

MUDANÇA ORGANIZACIONAL, CONTROLE E DESEMPENHO: A EXPERIÊNCIA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL COM O COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO

Paulo José de Castro Jatahy *
Marcelo Milano Falcão Vieira **

RESUMO

Esta pesquisa avalia até que ponto a mudança de mecanismos de controle no Banco Central do Brasil (Bacen) contribuiu para melhorar o desempenho na sua atividade fim. É um estudo de caso da mudança ocorrida no final de 1999 na diretoria de fiscalização do banco, que implementou uma estrutura de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, através do Sistema Financeiro Nacional. O entendimento dos condicionantes e de como ocorreu a mudança, quanto das dimensões e formas de controle organizacional e das diferentes abordagens do desempenho fundamenta teoricamente este estudo. Os dados secundários, básicos para a caracterização das variáveis da pesquisa, foram coletados principalmente em bases de dados, publicações e documentos internos do Banco Central. Os resultados encontrados apontam uma flexibilização significativa da organização, que não teve contrapartida favorável no desempenho medido pelos indicadores selecionados para este estudo. Estes resultados, em retrospecto com a implementação da mudança, sugerem a influência de um conjunto de fatores não considerados nesse processo, tais como a adequação do pessoal e a legitimação da nova forma de trabalho.

ABSTRACT

The main objective of this research is to determine whether the change of control mechanisms in a public organization contributes to enhance the performance on its core activity. It is a case study focusing on the change occurred in the end of 1999 in the supervision area of Banco Central do Brasil (the Brazilian Central Bank), after this organization had received the newly created task of prevention and combat money-laundering in the financial system. The understanding of the determinants and modes of change, the components and forms of organizational control and the different perspectives to performance build up the theoretical background of this work. Secondary data - essential to establish the research variables - were mainly gathered from database, publications and internal documents from Banco Central do Brasil. Obtained results point out a significant flexibilization of the focused organization. However, the performance indicators selected to this research do not have equally favorable outcomes. These results, compared to the change implementation process, suggest the influence of a set of factors not considered in this process, such as personnel adequacy and work process legitimacy.

* *Analista do Banco Central*

** *Prof. EBAPE/FGV*

INTRODUÇÃO

A mudança em organizações públicas tem sido tratada predominantemente segundo a concepção estrutural-funcionalista, tendência que domina os estudos de administração desde os anos 1950. Dessa perspectiva, a mudança é fruto da ação gerencial planejada, e visa alcançar um objetivo determinado por condições ambientais técnicas, seja o de alcançar um certo nível de participação em um mercado, seja o de melhorar a eficiência de um processo de trabalho. Os diversos estudos produzidos e as intervenções efetuadas buscaram, com a mudança, adequar as estruturas de controle existentes a um nível desejado de desempenho, segundo critérios de racionalidade objetiva. Nesse sentido, a reforma do Estado brasileiro, iniciada em 1995 com Bresser-Pereira, significou uma forte retomada dos valores de eficiência e eficácia no trato com a coisa pública, absorvendo conceitos desenvolvidos principalmente no ambiente competitivo do mercado; por vezes, desconhecendo as peculiaridades da administração pública e quase sempre buscando adequá-las a um orçamento restritivo (BRESSER-PEREIRA e SPINK, 1998).

As intervenções efetuadas no Banco Central do Brasil a partir de 1999 pareciam estar guiadas por essa concepção. A reformulação de sua missão institucional justificava as mudanças promovidas nos seus diversos subsistemas. Particularmente, no de fiscalização, a eficácia de suas ações tinha sido colocada à prova com as quebras de instituições financeiras de porte, como os bancos Nacional e Econômico, ocorridas desde a implantação do Plano Real. Era, portanto, preciso uma nova supervisão bancária, voltada para a avaliação dos diversos elementos de risco que fazem parte da atividade financeira.

Ao mesmo tempo, novas questões, de caráter institucional, centradas no papel do Estado, passaram a ser discutidas pela sociedade e cobradas de seus representantes. O combate à corrupção, que exige do Estado uma ação enérgica, quer na elaboração de adequado arcabouço jurídico, quer no desenvolvimento de mecanismos repressivos e preventivos, passou a ser um dos temas dominantes nas agendas dos governantes. A lavagem de dinheiro tornou-se assunto recorrente, principalmente, devido à sua associação com a corrupção e o tráfico de entorpecentes e de armas, mazelas que afligem a sociedade e que começaram a ser reconhecidas pelas instituições geradas pela Constituição de 1988 - notadamente, o Ministério Público - como prioridades inadiáveis.

Este estudo tem como objeto a reformulação ocorrida em fins de 1999 na diretoria de fiscalização do Banco Central do Brasil, com a criação de um departamento incumbido da prevenção e do combate à lavagem de dinheiro, através do Sistema Financeiro Nacional (SFN). A motivação dos autores é examinar como a implementação da mudança no sistema de controle da organização se relaciona com a alteração do desempenho no que diz respeito ao combate à lavagem de dinheiro. Assim, segundo os critérios e metodologia empregados, espera-se poder apontar os pontos positivos e as deficiências do novo modelo organizacional e propor ações que possam corrigir eventuais falhas identificadas nos procedimentos adotados pelo Banco Central. Nesse sentido, foi adotada a perspectiva estrutural na descrição desses elementos, sem, no entanto, perder de vista as possíveis influências do ambiente institucional na definição da mudança, do controle e do nível de desempenho desejado.

CONTROLE ORGANIZACIONAL

A mudança organizacional implica reavaliar as relações da organização com o ambiente externo, bem como seus relacionamentos internos, buscando adequar sua configuração, de forma a atender uma deliberação ou imperativo estabelecido pela própria organização ou pelo ambiente institucional em que

está inserida. Para modelar a organização, a teoria serviu-se de metáforas que possibilitassem simplificar o entendimento das distribuições dos indivíduos e suas relações no conjunto de papéis determinado pelo contexto organizacional. Assim, em sua evolução, o pensamento administrativo valeu-se da analogia da organização com máquinas - que predominou na abordagem mecanicista desde Taylor e Fayol até Weber -, passando à analogia com organismos, visão que dominou os estudos a partir dos anos 1940 (MORGAN, 1986). Em ambas as visões, sobressai como elemento característico das organizações sua estrutura, que pode ser entendida como a forma como o trabalho é dividido entre os indivíduos e a coordenação entre as tarefas resultantes dessa divisão. Com ligeiras variações, os estudiosos apresentaram perspectivas semelhantes sobre a natureza das estruturas organizacionais. Destaca-se a concepção de Ranson, Hinings e Greenwood (1980, p.3), em que a estrutura é vista como "um meio complexo de controle que é continuamente produzido e recriado em interação e que, ainda assim, modela essa interação: as estruturas são constituídas e constitutivas".

O controle organizacional tem vários significados. Pode ser interpretado como a forma de "alinhar comportamentos individuais ao plano racional da organização. A coordenação e o ordenamento criados a partir dos interesses diversos e comportamentos potencialmente difusos de seus membros é uma função prioritária do controle" (TANNEMBAUM, 1968). Com o surgimento da burocracia, torna-se menos direto e visível e confunde-se com a estrutura organizacional, como destacam Rosen e Baroudi (1992). Adotando uma perspectiva histórica, esses autores verificam que a produção e o trabalho são inicialmente avaliados pelos resultados ou saídas produzidos: os sistemas de produção artesanais, pré-capitalistas, não são estruturados, embora já se manifeste uma forma simples de controle do trabalho, através da supervisão direta, da hierarquia e do ajustamento mútuo dos trabalhadores. Com a Revolução Industrial e as mudanças na organização do trabalho, o processo produtivo torna-se crucial para garantir os resultados, e, assim, o controle do comportamento individual passa a ser exercido por meio de um sistema de regras formais. As estruturas organizacionais, que refletem a divisão e diferenciação do trabalho, trazem embutidas essas regras, por meio de controles que garantam a conformidade individual ao processo produtivo. Dessa forma, controle e estrutura organizacional fundem-se em estruturas de controle.

Burris (1989) traça o processo evolutivo das estruturas de controle organizacional, que culmina com a integração das formas alternativas de controle técnico, burocrático e profissional na forma tecnocrática, destacando suas principais características. No entendimento da autora, as diferentes formas de controle organizacional sucedem-se num processo dialético de racionalização: a cada crise decorrente das contradições internas da estrutura de controle, novas formas são desenvolvidas para resolvê-las. Em sua análise, o controle simples, pré-industrial, evolui paralelamente em três diferentes estruturas, que servem aos diferentes ambientes de trabalho surgidos com a industrialização: o controle técnico, nas indústrias; a burocracia, nos escritórios; e o profissionalismo, nos ambientes de trabalho especializado, como universidades, institutos de pesquisa e entre profissionais liberais. Essas três formas representam tipos estruturais de controle, em que o controle é exercido nas regras e pela hierarquia (burocracia), nos sistemas fabris (controle técnico) ou nos códigos de ética e educação formal (profissionalismo).

A tipologia do controle organizacional de Burris (1989) é, em seus elementos básicos, coincidente com as propostas por outros autores, como Rosen e Baroudi (1992), Pérez Vilariño e Schoenherr (1987) e Perrow (1986). No quadro 1, são resumidas as denominações e características de cada uma dessas tipologias, destacando-se suas semelhanças e a síntese que elas representam.

