



UNIVERSIDADE SALVADOR
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA

OTÁVIO DE CASTRO ALCÂNTARA JÚNIOR

**MUDANÇA ORGANIZACIONAL EM UM SISTEMA COMPLEXO: AS
LIÇÕES DO CASO DA INCORPORAÇÃO DO BNH PELA CEF**

Salvador
2006

OTÁVIO DE CASTRO ALCÂNTARA JÚNIOR

**MUDANÇA ORGANIZACIONAL EM UM SISTEMA COMPLEXO:
AS LIÇÕES DO CASO DA INCORPORAÇÃO DO BNH PELA CEF**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em
Administração Estratégica, Universidade Salvador
– UNIFACS, como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Élvia Mírian Cavalcanti
Fadul

**Salvador
2006**

FICHA CATALOGRÁFICA

(Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade Salvador - UNIFACS)

Alcântara Júnior, Otávio de Castro

Mudança organizacional em um sistema complexo: as lições do caso da incorporação do BNH pela CEF / Otávio de Castro Alcântara Júnior. - 2006.

88 f. : il.

Dissertação (mestrado) - Universidade Salvador – UNIFACS. Mestrado em Administração Estratégica, 2006.

Orientador: Prof. Dra. Élvia Mirian Cavalcanti Fadul.

1. Mudança organizacional. 2. Empresas – Aquisição. 3 .
Empresa – Fusão e incorporação. I. Fadul, Élvia Mirian Cavalcanti, orient. II. Título.

CDD: 658.4012

TERMO DE APROVAÇÃO

OTÁVIO DE CASTRO ALCÂNTARA JÚNIOR

MUDANÇA ORGANIZACIONAL EM UM SISTEMA COMPLEXO: AS LIÇÕES DO CASO DA INCORPORAÇÃO DO BNH PELA CEF

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em
Administração Estratégica, Universidade Salvador – UNIFACS, pela seguinte banca
examinadora.

Élvia Mirian Cavalcanti Fadul – Orientadora _____

Doutora em Urbanisme Et Aménagement, Université Paris XII

Universidade Salvador – UNIFACS

Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva _____

Doutora em Administração, Universidade Federal da Bahia - UFBA

Universidade Salvador – UNIFACS

José Moura Pinheiro _____

Doutor em Comunicação e Cultura Contemporânea, Universidade Federal da Bahia -

UFBA

Universidade Federal da Bahia - UFBA

Salvador, 18 de dezembro de 2006.

RESUMO

ALCÂNTARA JR., Otávio de Castro. Mudança organizacional em um sistema complexo: as lições do caso da incorporação do Banco Nacional de Habitação pela Caixa Econômica Federal. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Salvador, Salvador. 2006

O presente estudo busca avaliar os impactos da absorção do Banco Nacional da Habitação (BNH) pela Caixa Econômica Federal (CEF) em 1986, com ênfase em aspectos da estrutura, tratando das origens das organizações envolvidas, do contexto em que ocorreu o fenômeno, das mudanças estruturais, de objetivos e finalidades ocorridas na Caixa Econômica Federal desde 1986, bem como do impacto gerado pela mudança sobre os empregados remanescentes do BNH. Tratando-se de estudo de caso de natureza qualitativa, utiliza, para isso, levantamentos bibliográficos, documentais e entrevistas. Os resultados demonstram que os objetivos e finalidades desempenhados anteriormente pelo BNH, na esfera de habitação e desenvolvimento urbano e que, com a sua extinção, passaram a ser desempenhados pela CEF, mantiveram as características gerais do que era praticado no BNH, mas com uma grande evolução nos programas praticados, inclusive com a geração de outros programas e com uma maior conexão dos recursos a serem aplicados no setor com as fontes de recursos, demonstrando que, mesmo com as diferenças existentes entre as organizações antes da absorção do BNH pela CEF, foi possível manter a expertise, e até desenvolvê-la. Espera-se que o estudo ajude nas discussões acerca de processos como os de absorção, aquisição e fusão de organizações no que refere à estrutura e papéis das organizações.

Palavras chave: Mudança organizacional; União e absorção de empresas; Caixa Econômica Federal.

ABSTRACT

ALCÂNTARA JR., Otávio de Castro. Organizational change in a complex system: Lessons about the event of the incorporation of the National Habitation Bank by the Federal Caixa Econômica. 2006. Dissertation (Master Degree in Business Administration) – Salvador University, Salvador.

The present study examines the impacts of the union of the National Habitation Bank with the Federal Caixa Econômica in 1986, emphasizing structural aspects, dealing with the origin of the organizations involved, the context in which it happened, the structural changes, the objectives and the purposes that have been aimed by the Federal Caixa Econômica since 1986, as well as the impact produced by the change over the remaining employees from the National Habitation Bank. The method used was based on the qualitative approach, and the investigative technique was centered on case studies in which biographic data, documental study and interviews are used. The results show that the objectives and purposes performed by the National Habitation Bank, in the scope of habitation and urban development that, with its extinction, started to be carried out by the Federal Caixa Econômica, kept the general characteristics of what was executed by National Habitation Bank, but with a great evolution of the programs used, with the generation of new programs and with a bigger connection of the resources to be applied in the sector with the sources of funds, proving that even with the differences existents between the two organizations before the union of the National Habitation Bank and the Federal Caixa Econômica, it was possible to keep the know-how, and even develop it. We hope that this study can help the discussions about processes like the ones of absorption, acquisition and union of organizations in what refers to structure and roles of the organizations.

Key-works: absorption and union of organizations; organizational change.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Paradigmas de Mudança Organizacional	22
Quadro 2 - Perspectivas de análise organizacional	25
Quadro 3 – Objetivos e Finalidades do BNH e da CEF antes da Absorção	59
Quadro 4 – Redistribuição dos Objetivos e Finalidades do BNH	61
Quadro 5 – Objetivos e Finalidades da CEF em 1989	62

LISTA DE SIGLAS

BACEN	Banco Central do Brasil
BNH	Banco Nacional da Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
COHAB	Companhia de habitação
FAS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FCP	Fundação da Casa Popular
FCVS	Fundo de Compensação das Variações Salariais
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PES	Plano de Equivalência Salarial
PIS	Programa de Integração Social
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento Básico
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança em Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFS	Sistema Financeiro do Saneamento

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1	AQUISIÇÕES, FUSÕES E ABSORÇÕES DE ORGANIZAÇÕES	19
2.2	MUDANÇAS NAS ORGANIZAÇÕES E ESTRUTURA	21
2.2.1	Mudanças e Satisfação no trabalho	28
2.2.2	Mudanças e Cultura	32
2.2.3	Mudanças e Conflitos	38
3	CONTEXTUALIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES BNH E CEF	40
3.1	ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA ÁREA HABITACIONAL	40
3.2	O BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO	43
3.3	A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	50
4	ESTUDOS E COMPARAÇÕES	57
4.1	OBJETIVOS E FINALIDADES	57
4.2	A VERSÃO DAS PESSOAS	68
5	CONCLUSÕES	75
	REFERÊNCIAS	79
	APÊNDICE: Roteiro para entrevista semi-estruturada	84

1 INTRODUÇÃO

O mundo assistiu desde a última década do século XX, e ainda assiste nos dias atuais, a grandes mudanças no contexto das organizações, sejam elas públicas ou privadas. Isso pode ser atribuído em parte à globalização da economia e às conseqüências que ela trouxe, além da própria deficiência do Estado, que tornou necessária a redefinição do seu papel.

No Brasil, visando à adequação ao novo cenário de transformações mundiais, muitas das grandes organizações privadas realizaram processos de fusões e aquisições de empresas, nos diversos setores, em especial no financeiro, com o temor da concorrência de grandes grupos internacionais, além da mudança de cenário com a queda vertiginosa da inflação.

No setor público brasileiro, muitas organizações também sofreram mudanças administrativas e estruturais a partir de 1980, com as constantes reformas por quais passaram a cada novo governo que assumia, inclusive no âmbito das empresas estatais, em que ocorreram grandes reestruturações.

As mudanças ocorridas em tal ambiente organizacional tiveram diversos efeitos sobre essas organizações e sobre as pessoas que as compunham, no que se refere à cultura organizacional, estrutura, atribuições, áreas de atuação, gestão de pessoas. Tudo isso as tornaram objetos de estudo de interessados nessas diversas áreas temáticas, em como as organizações reagem a essas mudanças organizacionais, bem como do efeito das mudanças sobre os diferentes atores desses processos.

Constitui-se de grande relevância a análise dessas mudanças ocorridas no mundo organizacional e suas conseqüências, visando conhecer o processo histórico que gerou essas mudanças, os efeitos sobre as organizações envolvidas, os resultados práticos desse fenômeno no que se refere a papéis, missões, programas desempenhados, considerando as pessoas como parte ativa do processo.

No sentido exposto, através da perspectiva estrutural, o presente estudo se propõe à análise do caso do Banco Nacional da Habitação – (BNH) – e Caixa Econômica Federal – (CEF), ocorrido a partir do ano de 1986 com a extinção do BNH, e absorção deste pela CEF, no que se refere a todas as suas funções e todo o seu quadro de pessoal, permitindo uma análise das conseqüências do fenômeno no longo prazo.

A visão que as pessoas tiveram desse processo, em especial as originárias do BNH, também se reveste de grande importância, pois permite esclarecer pontos que não se restringem apenas a documentos, mas à percepção humana do fenômeno estudado.

As fusões, aquisições e absorções de organizações são freqüentes no mundo organizacional, e o estudo de situações similares é uma forma de aprofundarmos os conhecimentos sobre tais fenômenos com objetivo de estabelecimento de raciocínios que permitam um maior entendimento de situações de mudança semelhantes.

As mudanças ocorridas com a absorção de BNH pela CEF, além de causarem grande impacto na estrutura e na organização da CEF, pelas novas funções que esta passa a desempenhar, levaram a grandes impactos sobre as pessoas, sobretudo, por todo pessoal oriundo do BNH que é incorporado pela CEF, e que traz consigo uma cultura própria e certamente peculiar e, do mesmo modo, sobre a organização Caixa Econômica Federal.

Frise-se aqui que, ao se pesquisar este processo de absorção complexo, envolvendo duas organizações públicas, o da absorção do BNH pela CEF, supõe-se que há equivalência de tal fenômeno com os processos de fusão de empresas privadas, no que se refere às mudanças internas geradas que podem ou não alterar o papel desempenhado pelas instituições antes do processo de fusão, aquisição ou absorção. Papéis esses que podem ser mantidos, ampliados ou até perdidos ao longo do tempo, o que pode sinalizar para um sucesso ou fracasso do processo.

De grande relevância também é a análise de tais fenômenos e suas conseqüências na visão das pessoas neles envolvidas, como no caso em estudo, em relação às pessoas que eram do BNH e passaram à CEF, pois permite os esclarecimentos de aspectos não revelados apenas nos estudos de documentos organizacionais.

Dessa forma indaga-se: Que conseqüências o processo de absorção do BNH pela CEF teve sobre a estrutura, objetivos e finalidades da CEF?

O objetivo geral do trabalho, portanto, é analisar o processo de mudança organizacional por qual passou a CEF com a absorção do BNH e os impactos desse processo sobre a CEF, no que se refere a sua estrutura, seus objetivos e finalidades.

Para se chegar ao objetivo geral, foram levantados os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar, descrever e comparar ao longo do tempo os efeitos da fusão do BNH com a CEF sobre seus objetivos, finalidades e programas relacionados à habitação e ao desenvolvimento urbano;
- b) Identificar a atuação do BNH no momento anterior à sua extinção e descrever a atuação da CEF a partir da incorporação do BNH;
- c) Analisar os efeitos do processo em questão sobre as pessoas originárias do BNH no que se refere a suas versões sobre o fenômeno.

O estudo dos processos de fusão, incorporação ou aquisição de uma organização por outra é de grande importância para o entendimento dos processos de mudança por quais passam as organizações em seus vários aspectos, especialmente referente ao período que se segue às situações de tal magnitude.

De grande importância também é o estudo dos efeitos de um processo de absorção de uma organização sobre as atribuições antes desempenhadas pela organização originária, especialmente quando se trata de um papel de grande relevância social e econômica, como o relacionado ao desenvolvimento urbano, constituindo-se, nesse aspecto, a abordagem do presente trabalho.

É possível, segundo Demo (2000, p. 170), fazer-se um trabalho científico apenas com base teórica, ao que chama “pesquisa bibliográfica”, embora admita que o meio acadêmico prefira trabalhos que lidem com dados em sentido formal ou que se refiram às práticas observáveis ou manipuláveis, os empíricos. Há ainda os estudos que contêm produção primária de dados

provenientes de discursos, textos, depoimentos, representações sociais.

O presente trabalho se utilizou de fontes secundárias de estudo, das pesquisas bibliográficas acerca da atuação do Brasil no setor habitacional e das características da política de habitação ao longo dos anos, de forma a contextualizar o estudo e apreender as motivações para o funcionamento das duas instituições envolvidas e para as mudanças que, posteriormente, advieram.

Também foram utilizados, como fontes secundárias de pesquisa, documentos, discursos e textos da época, com a finalidade de apreender o cenário existente no momento imediatamente anterior à extinção do BNH e nos que se seguiram ao fato. A essas fontes secundárias se somaram, como fontes primárias, as entrevistas semi-estruturadas aplicadas aos empregados da CEF oriundos do BNH, conforme proposto por Fleury (1996, p. 25).

Os depoimentos foram colhidos, visando confirmar as informações obtidas nas demais fontes, além de obter opiniões acerca da forma de integração ocorrida no desenrolar do fenômeno e sobre as finalidades da CEF e sobre seus objetivos individuais.

O trabalho traz semelhanças à modalidade de pesquisa não-experimental, também conhecida por *ex post facto*, que é caracterizada por lidar com variáveis não manipuláveis, pois essas chegam ao pesquisador já feitas, embora isso não tire o mérito ou a importância dessa modalidade de pesquisa, que aborda comumente assuntos relacionados à classe social, sexo, inteligência, preconceito, autoritarismo, ansiedade, aptidão, realização, valores, dentre outros (KERLINGER, 1980, p. 130-133).

