bretas Pereira (1994) foram mudanças evolutivas. A reestruturação feita em 1990 também originou-se de um processo de discussão nascido no funcionalismo.

Em contraponto, as duas reformulações efetuadas após a Reabertura pautaram-se por terem sido gestadas na Diretoria e implantadas autoritariamente. À falta de unanimidade dos dirigentes em relação as mudanças aprovadas somou-se a oposição velada, ou aberta, de significativa parte do funcionalismo, inclusive chefias. Ambos os fatos dificultaram implantações exitosas.

Podem-se reconhecer duas fases e dois estilos distintos: antes da Reabertura e após a mesma. A uma fase de mudanças suaves, espaçadas e razoavelmente consensuais, realizadas num ambiente externo relativamente estável, sucedeu uma série de mudanças impostas, ambiciosas, executadas em curto espaço de tempo, sem que a mudança anterior pudesse se consolidar. As mudanças revolucionárias da fase pós-Liquidação ocorreram simultaneamente ao reinício de atividades, à redução de efetivo, à dificuldade com as fontes de recursos, à maior competição com bancos privados e, finalmente, sem nenhum suporte na área comportamental. As dificuldades enfrentadas estão coerentes com o apresentado no referencial do item 2.2.

Política de Crédito própria: ausência

Não foi identificada a existência e/ou a formalização de uma política própria de crédito na instituição. Esta compreenderia critérios decorrentes da experiência, ou de políticas específicas do BRDE, adicionais às normas dos diversos Fundos operados. Contemplaria, por exemplo, temas como: percentagem máxima a financiar em operações de implantação de empresas, que tipos de garantias reais seria vedado aceitar, quais situações cadastrais seriam causa de negativa de operações, quais os valores mínimos de financiamento por Fundo, ou por cliente, e assim por diante. Foi verificado o uso de políticas de crédito nos dois bancos de desenvolvimento visitados e em dois dos três bancos privados contatados.

Processo de aprovação de crédito: as vantagens de diversas instâncias revisionais

Os vários pontos de controle expressos nos fluxogramas operacionais, independentemente do período examinado, cumpriam a função de incorporar ao processo decisório a *expertise* detida pelas chefias, ou pelos comitês gerenciais incumbidos de revisar as análises das operações. A prática de várias instâncias revisionais é largamente utilizada no sistema bancário, tanto público como privado. Em alguns casos, o poder dessas instâncias revisionais é limitado à negativa de operações; aprovações seguem para nível superior. Noutros, possuem alçada decisória, devendo apenas submeter a operação a alçada superior caso a mesma exceda sua própria alçada. Contrariamente ao que uma visão simplista da teoria do TQC possa induzir (quem controla a qualidade do seu trabalho é o próprio operador, ou, no máximo, seu cliente imediato no fluxo produtivo !) entende-se que os diversos níveis revisionais expressam uma prática sadia e prudente. Isto devido à margem muito pequena de remuneração auferida na atividade, o que faz com que o prejuízo numa operação consuma o resultado obtido em 99 delas bem sucedidas (vide “Índice de defeitos para o BRDE x tempo de atravessamento” na página 138).

Informações gerenciais: deficiência quanto a medição de eficiência

Há no BRDE significativa carência de geração de informes regulares e sistematizados que permitam análises da eficácia e eficiência da gestão dos recursos alocados à atividade operacional, inclusive os humanos (os principais na produção artesanal existente). Não estão disponíveis relatórios que informem os tempos de

tramitação nas diversas etapas do processamento operacional (há informes apenas sobre os tempos de análise, que no levantamento feito no 1º Semestre de 94 representaram apenas 24% do tempo total). É desconhecido o número de operações analisadas (os informes referem-se sempre às aprovadas), daí não haver segurança quanto a percentagem de arquivamentos. Menos ainda há idéia de quantas consultas são descartadas sem a formalização de um “processo”. O desejo da SUCEC de possuir um indicador que permitisse medir o nível de defeito, sob a ótica do BRDE, com que se conduziu o processamento operacional, ainda não se materializou. Esse indicador poderia ser formado a partir das operações que entram em inadimplência ainda na fase de carência, ou num prazo de, por exemplo, até dois anos da contratação. Outra alternativa seria o exame das operações lançadas a prejuízo para, identificando as causas que levaram a isto, propiciar-se um aprendizado institucional.

Indicadores de defeito: pouco uso

Não são levantados regularmente indicadores de defeitos na atividade operacional. Os levantamentos identificados são assistemáticos. Não foram identificadas ações para modificar causas primárias, exceto oriundas de negligência dos funcionários.

Visão de processo da atividade operacional: conscientização pequena

Aplicando o conceito de processo empresarial (vide item 2.3.2.1) ao processamento operacional do BRDE, verifica-se que o mesmo inicia com a solicitação de crédito e conclui-se com o crédito dos recursos na conta do cliente. Esta última atividade é, basicamente, a única do processamento operacional que gera valor para o cliente.

A estruturação da instituição analisada dá-se por funções especializadas. Os esforços de melhoria observados, exceto o PMPO, basearam-se em modificações da Estrutura Organizacional. Inexiste cargo que seja o responsável pela supervisão de todas as etapas do fluxo operacional e, portanto, com a obrigação de otimizar todas as atividades operacionais. No período analisado o único cargo que possuía esta atribuição era o de Diretor-Superintendente de Agência, extinto em 1989.

Reconhecida a importância do processo operacional completo como o foco para atividades de melhoria, ações integradas para o aperfeiçoamento do todo, e não apenas das diversas funções que o compõem, poderiam ser adotadas com significativo ganho para o cliente.

Marketing / Comercialização: redução desta atividade no operacional após a Liquidação

Verificou-se no período de 92-94 uma significativa redução das atividades de promoção de produtos, de fiscalização da aplicação dos recursos, bem como da de monitoramento dos clientes. As próprias alterações no organograma, sem um gerenciamento adequado, ou sem condições para tal, conduziram a isto. No período, a atividade operacional concentrou-se nas tarefas de análise.

Produtividade operacional: em 1994 quase ao nível de 1988

Verificou-se que o número de operações contratadas por funcionário em 1994, ajustado pelo menor regime de trabalho (seis horas-dia), representou 90% do atingido em 1988 (vide 4.7.2) .