Quadro 1 - Tipologias de Controle Comparadas

Rosen e Baroudi (1992)		Pérez Vilariño e Schoenherr (1987)		Perrow (1986)	
Tipo	Base	Tipo	Meios	Tipo	Características
Controle simples	Supervisão direta	Controle direto	Imposição de ordens Vigilância expressa	Controle direto ou reativo	Supervisão direta Regras Regulação
Controle burocrático	Orientado por regras explícitas Indireto TI possibilitando conformidade comportamental e invisibilidade de regras Fragmentação de tarefas Separação concepção/ Execução	Controle estrutural ou discreto	Normas e regulamentos Hierarquia Seleção	Controle burocrático	Padronização Especialização
Controle pós-burocrático	Controle de idéias, crenças, valores e atitudes (cultura)	Controle difuso	Pressupostos culturais	Controle completa mente proativo ou das premissas cognitivas	Internalização das premissas de comportamento necessárias ao desempenho das tarefas

Conforme apresentado de forma sintética no quadro 1, é possível observar as similaridades existentes entre o controle que tem por base a supervisão direta, como o controle simples de Burris, e os controle diretos de Pérez, Vilariño e Schoenherr e de Perrow, já que todos têm por base a supervisão e a vigilância. Cabe acrescentar que os pressupostos culturais do controle difuso de Pérez, Vilariño e Schoenherr, ainda que não explícitos no controle tecnocrático de Burris, estão presentes no controle colegiado dos grupos de trabalho, compostos de profissionais especializados, assim como no controle das premissas cognitivas de Perrow. Quanto a esse aspecto, Carvalho tem desenvolvido estudos sistemáticos sobre alterações no controle organizacional, a partir de mudanças na estrutura e nos modelos de gestão de organizações contemporâneas (SILVA, 2003a e 2003b).

Vários autores têm demonstrado a proximidade conceitual entre controle organizacional e elementos constituintes ou, em outras palavras, elementos delineadores da estrutura (ZEY-FERREL, 1979; HALL, 1984; MINTZBERG, 1995). Pode-se afirmar, com certa segurança, que esses elementos resumem-se, em última instância, aos conceitos de formalização, centralização e complexidade, como já explicitado no quadro 1.

Carvalho (1999) destaca, entretanto, que os estudos contemporâneos acerca do controle organizacional têm sido dominados pelas perspectivas política e econômica. A perspectiva política considera o controle como exercício de poder e dominação, enquanto que a econômica vê a eficiência e a eficácia como preocupações centrais, tratando o controle como instrumento para a realização das metas da empresa. Ao se adotar a perspectiva econômica, sem esquecer os aspectos essenciais de poder e dominação, dispõe-se de diversas formas de controle, garantidas por técnicas e procedimentos que pretendem assegurar determinado nível de desempenho à organização. Como restrições a essas técnicas e procedimentos, as relações sociais que precedem e se formam no ambiente organizacional devem ser observadas com atenção. Dois aspectos se destacam:

- a legitimação do sistema de trabalho – a cooperação do indivíduo e do grupo social com o esforço de produção depende de suas reações a aspectos psicossociais, tais como a motivação, e, no sentido contrário, da percepção do controle que lhe é imposto. As diversas formas de controle podem disfarçá-lo ou escondê-lo nos instrumentos utilizados, tais como a tecnologia empregada. A legitimação é a aceitação tácita pelo trabalhador da forma de controle e do sistema de trabalho instituídos, em benefício dos resultados (ROSEN e BAROUDI, 1992). O controle tecnocrático (BURRIS, 1989), para o qual evoluíram os controles técnico, profissional e burocrático, é mais fortemente legitimado que seus predecessores;
- a tecnologia - especialmente a da informação, é uma forma poderosa de controle, pois além de trazer embutidas regras, para as quais é necessária a aceitação de quem opera para poder interagir com o sistema, consegue tornar o controle menos perceptível, fazendo com que a legitimação do sistema de trabalho torne-se inconsciente. O controle hegemônico, caracterizado pelo consentimento em vez da coerção, é facilitado pela utilização da tecnologia da informação. Embora a adoção dessa tecnologia encontre resistências entre os trabalhadores, os computadores tornaram-se tão usuais em nossa cultura, que se opor à sua utilização é considerado atitude irracional.

Apesar da tecnologia ser em geral dirigida aos objetivos da organização, ela pode, dependendo da forma como é implementada, ser um instrumento de fortalecimento (*empowering*) individual, favorecendo interesses outros que não os gerenciais, e que permitirão a criação de redes informais, tendendo a formas de controle mais difusas. A tecnologia de informação é flexível mas não é neutra (BURRIS, 1989; ROSEN e BAROUDI, 1992), pois corresponde às intenções e expectativas de seus criadores e patrocinadores. Burris (1989) enfatiza os diferentes impactos de sua utilização entre os setores especializados e não especializado de uma organização. Assim, verifica que o setor especializado expande-se nas organizações centradas em tecnologia avançada, na mesma proporção que o não especializado contrai-se. Enquanto a tecnologia é usada para aproximar especialistas, através das tecnologias de comunicação (e-mails, discussões via internet, acesso a bases de dados especializadas), é empregada no setor não especializado para isolar e controlar os trabalhadores, através da fragmentação e monitoramento do trabalho. Finalmente, é constatado que o poder e a informação são mais descentralizados entre os especialistas, enquanto vigora uma descentralização aparente mas com controle centralizado entre os não especialistas.

DESEMPENHO ORGANIZACIONAL

A mensuração e a avaliação são atividades intrínsecas ao controle organizacional e necessárias para que se possa verificar os efeitos das interações com o meio, bem como, para propor correções nos processos, em aperfeiçoamento sistemático. No entanto, não há consenso na literatura especializada sobre quais são os melhores critérios para medir o desempenho organizacional. Sob o

termo desempenho, diversos significados são atribuíveis, alguns deles quantificáveis, e que historicamente foram empregados pelas organizações como indicadores de sua capacidade de gerar negócios e sobreviver, fazendo, portanto, sentido mensurá-los para avaliar a sua capacidade empresarial. Alguns dos significados listados por Corvellec (1997) para desempenho remetem-nos aos seus dois principais, mas não únicos, construtos - a eficiência e a eficácia:

- como resultado de atividades, quantificável através de medidas (equivalente à eficiência); e
- como o que é atingido, dos objetivos formais (equivalente à eficácia).

Zey-Ferrel (1979) considera desempenho organizacional um termo global que abarca os conceitos de eficácia, eficiência, conflito, inovação, mudança e satisfação. A autora considera que as duas principais dimensões do desempenho são a eficiência e a eficácia, salientando, entretanto, que vários autores consideram a eficiência como um aspecto da eficácia.

O desempenho de uma organização pública, mesmo que esta atue num ambiente de mercado, deve ser entendido segundo uma abordagem específica (FLYNN, 1993). As organizações do setor público submetem-se mais diretamente ao controle da sociedade, que vê através do mecanismo de alocação do orçamento como seus recursos estão sendo empregados. Tradicionalmente, as organizações públicas têm sido vistas como máquinas de gastar dinheiro, e, em decorrência dessa imagem, a ênfase do controle exercido sobre essas organizações tem sido a de acompanhar o quanto está sendo gasto em cada período, em relação ao estipulado como previsão de despesa. Dessa perspectiva, o desempenho da organização pública estaria ligado à forma como os escassos recursos são aplicados na consecução de seus objetivos. As restrições orçamentárias produzem esforços no sentido do corte de gastos e do incremento dos mecanismos de controle. Contudo, o bom desempenho na redução dos custos pode ter o efeito perverso de provocar a redução do valor alocado à organização no orçamento do período seguinte.

Na tentativa de se estabelecer padrões de avaliação do setor público, a ênfase tem se deslocado do controle restritivo do orçamento para a verificação da efetividade das ações, através da contabilização do que é despendido - os resultados alcançados em relação aos previstos - em adição à proibidade no emprego dos recursos (FLYNN, 1993).

A tendência dominante na literatura sobre desempenho no setor público é considerar as dimensões da eficiência e eficácia, embora "os esforços para definir eficácia, em oposição à eficiência, não tenham sido bem sucedidos em casos particulares" (FLYNN, 1993, p.111).

Lane (1993, p.244) define eficiência no setor público como "função simultânea da provisão de bens e serviços em relação aos objetivos e à alocação de recursos, significando produtividade". Ressalta que eficiência é empregada comumente na avaliação de desempenho com sentido ambíguo, significando ora produtividade, ora eficácia. Assim, prefere, como Zey-Ferrel (1979), a concepção de Etzioni (1964), em que a eficiência é medida pelo volume de recursos usados para produzir uma unidade de saída e a eficácia é dada pelo grau de alcance dos objetivos organizacionais.

Em geral, a eficiência é medida em termos de custos de produção, de lucratividade (os indicadores financeiros) e de produtividade (ZEY-FERREL, 1979). Nessa última acepção, toma-se uma perspectiva longitudinal, considerando dados sobre as saídas produzidas e os custos incorridos num período de uma ou duas décadas (LANE, 1993, p.244). Pode ser estimada em termos das relações saídas/recursos e recursos/custos, o que leva à medida básica de eficiência no setor público: saídas de serviços/custos dos recursos.

Tomada isoladamente, a eficiência pouco diz sobre o desempenho de uma organização do setor público. Pode-se fazer comparações de custos entre diferentes organizações, desde que haja semelhanças entre elas (as comparações relativas de custo), e ainda assim é possível imaginar organizações que se comportem eficientemente, minimizando custos, sem, no entanto, produzir resultados

satisfatórios em relação aos objetivos perseguidos. A eficácia, como definida por Etzioni (1964), está relacionada com o alcance desses objetivos, e pode ser medida de forma direta, com base nas equações de desempenho, para um determinado momento (perspectiva transversal). Assim, a medida da eficácia pode ser dada pelas relações resultados/saídas, bem como, pelo valor dos resultados/resultados; o que pode ser reduzido à relação básica de eficácia, valor dos resultados/saídas de serviços (LANE, 1993, p.244). A eficácia, entretanto, tem diferentes significados, dependentes do modelo teórico que se utilize e do fator que o pesquisador eleja como predominante. Verifica-se que, entre os objetivos de uma organização, alguns são considerados mais importantes que outros e, portanto, devem ter um peso maior no estabelecimento do grau de alcance global dos objetivos. Tal restrição afeta também a avaliação da eficiência, pois, uma vez estabelecidos níveis equivalentes de custos, aqueles associados ao alcance dos objetivos mais importantes serão considerados mais facilmente aceitáveis que os incorridos em atividades menos prioritárias.