Por outro lado, tem-se, no estudo de caso, uma outra estratégia de pesquisa, caracterizada por um estudo profundo e exaustivo acerca de um ou de poucos objetos, de forma a permitir um amplo e detalhado conhecimento (GIL, 1991, p. 58-60).

Nesse sentido, a presente pesquisa pode também ser caracterizada por um estudo de caso que visa analisar o processo de absorção do BNH pela CEF e suas conseqüências.

O universo pesquisado incluiu empregados da Caixa Econômica Federal provenientes do extinto BNH, ainda na ativa, resultando em uma população de 3.100 (três mil e cem) pessoas,

sendo que desse total, temos 1.336 trabalhando no subsistema negocial, 1.367 no subsistema logístico e 397 no subsistema central.

Para a busca dos dados primários através das entrevistas, o estudo utilizou amostra não probabilística, já que os entrevistados foram obtidos em função da acessibilidade dos empregados da CEF oriundos do BNH e residentes em Salvador.

Foram entrevistadas onze pessoas, das quais cinco trabalham na área negocial, ou seja, áreas voltadas diretamente para o negócio da instituição de fornecer produtos e serviços financeiros, e seis em áreas do subsistema logístico ou central, que são as áreas encarregadas de atividades-meio, como logística, auditoria, planejamento.

Através dessas fontes primárias ou secundárias, pesquisaram-se aspectos das mudanças causadas pelo processo de absorção do BNH pela CEF, no que se refere à natureza da mudança, conforme preconiza Wood (1995, p. 190), especificamente aos organogramas, funções, tarefas, aspectos estratégicos, valores, além de aspectos ligados à relação da organização com o ambiente, ou seja, fatores que provocaram as mudanças, e aspectos relacionados à forma de implementação se coercitiva, reeducativa ou racional.

Os dados coletados através das pesquisas bibliográficas e documentais, conforme proposto por Vergara (2000, p. 54) e Gil (1991, p. 63 e 82), foram utilizados para recuperar historicamente a atuação do Estado brasileiro na área habitacional anterior à existência do BNH, visando apreender características das organizações e conhecer em que contexto foram criadas e com quais finalidades, além de verificar quais as mudanças significativas ocorridas nas organizações, focando-se, prioritariamente, no processo de absorção do BNH pela CEF, no que se refere a aspectos estruturais e humanos.

As pesquisas documentais e as de fontes secundárias serviram ainda para identificação dos motivadores para a extinção do BNH e para a sua absorção pela CEF, assim como para verificar a forma de implementação da mudança (MOTTA, 2001, p. 75-85) e a evolução dos objetivos e finalidades ao longo do tempo.

A análise dos organogramas, estatutos e de outros documentos permitiu a comparação entre as estruturas existentes antes da extinção do BNH e a evolução da estrutura da CEF no que se

refere aos objetivos e finalidades originários do BNH.

Já as entrevistas por pauta foram aplicadas com a exploração de pontos definidos, conforme Vergara (2000, p. 55), em pessoas que vivenciaram o processo de extinção do BNH, visando analisar o desenrolar do processo de integração do pessoal do BNH com o da CEF, sob o aspecto de estrutura organizacional, além de analisar a influência do fenômeno sobre a vida profissional das pessoas, capturar as suas visões acerca do processo e identificar o tipo de mudança por que passaram as organizações com o processo de absorção do BNH pela CEF, no que se refere ao ambiente e à forma de implementação, conforme Wood (1995, p. 190).

Outros aspectos buscados nas entrevistas se referem à identificação da forma de socialização dos empregados do BNH ao chegarem à CEF: se houve estímulo à alteração de valores, crenças, hábitos e outros aspectos da cultura organizacional e de que forma isso foi efetivado, se foi o caso, tudo conforme preconiza Motta (2001, p. 75-85), além de aspectos relativos à existência de barreiras à mudança ocorrida à época e quanto à ocorrência de conflitos.

Por meio das entrevistas, também foram abordados fatores ligados aos objetivos individuais dos empregados oriundos do BNH: como foram afetados por todo o processo em análise e como esse processo de mudança influenciou na vida profissional dessas pessoas.

Para verificar como foram afetados os objetivos individuais dos empregados oriundos do BNH, foram feitos questionamentos quanto aos graus de satisfação dos empregados originários do BNH na atualidade, com base no modelo de Walton (1975), para em seguida levar os entrevistados a comentarem esses indicadores na época anterior à absorção do BNH pela CEF.

As entrevistas ainda visaram conhecer o ambiente organizacional em que se deu a absorção do BNH pela CEF: a visão das pessoas sobre as motivações para a extinção do BNH, verificar se ocorreram conflitos no momento inicial da absorção da BNH, além de conhecer a visão dos empregados oriundos do BNH a respeito da execução dos objetivos oriundos do BNH pela CEF.

Os dados obtidos com as entrevistas foram tabulados e foram feitas análises dos resultados obtidos. Análises essas que visavam verificar os efeitos da fusão das instituições sobre as

peessoas oriundas do BNH, e assimilar a visão que tiveram do processo.

A estratégia utilizada na pesquisa, o estudo de caso, embora tenha como principal limitador a impossibilidade de generalização dos resultados obtidos, posto que esses se referem a apenas um objeto de pesquisa específico, mas a sua utilização permite um conhecimento aprofundado do tema e alimenta futuras discussões.

O trabalho pode ser de interesse de estudiosos de processos de fusões e aquisições organizacionais, estudiosos de organizações públicas, das mudanças organizacionais de forma geral, para profissionais interessados no estudo da evolução da atuação do Estado no setor habitacional brasileiro.

Este estudo estrutura-se em cinco capítulos. O primeiro capítulo contém a introdução, contempla a definição do problema objeto do estudo, o esclarecimento do objetivo geral do trabalho, dos objetivos específicos, dos procedimentos metodológicos adotados, além de uma abordagem acerca da importância do trabalho.

O segundo capítulo contempla uma breve revisão de literatura com abordagens sobre as mudanças nas organizações, seus efeitos sobre a satisfação das pessoas no trabalho, sobre a cultura organizacional, de grande relevância na implementação de processos de fusão e nas suas análises, contendo ainda uma abordagem acerca de conflitos em organizações.

O terceiro capítulo contextualiza as organizações pesquisadas, contendo o histórico do surgimento do BNH e da CEF e a narração do fenômeno de extinção do BNH e sua absorção pela CEF, suas motivações, conseqüências, receptividade por parte dos empregados e da sociedade em geral.

No quarto capítulo, foram apresentados os estudos e comparações das estruturas, em especial dos objetivos e finalidades, no que se refere aos programas de habitação e desenvolvimento urbano existentes desde a extinção do BNH até os dias atuais, além de conter a descrição e análise dos dados levantados na pesquisa junto aos empregados oriundos do BNH.

O quinto capítulo contém as conclusões acerca da análise do processo de mudança organizacional por qual passou a CEF com a absorção do BNH e os impactos desse processo

sobre a CEF no que se refere a seus objetivos e finalidades e sobre as pessoas envolvidas no processo originárias do BNH.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico ou revisão de literatura é de fundamental importância para dar suporte a um trabalho científico, buscando-se para tal, fundamentos teóricos disponíveis que permitam o entendimento do fenômeno em estudo, conforme sugere Demo (2000, p. 164).

Para tal, no presente trabalho, buscaram-se abordagens de mudança nas organizações, utilizando-se Wood (1995), que diferencia a mudança nos mais variados aspectos, permitindo verificar quais desses aspectos seriam analisados na pesquisa.

Utilizou-se, ainda, o presente trabalho das naturezas de análise identificadas por Motta (2001), que se referem a paradigmas existentes para estudos organizacionais. Do mesmo autor foram adotados os modelos conceituais de organizações e as suas formas e instrumentos de mudança, fundamentais para o presente estudo, especialmente os relacionados a estrutura, gestão de pessoas e cultura organizacional.

Para embasamento teórico das fusões e aquisições de organizações, nas suas diversas formas, o presente estudo utilizou Barros (2003), permitindo conhecer diversas conceituações de combinações estratégicas entre empresas.

Afunilando mais o estudo, foi utilizada, no presente trabalho, a abordagem de Richers (1981) sobre a área de análise da estrutura e os fatores que interferem na sua configuração em sua relação com o ambiente em que está contida.

O referencial teórico abordou o tema satisfação no trabalho, já que o trabalho menciona o efeito do fenômeno em estudo sobre a vida das pessoas oriundas do BNH, utilizando-se, para isso, de conceitos e significados do trabalho de Castel (1998), além de uma rápida abordagem acerca da evolução da organização do trabalho, utilizando autores como Reed (1999), Wahrlich (1986), além de Cleg e Hardy (1999).

A abordagem da satisfação no trabalho se baseia também em Robbins (2002), que busca conceituar o tema, além de Fernandes (1986), que traz o conceito de qualidade de vida no

trabalho, e Bom Sucesso (1997), que também aborda a mesma temática.

O trabalho buscou referências sobre a temática cultura organizacional, por sua relevância para o estudo de fusões, aquisições ou absorções de organizações, partindo de uma conceituação mais genérica de cultura de Laraia para uma abordagem específica de cultura organizacional. Utilizou, também, conceitos de Morgan (1996), Robbins (2002), e de colocações de Fleury (1996), Aidar (1995) e Martin e Frost (2001), estes últimos com um mapeamento do estudo do tema; contendo ainda o estudo dos aspectos positivos e negativos da cultura organizacional, na visão de Robbins (2002).

Sobre cultura organizacional e mudanças, o presente estudo se utilizou ainda de Rossini, Crubellate e Mendes (2001) através de um estudo de caso de fusão de bancos ocorrido no Brasil, com o objetivo de estabelecer uma base para a abordagem do tema fusão de organizações, que entendemos serem equivalentes a processos de absorção entre organizações, para fins de estudo, como o atual abordado entre o BNH e a CEF.

Já o tema conflito organizacional se justifica em função de, freqüentemente, os conflitos serem causadores ou conseqüências de mudanças, sendo o referencial estruturado em Nadler, Hackman e Lawler (1983), demonstrando como ocorrem os conflitos, em que condições, que sentimentos provocam, além da abordagem de Bom Sucesso (1997) sobre o mesmo tema.

2.1 AQUISIÇÕES, FUSÕES E ABSORÇÕES DE ORGANIZAÇÕES

O final do século XX e início do XXI têm sido marcados por um grande aumento da velocidade das mudanças no ambiente organizacional, o que pode ser atribuído à globalização da economia, ao acirramento da concorrência entre as empresas e à própria deficiência do Estado com a necessidade da redefinição do seu papel.

Essa redefinição do papel do Estado se deu pelas pressões que sofreu para mudanças já que perdera poder, sobretudo em relação aos chamados capitais transnacionais, que passam a exercer grande influência sobre as economias locais (GETE, 2001, p. 7-8).

Desde o início da abertura econômica por que passou o Brasil a partir de 1990, com o

chamado “Plano Collor”, quando o país saiu de uma economia repleta de barreiras do todo o tipo até o nível de liberalização econômica que temos hoje, o país passou por diversas reformas conectando-se ao mundo globalizado, tudo isso alimentado da grande evolução tecnológica por que passou o mundo desde então.

Todas as mudanças em relação à globalização e de natureza tecnológica tiveram grande impacto sobre as organizações. Elas se viram obrigadas a estabelecer novos posicionamentos competitivos, nas mais diversas formas, como fusões, aquisições, *joint ventures*, parcerias, alianças estratégicas, através das quais se busca a sobrevivência e aumento da lucratividade no mundo empresarial.

As parcerias se constituem em um acordo cooperativo entre duas ou mais organizações não concorrentes, como fornecedores ou clientes. Já as alianças se diferenciam das parcerias por serem feitas entre concorrentes, embora ambas visem ações para o alcance de objetivos estratégicos comuns (BARROS, 2003, p. 18).

A *joint venture* se dá quando duas ou mais empresas criam uma nova organização, formalmente separada das demais, com governança, força de trabalho, procedimentos e cultura própria. Difere de fusão, que consiste na combinação de duas ou mais empresas que dão origem a uma nova empresa legalmente constituída, em tese, sem a predominância de nenhuma das empresas existentes anteriormente. Existe, ainda, de forma conceitual, a aquisição, quando uma das empresas legalmente deixa de existir (BARROS, 2003, p. 19).

No setor público, também, muitas organizações sofreram mudanças administrativas e estruturais a partir de 1980 (BRESSER, 1999, p. 21), como a abordada no presente estudo, mudança essa que não podemos chamar de aquisição por não ter havido troca de natureza monetária, nem de fusão por não se dar de forma espontânea, e sim determinada por um decreto presidencial, tampouco por não terem sido extintas duas empresas para a criação de uma outra, mas apenas uma das duas deixou de existir legalmente.

Por outro lado, o caso em estudo em muito se aproxima conceitualmente a um processo de aquisição entre empresas, pois a CEF incorporou ao seu patrimônio os bens existentes no então BNH, assim como às suas demonstrações contábeis e financeiras, os direitos e obrigações, além de incorporar ao seu quadro de empregados os funcionários provenientes do

BNH.

Trataremos o presente trabalho, portanto, como um caso de absorção de empresas, no caso organizações públicas, equivalendo a situações de aquisição, por ter, sobre a sua estrutura, cultura e sobre as pessoas, impacto simétrico às situações de tal estirpe. Não serão desprezadas, entretanto, as diferenças quanto a fatores motivadores para um processo de aquisição, como os que visam à maximização do valor da empresa ou motivações diversas do corpo diretivo das organizações (BARROS, 2003, p. 22).