6.2.2 Aspectos Institucionais

Diretoria: origem do poder facilitou desunião e descontinuidade administrativa

A falta de unidade da Diretoria, decorrente da estrutura compartilhada de controle da instituição, e a contínua mudança nos postos de direção causaram, além da perda de continuidade administrativa, a necessidade de um consenso permanente para a execução de decisões que conduzissem à mudanças de média ou grande complexidade e/ou prazo para realização. Qualquer dissenso que surgisse entre os Diretores após a decisão original ter sido tomada fazia com que a implementação sofresse percalços, ou fosse abortada. Desta forma, o descumprimento de uma ordem de Diretoria, revestida inclusive do peso formal de uma Resolução, ou Portaria, podia deixar de implicar ônus ao transgressor. O pequeno avanço na implementação do especificado no Relatório Final do GT do PMPO, determinada pela Resolução de Diretoria nº 1726, é um exemplo do afirmado e pode ser verificado no item 5.2.10 - Situação da implantação em 15 de outubro de 1995.

Cargos gerenciais: aumento dos aspectos políticos no preenchimento

“Meritocracia” nunca foi o critério fundamental no preenchimento dos cargos, até como decorrência do caráter marcadamente político da escolha dos Diretores. Notou-se, porém, um aumento no viés político-partidário, em detrimento do mérito, na definição

dos quadros gerenciais da instituição após a Reabertura. O reconhecimento deste fato e a preocupação com a interferência político-partidária na gestão da instituição esteve presente na chamada reestruturação Booz-Allen. O organograma então aprovado transformou a Diretoria num colegiado, praticamente num Conselho de Administração, e colocou na mão de funcionários de carreira a operação diária da organização, inclusive criando as Superintendências de Agência, função até 1988 reservada a Diretores Representantes dos Estados, na ocasião os Diretores com maior poder real.

O preenchimento de todos os dez cargos de Nível 1, que incluíam as Superintendências de Agência, passou, a partir da reestruturação Booz-Allen, a depender de decisão colegiada de Diretoria. Apesar de a atuação colegiada não ter sido executada tal como o previsto em todas as esferas, em especial em relação à Superintendência de Infra-estrutura, onde o Diretor Administrativo continuou a atuar como diretor setorial, efetivamente houve uma maior desvinculação dos Diretores de questões do dia-a-dia e da nomeação dos cargos abaixo dos Níveis 1. Na gestão que assumiu em 1995 houve um retrocesso em relação a este princípio. O Diretor-Presidente delegou aos dois Diretores indicados pelos demais Estados a escolha dos cargos nas Agências de seus Estados. No Rio Grande do Sul, inicialmente, foram substituídos os Gerentes e mantido o Superintendente, este deixando de escolher seu auxiliares. Mais tarde o Superintendente também foi substituído.

Gerência: causas dos limites ao poder exercido

Os cargos gerenciais possuíam pequena autonomia de gestão. Parte das limitações decorrem da cultura da instituição, parte da natureza político-partidária da Diretoria e, ainda, parte do cerceamento a que estão submetidos os administradores públicos. Os altos e baixos em termos de posição hierárquica que boa parte dos funcionários designados para estas funções sofreram reduziram em parte o poder no desempenho dos cargos (vide pág. 68). As Leis e Normas limitam a administração pública a agir apenas de acordo com o que elas estabelecem. Em contraponto, ao gestor privado é permitido tudo o que não esteja vedado em Lei.

Projetos de melhoria: realização usual mediante “grupos-tarefa”

Tradicionalmente, no BRDE, projetos de melhoria mais ambiciosos costumam ser delegados a Grupos de Trabalho (grupos-tarefa) formados por funcionários que no momento não estejam ocupando chefias, pois estas sentem-se assoberbadas com o

gerenciamento da rotina e por isto não têm tempo para estudos mais profundos de melhoria.

Política de remuneração: preponderância da antigüidade

Verificou-se que a política de remuneração seguia um misto de merecimento e antigüidade. Era, porém, impossível, na mesma categoria funcional, que um funcionário excepcional com três anos de trabalho ganhasse mais que um sofrível com dez ou mais anos de atividade. Assim **a remuneração**, excetuado o comissionamento (que atingia um percentual pequeno de funcionários e era uma prática extremamente recente na história da instituição), **segiu como padrão básico a antigüidade, tal qual no Sistema Toyota de Produção.**

Modelos de mudança utilizados: sempre de configuração

Verificou-se que todas as mudanças efetuadas restringiram-se a modelos de configuração (Bretas Pereira, 1994), sendo que ações de suporte no campo comportamental e material deixaram muito a desejar, ou inexistiram. Em geral, as raras que ocorreram o foram desconectadas no tempo e no escopo.

A implantação incompleta do grande número de mudanças que a instituição sofreu de 1990 para cá (faltaram, ou chegaram atrasados treinamentos e informatização) dificulta uma análise mais consistente dos méritos ou deméritos de cada uma delas.

Causas da resistência à mudança

A alta idade média, o grande tempo de serviço, a estabilidade no emprego, a baixa rotatividade do corpo funcional, aliados à natureza intrinsecamente conservadora da atividade bancária e ao fato do BRDE ser uma instituição ritualística, processual, lenta e tradicionalista fizeram com que qualquer mudança apresentasse significativa dificuldade de sucesso para sua implementação. Esses aspectos estruturais da instituição definem seu comportamento em relação à mudança. Verificou-se, também, que a introspeção (interessar-se apenas na realidade interna da instituição) e a auto-suficiência foram traços predominantes na cultura do corpo funcional do BRDE. Em situações como esta, um trabalho na área comportamental de amplo espectro, longa duração e que atinja todos os membros da instituição (Alta administração, chefias intermediárias e subordinados) torna-se ainda mais fundamental para o sucesso da mudança desejada.

Esta prescrição constou do Relatório Final do PMPO. Não foi verificada ação atendendo à recomendação.

6.2.3 Programa de Melhoria do Processo Operacional - PMPO

Escopo: ampliado em etapas

O PMPO teve ampliado seu escopo em decorrência de os dirigentes que solicitaram os estudos detalhados na “Fase 1” terem ficado satisfeitos com as análises e recomendações apresentadas.

Forma de realização da fase 2: um pouco de cada método

A forma de realização da Fase 2 do PMPO, etapa de concepção de um processo de mudança, não se enquadrou estritamente em nenhum dos três métodos gerenciais de aperfeiçoamento empresarial apresentados no referencial teórico. Pôde-se, porém, verificar o uso de idéias de todos os três: TQC, APE e Reengenharia, com ênfase no APE (vide item 5.2.9).

Dificuldade: falta de envolvimento dos atingidos

A falta de envolvimento dos integrantes da Área Operacional, em especial das Chefias, nas atividades de concepção da Fase 2 do Programa de Melhoria do Processo Operacional foi uma forte causa do bloqueio que sua implantação sofreu por parte do Superintendente da SUCEC e dos Gerentes de Operações. Isto está de acordo com o exposto na bibliografia consultada.