O objetivo de toda análise organizacional recai na verificação se a organização estudada atinge seus objetivos, ou seja, se é eficaz de uma perspectiva econômica, política ou moral. Como ressalta Hall (1984), "não somos neutros quanto às organizações com as quais lidamos como trabalhadores, clientes, fregueses ou público." É desejável que as organizações, públicas ou privadas, sejam eficazes em seu desempenho. Entretanto, a perspectiva acerca da eficácia varia segundo a posição em relação à organização. A despeito dos vários modelos concorrentes - metas, recursos e componentes organizacionais - sobre eficácia, esse autor propõe um modelo de contradição, que privilegia justamente o desacordo entre os diferentes pontos de vista acerca da eficiência, evitando um juízo de eficácia global. Dessa forma, considera as organizações mais ou menos eficazes em relação à variedade de metas que buscam atingir, à variedade de recursos que tentam obter, à variedade de constituintes, dentro e fora da organização - assim entendidos como seu pessoal, seus clientes e a comunidade que as cerca -, como também, de uma perspectiva temporal, em relação aos intervalos de tempo em que são avaliados seus desempenhos. A contradição surge da verificação de que as organizações apresentam metas múltiplas e contraditórias, especialmente no serviço público, no qual as políticas são decorrentes de um processo de escolhas coletivas.

A eficácia é muito mais facilmente correlacionada ao alcance de metas. E o modelo de metas, desenvolvido por vários pesquisadores, sugere que as organizações são eficazes à medida que atingem seus objetivos, sejam eles oficiais ou operacionais. As relações competitivas, de negociação, cooptativas e de coalizão com o ambiente tornam as metas suscetíveis de alterações ao longo do tempo. Essa dimensão temporal adiciona complexidade ao modelo: enquanto algumas ações ou componentes da organização deverão ter suas metas avaliadas no curto prazo, outras deverão ter seus objetivos considerados no longo prazo. Verifica-se, assim, que os objetivos não são únicos para a organização. Há uma multiplicidade deles, alguns restritos a subunidades, revelando sua especificidade. Dessa forma, a avaliação de desempenho no modelo de metas também torna-se complexa, pois envolve diferentes perspectivas temporais, dificuldades em se determinar que atividades contribuem para um determinado resultado (sistemas de vinculação de Hannan e Freeman, 1977) e mesmo de estabelecer que variáveis são exógenas, ou seja, independentes de outras variáveis do modelo, e não função de ações da organização.

A definição que Pennings e Goodman (1977) dão para eficácia é mais abrangente, e já aponta para o equilíbrio que o modelo de contradição busca: "as organizações são eficazes quando podem atender a restrições relevantes e quando os resultados organizacionais se aproximam de um conjunto de referenciais de metas múltiplas ou ultrapassam esse conjunto". As restrições correspondem às condições ou exigências que devem ser satisfeitas para que as ações da organização sejam consideradas eficazes. As metas são estados ou objetivos finais desejáveis, especificados pela coalizão dominante na estrutura de poder da organi-

zação. A idéia básica dessa definição é a de que as metas podem aproximar-se, ou não, de um referencial, enquanto as restrições precisam ser atendidas como condição necessária para a eficácia organizacional. A eficácia seria avaliada à medida que uma meta supera ou se aproxima de um referencial. Dito de forma simplificada, eficácia é realizar uma meta, superando uma restrição.

O modelo de contradição apresenta muitos elementos. Suas premissas básicas são:

- as organizações enfrentam restrições ambientais múltiplas e conflitantes. Essas restrições podem ser impostas, quando fogem ao controle das organizações; negociadas, quando decorrentes da competição pelo mercado; descobertas, quando derivadas de ocorrência fortuita ou imprevista; ou auto-impostas, semelhantes às metas preestabelecidas;
- as organizações têm metas múltiplas e conflitantes;
- as organizações têm grupos de constituintes externos e internos múltiplos e conflitantes; e
- há diferentes perspectivas temporais acerca de metas nos diferentes níveis das organizações.

A conclusão a que o modelo de contradição nos leva é a de que não existe uma organização eficaz, uma vez que as organizações podem ser consideradas eficazes em termos de restrições, metas, componentes ou estruturas temporais específicas.

METODOLOGIA

Como já dito anteriormente, este artigo analisa o desempenho do sistema de controle organizacional preventivo do Banco Central do Brasil no combate à lavagem de dinheiro, através do Sistema Financeiro Nacional, a partir da reformulação efetuada com novas atividades. Essas novas atividades são a avaliação dos controles internos que garantem a adesão às normas (a avaliação de *compliance*) e a investigação dos casos denunciados pelas instituições financeiras (os comunicados da Circular nº 2852). A análise de desempenho é feita em comparação com o sistema tradicional de fiscalização e monitoramento das operações bancárias. O objetivo é o de que se possa, segundo os critérios e metodologia empregados, apontar os pontos positivos e as deficiências do novo modelo organizacional, propondo ações que possam corrigir eventuais falhas identificadas nos procedimentos adotados. Para tanto, as variáveis centrais do estudo foram definidas da seguinte forma:

- Mudança

A mudança pode ser vista como imperativo ambiental, visando readaptar a organização às necessidades provocadas pelo ambiente em que se insere. A mudança é a adaptação ou o redirecionamento em função de cenários alternativos, baseada nos valores da eficiência e eficácia (MOTTA, 1997).

A mudança é caracterizada pela descrição detalhada dos componentes administrativos do Banco Central, com os respectivos objetivos e procedimentos, correspondentes ao antigo Departamento de Câmbio (Decam), antes da mudança, e ao Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros (Decif), após a mudança. Essa descrição procura identificar as repercussões da mudança nas dimensões estratégica, estrutural, tecnológica, humana, cultural e política. O enfoque é no processo de mudança, e não na sua implementação (WILSON, 1992). A variável mudança é operacionalizada através dos seguintes indicadores:

1. decisão da mudança - refere-se à emergência da mudança em conformidade com uma deliberação racional (intenção estratégica), ou da necessidade de resolver problemas organizacionais (a reação adaptativa), ou mesmo da circulação de idéias existentes na organização (o aprendizado contínuo) (MOTTA, 1997);

2. planejamento da mudança - a mudança pode se dar como fruto de planejamento estratégico (voluntarismo) ou em decorrência de fatos que a provoquem (determinismo) (WILSON, 1992);
 3. forma da mudança - pode ser incremental, dividindo-se em processos de melhoria contínua e processos de mudanças planejadas, ou radical (MOTTA, 1997);
 4. grau de mudança - classifica a mudança em função dos níveis (operacional/estratégico) atingidos pela mudança e das práticas e parâmetros adotados, podendo ser: *status quo*, reprodução expandida, transição evolucionária e transição revolucionária (WILSON, 1992).
- Controle
É uma forma de alinhar comportamentos individuais ao plano racional da organização (TANNEMBAUM, 1968). As estruturas organizacionais, que refletem a divisão e a diferenciação do trabalho, trazem embutidos controles que garantem a conformidade individual ao processo produtivo (ROSEN e BAROUDI, 1992).

Volberda (1998) oferece um valioso referencial metodológico para a operacionalização dessa variável em sua análise da flexibilidade e das novas formas organizacionais. Ao descrever o desenho organizacional, cita três dimensões: a tecnologia organizacional, a estrutura organizacional e a cultura organizacional. Embora seu propósito fosse o de caracterizar o potencial de flexibilidade operacional, estrutural e estratégica das organizações, sua matriz da categoria analítica "estrutura", e respectivas subdimensões e indicadores, serviu de base para esta análise, com as devidas adaptações para compatibilizá-las às dimensões de controle citadas por Hall (1984) e Zey-Ferrel (1979) e às formas de controle referidas por Rosen e Baroudi (1992), Pérez Vilariño e Schoenherr (1987) e Perrow (1986).

O quadro 2 apresenta a variável "controle", caracterizada por sua estrutura, descrita nas subdimensões apresentadas adiante, avaliadas pelos respectivos indicadores, classificados num dos tipos relacionados a seguir:

- forma organizacional básica - pela forma como a organização agrupa suas atividades, seu número de níveis hierárquicos e o grau de funcionalização das tarefas gerenciais, sua estrutura pode ser classificada como funcional, divisional ou matricial (VOLBERDA, 1998);
- forma de controle predominante - conforme a predominância de um ou mais dos indicadores, o controle pode ser descrito como simples ou direto, estrutural ou burocrático, ou difuso;
- centralização - corresponde à forma de distribuição de poder na organização, sendo caracterizada pelos níveis de delegação e participação;
- formalização - reflete o estabelecimento, pela organização, das normas e procedimentos que serão seguidos por seus membros. É avaliada pela quantidade de normas existentes e pelo seu nível de detalhamento em relação às atividades da organização;
- complexidade - descreve a forma como o trabalho é dividido e as estruturas de coordenação e controle atuam. Apresenta-se como diferenciação horizontal, diferenciação vertical e dispersão espacial;
- comunicações - podem ser vistas como uma rede de canais de comunicação interconectados que transportam a informação para e a partir do ambiente organizacional, como também através de sua estrutura interna. As práticas, a formalidade/informalidade e a disseminação da comunicação no ambiente intra-organizacional e para além de seus limites são descritas pelos indicadores dispositivos de contato, fluxo vertical de comunicação, fluxo horizontal de comunicação e fluxo externo de comunicação. Os três indicadores que descrevem os fluxos serão classificados segundo o compartilhamento das informações, em compartilhados ou segregados.