2.2 MUDANÇAS NAS ORGANIZAÇÕES E ESTRUTURA

Os estudos das mudanças nas organizações freqüentemente tecem considerações acerca da velocidade das mudanças sociais, econômicas, políticas e tecnológicas ocorridas a partir do final do século XX e das conseqüências dessas mudanças sobre as organizações, quando os consumidores aumentaram o seu nível de exigência, a concorrência se tornou maior, entretanto, existem outros diferentes aspectos da mudança nas organizações a serem observados (WOOD, 1995, p. 190):

- Quanto à natureza, quando vinculada a qualquer característica da organização, tais como organograma, funções, tarefas (aspectos estruturais); mercados-alvos, foco (aspectos estratégicos); valores, estilo de liderança (aspectos culturais); processos, métodos de produção (aspectos tecnológicos) e pessoas, políticas de seleção e formação (aspectos relacionados à gestão de pessoas);
- Quanto à relação da organização com o ambiente: respostas a mudanças ocorridas no meio ambiente (mudanças reativas) ou uma mudança voluntária com base em expectativas;
- Quanto à forma de implementação: reeducativa, coercitiva ou racional.

Motta (2001, p. xiii e xiv) defende a mudança como algo não apenas inevitável, mas indispensável para a sobrevivência das empresas. Ele atribui, dentre as razões para a necessidade da mudança, à velocidade da alteração dos fatos e, por conseguinte, das idéias. Acrescenta que podem ser observadas cinco principais formas de se perceber a realidade

administrativa e de se buscar a mudança organizacional.

Como forma de apreender pontos de análise dessa realidade administrativa Motta (2001) enumera cinco principais naturezas de análise (quadro 1), que correspondem a paradigmas para se compreender a realidade administrativa e de se determinar a mudança organizacional.

Quadro 1 - PARADIGMAS DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL

PARADIGMAS DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES PRÁTICAS			
NATUREZA DA MUDANÇA	OBJETIVO DA MUDANÇA	REFERÊNCIA PRIMORDIAL PARA ANÁLISE	OBJETIVO DA ANÁLISE
COMPROMISSO IDEOLÓGICO	IDEALIZAÇÃO - Comprometer as pessoas com ideal administrativo	IDEAIS E PRINCÍPIOS - sobre as pessoas e organizações	DISCERNIMENTO - saber a diferença entre a realidade e o ideal administrativo
IMPERATIVO AMBIENTAL	REDIRECIONAMENTO - readaptar a organização às necessidades provocadas pelo ambiente	FATOS – sistema, comportamento organizacional e individual	EXPLICAÇÃO - descobrir causas e regularidades atrás da desordem aparente
REINTERPRETAÇÃO CRÍTICA DA REALIDADE	EMANCIPAÇÃO - recriar um novo significado organizacional através dos condicionantes estruturais e das formas comunicativas	COMUNICAÇÃO E ESTRUTURA SOCIAL – ponto de vista dos atores e seus condicionantes	COMPREENSÃO - conhecer os objetivos das ações sociais e seus condicionantes
INTENÇÃO SOCIAL	INFLUENCIAÇÃO - alterar as relações sociais (influenciar o outro)	ALTERAÇÃO SOCIAL E ALTERIDADE – relação entre atores, grupos e coletividades.	COMPREENSÃO - conhecer as intenções das pessoas para agir
TRANSFORMAÇÃO INDIVIDUAL	CRIAÇÃO E TRANSCENDÊNCIA – buscar uma nova visão de si próprio	MUNDO INTERIOR – o "eu" e seus símbolos	DESCOBERTA INTERNA - conhecer os significados que atribuem à vida organizacional

Fonte: Motta, 2001, p. 73.

A visão da mudança como um novo compromisso ideológico propõe que esta é fruto da aquisição de novos compromissos valorativos (MOTTA, 2001, p. 41-44), é consequência de um novo sistema de valores e crenças. Para essa visão, o ser humano é preponderante sobre todos os objetos e a realidade organizacional só existe como função dos valores das pessoas.

Essa primeira perspectiva é questionável por prescindir do exame da realidade, já que o conhecimento da realidade é adquirido pela adequação das idéias e teorias, ao invés do exame do fenômeno estudado. Nela são ignorados os obstáculos à realização de mudanças, o poder e as vontades contrárias. E, na atualidade, já existe o reconhecimento em relação aos limites da vontade humana para mudar contextos, ao contrário do que é defendido por essa corrente paradigmática.

Sob a óptica da mudança como imperativo ambiental, buscam-se relações de causa e efeito através da análise de dados e fatos para se explicar determinados eventos administrativos. Privilegiam-se os estudos de acontecimentos específicos, partindo-se daí para a busca do conhecimento da totalidade, por se entender que a totalidade organizacional é muito complexa para ser apreendida de forma global.

A perspectiva da mudança como imperativo ambiental ressalta a necessidade da mudança como uma necessidade provocada pelo ambiente no qual se insere a organização e seus membros. As explicações para o estado da organização estão na própria realidade, prevalecendo à observação sobre o pensamento, sendo premissa implícita de que os fatos concretos podem explicar todo o comportamento organizacional ou individual. Os valores que inspiram a mudança visam basicamente à eficiência e à eficácia. Os outros fatores são considerados secundários e subordinados a essa busca de eficiência e eficácia.

Para a corrente que vê a mudança como uma reinterpretação crítica da realidade, o comportamento humano é resultante de todo um processo de interação social, pois o indivíduo não é um ser passivo e participa diretamente na formulação de seus próprios valores, a partir da interpretação subjetiva da realidade objetiva. Essa vertente valoriza a estrutura organizacional por entender ser essa uma estrutura sedimentada no poder, o que torna a maioria de seus componentes desprotegidos quanto ao acesso à verdade. Para esse paradigma, as pessoas podem mudar a organização através da interferência na sua estrutura histórica e contingencial, valendo-se da comunicação intersubjetiva.

A perspectiva da mudança como uma intenção social vê a mudança como um processo consciente de se alterar as relações sociais, acentuando a consciência sobre a integração e a prática das pessoas, como os fatores que tornam a vida significativa e compreensível. Essa perspectiva não aceita a organização como um dado para análise, mas sim vista como relações interpessoais e somente existindo na interação das pessoas.

Concentra-se no cotidiano para a compreensão da criação da realidade social e a interpretam como um todo coerente. Busca compreender o mundo organizacional através da análise de microsistemas, sendo descrente em relação à visão global como dependente de explicações do contexto social e dos significados da própria organização.

O paradigma da mudança como transformação individual vê a mudança como um processo consciente de se criar uma nova visão de si próprio. Como cada pessoa só conhece o mundo através de representação própria, as propostas de mudança necessitam estar fundamentadas numa transformação interna da pessoa.

É de suma importância a percepção de que há pontos de superposição entre os paradigmas da mudança e que esses pontos de convergência não devem ser desprezados, pois se fundamentam em muitas bases comuns. Também é de grande relevância a percepção das limitações desses paradigmas e as contribuições que todos possuem, permitindo, assim, a abordagem de temas, a busca de novas formas de análise (MOTTA, 2001, p. 56).

Portanto, para o estudo das mudanças nas organizações é possível utilizar um ou mais modelos, o que permite a abordagem de um padrão de mudança através de instrumentos e métodos específicos. Isso evita que se obstrua a visão do pesquisador para outras perspectivas de relevância, mesmo que um dos modelos predomine em seu estudo. Foi que aconteceu no atual trabalho, em que predominou o uso do paradigma da mudança como imperativo ambiental, já que a mudança em estudo foi causada por fatores externos à organização.

O quadro seguinte demonstra os principais modelos conceituais de organização e as respectivas formas e instrumentos de mudança na visão de Motta (2001, p. 70-73), que são de grande utilidade para a compreensão dos aspectos passíveis de análise nas organizações. Cada um dos modelos permite o estudo de um padrão de mudança, com seus instrumentos e métodos peculiares, tomando-se a devida cautela para evitar que, ao se voltar para

determinado modelo, se deixe de perceber a importância de outras perspectivas.

Quadro 2 – Perspectivas de análise organizacional

PERSPECTIVAS DE ANÁLISE ORGANIZACIONAL POR TEMAS PRIORITÁRIOS E UNIDADES DE ANÁLISE		
PERSPECTIVA	TEMAS E UNIDADES DE ANÁLISE	
	TEMAS PRIORITÁRIOS DE ANÁLISE	UNIDADES BÁSICAS DE ANÁLISE
ESTRATÉGICA	Interfaces da organização com o meio ambiente	Decisão (interfaces ambientais)
ESTRUTURAL	Distribuição de autoridade e responsabilidade	Papéis e status
TECNOLÓGICA	Sistemas de produção, recursos materiais e "intelectuais" para desempenho das tarefas	Processos, funções e tarefas
HUMANA	Motivação, atitudes, habilidades e comportamentos individuais, comunicação e relacionamento grupal	Indivíduos e grupos de referência
CULTURAL	Características de singularidade que definam a identidade ou programação coletiva de uma organização	Valores e hábitos compartilhados coletivamente
POLÍTICA	Forma através da qual os interesses individuais e coletivos são articulados e agregados	Interesses individuais e coletivos

Fonte: Motta, 2001, p. 70

A perspectiva estratégica aborda a organização como um sistema aberto e inserido em um contexto social, econômico e político, centrando-se na forma da organização relacionar-se com a sociedade, na sua razão de ser, seus produtos serviços, enfatizando-se a tomada de

decisão, com base no fluxo de informações entre a organização e o seu ambiente.

Valorizar o processo de pensar estrategicamente é uma das características atuais da perspectiva estratégica (MOTTA, 2001, p. 75-85), através do que chama sensibilidade empresarial, como forma de se captar as mudanças e pressões externas causadas por uma maior velocidade e impacto das mudanças sociais, econômicas, políticas e tecnológicas e pela complexidade interna, característica da organização moderna.

A perspectiva estratégica caracteriza-se por ser racional, já que se toma a decisão através da identificação, análise e escolha das opções, tendo-se as pessoas como atores racionais, o que faz dessa perspectiva vulnerável a críticas, pois não considera as interferências humanas, além de ter dificuldades na obtenção de informações válidas e atualizadas em um mundo que passa por rápidas transformações.

A perspectiva estrutural vê a organização como um sistema de autoridade e responsabilidade, através do qual normas e orientações determinam o comportamento dos recursos humanos envolvidos nas tarefas comuns. Essa perspectiva tem o inovar como re-dividir, suprimir ou criar setores, departamentos ou unidades de negócio, interferir nas linhas de autoridade.

Nos últimos anos, as formas de estruturação organizacional evoluíram consideravelmente, passando as organizações a serem mais flexíveis e variáveis, com a redução da importância atribuída a fatores como distribuição de autoridade e de responsabilidade para a definição do comportamento administrativo.

É importante frisar que estrutura é uma das áreas instrumentais das organizações que permitem a adaptação da empresa com o ambiente. Nesse caso, compreendendo como aplicações a reavaliação de objetivos e metas, o planejamento e o controle, a reorganização e departamentalização, definição de tarefas e delegação, promoção, gratificação e penalidades, desenvolvimento de habilidades e aptidões, caracterização dos poderes, processos e métodos (Richers, 1981).

A perspectiva de análise tecnológica enfatiza a divisão do trabalho, a especialização de funções e o tipo de tecnologia usada na produção. Volta-se à busca da racionalidade do processo produtivo, especialmente no que se refere a espaço, tempo, movimento, custo,

qualidade, agregação de valor para o público alvo. Foi influenciada pelos programas de qualidade e pela reengenharia, tendo a tecnologia da informação como grande aliada.

Sob a óptica da perspectiva humana a organização é vista como um conjunto de indivíduos e grupos. Nesse aspecto, aborda temas como objetivos individuais e auto-realização individual, comportamento e interações pessoais e grupais, organização informal, vinculação indivíduo trabalho e fatores como liderança, motivação. Para essa perspectiva de análise, mudar consiste em renovar o contrato psicológico entre o indivíduo e a empresa com o objetivo de equilibrar as formas e o grau de contribuição e retribuição.

A perspectiva cultural vê a organização como um conjunto de valores, crenças e hábitos coletivamente compartilhados, que caracterizam cada organização, tornando-as singulares perante as outras. Essa análise cultural busca referências históricas, além do entendimento do processo de socialização de novos membros da organização e outros fatores influenciadores das particularidades do comportamento organizacional, preocupando-se com o que é partilhado coletivamente.

Através da visão cultural, para mudar uma organização é necessário alterar a programação coletiva em busca de uma nova que dê um novo sentido de identidade, o que passa por estimular as pessoas a alterarem seus valores, crenças, hábitos, ritos, mitos, símbolos, linguagem e interesses comuns, assumindo as atividades de treinamento e desenvolvimento um papel importante desse processo.

A perspectiva política tem a organização como o local onde as pessoas ou grupos buscam maior influência sobre as decisões. Isso porque as pessoas do mundo organizacional, além de exercerem as funções de caráter coletivo, buscam atenderem aos seus interesses individuais, entretanto os recursos são limitados, fato que gera as disputas de natureza política.

Sob a perspectiva política, para a mudança organizacional ocorrer, é preciso se redistribuir o poder, de modo a satisfazerem-se novas prioridades de ação. Isso pode acontecer com a ampliação do acesso a informações, formas participativas de gestão, definição de critérios claros de concentração e distribuição do poder, também com a negociação interna e do tratamento de conflitos.

Como Motta defende (2001, p. 119-120), de fato é importante se frisar a importância da pluralidade dos modelos propostos pelas diferentes perspectivas, de forma a se utilizar dos diversos modelos, sem a supervalorização de qualquer um deles modelos, pois as mudanças são multifacetadas e envolvem várias disciplinas.

As diferentes reações às mudanças se concentram nos aspectos culturais, humanos e políticos, dentre os vários aspectos descritos como possíveis perspectivas de análise. No caso em questão, a perspectiva estrutural será a predominante, pois se estudará o fenômeno, visando conhecer como atuavam as instituições antes da fusão e como passou a funcionar a CEF após o processo, levando-se em conta aspectos humanos e culturais.