Pré-processamento: técnica para aumento da produtividade

Uma vez que as operações do BRDE não permitem a estocagem, uma forma de contornar a dificuldade é aplicar a máxima “não existe crédito rápido, e sim o crédito previamente aprovado”. Este decorre de operações efetuadas ao amparo de Linhas ou de Limites de Crédito, introduzidas no Banco na segunda metade da década de 80. Por terem caído em desuso, até por deturpação de sua mecânica, foram, novamente, enfatizadas no PMPO como o mecanismo possível de proporcionar operações mais rápidas, sem prejuízo da segurança para clientes freqüentes e que se enquadrassem em critérios pré-definidos.

Células operacionais: o resgate aperfeiçoado de uma forma já utilizada

A proposta de células operacionais apresentada no PMPO fundia as várias visões de trabalho técnico-operacional presentes no decorrer do período descrito. A multifuncionalidade estava presente na célula, sendo no entanto, exigida em grau variado de cada funcionário. Em função de seu interesse ou perfil, o funcionário poderia até transformar-se num executor de atividade específica. A proposta também recuperava a supervisão técnica próxima aos Técnicos.

Preocupação com a cultura da instituição

Verifica-se que o GT preocupou-se em respeitar a cultura da instituição, uma das condições para sucesso em um processo de mudança (veja 2.2.2).

6.2.4 Resumo da evolução da organização da produção da função operacional - do final dos anos 80 a 1994 -, e do PMPO, de acordo com os fatores de análise usados

Apresenta-se no Quadro 4 uma visão esquemática da evolução da organização da produção da função operacional do BRDE durante o período analisado segundo os nove fatores de análise expostos no item 1.3 - Metodologia. O esquema é enriquecido pelo acréscimo da análise referente ao Programa de Melhoria do Processo Operacional.

Quadro 4 - Resumo da análise da evolução da organização da produção da função operacional do BRDE - do final dos anos 80 a 1994 -, e do Programa de Melhoria do Processo Operacional - PMPO, segundo os nove fatores de análise usados pelo autor