Quadro 2 - Estrutura de Controle

Categoria analítica	Subdimensão	Indicadores	Classificação
Estrutura	Forma organizacional básica	Meios de agrupamento	funcional/produtos e serviços/mercado alvo
		Níveis hierárquicos	muitos/poucos
	Forma de controle predominante	Funcionalização	alta/baixa
		Supervisão direta	alta/baixa
		Padronização	processos/saídas/habilidades
		Especialização	alta/baixa
	Centralização	Treinamento e educação	profissional/cultural
		Internalização de premissas de comportamento	alta/baixa
	Formalização	Delegação	alta/baixa
		Participação	alta/baixa
Complexidade	Formalização	Detalhamento de normas e procedimentos	alta/baixa
		Quantidade de normas	alta/baixa
	Comunicações	Subdivisão das tarefas (diferenciação horizontal)	ampla/estreita
		Amplitude das tarefas	simples/complexa
		Profundidade das tarefas	alta/baixa
		Intercambialidade	alta/baixa
Comunicações	Hierarquia (diferenciação vertical)	alta/baixa	
	Dispersão espacial		
	Dispositivos de contato	influência/grupo/natural	
Comunicações	Fluxo vertical de comunicação	compartilhamento/segregação	
	Fluxo horizontal de comunicação	compartilhamento/segregação	
	Fluxo externo de comunicação	compartilhamento/segregação	

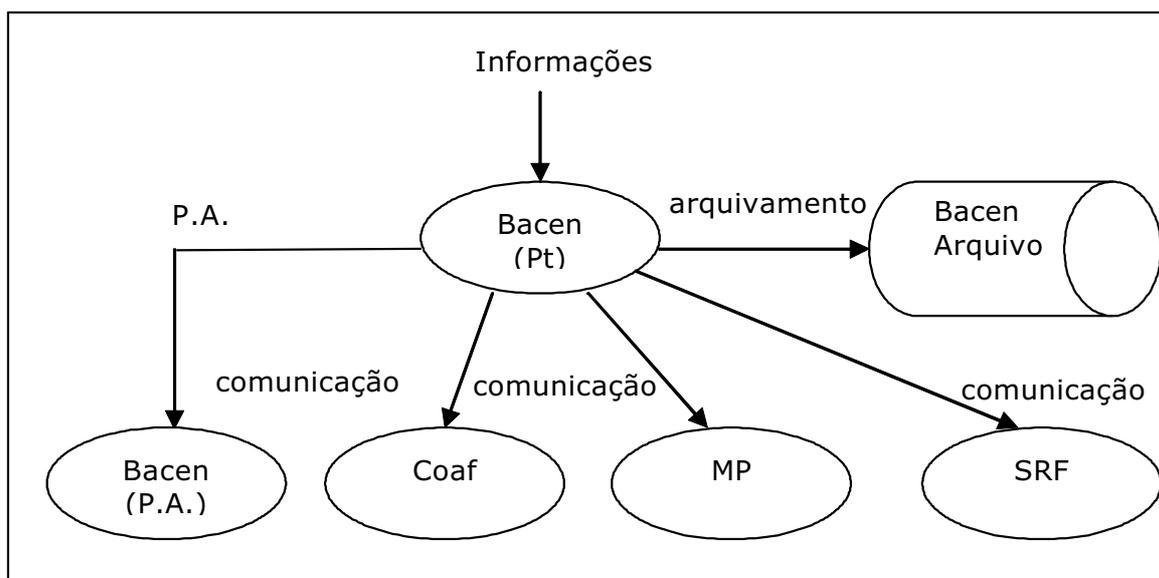
Fonte: adaptado de Volberda (1998).

- **Desempenho**
Desempenho organizacional é um termo global que abarca os conceitos de eficácia, eficiência, conflito, inovação, mudança e satisfação (ZEY-FERREL, 1979), refletindo principalmente:
 1. resultado de atividades, quantificável através de medidas (equivalente, pois, à eficiência); e
 2. o que é atingido dos objetivos formais (equivalente à eficácia) (CORVELLEC, 1977).
 O desempenho é operacionalizado neste estudo através das subdimensões eficiência e eficácia, da seguinte forma:
 - eficiência - corresponde, nesta pesquisa, à produtividade da organização estudada, representando a forma como os recursos existentes são aplicados na consecução dos objetivos. A produtividade é usualmente descrita em termos da razão saída de serviços/custo dos serviços. A organização pública tem o custo dos recursos empregados predominantemente concentrado no fator mão-de-obra, e o serviço, na organização considerada, é predominantemente o tratamento de in-

formações. A eficiência é, portanto, descrita por taxas relativas ao trabalho realizado num período determinado. Os indicadores escolhidos para tanto são:

- produtividade total em monitoramento de operações de câmbio: operacionalizado pela quantidade total de operações de câmbio verificadas na atividade de monitoramento no período de um ano – denominado QTM;
 - produtividade média em monitoramento de operações de câmbio: operacionalizado pela razão entre a produtividade total e o número de analistas dedicados à atividade de monitoramento (monitores de câmbio) – denominado QTMmed.
- eficácia - descreve o grau de alcance dos objetivos organizacionais. Optou-se, nesta pesquisa, por estabelecer indicadores de eficácia relacionados aos ilícitos investigados pela organização através dos processos (Pt's). Outra categoria de indicadores a ser utilizada traduz a relevância dos processos iniciados, contabilizando a quantidade de comunicações de crimes ou indícios às autoridades competentes decorrentes desses processos. Na figura 1 é apresentado o fluxo que ilustra o desdobramento das investigações desenvolvidas nos processos iniciados na organização estudada.

Figura 1 - Fluxo de Análise e Providências Derivadas do Processo



Ao receber informações que por sua natureza justifiquem uma investigação, começa no âmbito da organização um processo (Pt) que, após o devido procedimento investigativo, poderá resultar em uma ou mais das seguintes providências:

- se a investigação resulta em não caracterização de ilícito - propõe-se o arquivamento do processo;
- se há indícios de prática de irregularidade administrativa (descumprimento de norma do Bacen) por parte da instituição financeira interveniente na ocorrência - dá-se início, no âmbito do Bacen, ao processo administrativo punitivo (P.A.), para responsabilização de seus sócios e administradores e eventuais caracterizações de ilícitos, que poderão resultar nas seguintes medidas:
 - se no curso da investigação há indícios do crime previsto na Lei nº 9.613/98 (lavagem de dinheiro), o fato é comunicado ao Conselho de Controle das Atividades Financeiras (Coaf);
 - se há indícios dos crimes previstos nas leis nº 9.613 e nº 7.492 (crimes contra o Sistema Financeiro Nacional), ou outra caracterização de crime, o Ministério Público Federal (MP) é comunicado; e

- se há indícios de sonegação fiscal, o fato é comunicado à Secretaria da Receita Federal (SRF).

Esse fluxo de trabalho existia na estrutura anterior (Decam), à exceção das comunicações ao Coaf, e manteve-se na nova estrutura (Decif). Dessa forma, operacionalizou-se a variável eficácia a partir de indicadores que traduzem o esforço para se atingir os objetivos da organização – considerando-se mais relevantes aqueles relacionados à detecção, investigação e ação punitiva em relação a ilícitos cambiais e financeiros e crimes relacionados, especialmente os definidos na Lei nº 9.613/98 – e que permitem uma visão comparativa entre as estruturas de controle existentes antes e após a mudança. Esses indicadores são:

- quantidade total de processos iniciados na organização estudada (Decam, antes; Decif, após a mudança), no período de um ano – denominado QPT;
- quantidade total de processos administrativos punitivos (P.A.) iniciados na organização estudada, no período de um ano – denominado QPA;
- quantidade total de comunicações ao MP efetuadas pela organização estudada, no período de um ano – denominado QMP;
- quantidade total de comunicações à SRF efetuadas pela organização estudada, no período de um ano – denominado QSRF.

Os dados em que se fundamentam as análises realizadas a seguir são oriundos de fontes primárias e secundárias. Os dados primários foram coletados por meio de entrevistas não estruturadas e contatos informais com os servidores do Banco Central e, principalmente, da observação e experiência profissional de um dos autores deste artigo, que faz parte da organização. Predominou, contudo, a coleta de dados secundários, por meio de pesquisa documental. Tomou-se como base os documentos do Comitê da Basileia para Supervisão Bancária, do Coaf e do Bacen, além de outros documentos disponíveis. Procurou-se estabelecer a relação entre as propostas das diversas esferas administrativas ligadas ao combate à lavagem de dinheiro e as mudanças em curso, identificando os fatores determinantes dessas mudanças. Foram também avaliados dados estatísticos e indicadores que permitissem estabelecer o grau de eficácia e eficiência das medidas adotadas. Os dados coletados nas diferentes fontes foram tabulados e analisados de forma qualitativa, tendo privilegiado uma abordagem interpretativa.

O CONTEXTO DA MUDANÇA

A FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

As entidades que compõem o que se convencionou chamar de Sistema Financeiro Nacional - instituições que se dedicam à intermediação de recursos entre poupadores e investidores, tais como bancos, caixas econômicas, financeiras, cooperativas de crédito e outras - têm suas atividades normatizadas e seu funcionamento supervisionado pelo Banco Central do Brasil (Bacen), conforme expresso na Lei nº 4.595/64, pela qual a instituição foi criada. O Bacen é a autoridade monetária do país, cabendo-lhe estabelecer e executar as políticas monetária e cambial, ser o responsável exclusivo pela emissão de papel-moeda e exercer as funções de banco dos demais bancos, de banqueiro do governo e de gestor do Sistema Financeiro Nacional. Neste último papel, está incumbido da edição de normas e autorizações e da fiscalização das instituições financeiras.

A estrutura de fiscalização - herdada do Ministério da Fazenda e do Banco do Brasil, que a exerciam até a criação do Banco Central - estava dividida em fiscalização das operações internas (operações bancárias) e controle das operações com o exterior (operações de câmbio). Essa divisão reflete a importância que os fluxos de recursos oriundos e destinados ao exterior sempre tiveram para o equilíbrio das contas nacionais e para a economia como um todo. O Bacen tem componentes administrativos distintos, e suas ações sempre tiveram focos diferencia-

dos. Enquanto a fiscalização bancária auditava a contabilidade das instituições financeiras - conciliando as diversas rubricas e lançamentos contábeis e verificando a adequação das operações às normas - o monitoramento das operações de câmbio tinha atuação mais localizada, zelando pela legitimidade das operações cambiais (exportações, importações e transferências financeiras) e sua conformidade aos regulamentos e normas específicas. Em comum, os dois componentes tinham uma atuação prescritiva, a posteriori, pontual, pouco intensiva no tratamento de dados e apoiada fundamentalmente na presença e experiência de seu pessoal nas instituições financeiras, em inspeções e visitas. As instituições financeiras eram vistas por uma perspectiva autoritária, exercendo-se um controle repressivo sobre a sua atuação.