2.2.1 Mudanças e Satisfação no Trabalho

A palavra trabalho tem origem do latim *tripalium*, referindo-se a um objeto de tortura utilizado contra criminosos, que eram submetidos ao trabalho forçado (BOM SUCESSO, 1997, p. 07).

Criminosos esses definidos como vagabundos, conforme estabelecia em lei o Código Penal napoleônico de 1701, eram pessoas sem profissão, ofício ou domicílio certo e que não tinham pessoas dignas de boa fé que lhes reconhecessem e atestassem serem elas de boa conduta e de bons costumes, sendo condenados, em alguns casos, à execução ou, a depender do momento histórico, à deportação para as colônias como forma de trabalho forçado, ou, ainda, obrigadas ao trabalho através da reclusão, ou seja, o trabalho visto como castigo (CASTEL, 1998, p. 121-126).

Para Castel (1998, p. 226), o trabalho como necessidade teve origem na maldição bíblica, através da qual a ociosidade aparece freqüentemente criticada nas pregações de natureza religiosa ou moral. O trabalho era visto, antes do período moderno, não como origem da riqueza, e sim como a contrapartida de encontrar-se fora da ordem da riqueza.

Somente com o liberalismo é que o imperativo da liberdade do trabalho acontece, deixando os trabalhadores livres dos sistemas externos de coerções ao trabalho reinantes até então (CASTEL, 1998, p. 230).

Nesse período, o trabalho passa a ser encarado como uma mercadoria vendida em um mercado com base na lei da oferta e da procura ou mesmo um direito, conforme proclamado, no dia 19 de março de 1793, pela Convenção Nacional francesa, embora tal princípio não tenha sido colocado imediatamente em prática em razão das dificuldades por que passava a França (CASTEL, 1998, p. 250).

Por volta da segunda metade do século XVIII, a venda da força de trabalho estava submetida às condições do mercado e à época o número de operários era muito maior que a oferta de trabalho, esses operários vendiam a força de trabalho por baixos valores e se submetiam a trabalhos penosos, ou seja, apesar do trabalho ser um direito dos trabalhadores, esses eram submetidos a condições de trabalho extremamente ruins (CASTEL, 1998, p. 272).

A preocupação com aspectos organizacionais do trabalho surge a partir do século XIX, na medida em que o despertar para o capitalismo leva a mudanças econômicas, sociais e políticas, com a ascensão de um novo ideal de organização da sociedade que acreditava que a ciência triunfaria sobre a política e a ordem sobre a resistência e irracionalidade humanas, ou seja, a satisfação dos indivíduos nas organizações não era aspecto relevante (REED, 1999, p. 61).

De fato, com a sociedade industrial prevalece uma organização de cima para baixo, como preconizava Taylor, que consistia em métodos para a execução de tarefas através do estudo do tempo, da supervisão funcional, da padronização de ferramentas e instrumentos, da premiação da execução eficiente das tarefas com grandes prêmios, dentre outras características, anulando o elemento humano e submetendo-o às atividades repetitivas e monótonas (WAHRLICH, 1986, p. 9-12).

Na visão da organização como burocracia, os componentes da organização obedecem a princípios como centralização das decisões, hierarquia, autoridade, disciplina, regras, carreira, divisão do trabalho, cada um tem o seu papel definido na organização (CLEGG e HARDY, 1999, p. 40-43). Visão essa ainda válida, mas que passou por grandes mudanças.

Hoje se assiste ao surgimento de novas formas de organização, mais ágeis e flexíveis, com menos níveis hierárquicos, com mais relações externas de parcerias. Isso exige das organizações uma maior participação das pessoas em equipe, necessitando essas pessoas de

mais conhecimento, informações e recompensas, o que sugere uma preocupação maior com o indivíduo, ainda que como parte do processo organizacional.

A satisfação com o trabalho pode ser entendida como a atitude geral de um funcionário em relação a tudo que envolve o seu trabalho de forma direta ou indireta. Significa que, para se saber quanto à satisfação de um trabalhador em relação ao seu trabalho, esse trabalhador deve ser indagado em relação a diversos aspectos, e o resultado é obtido do somatório desses elementos (ROBBINS, 2002, p. 74-75).

A satisfação dos empregados nas organizações se caracteriza por ser uma variável dependente que pode influenciar outras variáveis dependentes, como a produtividade, a rotatividade e o absenteísmo, que são de grande importância nos estudos organizacionais (ROBBINS, 2002, p. 19-22).

De fato, a insatisfação de funcionários pode ser apresentada de várias formas: algumas destrutivas, como a saída da organização e a negligência, que refletem nas variáveis de desempenho produtividade, absenteísmo e rotatividade; e outras construtivas, como a lealdade, que consiste na espera passiva da melhoria das condições ou, de forma mais ativa, através da busca da melhoria da situação através da comunicação (ROBBINS, 2002, p. 77).

Pesquisas relacionadas ao efeito da satisfação sobre a produtividade confirmam o efeito positivo da satisfação sobre o desempenho coletivo. Não há, porém, a confirmação desse efeito em relação ao indivíduo, ou seja, indivíduos mais felizes não são necessariamente mais produtivos (ROBBINS, 2002, p. 75).

De forma geral, pode-se afirmar que o absenteísmo e a rotatividade possuem uma relação inversamente proporcional em relação à satisfação com o trabalho (ROBBINS, 2002, p. 76). Empregados insatisfeitos têm maior probabilidade de se ausentarem do trabalho quando podem dar alguma justificativa convincente, ocorrendo o mesmo em relação à rotatividade.

A temática do bem-estar das pessoas nas organizações é objeto de estudo de uma linha de pesquisa denominada qualidade de vida no trabalho – QTV (FERNANDES, 1996, p. 35).

A QTV pode ser utilizada no sentido de se conhecer melhor o processo de satisfação das

peças no trabalho, com objetivo utilitarista de alterar as formas de organização do trabalho, aumentar o nível de satisfação das pessoas nas organizações, assim como a produtividade da organização, como consequência de uma maior participação dos funcionários nos processos relacionados ao trabalho.

É necessário frisar que o conceito de qualidade de vida no trabalho engloba atos legislativos, que protegem o trabalhador, além do atendimento das necessidades e aspirações humanas, com base nas idéias de humanização do trabalho e de responsabilidade social das organizações (FERNANDES, 1996, p. 40).

Para Bom Sucesso (1997, p. 31), a qualidade de vida se refere a: renda capaz de satisfazer as expectativas pessoais e sociais, orgulho do trabalho desenvolvido, vida emocional satisfatória, auto-estima elevada, boa imagem da organização junto à comunidade, equilíbrio entre trabalho e lazer, condições de trabalho e carga horária adequadas, oportunidade de crescimento, possibilidade de uso do potencial, respeito aos direitos e justiça nas recompensas, fatores que podem ser analisados em estudos organizacionais.

O modelo de Walton (1975) identifica oito grupos conceituais para o estudo da qualidade de vida no trabalho:

- 1) **Compensação Justa e Adequada:** tem como indicadores a equidade interna e externa, a justiça na compensação, a partilha dos ganhos de produtividade e a proporcionalidade entre salários.
- 2) **Condições de Trabalho:** estão relacionadas aos indicadores jornada de trabalho (carga horária), segurança e salubridade do ambiente.
- 3) **Oportunidade para o Uso e Desenvolvimento de Capacidades:** engloba o grau de autonomia do trabalho, a relevância atribuída ao trabalho na percepção do trabalhador, a possibilidade de utilização de múltiplas atividades e a possibilidade de receber “*feedback*” acerca do seu desempenho.
- 4) **Oportunidade de Crescimento e Segurança:** envolve as possibilidades de crescimento profissional e pessoal, além da segurança quanto à manutenção do emprego.

- 5) **Integração Social na Organização:** refere-se ao nível de integração social existente na organização, podendo ser dividido em aceitação do trabalhador pelas características inerentes ao trabalho, sem discriminação quanto a origem, sexo, cor, credo, aparência ou estilo de vida, além da igualdade de oportunidades, da existência de senso de comunidade e da existência de ajuda recíproca nos grupos.
- 6) **Constitucionalismo:** visa à mensuração do grau de cumprimento dos direitos do empregado no que se refere a direitos trabalhistas, privacidade pessoal, liberdade de expressão, o que compreende a manifestação junto a superiores sem receio de represálias.
- 7) **Trabalho e espaço Total da Vida:** mensura o equilíbrio entre vida profissional e pessoal. Tem como variáveis o horário de entrada e saída do trabalho, além do equilíbrio entre jornada de trabalho e exigências de carreira como viagens, em relação ao convívio familiar.
- 8) **Relevância Social da Vida no Trabalho:** refere-se à percepção que o empregado tem em relação à responsabilidade social da organização na comunidade, assim como à consciência do trabalhador quanto a sua importância nesse processo.

Através do modelo de Walton (1975), o presente trabalho buscou parâmetros para identificação de manifestações quanto a qualidade de vida e satisfação no trabalho, sabendo-se que a extinção do BNH e a sua absorção pela CEF não foram as únicas mudanças que ocorreram sobre os trabalhadores do extinto BNH.

Ocorreram mudanças de cenário macroeconômico, político, internacionais, além de mudanças internas na própria organização, que influenciaram sobremaneira nas vidas dos profissionais nas organizações.

2.2.2 Mudanças e Cultura

Segundo Laraia (1997) a primeira definição de cultura formulada do ponto de vista antropológico é a de E. Taylor, no livro *Primitive Culture* (1871): “tomado em seu sentido etnográfico é este todo complexo que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, leis

costumes ou qualquer outra capacidade ou hábitos adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade” (Taylor 1871, In: Cultura um conceito antropológico Laraia, 1997). Ainda segundo Laraia, a visão de Taylor é mais voltada para identificar a igualdade existente na humanidade, em detrimento da diversidade cultural, que é vista como consequência da desigualdade de estágios no processo de evolução.

Para Laraia (1997, p. 36) a primeira importante reação ao evolucionismo parte de Franz Boas (1858-1949), contida especialmente em seu artigo “*The Limitation of the comparative Method of Anthropology*”, no qual “atribuiu à antropologia como tarefas a reconstrução da história de povos ou regiões particulares e a comparação da vida social de diferentes povos, cujo desenvolvimento segue as mesmas leis”, além de defender o particularismo histórico, que implica na tese de que “cada cultura segue os próprios caminhos em função dos diferentes eventos históricos que enfrentou”.

Nesses termos, Laraia (1986) reafirma o aspecto dinâmico da cultura, distinguindo dois tipos de mudança cultural: um interno, fruto da dinâmica do próprio sistema cultural, e outro gerado do contato de um sistema cultural com outro. O primeiro tipo de mudança é caracterizado como mais lento, podendo sofrer influência de fatores como catástrofes, grandes saltos tecnológicos. Já a mudança gerada por contato externo pode ser mais rápida e brusca, embora possa se dar de forma menos radical, sem grandes traumas. O mesmo autor aborda ainda a importância da compreensão do processo cultural:

[...] Cada sistema cultural está sempre em mudança. Entender esta dinâmica é importante para atenuar o choque entre gerações e evitar comportamentos preconceituosos. Da mesma forma que é fundamental para a humanidade a compreensão das diferenças entre povos de culturas diferentes, é necessário saber e entender as diferenças que ocorrem dentro do mesmo sistema. Este é o único procedimento que prepara o homem para enfrentar serenamente este constante e admirável mundo novo que está por vir (LARAIA, 1986, p. 105).

Partindo dessas conceituações iniciais, se percebe que, assim como no estudo de culturas em um sentido mais abrangente, o encontro de etnias diferentes resulta em grande impacto para os povos envolvidos; no caso das organizações, os efeitos entre contato de organizações com culturas diferentes causam grande impacto, tornando-as objetos de estudos de grande relevância para entendimento de tais fenômenos, o que se dá através do estudo do que se chama cultura organizacional.

A cultura organizacional pode ser definida como um sistema de valores compartilhados pelos membros da organização e que tornam esta organização diferente das demais (ROBBINS, 2002, p. 498).

Seus estudiosos se utilizam de outras áreas de conhecimento, como a Antropologia e a Sociologia, para fundamentar os estudos na área organizacional e compreender os seus elementos simbólicos (FLEURY, 1996, p.19). O interesse do estudo da cultura organizacional corporativa pode ser atribuído, dentre outros fatores, ao sucesso do gerenciamento japonês (MARTIN, 2001, p. 222; MORGAN, 1996, p. 115), com a busca ao entendimento de um exemplo bem sucedido.

No aspecto organizacional, observa-se a influência da cultura sobre as organizações, assim como o inverso, ou seja, as organizações influenciam muito na vida das pessoas, com as realizações de muitos rituais imperceptivelmente realizados pela sociedade organizacional, como defende Morgan (1996, p. 116-118).

Do mesmo modo, percebe-se que muitas diferenças culturais no mundo de hoje são mais ocupacionais do que nacionais, como as diferenças existentes entre um operário, um funcionário público, um banqueiro, consistindo as organizações em fenômeno cultural, embora não se possa esquecer das diferenças transculturais, como se pode perceber em comparações entre organizações japonesas e americanas, fator a ser considerado na realização de pesquisas acadêmicas (MORGAN, 1996, p. 116-118).

Dessa forma, as organizações possuem padrões distintos de cultura e subcultura que podem ter grande influência na forma de cada organização lidar com os desafios a que é submetida, já que pode ver-se como um grupo integrado, que trabalha em conjunto, ou como um grupo fragmentado, dividido em grupos com diferentes aspirações acerca do papel da organização (MORGAN, 1996, p. 125).

O estudo da cultura organizacional sofre grande influência da corrente gerencialista americana (AIDAR, 1995, p. 32-33), que tem como objetivo modificar traços de cultura e comportamento, visando-se assegurar às empresas condições para enfrentar desafios da competitividade.

Em resposta a essa corrente gerencialista, existe uma corrente que visa buscar alternativas a essa “concepção instrumental, adaptativa, e manipuladora do ser humano”, conforme pensamento de Chanlat (1993, p. 24), com vistas a captar a complexidade e riqueza do ser humano.