Marcos Referenciais Fatores de Análise	Final dos anos 80	Direção do BACEN e Reabertura	Reestruturação de Junho 92	Reformulação Booz-Allen	PMPO - Progr. de Mel. do Proces. Oper.
Estrutura Organizacional e funções operacionais	Grande autonomia das Agências. Organização taylorista-fordista da produção. 4 níveis hierárquicos entre nível técnico e Diretor, incluindo órgão central normalizador, pois mesmo fora da linha formal hierárquica, o órgão central era uma instância revisora cobrindo normas, limites operacionais e, eventualmente, aspectos de risco das operações. Apoio operacional distribuído em diversos pontos. No final do período embrião de célula de produção.	Centralização na Administração Geral. Criado, na esfera das Agências, órgão colegiado para exame das operações com alçada para indeferimento. Redução dos níveis hierárquicos para 2. O órgão central além de normalizar e controlar limites passou a emitir parecer quanto ao mérito das operações e a nomear os Superintendentes das Agências.	Mantida redução da autonomia das Agências. Criada supervisão matricial dos Diretores nas Agências, e dois órgãos centrais passam a dividir as funções de normalizar e supervisionar o operacional, agora sem opinar sobre o mérito das operações. Um deles respondia pelas operações com a agropecuária e a agroindústria e o outro pelas demais. Elevados a 3 os níveis hierárquicos entre nível técnico e Diretor. Retornaram os embriões de células. Mantido nas Agências órgão colegiado para exame das operações. Descuidadas atividades de promoção e de fiscalização.	Eliminados a autonomia das Agências e o diretor "de Agência". Diretoria colegiada (na prática, diretores por função). 2 níveis hierárquicos. Retirado o poder decisor das chefias da Agência, transferindo a órgão central a revisão técnica e o parecer sobre as operações. Reduzida, no papel, a quant. de cargos no operacional das Agências de 8 para 1; na prática, para 3. Único Gerente de Operações supervisionaria 50 func. Centralização das atividades de apoio operacional em unid. única. Pressuposta grande informatização. Meses depois, para corrigir os problemas, criou-se Gte. Adjto. e Comitê de Crédito com alçada para negativas e aprovações.	Restrito a definições abaixo do nível de Gerente de Operações (limite imposto). Proposta a criação de células autogeridas, focadas por cadeias produtivas e/ou região geográfica de atuação, com autonomia, coordenação eleita, multifuncionalidade e grande informatização. Mantido nas Agências órgão colegiado para exame das operações nos moldes da correção feita no projeto Booz-Allen, acrescido a função de enquadramento das solicitações, a partir de análises de risco.
O Fluxo Operacional	Por função. Do tipo linha de montagem. Inexistência de formalização.	Simplificado pela ausência de operações de crédito. Inexistência de formalização.	Pequena simplificação causada pela reintrodução da Carteira (embrião de célula). Mantidas mesmas etapas do final dos anos 80. Inexistência de formalização.	Formalizado fluxograma com grandes mudanças, inclusive conceituais, em relação à situação anterior com detalhamento insuficiente (não chegou a ser adotado como definido). Causa confusão no processamento. Apenas 4 meses após, fluxo em uso já diferia do definido.	Formalizados fluxogramas para 4 diferentes formas de processamento operacional e mais um para fiscalização de operações. Recomendada análise de risco como procedimento prévio à definição da forma de processamento e do nível de profundidade de análise da operação.
O Trabalho técnico operacional	Artesanal. Conduzido por equipes multidisciplinares formadas por profissionais de 3 áreas do conhecimento: Engenharia, Direito e Área Econômico-Financeira. Supervisão técnica próxima e atuante, com amplitude em torno de 8 Técnicos. Sem mudanças significativa na forma e no conteúdo do trabalho por 13 anos.	Artesanal. Impossibilidade de efetuar operações de crédito. Realizadas atividades operacionais complementares que exigiam pouco trabalho multidisciplinar. Assim, o trabalho era conduzido essencialmente de forma individual de acordo com a formação profissional do Técnico. Eliminada a supervisão técnica direta. Volume de trabalho muito inferior à capacidade instalada.	Artesanal. Mantido o conteúdo técnico das fases precedentes. Retorno ao trabalho em equipe. Piora na qualidade do trabalho produzido. Reintroduzida a supervisão técnica próxima ao Técnico. Volume de trabalho muito baixo no início do período e baixo no final.	Artesanal. Ampliado o conteúdo do trabalho a ser realizado pelo Técnico, pois atividades antes realizadas por equipe multidisciplinar passariam a ser feitas por único "Gerente de Conta", que agregaria ainda a função de promoção e captação de suas operações, atuando no âmbito de cadeias produtivas (não implantado). Eliminada supervisão técnica na Agência, mais tarde reintroduzida	Artesanal. Sem modificação no conteúdo do trabalho. Resgatado o trabalho em equipe. Detalhadas as funções básicas a serem desempenhadas nas células. Cada membro, sem perder de vista a multifuncionalidade, desempenharia a função mais adequada a seu perfil pessoal / profissional. Reintroduzida a supervisão técnica próxima ao Técnico.
Ambiente de trabalho	Tranquilo. <i>Status quo</i> aceito. Disputas de poder limitadas a embates de coalizões internas, em geral formadas por chefias.	Turbulento. Mobilização de parte dos funcionários para reabrir o Banco. Os demais, ou apáticos, ou buscando outras alternativas. Aumenta o envolvimento de funcionários em questões político-partidárias.	Frustração com a demora na demarcação do BRDE e com a estrutura organizacional pesada. Angústia com a desatualização profissional. Acomodação e desleixo de muitos funcionários.	Ambientes diferentes em cada dependência em função do grau de informação sobre o projeto. Ressentimento, em especial na AGPOA, com a forma autoritária da implantação.	Ansiedade e preocupação de que o projeto fosse conduzido de forma autoritária como o projeto Booz-Allen. Oposição velada do chefe da SUCEC por estar alijado da elaboração do projeto. Na fase de discussão a receptividade foi diferente entre as dependências. Aceitação na DIGER, na AGCUR e na AGFLO; forte oposição na AGPOA.
Política de Recursos Humanos	Admissão por concurso. Baixo <i>turn-over</i> . Nomeação de chefias decorrentes de coalizões internas, exceto na AGFLO, onde, a partir de 1987 iniciou influência partidária. Razoável aceitabilidade das chefias (competência). Chefias com Adicionais salariais máximos de 15%. "Premiação" de desempenho via cursos, viagens e nomeação para chefia. Antiguidade preponderava na remuneração. Comunicação razoável.	Escolha dos Superintendentes das Agências mediante votação em dois turnos, com direito a veto pelo Conselho Diretor na indicação do mais votado. Maior facilidade para cedências e Licenças para Tratamento de Interesses Particulares. Manutenção da política de remuneração, exceto a redução na concessão de antecipações salariais. Comunicação deficiente. Treinamentos suspensos.	Adoção do regime de trabalho de 6 horas corridas. Celebração de acordo trabalhista sobre horas-extra. Vedação do pagamento de horas-extra mesmo quando executadas. Piora na metodologia de cálculo de diárias. Ausência de comunicação. Apesar da aprovação de amplo e necessário Plano de Treinamento, muito pouco do mesmo foi realizado.	Sem mudanças significativas em relação ao período anterior. Comissionamento (acréscimo mínimo de 55% ao salário básico) de chefias próximas à Direção. Meses depois estendido à maioria das chefias (apenas em maio 1994, aos Gerentes de Operações). Treinamento cognitivo muito limitado. Nenhuma ação no aspecto comportamental para suportar a profunda mudança.	Restringi-se a propor modificações no âmbito das células operacionais: avaliação de desempenho a partir do cumprimento de metas negociadas coletivamente com a Gerência; retribuição, ao menos em parte, em função do desempenho do grupo; ampla autonomia administrativa para atividades dentro dos objetivos da célula; estímulo a competição entre células; e formação de Grupos Melhoria Contínua.
O Planejamento e Controle da Produção - PCP	Sistema oficial informatizado utilizava <i>mainframe</i> e registrava informações típicas de PCP. Reformulado em 1988. Pequeno uso gerencial pelos Supervisores e Chefias de 2º nível por deixar de atender necessidades dos mesmos. Estas Chefias desenvolveram sistemas paralelos para suprir suas necessidades.	Sistema oficial informatizado - OPPRO - desatualizado e sem manutenção, pois o tipo de produção operacional que media estava impossibilitado. Controles gerenciais paralelos enfatizavam a medição da produção individual e a disposição na execução das tarefas.	Permanecem assistemáticas a alimentação de dados no Sistema OPPRO e o uso de controles gerenciais paralelos que enfatizam a medição da produção individual, a disposição para a execução das tarefas e a qualidade das mesmas.	Ponto sem ser abordado nesse projeto de mudança. Adaptação no Sistema OPPRO adequando-o à nova estrutura. Melhoria na confiabilidade dos dados, porém insuficiente para a eliminação do uso de controles gerenciais paralelos nas Agências, em alguns casos já utilizando microcomputadores.	Limita-se a definir nos fluxogramas os pontos para a alimentação do Sistema Oficial: OPPRO.
Normalização	Cultura de normalização e de formalização bastante desenvolvida. Os "Manuais de Organização" - MOs, jogos de pastas-arquivo com atualização permanente, estavam distribuídos por toda a instituição sendo amplamente consultados e obedecidos.	Atualização assistemática nos Manuais de Organização com a consequente insegurança quanto a sua confiabilidade fez com que seu uso fosse abandonado. Passou-se a usar cópias de circulares e de outros documentos. Funcionários ressentem-se do retrocesso.	Permanece a desatualização nos Manuais de Organização e os problemas de decorrentes. Melhora a difusão de cópias de normas dos Fundos e de outras normas operacionais. A partir de fevereiro de 1993 reinicia a atualização sistemática dos MOs.	Ponto não abordado no projeto de mudança. Em função da constante atualização dos Manuais de Organização, volta a crescer sua confiabilidade e, conseqüentemente seu uso.	Desenvolvidos diversos modelos de documentos, detalhadas normas operacionais, especificados procedimentos e elaborados manuais de orientação para uso de alguns dos procedimentos propostos. Recomendada a normalização e amplo treinamento previamente à utilização das inovações
Informatização	O único uso operacional do <i>main-frame</i> era rodar o Sistema de PCP oficial: OPPRO. Iniciada a informatização das atividades técnicas operacionais com a aquisição de 43 micros XT e de software integrado. Difusão da cultura de informática prejudicada pelo pequeno número de máquinas e pela liquidação do BRDE poucos meses após o término dos treinamentos	Alguns sistemas que rodavam no <i>mainframe</i> foram desativados, ou estavam desatualizados, ou necessitavam de manutenção. Foram adquiridos apenas 8 AT-386 SX. Nenhum treinamento adicional. Pequena difusão do uso pelos técnicos operacionais.	Adquiridos emergencialmente 38 386 SX, enquanto era aguardada a elaboração de um Plano Diretor de Informática. Aumento da pressão dos funcionários por maior disponibilidade de máquinas, pela migração para o ambiente Windows. Ministrado modesto treinamento. Amplia-se o uso pelos técnicos, em especial por Advogados para elaboração de contratos, e em análise de balanços.	Projeto prevê amplo uso de informatização e de integração de sistemas. Como o Plano Diretor de Informática só foi definido em dez/93 a reestruturação foi implantada sem nenhum investimento na área. Compra de micros licitada apenas em set./94. Chegada dos 93 486 DX no primeiro trim./95. Nada feito em termos de sistemas de apoio a atividade dos técnicos.	Informatização foi considerada fundamental para o êxito do PMPO. Foram detalhadas as necessidades de <i>hardware</i> , de sistemas de aquisição e de gestão de dados, de programas a serem desenvolvidos e apresentadas recomendações quanto a treinamento e a aspectos complementares. Para a aquisição e gestão de dados foram definidos 9 sistemas.
Forma de realização das mudanças	Pequenos e esporádicos ajustes à estrutura definida em 1975. Esses ajustes, de uma forma geral, eram concebidos e implantados pelas próprias chefias da Área Operacional. Na grande maioria dos casos eram bem recebidos, sendo que muitas vezes atendiam a reivindicações dos funcionários.	A estrutura e a forma de trabalho originaram-se de proposição dos funcionários que permaneceram atuando na instituição no período da Liquidação e de Administração Especial, politicamente representados pela APRO. A última palavra foi dos dirigentes indicados pelo Banco Central. A proposta para a Área Operacional sofreu poucas alterações pela Direção.	Concebida e decidida na cúpula da instituição. De tipo revolucionária (Bretas Pereira, 1994) foi implantada de forma autoritária. Causou insatisfação em alguns membros da cúpula, em diversas chefias e funcionários.	Concebida pela consultora, com o apoio da Diretoria e de pequeno grupo próximo à mesma. Buscou ser uma reengenharia. Divulgação diferenciada nas Agências. Implantação de forma autoritária e sem uma preparação adequada. Efeito traumático, em especial na AGPOA. Parte das Chefias envolvidas com o detalhamento da mudança foi substituída assim que iniciou a implantação.	Durante a fase de concepção da mudança, por ordem do Diretor responsável, houve ausência tanto de difusão do conteúdo do trabalho do GT quanto de discussões com outros funcionários. Concluído o projeto, ocorreu amplo processo de debate para a incorporação de melhorias. Implantação incumbida às Chefias dos segmentos organizacionais envolvidos, que evitaram de executar a maioria dos itens especificados.