Esse modelo de supervisão vai se mostrar inadequado para lidar com o rápido desenvolvimento do mercado financeiro nos anos 1990. Com os avanços tecnológicos, os serviços bancários se sofisticaram, com redes de comunicação favorecendo a integração dos mercados e tornando acessíveis produtos e serviços a um número crescente de clientes. A globalização torna imperativa que essa integração ocorra numa escala planetária, abrindo as portas do mercado doméstico à concorrência. Os planos de estabilização econômica provocaram mudanças nos ganhos financeiros. O Plano Real estabelece, com o controle sobre a inflação, o fim dos ganhos inerciais, a chamada "ciranda financeira", que sustentavam instituições pouco eficientes. Nesse novo cenário, as quebras de instituições importantes como os bancos Nacional e Econômico expuseram as deficiências daquele modelo de supervisão, incapaz que foi de prevenir e atuar tempestivamente para assegurar a estabilidade do SFN.

A LAVAGEM DE DINHEIRO

Nesse cenário de crescente integração dos mercados, a corrupção torna-se um tema mundial, não mais restrito às fronteiras nacionais, na medida em que não define regras claras e onera investimentos e operações em geral. A mídia passa a noticiar insistentemente os casos de corrupção, canalizando a preocupação do cidadão comum com o destino dos recursos públicos desviados nas obras e contratações do Estado. Os governos são pressionados pelos contribuintes a tomarem medidas efetivas de combate à corrupção, que não se restringe aos negócios derivados da malversação de recursos públicos, mas mistura-se com os recursos derivados de atividades ilegais ligadas ao crime organizado, como o tráfico de drogas. A expansão desses negócios, da corrupção e da sonegação fiscal, é favorecida pelo extraordinário desenvolvimento do sistema financeiro internacional para incorporar na economia dos países recursos, bens e serviços originários ou ligados a atos ilícitos, num processo que se convencionou chamar de lavagem de dinheiro.

O termo é usado para definir o processo de colocação na economia formal de recursos oriundos de atividades ilegais, dando-lhes o aspecto de origem lícita. Diz-se que teria sido cunhado por Al Capone, que nos anos 1920 usou uma rede de lavanderias automáticas em Chicago para legalizar o dinheiro oriundo de suas atividades ilegais.

A lavagem de dinheiro é uma atividade em expansão, com desenvolvimento rápido e concentrado na última década do século XX. Estima-se que cerca de US\$500 bilhões em dinheiro "sujo" (cerca de 2% do PIB mundial) transitam anualmente na economia.

A lavagem de dinheiro se dá por diversos mecanismos, mas alguns setores da economia são mais visados, destacando-se os paraísos fiscais, as bolsas de valores, o mercado de seguros, o mercado imobiliário, as loterias e jogos, e, principalmente, devido à velocidade e abrangência que dá aos recursos "lavados", as instituições financeiras.

As preocupações mundiais com a lavagem de dinheiro e outras atividades ilegais vêm se materializando desde 1988, a partir da Convenção contra o Tráfico

Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas, assinada em Viena, na Áustria, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 154, de 26-6-1991, e especificamente no âmbito das autoridades financeiras, através da Declaração da Basiléia, de 12-12-1988, do Comitê de Supervisão Bancária. Em março de 1998, 10 anos após a Convenção de Viena, o Brasil aprova a Lei nº 9.613, tipificando a lavagem de dinheiro como crime e criando o Conselho de Controle das Atividades Financeiras (Coaf), responsável pela coordenação dos vários órgãos governamentais incumbidos da implementação de políticas voltadas para o combate a esse crime, entre eles o Banco Central.

Até 1998, o combate à lavagem de dinheiro não era atribuição específica de nenhum dos dois departamentos do Banco Central que exerciam a fiscalização, mas estava incluída implicitamente nas atividades de auditoria das instituições financeiras, função desempenhada pelo Departamento de Fiscalização (Defis), e de monitoramento das operações de câmbio, desempenhada pelo Departamento de Câmbio (Decam). As operações consideradas suspeitas no curso da fiscalização ou do monitoramento de câmbio eram investigadas independentemente por cada um desses departamentos. As práticas de cada departamento variavam, mas o foco da atividade era corrigir distorções encontradas e iniciar processo administrativo no caso de irregularidades e ilícitos, ou comunicar à instituição competente caso houvesse indícios de crime (Ministério Público Federal) ou sonegação (Secretaria da Receita Federal).

AS NOVAS DIRETRIZES PARA A FISCALIZAÇÃO EXERCIDA PELO BANCO CENTRAL DO BRASIL

Ao lado da necessidade de reformular a fiscalização bancária para dotá-la de instrumentos mais eficientes para o desempenho de suas atribuições, a globalização da economia passou a requerer novos padrões internacionais. Embora agindo de forma global, as instituições financeiras permanecem sujeitas às leis do local no qual fica sua sede. Suas subsidiárias em outros países podem ter tratamento diferente, pois estarão reguladas pelas leis locais. Acordos internacionais, ratificados pelos governos locais, permitem, em tese, a uniformização de procedimentos e critérios.

A motivação para tais acordos se deu principalmente a partir da percepção do risco sistêmico causado por instabilidades regionais, como as crises do México, da Tailândia e da Rússia, que serviram de alerta aos governos. Organismos internacionais - informais como o G-10, ou oficiais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) - têm demonstrado preocupação em orientar os países membros a adotar padrões mínimos de exigência para as instituições financeiras sediadas em suas jurisdições, e a discutir princípios que devam nortear a supervisão bancária dessas instituições. Desde 1974, através do Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia, Suíça, estabelecido pelos presidentes dos bancos centrais dos países do G-10, a cooperação internacional tomou forma, através de resoluções que têm sido adotadas por países membros, incorporando-as às suas legislações.

A adoção dos princípios da Basiléia pelo Brasil fez deslocar o enfoque da supervisão bancária da fiscalização de um período passado para a atuação prudencial, voltada para o presente e o futuro, procurando conhecer a instituição, seu mercado, oportunidades e ameaças traduzidas pelo risco de seus ativos. O principal instrumento dessa nova postura é a Inspeção Global Consolidada (IGC), que coloca simultaneamente na instituição financeira as diversas equipes que atuavam isoladamente em áreas específicas do banco, buscando sobretudo a avaliação da solidez dos recursos e do risco a que se submete a instituição.

Em relação ao problema da lavagem de dinheiro, o Brasil adotou postura mais ativa com a edição da Lei nº 9.613, de 1998. O suporte normativo dessa lei,

no âmbito do Sistema Financeiro, está formulado nas circulares nº 2.554 e nº 2.852 e na Carta-circular nº 2.826, do Bacen, todas de 1998. Além de definir o tipo penal lavagem de dinheiro, e seus crimes antecedentes, essa legislação inovou ao atribuir responsabilidade às instituições financeiras de manter controles internos capazes de detectar operações consideradas suspeitas e de denunciar tais operações ao Banco Central.

Culminando com esse processo, o Bacen cria no fim de 1999, a partir do grupo de monitoramento de câmbio do Departamento de Câmbio (Decam), um novo departamento, o Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros (Decif), incumbindo-o também do combate à lavagem de dinheiro. A fiscalização passa a atuar na avaliação dos sistemas de controle interno que garantem a adesão às normas (o *compliance*) e na investigação dos casos denunciados pelas instituições financeiras (Circular nº 2.852, do Bacen), em detrimento de uma atuação prospectiva e repressiva baseada na experiência. Atribui responsabilidade ao ente anteriormente fiscalizado, a instituição financeira, na detecção de ilícitos que ocorram em suas operações, montando um sistema de controle dos controles internos das instituições.

Ao criar o Decif, subordinado à mesma diretoria de fiscalização do antigo Defis - que passou a constituir o Departamento de Supervisão Direta (Desup) - e alterar substancialmente as atribuições dos monitores de câmbio, o Banco Central efetuou uma mudança organizacional destinada a alterar a forma de fiscalização das instituições financeiras.

ANÁLISE DA MUDANÇA

Pelos documentos que justificaram a criação do Decif (Voto da Diretoria nº 413/99), infere-se que a deliberação racional foi a forma predominante da decisão pela mudança organizacional. O fato de o desmembramento do monitoramento de câmbio ter sido sugerido por auditoria interna, em 1992 (Cota Decam de 23-9-1992, sobre a Comunicação Presi BCB nº 298/92), e proposto por consultoria externa em 1996 (BOUCINHAS & CAMPOS, 1996), demonstra a intenção estratégica de promover a mudança. A implementação dessa mudança somente anos mais tarde dessa decisão configura que outros fatores tiveram influência no processo, inclusive, para retardar sua implementação.

Assim, verifica-se que tanto as abordagens gerencial como a de processo político (WILSON, 1992) podem explicar, em diferentes aspectos, a decisão pela mudança. Entre os fatores internos estão a orientação da consultoria no projeto de modernização organizacional (BOUCINHAS & CAMPOS, 1996) e a predominância da diretoria de fiscalização sobre a diretoria de relações internacionais na disputa pelo poder no âmbito do Bacen. Essa disputa ficou evidenciada num processo ao longo de mais de uma década, em que os fatos econômicos de destaque e a postura de cada diretor frente a eles determinaram a alternância de cada área na hegemonia pelo poder.

Os fatores externos que concorreram para a mudança derivam, fundamentalmente, do processo de globalização da economia mundial. A integração dos mercados em escala global exigiu das economias dos países emergentes mudanças profundas em direção à desregulamentação e à adoção de padrões ditados pelas economias mais desenvolvidas. Um dos setores visados pelo Banco Mundial em suas análises da economia global é o sistema financeiro, para o qual preconiza, em sua política de promoção de mercados, a liberalização associada à regulamentação prudencial, que previna crises de liquidez, pois "é mais barato controlar o patrimônio líquido de um banco que monitorar cada transação" (BANCO MUNDIAL, 1997, p.73).