Por conta da existência de diferentes correntes de pensamento, a cultura organizacional tem o seu estudo dificultado, tornando-se necessária a opção por determinado posicionamento ou a combinação dentre os existentes como aqui se faz (MARTIN, 2001, p. 220).

Para Martin e Frost (2001), é possível identificar basicamente quatro correntes, sabendo-se que a divisão sugerida aqui tem fins didáticos, já que essas quatro correntes sugeridas podem ser complementares, embora possam também ser mutuamente excludentes.

A primeira corrente identificada foi a da engenharia de valor e perspectiva da integração. Corrente que tinha um cunho acentuadamente positivista, com a visão de que líderes culturais eficientes poderiam criar culturas fortes, o que estaria associado ao sucesso financeiro das organizações (MARTIN e FROST, 2001 p. 223-224), sendo os estudos que abordavam as características de “consistência consenso organizacional e transparência” chamados de pesquisas de integração (MARTIN apud MARTIN e FROST, 2001, p. 224).

A corrente da engenharia de valor é questionável por pressupor que através de um processo de liderança se possa criar uma cultura organizacional, embora não se possa perder de vista o papel que os líderes formais têm na influência da formação da cultura da organização.

A segunda visão, a da perspectiva da diferenciação, também acentua os aspectos ideais como valores, significados, emoções. Entretanto, ela se propõe a uma abordagem material que leva em conta aspectos como salário, responsabilidade das tarefas, registro de relacionamentos hierárquicos, procedimentos e políticas formais.

A perspectiva da diferenciação se caracteriza, ainda, pela consideração das subculturas, resultantes do entendimento de que a cultura organizacional não é unitária e sim uma conexão, através da qual se cruzam influências ambientais, que se sobrepõe e se abriga dentro de fronteiras permeáveis da organização (MARTIN, 2001, p. 225-226).

Outra contribuição da pesquisa de diferenciação é a demonstração de que as subculturas de uma organização podem ser reflexo de uma subcultura externa. A exemplo tem-se o que ocorre entre membros de uma categoria profissional, guardam traços comuns nos diversos locais de trabalho, e o que acontece com diversos trabalhos, abordam a assimilação dos valores e objetivos estabelecidos pela cúpula das organizações para as pessoas de nível hierárquico inferior.

Uma terceira perspectiva de análise é a da fragmentação. Essa defende não poder existir um consenso que inclua toda uma organização no que se refere aos aspectos culturais, tampouco em relação à determinada subcultura, posto que esse consenso tem um caráter transitório e específico a determinada questão, o que gera afinidades pouco duradouras entre os indivíduos, sendo posteriormente substituído por outros modelos, uma vez que outros aspectos chamem a atenção dos membros culturais (KREINER e SCHULTZ apud, MARTIN e FROST 2001, p. 234).

Martin e Frost (2001, p. 234) delineiam a corrente da perspectiva da fragmentação. Para essa corrente, o poder é difundido por todos os níveis hierárquicos e em todo o ambiente da organização, sendo que as mudanças acontecem continuamente, geralmente ocasionadas pelo ambiente ou por forças não controláveis.

A quarta perspectiva de análise é a dos pós-modernos, que desafiam as bases da ciência moderna através da contestação da racionalidade, da ordem, do realismo, da verdade e do progresso intelectual (MARTIN e FROST 2001, p. 239).

Pela sua natureza contestatória, a teoria dos pós-modernos é de difícil utilização como base a pesquisas de Administração. Entretanto, como defendem Martin e Frost (2001, p. 239), como contribuições dos pós-modernos, existem as técnicas analíticas, como a desestruturação, criadas com objetivos de revelar estratégias utilizadas para representar reivindicações às verdades dos textos, freqüentemente ocorrentes nas tentativas de inovações teóricas que são simplificadas e transformadas em modismos gerencialistas.

As diferentes correntes de estudo da cultura organizacional guardam, entre si, diferenças que dificultam a formação de uma teoria unificadora (MARTIN e FROST, 2001, p. 243). Não impedem, contudo, o estudo da cultura organizacional com vistas à melhoria da vida das

peças nas organizações, utilizando-se de elementos das diferentes teorias apresentadas, com a noção da complexidade de intervenções em culturas organizacionais com vistas a resultados de curto prazo.

É importante salientar o importante papel que a cultura de cada organização exerce sobre esta, na medida em que funciona como agregadora dos membros de cada organização, proporcionando um senso de identidade que facilita o envolvimento das pessoas em algo além dos interesses individuais, facilitando a estabilidade do sistema social, mesmo admitindo-se as subculturas, que identificam partes ou atividades mais específicas da organização, ou ainda grupos de origens similares, como ocorre nos processos de aquisição, fusão ou absorção de organizações (ROBBINS, 2002, p. 503).

Por outro lado, a cultura organizacional pode ser dificultadora da eficácia organizacional (ROBBINS, 2002, p. 503). Isso ocorre quando constrói barreiras às mudanças, em situações em que os valores compartilhados já não respondem aos desafios da atualidade, principalmente em momentos de grandes mudanças do mundo organizacional, como o atual.

Outro fator da cultura organizacional que pode levar dificuldades às organizações são as barreiras à diversidade, como ocorrem ao se contratar funcionários novos com características diferentes da maioria dos membros da organização, muitas vezes levando à rejeição desses novos membros pela organização (ROBBINS, 2002, p. 504).

Barreiras à aquisição se constituem em outra forma de dificultadores advindos da cultura organizacional, podendo até mesmo impedir a fusão ou aquisição de organizações. Torna-se, então, necessária uma análise das culturas organizacionais envolvidas antes de se efetivar o ato de fusão ou aquisição, evitando-se que o processo seja mal sucedido, com grandes perdas, inclusive financeiras, ou seja, as organizações não devem se concentrar apenas em aspectos financeiros ao analisarem a possibilidade aquisição ou fusão de organizações, sob pena de fracassarem (ROBBINS, 2002, p. 505-506).

Por motivações práticas, portanto, o estudo da cultura organizacional enquanto barreiras a processos de fusão ou aquisição, ou mesmo de como se integram as organizações em tais situações, se constitui em tema de grande importância para trabalhos acadêmicos.

Estudos recentes de cultura organizacional relativos a casos de fusão ou aquisição baseiam-se no levantamento de crenças e valores dos grupos pesquisados com base em entrevistas semi-estruturadas, conforme ROSSINI, CRUBELLATE e MENDES (2001, p. 154).

Em situações como a de absorção de uma organização por outra, como no caso do BNH com a CEF, o estudo do aspecto da cultura organizacional é também de grande relevância, embora requeira um trabalho específico para uma análise mais profunda, tem que ser considerado como um fator preponderante para uma mudança de tal magnitude.

2.2.3 Mudanças e Conflitos

Os conflitos nas organizações podem ser atribuídos a diferenças de estilos de gerenciamento, quando se manifestam na forma, ou a divergências entre interesses pessoais e os organizacionais - decorrentes da tríade autoridade, poder e influência - quando se dão no conteúdo (ADIZES, 1996). Situações essas que podem se manifestar em diversas circunstâncias, inclusive em processos de mudança.

Pode-se afirmar que os conflitos são inerentes às organizações e que são até mesmo necessários para tomada de decisões, pois demonstram vitalidade, desde que sejam canalizados de formas construtivas, buscando-se um resultado funcional (ADIZES, 1996, p. 169).

De fato, as mudanças por quais passam as organizações provocam ou têm origem em conflitos (NADLER, HACKMAN e LAWLER, 1983, p. 206-207). Eles estão, nas organizações, associados às tentativas de obtenção de objetivos relativos a uma determinada parte que interfere com outra que também busca atingir suas metas.

Esses conflitos podem ocorrer entre indivíduos ou entre conjuntos de indivíduos, podendo ainda se dar entre mais de duas partes ao mesmo tempo. É importante a compreensão do contexto em que se deu o conflito para a compreensão de suas motivações.

Os conflitos podem ser identificados em três níveis (FILEY, 1975 apud NADLER, HACKMAN e LAWLER, 1983, p. 207). No primeiro, o conflito torna-se perceptível pelas

partes, que notam a diferença entre os objetivos das partes envolvidas. Em um segundo nível, o conflito é vivenciado, provocando sentimentos de hostilidade, raiva, medo, descrédito. No terceiro nível, o conflito é demonstrado através da interferência por ao menos uma das partes, caracterizando o comportamento.

Algumas condições antecedentes podem ser identificadas nos conflitos, como sugere o modelo delineado por Nadler, Hackman e Lawler (1983, p. 211). Uma dessas condições é a diferenciação dos grupos, característica da especialização das atividades, também provocadas em situações de absorções, incorporações ou fusões entre empresas, que colocam em contato grupos e pessoas com culturas diferentes.

Outra condição antecedente ao conflito é o compartilhamento de recursos, que provoca uma disputa. Cada grupo quer demonstrar a sua importância, dando margem à percepção de que os objetivos são diferentes e incompatíveis. Situações também comuns em casos de junção de pessoas de diferentes organizações, como descrito acima, pois, nessa junção, as pessoas que anteriormente tinham domínio sobre os recursos de uma organização passam a ter que compartilhar ou mesmo cedê-los a outras pessoas ou a outros grupos.

A terceira condição é a dependência existente entre indivíduos ou grupos para o desempenho das atividades organizacionais (THOMPSON, 1967 apud NADLER, HACKMAN e LAWLER, 1983, p. 212). Situação comum em empresas que, para comercializar bem os seus produtos e serviços, necessitam de um bom marketing para a divulgação junto à clientela, de um bom suporte por parte de áreas operacionais, que viabilizam oportunidades em diferentes lugares, ou seja, possuem grande quantidade de atividades interligadas.

Pode-se, portanto, perceber que casos de conflito são esperados em um ambiente de mudança como o existente em processos de fusão, aquisição ou absorção de empresas por conter todos os elementos previsíveis para ativação de conflitos.

3 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES BNH E CEF

3.1 ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA ÁREA HABITACIONAL

Resgata-se aqui o histórico recente da atuação do Estado brasileiro no setor habitacional, sob a óptica de estudiosos do urbanismo. O objetivo desse resgate é contextualizar o estudo e conhecer o ambiente em que se formou o BNH e as razões que levaram o governo brasileiro a fazê-lo, assim como possíveis fatores para a sua extinção em 1986.

O trabalho apresenta também informações sobre a história das Caixas Econômicas, suas origens, sua implementação no Brasil até a evolução para a Caixa Econômica Federal da forma que se conhece hoje, com inúmeros papéis agregados ao longo dos anos, inclusive os relativos a habitação e saneamento.

Apresentam-se ainda alguns aspectos do problema habitacional das grandes cidades do Brasil, desde o seu surgimento, com o objetivo de conhecê-los. Também fazem parte desse relato as ações do governo e da iniciativa privada nessa área, de forma a favorecer a compreensão do que levou o governo brasileiro, em determinado momento, a atuar de forma efetiva no setor habitacional, apresentando, de forma crítica, os resultados obtidos com essas ações.

Relatos do final do século XIX atestam que foi nesse período que se iniciaram os problemas das habitações brasileiras nas áreas urbanas, no que se refere à qualidade e à disponibilidade. Ao que Souza (2000, p. 35-38) vincula o desenvolvimento manufatureiro-industrial ocorrido nessa mesma época, especialmente na Região sudeste.

De fato, foi nesse período que ocorreu a decadência da produção agro exportadora de açúcar, café e algodão, que, por sua vez, levou ao aumento das migrações para as áreas urbanas. Juntando-se à decadência, ocorreu também a abolição da escravatura e a modernização da produção, gerando ainda mais pressão por moradias, o que ocasiona uma degradação da qualidade das moradias com a proliferação dos cortiços.

A única ação estatal da primeira república, no que se refere a habitação, pode ser traduzida em

intervenções através da correção das más condições da topografia urbana, da regulamentação às exigências para a habitação, controlando a produção e o consumo de habitações o que toma um significado especial da intervenção governamental no setor habitacional, já que no período de 1889-1930 o Estado liberal se caracterizava pela não intervenção na esfera privada (BONDUKI, 1998, p. 27-28).

Até o ano de 1930, a produção habitacional de São Paulo era predominantemente privada, com a existência de um grande número de investidores dispostos a produzir moradias de aluguel, as quais eram reguladas pelo mercado, com direito à propriedade garantida pela Constituição e pelo Código Civil, que permitia inclusive o despejo. Foram também concedidos incentivos fiscais para a produção de moradias que melhorassem as condições higiênicas, como as vilas, que também aumentavam a rentabilidade dos empreendedores em função do menor custo na sua produção (BONDUKI, 1998, p. 44).

No período da ditadura Vargas (1930-45) o tema habitação social assume uma dimensão inédita, em um ambiente em que “todas as questões econômicas passaram a ser preocupação do poder público e das entidades empresariais envolvidas na estratégia de desenvolvimento do nacional” (BONDUKI, 1998, p. 73).

O problema da moradia, no referido período, ocupa um papel de destaque devido ao peso que tal item exercia sobre os salários e a sua influência na formação ideológica dos trabalhadores, passando a questão sanitária a ser secundária. Observe-se, que até então, a questão sanitária era a única forma de interferência do Estado, embora ainda presente, perdeu a prioridade.

O pensamento predominante à época da ditadura Vargas acerca da intervenção do Estado no setor habitacional possuía duas facetas.

Primeiro, a habitação era vista como condição básica de reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país; segundo, a habitação como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador, e, portanto, decisiva na criação do "homem novo" e do trabalhador-padrão que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação política (BONDUKI, 1998, p. 73).

Para Vargas (BONDUKI, 1998, p. 78-81), a iniciativa privada não tinha capacidade para enfrentar o problema, tornando-se inevitável a intervenção do Estado, respaldando a criação e o fortalecimento dos órgãos governamentais encarregados de produzir ou financiar a produção

de moradias, tais como as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões e a Fundação da Casa Popular.