Notas: a) níveis hierárquicos - indica a quantidade de níveis existentes entre o nível técnico e o Diretor, ou a Diretoria.
b) ATS - Adicional por Tempo de Serviço.
c) APRO - Associação dos Profissionais do BRDE.

6.3 Recomendações

6.3.1 Para a instituição analisada

Tirar proveito do esforço de melhoria constante no PMPO

Examinar/analisar friamente os dados e as recomendações constantes no Relatório Final do PMPO com vistas ao aproveitamento das propostas contidas naquele que foi o mais amplo e detalhado esforço interno de mudança para o aperfeiçoamento da Área Operacional dos últimos 20 anos.

Passar a considerar todo o espectro de opções dos tipos de mudanças

Verificar as limitações que mudanças do tipo de configuração possuem e, com isto, passar a considerar nos esforços de mudança as outras formas disponíveis (vide Bretas Pereira, 1994).

Estudar e passar a usar rating

Aprofundar os estudos iniciados com o PMPO visando à definição de critérios para a hierarquização de projetos e de clientes (*rating*). Iniciar o uso, em regime experimental, desta ferramenta de apoio a decisão de crédito.

Definir políticas operacionais próprias

Definir políticas operacionais próprias, explicitando-as para a equipe operacional. Por exemplo, o BRDE poderia ter uma política operacional própria que, à semelhança do BDMG, limitasse os financiamentos de implantações de novas empresas a 50% do valor do investimento. Os limites adotados pelo Banco no período analisado para o financiamento de implantações eram os mesmos definidos pelos Fundos repassados, em geral 70%.

O Banco adotava algumas políticas, não formalizadas, tais como não financiar colégios e hospitais. Além da formalização dessas políticas operacionais, poderiam ser também estabelecidos critérios técnicos e financeiros para o apoio a cadeias produtivas ou a setores empresariais. Usando o segmento de frigoríficos como exemplo, parâmetros tais como localização, tipo(s) de animal(is) abatido(s), capacidade de abate, existência de produtores-fornecedores integrados, tratamento de dejetos, grau de endividamento, etc... estariam já pré-definidos a partir de estudos setoriais e deveriam ser respeitados pela

Área Operacional na análise das operações. Similarmente ao explanado para frigoríficos, o mesmo poderia ser feito para a cadeia coureiro-calçadista, a cadeia têxtil-confecções, a indústria metalúrgica e a eletroeletrônica.

Recuperar o uso de formas participativas nas mudanças organizacionais

Voltar a utilizar formas participativas nos processos de mudança que venham a ser conduzidos no futuro, incorporando ao processo pelo menos as chefias da Área Operacional. Alternativamente, os envolvidos na concepção da mudança deveriam passar a ocupar as principais funções gerenciais operacionais.

Usar indicadores de gestão da produção para o desempenho operacional

Desenvolver e introduzir indicadores de desempenho da atividade operacional, sob a ótica de gestão da produção. Assim, a gerência e a Direção passariam a contar com dados regulares da eficácia e eficiência da gestão dos recursos alocados à atividade operacional, inclusive os humanos. Os dados atualmente disponíveis enfatizam os aspectos econômicos e financeiros da atividade operacional.

Adotar os processos empresariais como locus das melhorias

Identificar seus **principais processos empresariais**, e passar a pautar suas ações gerenciais no sentido do aumento da eficácia dos mesmos.

Corrigir os efeitos na qualidade da atividade operacional causados pelo plano de carreira atual

Considerando que:

- o sistema de produção artesanal é o básico na atividade operacional;
- a instituição vem aumentando a diferença salarial entre os que são comissionados - na grande maioria ocupantes de cargos gerenciais - e os demais funcionários, inclusive os dedicados às atividades operacionais;
- o processo de incremento salarial é baseado na antigüidade (vide pág. 67);
- exceto o comissionamento, inexistente forma explícita e consistente de recompensa material;
- a alta idade média do corpo funcional forçará uma breve admissão de novos funcionários; e
- que estes, mantida a legislação em vigor, serão admitidos no piso salarial,

sejam urgentemente alteradas as prescrições do plano de carreira em vigor, para evitar o desestímulo dos artesãos competentes que definem a qualidade das recomendações de crédito, bem como dos novos funcionários que venham a se destacar na atividade.

6.3.2 Para outras pesquisas

Confirmar, ou não, a constatação do sistema de produção artesanal como a característica básica do trabalho na atividade operacional de um banco de desenvolvimento, ou de instituição financeira de natureza similar, através de pesquisa em outras instituições do gênero, no país e no exterior.