Assim, a adoção pelo Brasil dos Princípios Essenciais para uma Supervisão Bancária Eficaz, editados pelo Banco de Compensações Internacionais (BIS), impôs a reformulação da fiscalização bancária. A tipificação do crime de lavagem de dinheiro criou o aparato jurídico para a investigação e a penalização do uso do

sistema financeiro em atividades ilícitas, instrumentalizando a investigação com a quebra do sigilo bancário e a responsabilização da instituição financeira pela verificação das operações de seus clientes.

Dessa maneira, constata-se que os fatores que determinaram a decisão e o planejamento da mudança deram-lhe também a forma, através da imposição de padrões, que foram assimilados em seminários, congressos e treinamentos. Chama atenção que o modelo adotado consagra formas de controle que refletem a cultura das economias desenvolvidas, em contraste com os traços paternalistas da cultura local.

Embora a forma básica da estrutura não tenha sofrido, à primeira vista, alterações substanciais, uma análise dos seus componentes comprova a adoção de diversas novidades. Se o núcleo dos processos de monitoramento do Decam permaneceu, foram as novidades (avaliação de *compliance* e comunicações da Circular nº 2.852) que deram o tom da nova forma de atuação do Decif.

As características da mudança compreendem, predominantemente, o nível estratégico da organização, que reformula os principais parâmetros de sua atuação, com destaque para a sua missão e objetivos. As mudanças de estrutura e tecnologia são mais sutis, mas não menos profundas, pois compreendem a progressiva adição das estruturas de controle das instituições financeiras ao arcabouço montado internamente à organização, para a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro.

ANÁLISE DO CONTROLE

A partir da descrição de suas características, categorizou-se a organização estudada, segundo as dimensões apresentadas no modelo operacional adotado. Quando comparadas as diferenças e semelhanças, tem-se a noção do que mudou, permitindo relacioná-las aos condicionantes da mudança. Por outro lado, associando-se essas dimensões ao resultado do desempenho, é possível avaliar em que grau a mudança pode ter contribuído para o desempenho atingido. O quadro 3 apresenta os resultados encontrados nos dois momentos, para os indicadores escolhidos.

As categorias analisadas, embora adaptadas do modelo proposto por Volberda (1998), procuram estabelecer a dicotomia entre a preservação e a mudança, situando-se entre o baixo e o alto potencial de flexibilidade, entre as formas mecânica e orgânica de estrutura. Proporcionam, desse modo, uma visão comparada do posicionamento que os participantes da organização tiveram frente às circunstâncias de cada momento, e a sua reação à mudança. Analisando o conjunto dessas alterações, é possível verificar se a estrutura tomou nova forma e se novos mecanismos de controle se desenvolveram.

Quadro 3 - Comparativo entre Estruturas de Controle

Categoria analítica	Subdimensão	Indicadores	Estrutura inicial (Decam)	Estrutura final (Decif)
Estrutura	forma organizacional básica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ meios de agrupamento ▪ níveis hierárquicos ▪ funcionalização 	funcional/mercado alvo poucos alta	funcional/mercado alvo poucos alta
	forma de controle predominante	<ul style="list-style-type: none"> ▪ supervisão direta ▪ padronização ▪ especialização ▪ treinamento e educação ▪ internalização de premissas de comportamento 	alta processos: baixa baixa profissional: baixa baixa	baixa processos/saídas: alta alta profissional: baixa alta
	Centralização	<ul style="list-style-type: none"> ▪ delegação ▪ participação 	baixa alta	alta alta
	Formalização	<ul style="list-style-type: none"> ▪ detalhamento de normas e procedimentos ▪ quantidade de normas 	alta alta	alta alta
	Complexidade	<ul style="list-style-type: none"> ▪ subdivisão das tarefas (diferenciação horizontal) ✓ amplitude das tarefas ✓ complexidade das tarefas ✓ intercambialidade ▪ hierarquia (diferenciação vertical) ▪ dispersão espacial 	Ampla Complexa baixa baixa alta	Ampla Complexa baixa baixa alta
	Comunicações	<ul style="list-style-type: none"> ▪ dispositivos de contato ▪ fluxo vertical de comunicação ▪ fluxo horizontal de comunicação ▪ fluxo externo de comunicação 	influência/natural segregação segregação segregação	influência/grupo compartilhamento compartilhamento compartilhamento

- forma organizacional básica - não se alterou, provavelmente, em razão das limitações impostas pela organização Banco Central como um todo, que não prevê estruturas muito diferenciadas umas das outras no seu organograma. Embora os indicadores conduzam a classificação da forma organizacional ao tipo funcional nos dois momentos analisados, iniciativas propondo formas de trabalho em grupo e decisões colegiadas montam, de fato, uma estrutura de tipo matricial, o que demonstra flexibilidade de adequação às circunstâncias;

- forma de controle predominante - alterou-se significativamente. A supervisão direta, que predominava no Decam, cedeu espaço no Decif à padronização, à especialização, características do controle burocrático, e, em menor grau, à internalização de premissas culturais, característica do controle difuso. O treinamento e a educação não apresentaram mudança apreciável, principalmente, em virtude da falta de recursos que tem limitado essas iniciativas;
- centralização - na estrutura inicial (Decam), combinava-se uma participação relativamente alta, através das informações e sugestões reunidas de forma descentralizada, com uma baixa delegação de poder, obrigando a um trâmite muito lento nas decisões, já que fortemente centralizadas. Já no Decif, ampliou-se a participação e a delegação nas situações mais complexas, com o processo decisório colegiado. Ressalte-se que a decisão colegiada é ao mesmo tempo participativa e centralizadora, pois o poder é exercido de forma centralizada. Nas tarefas mais rotineiras, em que "as regras governam as ações dos membros organizacionais" (Hall, 1984), há maior delegação, embora os sistemas informáticos possibilitem o controle centralizado - a pseudodescentralização descrita por Burris (1989). Dessa forma, embora os indicadores apontem para um ambiente mais descentralizado no Decif, e suas características exibam uma alteração significativa em relação ao Decam, a distribuição do poder no Decif não é autônoma, restando um processo decisório ainda concentrado na sede. Classifica-se, assim, o Decam, como uma estrutura de controle centralizada;
- formalização - ampliou-se no Decif a alta formalização já observada no Decam. Esse aumento de formalização seria contraditório com a complexidade das atividades executadas, mas pode ser justificado pelo fato de que a implantação de atividades inéditas (o *compliance*, no caso) gere a necessidade de uma formalização mínima (HALL, 1984). A outra nova atividade, o monitoramento e exame das comunicações da Circular nº 2.852, por guardar características semelhantes às das atividades herdadas do Decam, teve, de fato, uma formalização mínima;
- complexidade - outra subdimensão que não apresentou, pelos indicadores analisados, diferenças entre as estruturas inicial e final. Houve, certamente, aumento na complexidade das tarefas, já que duas novas atividades, complexas, foram adicionadas às preexistentes. Mas como o conjunto inicial de atividades já dava à estrutura de controle alta complexidade, pelo modelo dicotômico adotado (padrões alto/baixo), não houve alteração de padrão;
- comunicações - esta subdimensão talvez represente a mais significativa mudança na estrutura de controle entre o Decam e o Decif. Uma das formas de manter o poder nas mãos de alguns indivíduos está na segregação das informações. É discriminatória, desestimula a criatividade e a participação daqueles que não partilham de seu fluxo. Para favorecer a eficácia da ação desenvolvida pelo novo departamento, o Decif se viu obrigado a ampliar seus dispositivos de contato, interna e externamente, e, a despeito do sigilo da informação tratada nos processos, disponibilizou, de forma compartilhada, os indícios e os resultados das investigações - além de diversas informações úteis aos trabalhos - na página do Decif na intranet (rede local). Os recursos tecnológicos possibilitaram uma aproximação entre indivíduos geograficamente dispersos, viabilizando fóruns de discussão que compensaram a redução, forçada pelo contingenciamento orçamentário, das viagens para reuniões. A ampliação do fluxo de comunicações nas direções vertical e horizontal estimulou os dispositivos de contato do grupo, e, ao mesmo tempo, garantiu a centralização do controle.

ANÁLISE DO DESEMPENHO

Os dados referentes ao desempenho foram coletados em documentos e bases de dados, conforme estivessem disponíveis. Procurou-se coletar dados que

retratasse o desempenho do grupo de monitoramento sob as duas configurações, Decam e Decif, tomando como data inicial, devido às limitações de disponibilidade de informação, o ano de 1998. Entretanto, em alguns indicadores, a data inicial da coleta pôde ser estendida a 1997. O levantamento demonstrou que:

- houve aumento do número de monitores, com redução no número total de analistas;
- houve redução do número total e médio de operações verificadas no monitoramento;
- houve redução no número de Pts instaurados para apuração de ilícitos, conjugada com uma melhoria no índice de Pts instaurados por operação verificada;
- nada se pode concluir em relação à evolução da quantidade de PAs instaurados; e
- não houve mudança de padrão em relação às quantidades de comunicações efetuadas. Quando se contabiliza o número de comunicações por período de instauração do Pt que lhe deu origem, é observada menor eficácia da nova estrutura, e padrão inalterado na mudança da antiga estrutura para a atual.

Confrontando os indicadores de desempenho antes e depois da mudança, conclui-se que ela contribuiu para uma menor eficiência, medida pela quantidade de operações verificadas no monitoramento. É sabido que esse indicador é limitado, **uma vez que não computa o trabalho de compliance**, que não é quantificável na mesma unidade de observação que o monitoramento, e que por ser uma atividade nova, não era realizado na estrutura antiga. Para essa pesquisa - que visa ressaltar as diferenças entre os enfoques adotados em cada momento -, esse indicador é adequado, evidenciando que no Decif, a atividade de monitoramento não é a principal, dividindo com as de *compliance* e rastreamento os esforços de uma equipe antes dedicada exclusivamente àquele fim.