Fica claro, a partir de 1930, o predomínio da concepção Keynesiana que, em conjunto com a ascensão do fascismo e do socialismo, cria um panorama ideológico favorável ao intervencionismo estatal na economia e no provimento dos trabalhadores das condições básicas de sobrevivência, inclusive habitação, tendo também como influência a produção de habitação social por alguns países europeus nos anos 20. Intervencionismo esse que se mostra com medidas como a que congelava os aluguéis.

A atuação do Estado brasileiro na produção direta de habitações populares e no financiamento de moradias, do início da era Vargas até o ano de 1954, pode ser analisada através da atuação dos IAPs - Institutos de Aposentadoria e Pensões e da Fundação da Casa Popular, sendo os primeiros órgãos federais a atuarem no setor da habitação social (BONDUKI, 1998, p. 89, 94).

No governo Vargas, com a reorganização do setor previdenciário, há a disponibilização de significativos recursos para o financiamento da produção de moradias pelos IAPs. Esses, apesar de criados em 1930, não tinham anteriormente a prioridade no financiamento de imóveis que passam a ter na era Vargas, embora tivessem papel relevante na expansão do capitalismo, através de projetos estratégicos como a Companhia Siderúrgica Nacional de Volta Redonda, a Fábrica Nacional de Motores e a construção de Brasília, que receberam significativos recursos dos IAPs, basicamente oriundos de contribuições de trabalhadores, já que o Estado e parte dos empregadores estavam inadimplentes (COHN apud BONDUKI, 1998, p. 101-102).

Existiam três diferentes planos na atuação dos IAPs, como confirma (VARON apud BONDUKI, 1998, p. 104-105). O Plano A, para locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelo instituto; o Plano B, voltado ao financiamento para os associados para a aquisição da moradia ou construção em terreno próprio e o Plano C, empréstimos hipotecários feitos a qualquer pessoa física ou jurídica, assim como outras operações imobiliárias, que objetivava uma constante e mais elevada remuneração de reservas, ocorrendo um direcionamento de cerca de 80% do total dos recursos disponíveis para financiamentos voltados à classe média e alta.

Como a forma de atuação dos IAPs era anterior à Lei do Inquilinato, com a implantação desta disposição legal, os aluguéis passam a estar na prática subsidiados pelos IAPs à custa de prejuízos. Isso fez com que, em novos empreendimentos, os aluguéis iniciais fossem fixados em níveis elevadíssimos, visando a eliminação de futuras perdas, tornando tais moradias inacessíveis para os associados, chegando esses imóveis a permanecerem vazios por meses ou anos, com a ocorrência de vários casos de invasões por parte de associados (FARAH apud BONDUKI, 1998, p. 105).

Já a Fundação da Casa Popular, criada pelo governo nos anos 40 com vistas a solucionar o problema habitacional no âmbito federal, teve uma atuação insignificante. Em 18 anos de existência, produziu 18.132 unidades, enquanto os Institutos de Aposentadoria e Previdência construíram 123.995 unidades no mesmo período (BONDUKI, 1998, p. 115), o que indica um fracasso daquela instituição quanto aos objetivos que justificaram a sua criação.

Um dos fatores para o fracasso da Fundação da Casa Popular foi o anteprojeto, elaborado pelo governo Dutra para a FCP, ter sido bastante alterado pelo Congresso Nacional, em itens fundamentais, como o que criava uma espécie de empréstimo compulsório por trinta anos, para garantir recursos baratos para investir no setor, sendo também alterado o artigo que centralizava a política habitacional (BONDUKI, 1998, P. 117).

O momento anterior ao funcionamento do Sistema era muito grave em função do crescimento abrupto da demanda por habitação nas áreas urbanas, em um cenário de retração dos investimentos na área, causado por fatores como a inflação, as taxas de juros nominais fixas e leis populistas como da denúncia vazia, gerando um déficit que, à época, montava em oito milhões de habitação (IBMEC apud SANTOS, 1999, p. 10).

3.2 O BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO

Em 21 de agosto de 1964 é criado o BNH, inicialmente como entidade autárquica vinculada ao Ministério da Fazenda. Vinculação essa posteriormente alterada para o Ministério do Interior, passando o BNH a empresa pública em 14 de dezembro de 1971, constituindo-se, à época, em órgão central do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Sistema Financeiro

do Saneamento (SFS), gestor do FGTS e responsável pelo estímulo, controle, formação, mobilização e aplicação de poupança e outros recursos no financiamento do planejamento, produção e comercialização de habitações, de obras e serviços de infra-estrutura urbana e comunitária, indústria de material de construção e indústria de construção civil (DUARTE, 1979, p. 1-2).

O BNH foi criado com uma finalidade de funcionar como órgão governamental central do SFH, além de atuar como banco de segunda linha, ou seja, operando através de outros agentes para promover o desenvolvimento urbano integrado, seguindo a política estabelecida pelo Governo Federal.

O SFH incluía, como mecanismo de captação de poupança de longo prazo para investimentos habitacionais, a arrecadação através do Sistema Brasileiro de Poupança em Empréstimo (SBPE), consistindo em uma forma eficaz de ampliação da provisão de unidades habitacionais. Esse sistema consistia nas letras imobiliárias e nas cadernetas de poupança (SANTOS, 1999, p. 10).

Posteriormente, em 1967, foi constituído o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) gerado a partir de contribuições compulsórias do trabalhador. Essas contribuições passam a se constituírem em importante fonte de recursos para aplicação em habitação e saneamento. O SBPE, que foi a idéia central, manteve-se com a aplicação da correção monetária sobre os saldos devedores e as prestações dos financiamentos imobiliários, compensando a inflação existente e estimulando a poupança popular (SANTOS, 1999, p. 10; MARIACATO, 1987, p. 30).

O BNH tinha também como responsabilidades o gerenciamento do FGTS, a normatização e a fiscalização dos recursos das cadernetas de poupança. Era também responsável pela definição das condições de financiamentos habitacionais para a população e pela garantia ao SFH no que se refere aos fatores, tais como: dificuldades de liquidez do sistema, problemas de captação no curto prazo, ou aumentos temporários do índice de inadimplência dos mutuários (SANTOS, 1999, p. 10-11).

Outra forma de atuação do SFH dava-se através da utilização da arrecadação do FGTS, gerida pelo BNH, tendo como destinação final a construção de casas de interesse social, embora

posteriormente parte dos recursos tenham sido direcionados para setores de saneamento e desenvolvimento urbano (SANTOS, 1999, p. 11).

A construção das unidades habitacionais era realizada pelas companhias de habitação (COHABs), empresas de economia mista sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais. As COHABs obtinham financiamentos junto ao BNH para projetos tecnicamente compatíveis com os objetivos do banco, e supervisionavam a construção de moradias destinadas às camadas mais pobres da população, obedecendo a prioridades dos governos estaduais ou municipais (SANTOS, 1999, p. 11).

O modelo criado para o SFH visava gerar recursos de maneira auto-sustentada para financiamentos em habitação para todas as faixas de renda embora, na prática, existissem outras variáveis que interfeririam no sistema, tais como a capacidade de arrecadação do FGTS e do SBPE e o grau de inadimplência dos mutuários, que, por sua vez, em se tratando de financiamentos de longo prazo, sofriam problemas conjunturais decorrentes das alterações macroeconômicas que ocorriam no país (SANTOS, 1999, p.13, MARICATO, 1987, p. 82-85),

Dentre essas alterações macroeconômicas, a redução real dos salários, como consequência das ações do governo na execução de sua política antiinflacionária, causou grande impacto no SFH, gerando um descompasso entre os salários e as prestações dos financiamentos habitacionais, já que os salários tinham correção anual, enquanto os reajustes das prestações habitacionais eram trimestrais. Problema esse que deu causa a descontentamento na opinião pública, levando o governo a criar o Plano de Equivalência Salarial (PES) e o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) (SANTOS, 1999, p. 10).

O Plano de Equivalência Salarial estabelecia o reajuste das prestações em função do reajuste médio dos salários (AZEVEDO apud SANTOS, 1999, p. 13), levando a um desequilíbrio atuarial do sistema, posto que os saldos devedores dos mutuários eram corrigidos trimestralmente, enquanto o reajuste das prestações se dava apenas uma vez por ano.

Isso fez o governo criar o FCVS, consistindo em um acréscimo à prestação mensal com a finalidade de alimentar tal fundo, que, ao final do contrato, liquidaria o saldo residual existente (SIMONSEN apud SANTOS, 1999, p.13).

Em um cenário de inflação elevada, o descompasso entre os reajustes de prestações e os dos saldos devedores cria um grande déficit, especialmente a partir de 1980 quando a inflação chega a 200% a partir de 1983 (MARICATO, 1987, p. 84).

Aliada à recessão econômica pela qual passava o país, um dos fatores para a falência do sistema foi a mudança dos critérios de reajuste das prestações dos mutuários de classe média-alta, que passaram a ser maiores que os reajustes salariais a partir de 1983. Isso levou a uma reação da população atingida que, buscando soluções para seu problema, cria diversas associações de mutuários e provoca um aumento do número de ações na Justiça (SANTOS, 1999, p. 14).

A dificuldade do SFH em atender a população com renda até três salários mínimos fez com que fossem criados programas especiais destinados a essa parcela da população, tais como o PROFILURB, o PRO - MORAR e o João de Barro. Esses programas visavam auxiliar a autoconstrução e atuar na reurbanização de áreas habitacionais. No entanto, os dados obtidos indicam que não houve êxito nessa iniciativa para alcançar as camadas mais pobres da população, continuando o processo de favelização e a predominância de moradias de baixa qualidade (MARICATO, 1987, p. 84).

A despeito do sistema não ter conseguido dar respostas adequadas à população de baixa renda, para a qual foi destinada apenas 33,5% das unidades habitacionais financiadas, é consensual (SANTOS, 1999, p. 16), o significativo desempenho do SFH no seu período auge, de 1976 a 1982, quando foram financiadas aproximadamente 400.000 unidades habitacionais.

O fato é que o SFH desviou-se do seu objetivo inicial de buscar lidar com o problema do déficit habitacional da população de baixa renda, o que a excluiu da área da abrangência do Sistema Financeiro de Habitação, levando o governo a criar planos específicos para essa população, reconhecendo, portanto, o fracasso do SFH em atender a tal demanda social, que inclusive justificou a sua criação em 1964, conforme analisa Mariacato (1982).

O SFH foi um sucesso do ponto de vista econômico e um insucesso do ponto de vista social, como se isso fosse possível. Na verdade um histórico dos argumentos que fundamentaram o SFH (particularmente o BNH, seu Banco) desde sua criação até nossos dias, mostraria que há uma estória das idéias e das intenções e uma estória diferente das práticas reais e concretas, que caracterizaram a política habitacional no Brasil, a partir, principalmente de

1966 [quando a lei de criação do FGTS assegura recursos ao BNH para viabilizar seus investimentos] (MARICATO, 1982, p.7).

A extinção do BNH não era aventada pela sua direção, embora esta demonstrasse que algo estava por acontecer, conforme discurso proferido pelo Dr. Henrique Rzezinski, chefe de gabinete da presidência do BNH, em 10/03/1986, por ocasião da assembléia dos funcionários do BNH (ASSEMBLÉIA DOS FUNCIONÁRIOS DO BNH, 1986).

Através do discurso do então chefe de gabinete da presidência do BNH percebe-se a importância do programa de estabilização econômica em curso e de grandes reformas de base que o Brasil da nova república necessitava, o que incluía o SFH e, por conseguinte, o próprio BNH, que estaria por acontecer ainda no ano de 1986.

As grandes reformas esperadas demonstradas através de tal discurso consistiam em:

- Controle do BNH pela sociedade brasileira;
- Descentralização do processo decisório;
- Fortalecimento das unidades regionais;
- Implantação do sistema de planejamento, de modo que cada unidade regional pudesse atender a ansiedades e prioridades locais;
- Diagnóstico sobre as necessidades efetivas de recursos humanos;
- Implantação de um sistema de avaliação de performance dos funcionários;

Ainda acerca do discurso do representante da presidência do BNH, foi feita referência a um grupo de trabalho formado pelo governo federal, que já teria finalizado tal trabalho, não detalhando quais as medidas propostas, mas colocando como necessária a mobilização do BNH para repensar o modelo institucional, além de definir e quantificar quais as fontes de recurso para o banco.

O dirigente fez referências à integração do BNH com o Ministério do Desenvolvimento Urbano, a quem cabia a formulação da política urbana do país, ficando ao BNH boa parte da

execução, como Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano. Através de tal discurso, verifica-se que, apesar de mudanças serem esperadas no SFH e no BNH, não se via como uma possibilidade a extinção deste.

Em um outro discurso, proferido pelo então presidente do BNH, Dr. José Maris Aragão, em 02/06/1986, por ocasião de uma reunião com chefes de departamento da unidade central, gerentes regionais e gerentes de agência do Rio de Janeiro, foram relatadas dificuldades do BNH.

Dentre os problemas relatados, estava o estoque de aproximadamente duzentas mil unidades habitacionais prontas e sem comercialização, os maiores índices de inadimplência da história do banco e do SFH, além de uma grande queda do FGTS. Fatores esses que reduziram drasticamente a capacidade de resposta da instituição às demandas da sociedade.

Nessa mesma reunião, o então presidente do BNH alertou para a necessidade de que o banco encontrasse, nos seus próprios quadros, pessoas e mecanismos que evitassem o uso clientelista da instituição, como ocorrera anteriormente.

Quanto ao futuro do BNH, o então presidente, ainda no mesmo evento, refutou os presságios que previam a extinção do banco, demonstrando crer que esse passaria a atuar como banco de desenvolvimento. Trata-se de uma das primeiras abordagens em que um dirigente mencionou a existência de boatos acerca da extinção do banco, embora os negasse.