Estudar os procedimentos, a documentação e a formalização operacionais em outros bancos de desenvolvimento, e/ou em instituições financeiras de natureza similar.

Estudar, comparativamente, os procedimentos usados em diversas instituições para a mensuração do risco de operações de crédito, bem como explicitar as escalas de hierarquização (*rating*) adotadas.

Estudar a evolução da organização da produção da função operacional em outros bancos de desenvolvimento, e/ou em instituições financeiras de natureza similar, isto é, proceder a uma análise horizontal, conforme Pugh (1983, p.51), de instituições do gênero.

Efetuar uma análise vertical (Pugh, 1983, p.51) da organização da produção da função operacional em outros bancos de desenvolvimento, e/ou instituições financeiras de natureza similar, isto é, adotando o mesmo período de análise, examinar simultaneamente diversas instituições, efetuando comparações entre a organização da produção de suas funções operacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ABEL, Derek; HAMMOND, John. **Strategic market planning**. Englewood-Cliff, N.J.: Prentice-Hall, 1979. p. 271-289.
2. ABREU, Fábio de Souza. Reengenharia - em busca de uma teoria. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.34, n.5, p.49-61, set./out. 1994.
3. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS DE DESENVOLVIMENTO - ABDE. **Financiamento do desenvolvimento: políticas de financiamento de longo prazo, funding e formatação das instituições financeiras de desenvolvimento**. (Coordenação Técnica: Joe Akira Yoshino) Brasília, 1994. 219p.
4. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Apresentação de citações em documentos: NBR 10.520**. Rio de Janeiro, 1992. 2p.
5. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Numeração progressiva das seções de um documento: NB-69**. Rio de Janeiro, 1987. 2p.
6. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Referências bibliográficas: NB-66**. Rio de Janeiro, 1989. 9p.
7. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Resumos: NB-88**. Rio de Janeiro, 1987. 3p.
8. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual de normas e instruções - M.N.I.** Brasília, 1994.
9. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução n.º 394 de 03 de novembro de 1976 e regulamento anexo que define a competência e disciplina a constituição e o funcionamento dos bancos de desenvolvimento**. Brasília, 1976.
10. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL. **Considerações sobre o financiamento do investimento em países selecionados: Japão, México, Itália e Alemanha**. Rio de Janeiro, 1992. 22p.
11. BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **Atos constitutivos**. Porto Alegre, 1962.

12. BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **Atos constitutivos e sistema CODESUL/BRDE, de 17 de outubro de 1992.** Porto Alegre, 1992a. 18 p.
13. BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **Auditoria Interna - Organização Institucional.** Porto Alegre, 1987. 35 p.
14. BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **Avaliação da contribuição do BRDE à economia da Região Sul - 1961-1981.** Porto Alegre, 1982. 131 p.
15. BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **O BRDE e suas perspectivas.** Porto Alegre, 1991. 35p.
16. BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **O.P.P.R.O - Sistema de Operações e Planejamento.** Porto Alegre, 1994a.
17. BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **Pesquisa realizada junto aos TDs da Gerência Operacional AGCUR.** Curitiba, 1995. 12 p.
18. BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **Portaria 9.501 de 13 de maio de 1994.** Porto Alegre, 1994b. 2 p.
19. BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **Relatório anual 1979.** Porto Alegre, [1980. ?]
20. BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **Relatório anual 1983.** Porto Alegre, [1984. ?]
21. BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **Relatório anual 1993.** Porto Alegre, [1994 ?] 29 p.
22. BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **Relatório de avaliação do sistema de controle de andamento de processos - CAPRO.** Porto Alegre, 1986. 10 p. Documento interno.
23. BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **Resolução 828 de 22 de agosto de 1975.** Porto Alegre, 1975. 23 p.
24. BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **Resolução 1533 de 24 de maio de 1990.** Porto Alegre, 1990. 44 p.
25. BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **Resolução 1594 de 17 de junho de 1992.** Porto Alegre, 1992b. 35 p.
26. BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **Resolução 1660 de 09 de setembro de 1993.** Porto Alegre, 1993. 3 p.

27. BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL.
Resolução 1726 de 26 de dezembro de 1994. Porto Alegre, 1994c. 2 p.
28. BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **Síntese informações gerenciais dezembro 1988.** Porto Alegre, 1989.
29. BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **Síntese informações gerenciais - dezembro 1992.** Porto Alegre, [1993 ?]. 12 p.
30. BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **Síntese informações gerenciais - dezembro 1993.** Porto Alegre, [1994 ?]. 23 p.
31. BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **Síntese informações gerenciais - dezembro 1994.** Porto Alegre, [1995 ?] 18 p.
32. BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **Síntese informações gerenciais - dezembro 1995.** Porto Alegre, [1996 ?] 18 p.
33. BERTONI, Bartira. **Reengenharia humana.** Salvador: Casa da Qualidade, 1994. 147 p.
34. BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. Brasília, v.31, n.1, p.156, jan. 1995a.
35. BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. Brasília, v.31, n.4, p.156, abr. 1995b.
36. BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. Brasília, v.32, n.4, p.191, abr. 1996.
37. BONELLI, Regis; FLEURY, Paulo Fernando; FRITSCH, Winston.
Indicadores do desempenho competitivo ao nível da firma. Rio de Janeiro: BNDES, 1992. 41p. (Textos para discussão, 5).
38. BOOZ-ALLEN & HAMILTON. **Documento de discussão: avaliação estratégica e adequação organizacional.** São Paulo: BRDE, 10 abr. 1993.
Documento interno.
39. BOOZ-ALLEN & HAMILTON. **Implementação da nova estrutura organizacional - BRDE: grupo crédito e cobrança.** Porto Alegre, 2 ago. 1993. Documento interno.
40. BOOZ-ALLEN & HAMILTON. **Avaliação estratégica e adequação organizacional - BRDE: relatório de progresso.** Porto Alegre, 26 abr. 1993
Documento interno
41. BOOZ-ALLEN & HAMILTON. **Implementação da nova estrutura organizacional - BRDE: relatório final.** Porto Alegre, 27 ago. 1993.
Documento interno.