Esse resultado está de acordo com o que se previa em função do novo enfoque dado a essa atividade. A seletividade das operações, que permita verificar com atenção aspectos ligados à lavagem de dinheiro - como análises mais detalhadas na movimentação financeira -, implica a redução do número de operações verificadas. Esse índice de produtividade acaba se refletindo na eficácia, pois, o número de Pts instaurados em função do monitoramento também se reduziu no novo departamento. O resultado está de acordo com a possibilidade de, em virtude da diminuição da amostra pesquisada - as operações de câmbio verificadas -, ter-se um menor número de Pts instaurados. Verifica-se, contudo, que a seletividade proposta pelo novo modelo foi atingida, ampliando-se a razão entre as quantidades de Pts instaurados e as operações verificadas, o que demonstra que, de uma amostra menor, porém, melhor selecionada, consegue-se extrair proporcionalmente mais indícios de irregularidades, configuradas na quantidade de Pts instaurados. Entretanto, não foi possível avaliar, em virtude da limitação descrita anteriormente, a eficácia dos Pts instaurados, que não puderam ser relacionados aos PAs abertos no período estudado.

Quanto à eficácia das ações de monitoramento, esta pode ser avaliada pela análise dos indicadores relacionados às comunicações efetuadas ao MP e à SRF. Nesse caso, surpreendentemente, a seletividade da amostra de operações verificadas e as novas metodologias empregadas não contribuíram para a melhoria desses indicadores. Ao contrário, dependendo da forma que se contabilize esses indicadores, pode-se ter como resultado uma menor eficácia. Como possíveis explicações para o fenômeno, podemos recorrer a um possível retardo temporal entre a aplicação da nova metodologia de trabalho e seus resultados, em analogia ao retardo observado por Yuchtman e Seashore (1967) entre os critérios semifinais e algumas variáveis subsidiárias no modelo de desempenho de recursos, ou alegar que a implantação dos controles internos nas instituições financeiras tenha contribuído para a redução do uso do sistema financeiro na lavagem de dinheiro, o que pode ser precipitado.

Há, no entanto, indícios de melhoria da qualidade dos controles internos implementados pelas instituições financeiras, como constata o Relatório de Atividades da Diretoria de Fiscalização (Difis) - 1995-2002:

São perceptíveis os resultados positivos dos trabalhos desenvolvidos na área de prevenção de lavagem de dinheiro. É crescente a quantidade de instituições que têm comunicado ocorrências com indícios dessa modalidade de crime, de acordo com a definição da Lei nº 9.613/98, ou reportado ausência após adequada verificação. (...) Trata-se de uma clara indicação da implantação ou aprimoramento de sistemas para detecção de ocorrências suspeitas (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2003, p.87).

CONCLUSÕES

Os resultados obtidos a partir dos dados coletados sobre a mudança nos mecanismos de controle no Banco Central do Brasil, realizada com o intuito de contribuir para melhorar o desempenho na sua atividade fim, conduzem às seguintes conclusões:

1. quanto à identificação dos critérios de desempenho organizacional para o subsistema de fiscalização das operações financeiras e cambiais do Bacen:
 - o modelo de avaliação de desempenho é predominantemente o de metas. As metas a serem atingidas não são explicitadas, não há um valor de produção a ser alcançado, mas periodicamente algum objetivo imediato, não enunciado nos objetivos gerais da organização, passa a ser perseguido.
2. quanto à caracterização da mudança do subsistema de fiscalização do Bacen:
 - a decisão da mudança foi identificada como uma deliberação racional, tendo misturado em seu planejamento elementos de natureza gerencial - como a sua previsão no projeto de modernização organizacional -, elementos de natureza política - como a predominância da Difis sobre a Diretoria de Assuntos Internacionais (Direx) - e a necessidade do Brasil estruturar um sistema de combate à lavagem de dinheiro, surgida com os acordos internacionais ratificados pelo país;
 - a forma da mudança enquadra-se em programas de amplo espectro, envolvendo a implantação de novos processos e a reengenharia de outros. A mudança envolveu elementos de natureza estratégica, ao reformular a missão e os objetivos, adequando a estes a estrutura e os processos de trabalho. Houve resistência às mudanças, mas a assimilação dos objetivos do novo departamento vem permitindo a implantação, em curto espaço de tempo, de processos complexos e de nova forma de controle.
3. quanto à caracterização da estrutura de controle anterior à mudança:
 - o foco da atuação do monitoramento de câmbio no Decam é marcar presença no mercado. O entendimento é o de que o monitoramento se vê como uma entidade externa ao mercado, sobre o qual deve exercer sua autoridade. A estrutura de controle assim construída desconhece as estruturas das instituições financeiras que constituem o mercado. A fiscalização atua sobre as operações individualizadas que compõem os esquemas financeiros, e não sobre seus procedimentos;
 - segundo o modelo de análise utilizado nesta pesquisa, a estrutura de controle apresentou, predominantemente, características das organizações mecanicistas. Embora o produto final do trabalho - análises, verificações, propostas de aplicação de penas - não permita descrever a organização como uma linha de montagem, a forma de controle predominante é a supervisão direta, impondo-se à forma indireta da tecnocracia, pela presença marcante do supervisor no acompanhamento e decisão dos trabalhos. Essa forma de controle choca-se com o tipo de atividade desenvolvida pelos monitores, que pela complexidade das

tarefas e pela natureza das informações tratadas, têm bastante participação no processo decisório. A hierarquia é, no entanto, mais forte, e caracteriza o fluxo das comunicações entre os membros da organização, segregando-as e submetendo-as ao controle vertical.

4. quanto à caracterização da estrutura de controle adotada a partir das mudanças:

- o foco da atuação do monitoramento de câmbio no Decif é "inibir e combater o uso do Sistema Financeiro Nacional para fins ilícitos". O Bacen se vê nesse modelo como auditor das instituições financeiras, numa relação mais próxima à colaboração. O monitoramento avalia seus procedimentos e faz recomendações ou solicita ajustes. Cria-se a perspectiva de maior integração com as instituições financeiras, ao conhecer e julgar as estruturas de controle. Prevalece a cultura da Difis, orientada para a prevenção e a análise das partes, visando compor a imagem do conjunto.

A estrutura de controle apresentou aspectos híbridos, com predominância da burocracia característica das organizações mecanicistas. A forma de controle direta foi substituída pela indireta, e alguma forma difusa de controle propiciada pela internalização da missão e de objetivos do novo departamento. O processo decisório apresenta-se muitas vezes de forma colegiada. São estimuladas discussões técnicas e a cooperação entre unidades distintas. A participação dos servidores no desenvolvimento de metodologias e ferramentas também é estimulada. As comunicações fazem uso dos recursos tecnológicos para viabilizar contatos entre locais distantes, e as informações são relativamente compartilhadas entre os servidores. Há uma interface com entidades externas, as instituições financeiras, que amplia a **estrutura de controle a partir do conhecimento do *modus operandi*** dos controles por elas implementados.

5. quanto às diferenças entre as estruturas de controle anterior e posterior em relação aos critérios de desempenho:

- as diferenças entre as duas estruturas foram apresentadas na análise do controle. Os critérios de desempenho evoluíram da avaliação da produtividade das equipes em relação às operações de câmbio a serem verificadas - refletindo o objetivo de demonstrar presença no mercado - para uma maior preocupação com a eficácia das ações, traduzidas nas quantidades de investigações iniciadas (Pts e PAs) e nas comunicações de ilícitos (ao MP ou à SRF) efetuadas a partir das verificações empreendidas. Num ambiente em que a eficiência geral predomina sobre a eficácia das ações, como no Decam, a estrutura de controle toma feição mais próxima do sistema fabril, mais preocupada com tempos e movimentos do que com o produto final. No Decam, a estrutura de controle visa garantir que o maior número de operações contratadas e o maior somatório dos respectivos valores sejam verificados pelas equipes de monitoramento de câmbio. A descoberta de irregularidades resulta da maior presença e da maior quantidade de contratos verificados. As atividades são descentralizadas em função das localidades de contratação das operações, e o controle é centralizado, hierarquizado e com baixo compartilhamento de informações. No Decif, ao contrário, predominam critérios de eficácia na avaliação do desempenho. A missão é "prevenir e combater o uso do Sistema Financeiro Nacional para fins ilícitos", o que se traduz na descoberta de indícios dos referidos ilícitos, contabilizados nos Pts e PAs instaurados e nas comunicações efetuadas. O sistema de controle procura estimular a inteligência necessária a esse tipo de investigação, através de um sistema de comunicações mais eficaz tecnologicamente, compartilhado e que promova o trabalho em grupo, cooperativo. Pro-

cura-se esvaziar os aspectos de produtividade, através da maior seletividade das operações a serem verificadas, ou pela automação de procedimentos, proporcionada pela informática.

6. quanto aos pontos positivos e deficiências do novo modelo organizacional:
- as principais vantagens do novo modelo são:
 - ampliação do universo pesquisado, com a incorporação das instituições financeiras à estrutura de controle do Decif;
 - manutenção do quantitativo de pessoal com a ampliação do escopo das atribuições;
 - metas e objetivos formulados de maneira mais precisa e focada, em consonância com as expectativas da sociedade, produzindo maior legitimidade interna e externa da ação empreendida, além de tornar mais visíveis as ações do Bacen nesse particular;
 - estrutura mais flexível, com melhor fluxo de comunicações interno e externo, e processo decisório mais participativo;
 - *empowerment* dos processos de trabalho, através da conjugação de um objetivo partilhado pela organização e seus colaboradores, do melhor fluxo de comunicações e do estímulo à criatividade e à participação dos servidores;
 - é adotada a prevenção no combate à lavagem de dinheiro

A principal deficiência do novo modelo está na divisão de atribuições, quanto à matéria cambial, entre departamentos de diretorias diversas, com focos de atuação distintos. Isso gera atrito na orientação às instituições financeiras e na manutenção dos contratos de câmbio, favorecendo a perda gradual da cultura de câmbio, com a redução das atividades de monitoramento no Decif e, nesse sentido, a ausência de atuação do Decec.

A resposta à principal indagação subjacente ao objetivo fundamental deste estudo, qual seja, verificar até que ponto a mudança do mecanismo de controle tradicional - baseado nas ações ou resultados e com enfoque repressivo, para um controle baseado nos procedimentos e focado na prevenção - contribuiu para melhorar o desempenho do Bacen na fiscalização contra a lavagem de dinheiro, é perturbadora, embora caibam algumas considerações sobre a formulação do problema.