Ainda quanto ao futuro do BNH e do SFH, o então presidente do BNH relatou a existência de um grupo de trabalho por iniciativa da presidência da República com o objetivo da reformulação do SFH. Esse grupo contava com a participação de funcionários do próprio BNH através de seminários, além de especialistas em habitação e de economistas de diversas tendências. Trabalho esse que já estaria para ser entregue ao Ministro do Desenvolvimento Urbano, embora não mencionasse detalhes do que fora proposto em tal trabalho.

Quanto ao cenário macroeconômico da época, o presidente do BNH descreveu os efeitos do plano de estabilização econômica então em curso, conhecido como plano cruzado. Dentre esses efeitos, estão os aspectos positivos para o banco, como a valorização dos imóveis, que propiciou a redução dos estoques e a melhoria da situação patrimonial dos agentes do SFH,

além da redução da inadimplência, como conseqüência do congelamento do valor das prestações por um ano e do aumento do poder aquisitivo da população.

Por outro lado, o plano cruzado trouxe efeitos negativos ao banco e ao SFH, afirmou o então presidente do BNH, citando a queda dos saldos das cadernetas de poupança em aproximadamente 20% do valor em apenas dois meses, além da perda patrimonial ocorrida com os critérios de correção pro-rata dos saldos devedores dos financiamentos imobiliários concedidos no âmbito do SFH, e da obsolescência dos instrumentos jurídicos que regulavam a aplicação de recursos no SFH.

O discurso de 22/06/1986 transparece a existência de preocupação quanto ao futuro do banco e do próprio SFH, e que mudanças estariam por vir, entretanto sem maiores detalhes acerca de quais seriam. Mencionou apenas as necessidades, como a avanço da descentralização das agências regionais, que enfrentavam dificuldades, pois essa era uma necessidade que, em teoria, seria um ponto comum, mas, do ponto de vista prático, enfrentava dificuldades na aceitação de parte dos quase quatro mil funcionários residentes no Rio de Janeiro em irem para outros Estados da Federação.

Outra dificuldade relatada através do discurso era o excesso de cargos em comissão, com vários profissionais trabalhando em funções burocráticas, em detrimento de funções fins, como a dos profissionais que atuavam na área de engenharia, na fiscalização de obras, dentre outras funções importantes para a atuação do BNH.

Em um outro discurso, agora proferido pelo chefe de gabinete da presidência do banco Henrique Costa Rzenzinski, no Clube de Engenharia no Rio de Janeiro, em 09/10/1986, a pouco mais de um mês da extinção do BNH, foram relatadas discussões em andamento acerca da passagem do SBPE para a órbita do Banco Central Fato que viria a reduzir o poder de atuação do BNH, o que já indicava a natureza das mudanças que estavam por vir.

Em 21 de novembro de 1986, o Decreto-Lei nº. 2.291 confirmou os presságios e extinguiu o BNH, passando a Caixa Econômica Federal a sucedê-lo em todos os seus direitos e obrigações, inclusive nas relações individuais de trabalho. Ficou também estabelecido que as formulações das políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano competiriam ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (BRASIL, 1986).

A extinção do BNH provocou reações dos seus funcionários, como demonstra o boletim IERTRO do Comando Nacional de Mobilização dos Trabalhadores do BNH, que a atribuíram a mais um pacote de medidas elaborado pela elite governamental, questionando-se a verdadeira motivação para a extinção do banco.

O Comando Nacional de Mobilização dos Trabalhadores do BNH questionou as explicações dadas pelo governo para a extinção do BNH, como necessidade de racionalização administrativa da máquina estatal, ou decorrente do mau desempenho da entidade e dos rombos financeiros acumulados, sob a alegação de que não eram verdadeiras as razões.

Dentre as colocações feitas pelo Comando dos Trabalhadores do BNH estava o fato da medida de extinção do BNH ser frontalmente contrária às avaliações e recomendações provenientes do grupo de trabalho criado para estudo de uma possível reforma do SFH em 1985, pelo presidente da República. Grupo esse que discutiu o assunto com diversos segmentos da sociedade, mas que não teve o trabalho aproveitado pelo governo.

Através de tal matéria, os funcionários do BNH, informavam as principais realizações do BNH em unidades habitacionais, em infra-estrutura urbana e saneamento básico, ao tempo que atribuíam a responsabilidade pelo rombo à defasagem salarial decorrente da política praticada no período de 1979 a 1984, assumindo o papel de defensores das realizações do banco.

O fato é que, apesar dos protestos, a extinção do BNH e a sua absorção pela CEF se consumou, constituindo-se em uma das mais importantes mudanças ocorridas na história da instituição Caixa Econômica Federal, as quais passarão a ser analisadas a partir deste ponto.

3.3 A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

As primeiras organizações populares voltadas à economia popular, denominadas Caixas Econômicas, surgiram espontaneamente como decorrência do grande desequilíbrio econômico da Europa do final do século XIX e o início do século XX, suprindo a deficiência social existente e trazendo resultados significativos à humanidade (SILVA, 1937, p. 4).

Coube a Hamburgo tornar-se o berço de instituições similares às Caixas Econômicas, em 1778, que posteriormente espalharam-se pela Europa, sendo na Inglaterra reconhecidas como associação de interesse público (SILVA, 1937, p. 5). Já nos Estados Unidos, elas foram criadas em 1818, à semelhança das implantadas na Inglaterra, confirmando a tendência de expansão pelo mundo desse tipo de instituição.

No Brasil, as Caixas Econômicas foram criadas, inicialmente, por interesse particular e sem apoio legal, até que o decreto 575 de 10 de janeiro de 1849 estabeleceu regras para a criação de instituições que quisessem funcionar sem interferência oficial. Regras essas que foram adaptadas às Caixas Econômicas (SILVA, 1937, p. 5).

Já o decreto nº. 1083 de 22 de agosto de 1860 continha diversas providências sobre os bancos, emissão de moeda, meio circulante, e companhias e sociedades. Destinava também alguns parágrafos para a regulamentação das Caixas Econômicas, de forma tímida, embora suficiente para manifestar o interesse público das instituições, expressando a responsabilidade oficial das instituições e as diferenças de tratamento que teriam dos pontos de vistas jurídico e tributário, o que foi um grande marco na história dessas instituições (MARTINS, 1926, p. 9-10).

Em 12 de janeiro de 1861, por força do decreto nº. 2.723, assinado pelo Imperador D. Pedro II, foram aprovados os regulamentos que criavam a Caixa Econômica Federal do Rio de Janeiro e o seu Monte de Socorro, a primeira criada por iniciativa do governo (SILVA, 1937, p. 14-15).

Os resultados apresentados com o funcionamento da Caixa Econômica na Corte estimularam o governo na instalação de Caixas Econômicas e Montes de Socorro em outras províncias. Isso foi feito através do decreto nº. 5.594 de 18 de abril de 1874, o que levou essas instituições a continuarem se ampliando em outras localidades, inclusive com a criação de agências e filiais pelas cidades e vilas provinciais (SILVA, 1937, p. 45-49).

Essas agências e filiais funcionavam de acordo com a lei 1860, de formas autônomas e independentes, administradas por um conselho fiscal nomeado pelo governo central, sob a superintendência direta do Ministro da Fazenda.

No período posterior à proclamação da República, não ocorreram mudanças significativas em relação às Caixas Econômicas, que continuaram autônomas e regidas pela legislação em vigor, com exceção das Caixas Econômicas de alguns estados que tinham se tornado autônomas através do decreto nº. 1.168 de 17 de dezembro de 1892, mas que, por força do decreto nº. 2.882 de 19 de abril de 1898, voltaram a funcionar nas próprias delegacias fiscais, sob a administração dos delegados fiscais (SILVA, 1937, p. 6; MARTINS, 1926, p. 9).

O Decreto nº. 11.820 de 15 de dezembro de 1915 define o novo regulamento para as Caixas Econômicas, dentre outras coisas dando garantia do governo Federal às quantias depositadas nas instituições, o que aumentou a credibilidade das instituições (SILVA, 1937, p. 79).

Também ampliou as modalidades de empréstimos, que anteriormente tinham como fonte de recursos os montes de socorro, autorizando as modalidades de empréstimos de caução de títulos da dívida pública, o que ampliou o papel das Caixas Econômicas e permitiu uma maior circulação das riquezas acumuladas (SILVA, 1937, p.84, 88).

Entretanto, conforme defende Silva (1937, p. 84), somente a partir de 1930, as Caixas Econômicas Federais começaram a exercer, de forma mais enfática, o papel de órgãos oficiais concessionários de crédito popular no Brasil. Tal salto foi atribuído à liderança de Dr. Solano Carneiro da Cunha, que presidia a Caixa Econômica Federal do Rio de Janeiro, e veio a influenciar as demais Caixas Econômicas, no que se refere à defesa de um direcionamento para negócios mais compensadores, contribuindo para a conquista de uma maior prosperidade nacional.

Sob a gestão de Dr. Solano Carneiro Cunha, foram criadas as carteiras hipotecárias e de consignação, as seções de cheques, de cobranças e de pagamentos, além de se efetivarem a implantação de agências em diferentes bairros. O resultado dessas medidas foi um aumento significativo da média de depósitos, que passou de 3.500 contos no período de 1889 a 1915 para 210.000 contos entre os anos de 1915 e 1930, correspondendo a um período em que as Caixas Econômicas tiveram ampliadas significativamente as suas funções (SILVA, 1937, P. 92).

Quanto às operações de crédito que as Caixas Econômicas iniciaram, é importante frisar que foram inicializadas antes mesmo de serem autorizadas quatro anos depois. Contaram para

isso, com o apoio do Ministro da Fazenda do governo reformista e com o respaldo jurídico buscado pelo então advogado da Caixa Econômica do Paraná. Este argumentava acerca da importância das novas operações do ponto de vista da função social da instituição e defendia a segurança jurídica das operações e da rentabilidade econômico-financeira (SANTOS, 2002, p. 88-90).

Outro fato a ser destacado é o papel desempenhado pelas Caixas Econômicas Federais como organizações oficiais da União, que, sob sua responsabilidade, autorizou a essas instituições o recebimento de depósitos populares, reservas de capitais, com o objetivo de incentivar a poupança popular, usando-as no atendimento das finalidades econômicas de promover a circulação de riquezas do país. Papel esse de grande relevância e que foi explicitado por meio do decreto nº. 11.820 de 1915, que também concedeu às Caixas Econômicas Federais privilégios e imunidades concedidas às repartições Federais (SILVA, 1937, p. 118).

A valorização das Caixas Econômicas Federais pelo Governo Federal se confirmou com o decreto nº. 24.427 de 06 de agosto de 1934, que classificou essas instituições como de utilidade pública (SILVA, 1937, p. 117), além da criação das carteiras hipotecárias e de consignação, do estabelecimento do monopólio no empréstimo sob penhor e da outorga para a exploração da Loteria Federal, mantendo-se a exclusividade no recebimento de depósitos judiciais (RIBEIRO, 1997 p. 66).

Já a finalidade das Caixas Econômicas Federais relacionada ao recebimento e movimentação de economias populares e reservas de capital por todo o território nacional veio através do decreto nº. 24427 de 1934, que também estabelecia a garantia do Governo Federal, o que dava bastante credibilidade às instituições (SANTOS, 2002, p. 94).

Por volta de 1937, o governo Vargas fez uma análise das mudanças ocorridas nas Caixas Econômicas durante o seu mandato, com a criação da carteira de empréstimos a pessoas físicas, a estados e a municípios, além de investimentos dirigidos para estados em setores específicos. A partir dessa análise concluiu que o hábito de poupar ainda estava restrito aos grandes centros (SILVA, 2002, p. 93).

É importante frisar que, mesmo com a situação de dificuldade por que passou o país por volta de 1930, com a quebra da bolsa de Nova York, a situação das Caixas Econômicas,

especificamente a de São Paulo, era de prosperidade, demonstrando a força da instituição (RIBEIRO, 1997, p. 66).

Já em 1951, foi feita a primeira tentativa de unificação das Caixas Econômicas, quando funcionavam através de 22 autarquias distribuídas entre os estados e o Distrito Federal. Essa tentativa, no entanto, fracassou por encontrar oposição de pessoas que concentravam poder emanado dessas instituições, além de falhas jurídicas no projeto e por não se considerar a situação das instituições nos pequenos estados (SILVA, 2002, p.97).

Uma outra experiência visando à unificação ocorreu em 1953, através da ação do Ministro da Fazenda da época, Oswaldo Aranha. Esse ministro formou uma comissão para atualizar a legislação e adaptar as Caixas Econômicas às mudanças por quais passava o mundo após a Segunda Guerra Mundial. Essa comissão, entretanto, acabou por dar parecer desfavorável à unificação por ser contrária ao que vinha ocorrendo na Europa (SILVA, 2002, p.97).

Outro fato importante na origem histórica da Caixa Econômica Federal foi a edição do Decreto nº. 50.954 de 14 de julho de 1961. Esse decreto deu início a sua atuação como centralizadora das loterias e criou um fundo que destinava recursos para o financiamento de serviços públicos municipais, de saneamento, além de definir ações de assistência social e educação (SILVA, 2002, p. 98-99).

Posteriormente foram criadas novas modalidades de jogos, como a loteria esportiva. E mais recentemente, elas foram ampliadas e dadas novas destinações sociais aos recursos, como o financiamento estudantil (SILVA, 2002, p. 98-99).

A centralização dos jogos nas Caixas Econômicas criou mais uma especialidade dentro das instituições que já na época possuíam muitas diferentes facetas. Essa centralização dos jogos que nas instituições chegou a ser combatida, sob a alegação de que desestimulava a economia popular, mas que desde a sua implantação e ampliação assume um papel de relevância.

Em 1964 foi criado o Sistema Financeiro da Habitação através da Lei nº. 4.380 de 21 de agosto de 1964. Lei que disciplinava uma grande intervenção do Governo Federal no setor habitacional brasileiro, contando com as Caixas Econômicas Federais, com o Instituto de Previdência e Assistência Social dos Servidores Públicos Federais, Instituições de

Desenvolvimento Regionais, além do Banco Nacional da Habitação – BNH - e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFAU (SILVA, 2002, p. 101-103).