42. BOWMAN, Cliff; ASCH, David. **Strategic management**. London: MacMillan, 1987. p. 23-24.
43. BRASIL EM DADOS. Mercado financeiro. São Paulo: Tama, v.3, p. 7, 1989.
44. BRDE: pronto para o desafio da modernização. **Rumos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v.18, n.106, p.16-20, mar./abr. 1994.
45. BRETAS PEREIRA, Maria José Lara de. Modelos de mudança nas organizações brasileiras: uma análise crítica. In: BJUR, W; CARAVANTES, G. R. . **Reengenharia ou readministração**. Porto Alegre: AGE, 1994. p. 108-159.
46. BUFFA, E.S.; SARIN, R.K. **Modern production/operations manangement**. 8.ed. New York: John Wiley, 1987.
47. CAMPOS, Vicente Falconi. **Qualidade total - padronização de empresas**. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, 1992a. 122p.
48. CAMPOS, Vicente Falconi. **TQC - Controle da Qualidade Total**. Belo Horizonte:Fundação Christiano Ottoni, 1992b. 220p.
49. CANDANEDO, Arsenio C. **Reengenharia e valor**. Porto Alegre, 1994. 13p. Trabalho acadêmico (Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção) - Escola de Engenharia, UFRGS.
50. CANZIAM, Fernando. Bancos seguram verbas do BNDES. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 3 ago. 1995. Caderno 2, p.1.
51. CASTRO, Antonio Augusto de. **Relatório de viagem ao 43º Guest Observer Course do Banco de Desenvolvimento da Coréia - 1993**. Belo Horizonte: BDMG, 1993. 27p.
52. DANTAS, Fernando. Um risco bem calculado: o negócio do banco é aprovar risco. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 6 ago. 1993.
53. DAVENPORT, Thomas H. **Reengenharia de processos**. Rio de Janeiro: Campus, 1994. 391 p.
54. DENTON, D. Keith. **Qualidade em serviços**. São Paulo: Makron, 1990. 222 p.
55. DICIONÁRIO Brasileiro da Língua Portuguesa. 2. ed. São Paulo: Mirador Internacional, 1977. 2v. v.2, p.1403.
56. DRUCKER, Peter. A reengenharia é uma necessidade. **Exame**, São Paulo, v.26, n.560, p. 86-87, 22 jun. 1994.
57. FERREIRA, Ângela de M.; CANDANEDO, Arsenio C.; SANTOS, Fernando L. Motta. **Levantamento e análise crítica da produção de financiamento de longo prazo**. Porto Alegre, 1993. 16p. Trabalho acadêmico (Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção) - Escola de Engenharia, UFRGS.

58. FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **BRDE: da hegemonia à crise do desenvolvimento**. Porto Alegre: BRDE, 1988. 138 p.
59. FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Normas de apresentação tabular**. 3. ed. Rio de Janeiro, 1993.
60. GANDOUR, Ricardo. Peter Drucker fala de empresas e jovens. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 19 jun. 1994. Caderno 2, p.5.
61. GOLDRATT, Eliyahu M.; COX, Jeff. **A meta**. São Paulo: IMAM, 1986.
62. GONÇALVES, José E. Lima. Reengenharia: um guia de referência para o executivo. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.34, n.4, p.23-30, jul./ago. 1994.
63. HALL, Richard. **Organizações: estrutura e processos**. 3.ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall, 1984. p.187
64. HAMMER, Michael. Reengineering work: don't automate, obliterate. **Harvard Business Review**, Boston, v.68, n.4, p. 104-112, July/Aug. 1990.
65. HAMMER, Michael; CHAMPY, James. **Reengenharia: revolucionando a empresa em função dos clientes, da concorrência e das grandes mudanças de engenharia**. Rio de Janeiro: Campus, 1994. 189 p.
66. HARRINGTON, H. James. **Aperfeiçoando processos empresariais**. São Paulo: Makron, 1993.
67. HERSEY, Paul; BLANCHARD, Kenneth H. **Psicologia para administradores**. São Paulo: EPU, 1986. p. 331-365.
68. HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. 21.ed.rev. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986. p. 115, 172.
69. KRACKHARDT, D.; HANSON, J. Informal networks: the company behind the chart. **Harvard Business Review**, Boston, v. 71, n. 4, p.104-111, July/Aug. 1993.
70. MADUREIRA, Marcelo. Melhor ser humorista. **Exame**, São Paulo, v.28, n.21, p. 146, 11 out. 1995.
71. MOTTA, Paulo Roberto. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. Rio de Janeiro: Record, 1991. p. 232-255.
72. MOTTA, Paulo Roberto. Reengenharia: utilidades e futilidades da nova onda administrativa. In: BJUR & CARAVANTES. **Reengenharia ou readministração**. Porto Alegre: AGE, 1994. p. 87-107
73. NEFFA, Julio César. **El proceso de trabajo y la economía de tiempo**. Buenos Aires: Editorial Hvmantas, 1990. p.133-215, 235-253, 273-341.

74. NETZ, Clayton. A vida no olho do furacão. **Exame**, São Paulo, v.26, n.563, p. 76-82, 3 ago. 1994..
75. PICCHI, Flávio Augusto. **Sistemas de qualidade: uso em empresa de construção**. São Paulo, 1993. Tese (Doutorado em Engenharia)- Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. 462p. p.8-83.
76. PORTER, Michael E. **Vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1989. 512 p.
77. PRAHALAD, C. K.; HAMEL, Gary. The core competence of the corporation. **Harvard Business Review**, Boston, vol.68, n.3, p. 79-91, May-June 1990.
78. PRASS, José Carlos. Qualidade Total tipo exportação. **Zero Hora**, Porto Alegre, 7 ago. 1994. Caderno de Economia, p.2.
79. PUGH, Derek S. Studying organizational structure and process. In: **The Research Strategies**, Beverly Hills, Stage, 1983, p 45-56.
80. RE-ENGINEERING reviewed. **The Economist**, London, v.332, n.7870, July 2 1994.
81. SALINAS, José Luís. **A gestão da qualidade nas indústrias de serviços financeiros: proposta de uma metodologia de implantação**. Porto Alegre, 1993. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração - Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas, UFRGS.
82. SANTOS, Fernando L. Motta., CANDANEDO, Arsenio C.; FERREIRA, Angela M. **Serviços projeto de produto e seleção do processo**. Porto Alegre, 1993. 34p. Trabalho acadêmico (Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção) - Escola de Engenharia, UFRGS.
83. SANTOS, Fernando L. Motta et al. **Programa de melhoria do processo operacional 1994: relatório do GT nomeado pela Portaria n. 9501 (versão final)**. Porto Alegre: BRDE, nov. 1994a. 2v. Documento interno.
84. SANTOS, Fernando L. Motta et al. **Programa de melhoria do processo operacional: versão para discussão**. Porto Alegre: BRDE, ago. 1994b. 147p. Documento interno.
85. SANTOS, Fernando L. Motta. **Análise sobre reengenharia no BRDE**. Porto Alegre:, BRDE, 18 mar. 1994. 5p. Documento interno.
86. SANTOS, Fernando L. Motta. **Programa de melhoria do processo operacional**. Porto Alegre: BRDE, 8 mar. 1994. 19p. Documento interno. (Relatório de Andamento, 1).