Inicialmente, retifique-se no problema da pesquisa que a estrutura de controle anterior, embora aferisse o desempenho em unidades de saída ou resultados, tinha na verdade um objetivo mais difuso, menos focado nesses resultados do que estimado a princípio. Essa observação, derivada da própria pesquisa, é relevante à medida que desfaz uma associação automática que se pretenda estabelecer entre o pretense foco nos resultados que a estrutura anterior teria e a queda nesses resultados que a pesquisa constatou. A pesquisa demonstrou que os resultados, em termos de eficácia na investigação de ilícitos, não eram o objetivo principal da estrutura anterior. Assim, a mudança de objetivos poderia, na verdade, ter contribuído para a melhoria desses indicadores, pois, na nova estrutura, eles passaram a ser relevantes.

A explicação mais plausível para a retração observada nos indicadores de desempenho está ligada ao processo de mudanças que se implementou. As profundas alterações pelas quais a equipe passou, configurando a mudança como um programa radical de transformações, incluíam os aspectos estratégicos, estruturais, tecnológicos, culturais, humanos e políticos destacados anteriormente. A absorção desses novos paradigmas, incluindo novos processos de trabalho, não se faz sem contradições internas. O processo de legitimação da nova forma de trabalho, diferentemente da implantação de um programa de mudanças como o estudado, é paulatino, incremental; pois, envolve a reinterpretção crítica da realidade pelo indivíduo (MOTTA, 1997).

Uma resistência à mudança se fez sentir nos primeiros momentos da criação do Decif. Especialmente nas regionais, que vinham de um processo traumático de reorganização administrativa, que lhes cortara traços de identidade - o *status* de delegacia regional, com autonomia administrativa - e impusera movimentações

indesejadas de local de trabalho, a mudança era vista com reservas. Uma das contradições mais evidentes, que permanece latente até hoje, provocando o questionamento dos servidores e conflitos entre os departamentos, é a manutenção da atividade de monitoramento de câmbio fora da influência da área a quem compete regular e normatizar a matéria cambial, o Decec. Com a percepção de que o conhecimento, a cultura consolidada por anos de atividade, poderia ser perdido pela falta de compreensão dos novos dirigentes da importância do papel orientador do mercado que o monitoramento de câmbio detinha, os próprios servidores se desdobraram na manutenção do serviço a que estavam acostumados, enquanto aguardavam melhor definição das atribuições por parte das unidades centrais.

Isso talvez explique a manutenção, no primeiro ano de atividades do Decif, (em 2000), do mesmo padrão observado no Decam em relação às operações verificadas, aos Pts instaurados e às comunicações ao MP e à SRF efetuadas naquele exercício. Naquele mesmo ano, ainda timidamente, são adotados os novos procedimentos – a avaliação de *compliance* e as verificações das comunicações da Circular nº 2.852. A assimilação da metodologia do *compliance* se faz através da participação de funcionários, deslocados de sua regional, nos primeiros trabalhos, realizados em São Paulo e Brasília. A multiplicação desses conhecimentos se dará nos anos seguintes, de forma lenta, pois, compartilhada com o grande trabalho desenvolvido em 2001, com a descoberta de importantes esquemas de lavagem de dinheiro, a partir de denúncias efetuadas pelas instituições nas comunicações da Circular nº 2.852.

Esses esforços, contando com muita troca de informações entre as unidades regionais e a sede, serviram para semear um novo traço de identidade entre os componentes do Decif. A missão do novo departamento foi legitimada, com o reconhecimento da relevância do trabalho, traduzida no sucesso das investigações e na eficácia dos instrumentos utilizados. Esse sucesso foi em grande parte decorrente das comunicações selecionadas, conjugadas com o compartilhamento das informações, através dos recursos tecnológicos e do diálogo constante entre as unidades.

A legitimação da nova estrutura de controle e do novo processo de trabalho redirecionou os esforços dos monitores, que passaram a dedicar menos tempo às verificações de operações de câmbio e mais tempo às novas atividades. Esse momento parece ter coincidido com a consolidação das atividades de *compliance*, em 2001 e 2002, e com a queda nos indicadores de desempenho, aliado à prática da maior seletividade nas verificações.

Aceitando-se essa explicação, conclui-se que a mudança não contribuiu para a melhoria do desempenho da organização estudada, mas foi decisiva na adequação tempestiva da organização Banco Central às expectativas da sociedade, numa questão sensível como a do combate à criminalidade e à corrupção.

De acordo com uma visão institucionalista das organizações, isso não é coisa desprezível: "Organizações que incorporam elementos de racionalidade socialmente legitimadas em suas estruturas formais, maximizam sua legitimidade e aumentam seus recursos e capacidades de sobrevivência" (MEYER e ROWAN, 1977, p.352). Nessa abordagem, configura-se que a mudança atendeu preferencialmente a mecanismos isomórficos com o ambiente institucional, em contraste com os ganhos de produtividade e eficácia do ambiente técnico, que o novo processo de trabalho e a nova forma de controle poderiam propiciar.

Assim, fica a indagação: há condições de se retomar o padrão de eficácia observado na estrutura anterior? Ou a nova estrutura, embora desenhada para atuar com mais eficácia em relação à prevenção e ao combate à lavagem de dinheiro, está limitada, em função do quantitativo de pessoal e das novas atividades, à manutenção dos atuais padrões de eficácia? A resposta a essas questões passa pela adequação de pessoal, e é uma das recomendações que se oferece à administração do Bacen.

A explicação alternativa proposta na avaliação do desempenho, de que a implantação dos controles internos pelas instituições financeiras tenha reduzido o

uso do sistema financeiro para a lavagem de dinheiro, foi rejeitada por considerar-se que o estágio da implantação dos citados mecanismos é ainda incipiente para que se tenha produzido tais resultados, ainda que não deve ser descartada a sua ocorrência num futuro próximo. A investigação da relação entre a implantação dessa metodologia e a utilização do sistema financeiro para a lavagem de dinheiro é sugerida como uma pesquisa futura, bem como seus efeitos na determinação dos indicadores de desempenho do Decif, pois é razoável imaginar que no futuro a eficácia do combate à lavagem de dinheiro seja medida pela redução de alguns indicadores utilizados nesta pesquisa como positivamente relacionados com a eficácia atual. Nesse caso, sugere-se a utilização do modelo de contradição (HALL, 1984) para avaliação do desempenho.

REFERÊNCIAS

- BANCO CENTRAL (Brasil). **Relatório de atividades 1995-2002**. Bacen/Difis, 2003.
- BANCO MUNDIAL. O Estado num mundo em transformação. In: **Promoção dos mercados**: liberalização, regulamentação e política industrial. Washington, 1997.
- BOUCINHAS & CAMPOS CONSULTORES S/C LTDA. **Modernização organizacional do Banco Central do Brasil**: realização de estudos e apresentação de propostas de modernização organizacional - relatório final (recomendação) - estrutura organizacional. Brasília: Bacen, 1996.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.
- BURRIS, B. H. Technocratic organization and control. **Organization Studies**, v.10, n.1, p.1-22, 1989.
- CARVALHO, C. A. P. de. El control organizativo em las organizaciones gubernamentales: um estudio de la realidad española. **Revista de Administração Contemporânea**, v.3, n.3, p.37-56, 1999.
- CORVELLEC, H. **Stories of achievement**: narrative features of organizational performance. London: Transaction Publishers, 1997.
- ETZIONI, A. **Modern organizations**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1964.
- FLYNN, N. **Public sector management**. London: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- HALL, R. H. **Organizações**: estruturas e processos. 3.ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1984.
- HANNAN, M. T.; FREEMAN, J. H. Obstacles to comparative studies. In: GOODMAN, P. S.; PENNING, J. (Ed.) **New perspectives on organizational effectiveness**. San Francisco: Jossey-Bass, 1977.
- LANE, J.-E. **The public sector**: concepts, models and approaches. London: Sage, 1993.
- MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, n.83, p.340-363, 1977.
- MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes**: estruturas em cinco configurações. S.Paulo: Atlas, 1995.
- MORGAN, G. **Images of organizations**. Beverly Hills: Sage, 1986.
- MOTTA, P. R. **Transformação organizacional**: a teoria e a prática de inovar. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.

PENNINGS, J.; GOODMAN, P. S. Toward a workable framework. In: GOODMAN, P. S.; PENNINGS, J. (Ed.). **New perspectives on organizational effectiveness**. San Francisco: Jossey-Bass, 1977.

PÉREZ VILARIÑO, J.; SCHOENHERR, R. A. Racionalidad y control en las organizaciones complejas. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, v.39, p. 119-139, 1987.

PERROW, C. **Complex organizations**: a critical essay. New York: McGraw Hill, 1986.

RANSON, S.; HINNINGS, B.; GREENWOOD, R. The structuring of organizational structures. **Administrative Science Quarterly**, v.25, n.1, p.1-17, 1980.

ROSEN, M.; BAROUDI, J. Computer-based technology and the emergence of new forms of managerial control In: STURDY, A.; KNIGHTS, D.; WILLMOTT, H. (Ed.) **Skill and consent**: contemporary studies in the labour process. London: Routledge, 1992.

SILVA, R. C. Les nouveaux mécanismes du contrôle organisationnel. **Cadernos Ebape.br**, Rio de Janeiro, v.1, n.2, 2003a. Disponível em: <www.ebape.fgv.br/cadernosebape>.

_____. Poder invisível, formas de controle e gestão da qualidade total: o caso da Sierúrgica Riograndense. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003b.

TANNEMBAUM, A. S. **Control in organizations**. New York: McGraw-Hill, 1968.

VOLBERDA, H. **Building the flexible firm**: how to remain competitive. New York: Oxford University Press, 1998.

WILSON, D. C. **A strategy of change**: concepts and controversies in the management of change. London: Routledge, 1992.

YUCHTMAN, E.; SEASHORE, S. A system resource approach to organizational effectiveness. **American Sociological Review**, v. 32, n.6, 1967.

ZEY-FERRELL, M. **Dimensions of organizations**: environment, context, structure, process and performance. California: Goodyear Publishing Company, 1979.