87. SANTOS, Fernando L. Motta. **Programa de melhoria do processo operacional: análise sobre êrros na FRO.** Porto Alegre:BRDE, 30 mar. 1994. 5p. (Relatório, 1). Documento interno.
88. SEGMENTO PESQUISA. **Empresas e líderes de opinião avaliam os bancos de desenvolvimento do cone sul e, especialmente, o BRDE.** [Porto Alegre ?], 1994. 136 p. (Relatório de pesquisa de opinião encomendado pelo BRDE) Documento interno.
89. SPRITZER, Nelson. **Pensamento e mudança.** Porto Alegre: L&PM, 1993. p. 46-66.
90. STONER, James A. F. **Administração.** 2.ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall, 1985, Cap.9. p. 171-189.
91. TAYLOR, F. W. **Princípios de administração científica.** São Paulo: Atlas, 1986. p. 27-54, 107-127.
92. TEBOUL, J. **Gerenciando a dinâmica da qualidade.** 2.ed. Rio de Janeiro: Qualitymark., 1992. 294 p.
93. TOLOVI Jr., José. Por que os programas de qualidade falham? **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.34, n.6, p.6-11, nov./dez. 1994.
94. TONELOTTO, Ana Ladislava; GEISS, Leonora Bernd. **Sugestões para apresentação de citações e de notas em documentos.** 2.ed. rev. aum. Porto Alegre: Escola de Enfermagem da UFRGS, 1993. 23 p.
95. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Programa de Pós-Graduação em Administração. Roberto Ruas (Coord.) **Pesquisa indicadores da qualidade e produtividade** PPGA / IEL / FIERGS / SEBRAE. Porto Alegre: UFRGS, 1994. 68p.
96. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. **Sistema Toyota de Produção: conceitos básicos de automação e poka-yoke.** Porto Alegre, [1994 ?] 29 p. Transparências da disciplina Planejamento e Controle da Produção.
97. VELOSO, Marinete. Reengenharia: aumentar a receita - um desafio. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, v.73, n.20.444, p. 32, 21,22 e23 out. 1994a.
98. VELOSO, Marinete. Reengenharia: inovação com qualidade total. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, p. 32, 28 set. 1994b.
99. WILNER, Adriana. Crédito é um negócio para profissionais. **Exame**, São Paulo, v.26, n. 20, p. 98-101, 28 set. 1994.

100. WOMACK, J.; JONES, D.; ROOS, D. **A máquina que mudou o mundo**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 347 p.
101. ZANATTA, João. Ser banco ou não, eis aí a questão. **Rumos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v.18, n.108, p.15-20, set./out. 1993.

ANEXO

SUMÁRIO DO RELATÓRIO FINAL DO PROGRAMA DE MELHORIA DO PROCESSO OPERACIONAL - 1994 - BRDE

VOLUME I

1 INTRODUÇÃO

- 1.1 OBJETIVOS
- 1.2 METODOLOGIA
- 1.3 LIMITAÇÕES DO TRABALHO

2 DIAGNÓSTICO

- 2.1 INTRODUÇÃO
- 2.2 CONSULTORIA DA BOOZ-ALLEN HAMILTON
- 2.3 A SITUAÇÃO DOS FLUXOS, TEMPOS E QUALIDADE
- 2.4 A ESTRUTURA E FORMAS DE ATUAÇÃO
- 2.5 CRITÉRIOS DE ANÁLISE E CONCESSÃO DE CRÉDITO
- 2.6 OS RECURSOS HUMANOS
- 2.7 A INFORMATIZAÇÃO
- 2.8 OS NOVOS DESAFIOS.

3 PROPOSIÇÕES

- 3.1 FORMAS DE ATUAÇÃO
 - 3.1.1 Limite de Crédito
 - 3.1.2 Linha de Crédito
 - 3.1.3 Análise de Projetos
 - 3.1.4 Consórcios
 - 3.1.5 Convênios
 - 3.1.6 Prestação de Serviços
 - 3.1.7 Acompanhamento/Fiscalização/Monitoramento
- 3.2 FLUXOS OPERACIONAIS
 - 3.2.1 Simbologia Utilizada
 - 3.2.2 Limite de Crédito
 - 3.2.3 Linha de Crédito
 - 3.2.4 Análise de Operações Isoladas

3.2.5 Formatação de Operações

3.2.6 Fiscalização de Operações

3.3 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

3.3.1. O "status quo"

3.3.2 Proposição

3.3.2.1 Contribuições dos colegas:

3.3.2.2 Análise das Contribuições; Recomendação do GT

3.3.3 Definição de Atribuições

3.4 PROCEDIMENTOS

3.4.1 Pesquisa sobre Critérios Decisórios

3.4.2 Sistema de Contato Empresarial

3.4.2.1 Operacionalização

3.4.3 Fichas Cadastrais

3.4.4 Roteiros de Informações para a Análise

3.4.4.1 Modelo Simplificado

3.4.4.2 Modelo Completo

3.4.4.3 Documentos Comuns

3.4.5 Relatório de Análise de Risco

3.4.7 Relatórios de Análise

3.5 SUPORTE DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

4 PLANO DE IMPLANTAÇÃO

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

VOLUME II

3.4.3 Modelos de Fichas Cadastrais

3.4.3.1 Pessoa Jurídica

3.4.3.2 Pessoa Física

3.4.4 Modelos de Roteiros de Informações para a Análise

3.4.4.1 Modelo Simplificado

3.4.4.2 Modelo Completo

3.4.4.3 Documentos Comuns

3.4.5 Modelo de Relatório de Análise de Risco

- 3.4.5.1 Ficha de Apoio à Análise Cadastral
- 3.4.6 Análise Econômico-Financeira
 - 3.4.6.1 Sumário
 - 3.4.6.2 Retrospectiva - Análise Contábil
 - 3.4.6.3 Análise Prospectiva
- 3.4.7 Modelos de Relatórios de Análise
 - 3.4.7.1 Notas Explicativas
 - 3.4.7.2 Modelo para Análise de Riscos Societários e de Gestão
- 3.4.8 Fiscalização
 - 3.4.8.1 Responsáveis e Atividades
 - 3.4.8.2 Modelo de Relatório de Fiscalização
 - 3.4.8.3 Orientação para o Preenchimento do Relatório de Fiscalização

ANEXOS

- 1 Memória de Reunião com UNIBANCO
- 2 Relatório das Visitas aos Bancos: Multiplic, BDMG, BNDES e à empresa TECSIS
- 3 Tabulações da Pesquisa de Opinião sobre Critérios Decisórios
- 4 Artigo "As doze pragas que ameaçam as organizações"
- 5 Contribuições escritas entregues aos membros do GT