Além do SFH, em 1964 foi criado também o Sistema Financeiro Nacional – (SFN), que foi estruturado e regulamentado pela lei 4595 de 31 de dezembro de 1964, que coloca as Caixas Econômicas como um dos componentes do SFN com assento na Comissão Consultiva Bancária do Conselho Monetário Nacional (SILVA, 2002, p. 104).

Um outro evento que teve grande importância na existência das Caixas Econômicas foi o Decreto Lei nº. 19 de 30 de agosto de 1966. Ele criou a correção monetária, o que deu um grande impulso às cadernetas de poupança, antes desestimuladas por conta da inflação alta reinante até então, tendo igual importância a criação do FGTS, que tornou as Caixas Econômicas os maiores agentes do SFH, já que se constituíam na maior fonte de recursos para a área habitacional.

No ano de 1969, por força do Decreto-Lei nº. 759 de 12 de agosto de 1969 foram extintas as vinte e duas autarquias existentes e criadas uma única instituição a Caixa Econômica Federal, empresa pública de direito privado, se constituindo em uma primeira grande junção de diferentes culturas organizacionais por qual passou a Caixa Econômica Federal (SILVA, 2002, p.113-114).

Na prática, porém, a Caixa Econômica Federal somente começou a funcionar em 06 de março de 1970 em função do Decreto 66.303, fazendo de forma unificada em 01 de agosto de 1970, em seguida à extinção do Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais (SILVA, 2002, p.116).

Nos anos que se seguiram, a caixa teve agregadas às suas atribuições a execução do Programa de Integração Social – PIS, em 1970, e a gestão do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, em 1974. Este tinha como objetivo o apoio financeiro a programas e projetos sociais, através da aplicação de recursos a fundos perdidos, tendo como fonte de recursos os provenientes da União ou financiamentos concedidos pela CEF para projetos nas áreas de saúde e saneamento (SILVA, 2002, p. 118).

Mais recentemente, a CEF passou por mudanças que levaram a uma ampliação do seu papel

comercial. Passou a atuar como banco múltiplo em todos os segmentos, inclusive com a recente expansão internacional.

As loterias também tiveram grande expansão tanto na quantidade de pontos quanto na diversificação das atividades. Passaram a funcionar como extensões das agências, onde é possível não apenas a efetivação de jogos, mas a realização de depósitos, saques, pagamento de contas.

A CEF enquanto banco comercial se modernizou, acompanhando a concorrência operando na captação de recursos e nos empréstimos e financiamentos comerciais em todas as modalidades. O volume e a quantidade de financiamentos imobiliários tiveram grande crescimento, chegando no ano corrente de 2006 a exigir recursos suplementares para atender ao mercado, quando de janeiro a junho o valor financiado já chegara próximo a todo o volume utilizado durante todo o ano de 2005.

As modalidades de financiamento também foram ampliadas, passando a haver, além dos financiamentos tradicionais, o programa de arrendamento residencial, o consórcio imobiliário mantido em parceria com a Caixa Consórcios, empresa na qual a CEF detém participação.

Foram muitos anos de mudanças, passadas pela CEF que levaram as alterações estruturais, em seus objetivos e finalidades, algumas provenientes do BNH, que serão analisadas nos próximos capítulos.

4 ESTUDOS E COMPARAÇÕES

O presente capítulo tratará e analisará as informações obtidas através das fontes primárias e secundárias que permitiram verificar como se deu o processo de mudança organizacional por qual passou a CEF com a absorção do BNH e os impactos que esse processo levou à CEF em relação a seus objetivos e finalidades e às pessoas que participaram de tal processo.

O capítulo foi dividido em dois itens. O primeiro, para resposta às questões que envolvem o estudo dos efeitos do processo de absorção do BNH sobre os objetivos e finalidades da CEF e a evolução desses objetivos e finalidades na CEF a partir da absorção do BNH. Através desse estudo se pretende verificar como tais objetivos e finalidades podem ser afetados em situações de tamanha magnitude e, ainda mais, como podem evoluir ao longo dos anos, já que ele oferece essa possibilidade.

O segundo item analisa os efeitos do processo em questão sobre as pessoas originárias do BNH, sobre os seus objetivos profissionais e as suas versões sobre o referido fenômeno, a partir de entrevistas semi-estruturadas. Entrevistas essas de fundamental importância, pois permitem conhecer o fenômeno através da visão das pessoas e não apenas de documentos e verificar como esses personagens perceberam todo esse processo de mudança vivenciado.

4.1 OBJETIVOS E FINALIDADES

Para a elucidação do objetivo específico de identificar, descrever e comparar os efeitos da fusão do BNH com a CEF sobre seus objetivos, finalidades e programas relacionados a habitação e desenvolvimento urbano, foram feitos levantamentos a partir das alterações legais e nos estatutos das duas organizações envolvidas. A questão que descreve a evolução da atuação da CEF a partir da incorporação do BNH também foi contemplada neste item, contendo os desdobramentos dos papéis desempenhados pela CEF a partir da incorporação do BNH.

Como ponto de partida para a análise, temos o Decreto nº. 88.293, de 09 de maio de 1983 que

aprovou o estatuto do BNH. Esse estatuto continha, no seu artigo 6º, o objetivo do banco, que consistia na execução da política social do governo federal, nas esferas habitacionais e de desenvolvimento urbano. Foi um dos últimos atos governamentais a estabelecer esses objetivos antes da extinção da organização BNH. Também definiu também as competências que cabiam ao BNH como órgão central dos SFH, do SFS e dos sistemas financeiros conexos como o SBPE.

Dentre essas competências destacavam-se as atribuições de baixar as normas gerais de organização e operação dos sistemas SFH e SFS. Cabia ainda ao BNH a regulamentação das condições gerais para a captação, mobilização e aplicação de poupanças e outros recursos, além da gestão do FGTS.

Como órgão de crédito habitacional, o mesmo estatuto do BNH estabelecia como finalidades do banco:

- realizar operações ativas e passivas de depósitos, inversões financeiras, “*underwriting*”, financiamentos, refinanciamentos, aval, fianças, seguros, aquisição e venda de créditos e títulos hipotecários e imobiliários, dentre outras atividades relacionadas às operações ativas e passivas;
- disciplinar, promover, realizar e fiscalizar a captação e aplicação de poupanças e outros recursos, como o FGTS;
- estabelecer prioridades, limites, prazos, juros, encargos, garantias e outros requisitos técnicos, econômicos e financeiros nas operações ativas e passivas realizadas no âmbito do SFH, do SFS e dos sistemas conexos como o SBPE.

Para se ter uma visão mais completa das alterações impingidas aos papéis desempenhados outrora pelo BNH e atualmente pela CEF relacionaram-se os objetivos das instituições constantes nos seus estatutos vigentes no momento da extinção do BNH, conforme o quadro 3.

Quadro 3 – Objetivos e finalidades do BNH e da CEF antes da Absorção

OBJETIVOS DO BNH	OBJETIVOS DA CEF
<ul style="list-style-type: none"> - Atuar como órgão central dos SFH, do SFS e dos sistemas financeiros conexos como o SBPE; - Disciplinar, promover, realizar e fiscalizar a captação de poupanças e o FGTS; - Realizar operações ativas e passivas de depósitos, inversões financeiras “<i>underwriting</i>”, financiamentos, refinanciamentos, aval, fianças, seguros, aquisição e venda de créditos e títulos hipotecários e imobiliários, dentre outras atividades relacionadas às operações ativas e passivas; - Estabelecer prioridades, limites, prazos, juros, encargos, garantias nas operações ativas e passivas realizadas no âmbito do SFH, do SFS e dos sistemas conexos como o SBPE. 	<ul style="list-style-type: none"> - Receber depósitos, sob a garantia da União, incentivando o hábito de poupança; - Conceder empréstimos e financiamentos de natureza assistencial e operar no setor habitacional como sociedade de crédito imobiliário e principal agente do BNH; - Explorar os serviços de Loterias; - Explorar o monopólio do penhor civil; - Prestar serviços delegados pelo Governo Federal; - operar no mercado financeiro como entidade do SFN; - operar no mercado de capitais, para investimento ou, as operações de subscrição, aquisição e distribuição de ações e outros títulos e valores mobiliários; - Realizar como agente do Governo Federal operações ou serviços nos mercados financeiros e de capitais, que lhe forem delegados mediante convênio; - Administrar o PIS e o FAS; - Receber depósitos judiciais e depósitos de disponibilidades de caixa dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas

Fonte: Elaboração do autor

Através da análise do quadro 3, percebe-se que o BNH, à época da sua extinção, concentrava as atividades relacionadas a habitação e desenvolvimento urbano, além de disciplinar e fiscalizar a captação de poupança, o FGTS, e os agentes do SBPE e SFS nas operações ativas e passivas. Significa dizer que ele tinha um domínio quase que exclusivo da área habitacional, embora se utilizasse da CEF e demais instituições do SBPE para que os financiamentos acontecessem.

Já a CEF que atuava como banco comercial com muita capilaridade em todo o território brasileiro, tinha também como objetivos a exploração das loterias federais e do monopólio do

penhor e a administração do PIS e o FAS.

No segmento habitacional a CEF operava como sociedade de crédito imobiliário e principal agente do BNH, ou seja, aplicava recursos em financiamentos imobiliários originários de caderneta de poupança, além de financiamentos como agente do BNH de outras fontes de recursos.

Entretanto, veio o Decreto-Lei nº. 2.291 de 21 de novembro de 1986, que extinguiu o BNH e definiu o papel da CEF e de outros órgãos, enquanto sucessores do BNH.

O Decreto-Lei nº. 2.291 estipulou à CEF as seguintes atribuições, no que se refere aos direitos e obrigações, destacando-se aqui os relacionados ao SFH e à estrutura do BNH:

- Na administração do ativo, passivo, do pessoal e dos bens móveis e imóveis;
- na gestão do FGTS;
- na coordenação execução do Plano Nacional de Habitação Popular , Em PLANHAP, seguindo diretrizes do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio ambiente;
- nas operações de crédito externo contraídos pelo BNH, com a garantia do Tesouro Nacional;
- nas relações individuais do trabalho, assegurando os direitos adquiridos pelos empregados originários do BNH.

O mesmo decreto definiu que o papel do BNH enquanto órgão central do SFH e do SFS seria repassado ao Conselho Monetário Nacional, cabendo à CEF uma função mais de executora da política habitacional delineada pelo governo federal.

O Banco Central passou a ser o órgão normativo e fiscalizador da SBPE. A Caixa Econômica Federal, gestora do FGTS e agente financeiro do SFH o ministério urbano do momento, órgão formalmente responsável pela política habitacional, e a então chamada Secretaria Especial de Ação Comunitária, responsável pela gestão dos programas habitacionais alternativos.

O quadro 4, a seguir apresenta a como foram redistribuídos os objetivos e finalidades do BNH após a redistribuição decorrente da extinção do BNH.

Quadro 4 – Redistribuição dos Objetivos e Finalidades do BNH

INSTITUIÇÃO	OBJETIVOS E FINALIDADES
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE	Estabelecer diretrizes para a execução da política habitacional do governo Federal
CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL	Atuar como Órgão central do SFH, do SFS e dos sistemas financeiros conexos como o SBPE
BANCO CENTRAL	Fiscalizar as entidades integrantes do SFH e do SBPE
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	<ul style="list-style-type: none"> - Administrar o ativo, o passivo, os bens móveis e imóveis oriundos do BNH; - Gerir os recursos humanos provenientes do BNH; - Gerir o FGTS, o Fundo de Assistência Habitacional, o Fundo de Apoio à Produção de Habitação para a População e Baixa Renda; - Executar o PLANHAP e o PLANASA

Fonte: Elaboração do autor

Nota-se que houve uma pulverização das atribuições do BNH entre o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, o CMN, o BACEN e a própria CEF, que passa a assumir mais atribuições relacionadas a habitação saneamento.

Com a incorporação do BNH pela Caixa Econômica Federal, o SFH sofreu os abalos causados pelo desequilíbrio atuarial do SFH, derivados de fatores macroeconômicos, além das crises institucionais no SFH em função da CEF, àquela época, se constituir em um banco, que não tinha experiência na gestão de programas habitacionais, o que fez com que a questão habitacional fosse deixada em um plano secundário, em lugar de atividade-fim que era antes, quando desempenhada no BNH (SANTOS, 1999).

Além dos problemas iniciais da CEF para assumir as atribuições do BNH, ocorreu uma grande confusão institucional causada por sucessivas mudanças dos órgãos responsáveis pela

questão urbana e pelo setor habitacional, pois em um período de apenas quatro anos o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) criado em 1985, transformou-se em Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MHU), em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) e, finalmente, foi extinto em 1989, quando a questão urbana voltou a ser atribuição do Ministério do Interior (ao qual o BNH fora formalmente ligado) (SANTOS, 1989, p. 19).

O quadro 5 a seguir demonstra, conforme o estatuto da CEF de 1989, quais eram suas finalidades, demonstrando ainda qual a origem dessas finalidades, percebendo-se que a CEF teve incorporadas novas finalidades, ou seja, em 1989, cerca de três anos após a absorção do BNH, a CEF já tinha incorporado ao seu estatuto essas novas atribuições providas do BNH e também tinha agregado outras, fruto do incremento das suas atividades comerciais.

Quadro 5 – Finalidades da CEF em 1989

ORIGEM DAS FINALIDADES	FINALIDADES
BNH	<ul style="list-style-type: none"> - Administrar o ativo, o passivo, os bens móveis e imóveis oriundos do BNH; - Gerir os recursos humanos provenientes do BNH; - Gerir o FGTS, o Fundo de Assistência Habitacional, o Fundo de Apoio à Produção de Habitação para a População e Baixa Renda; - Executar o PLANHAP e o PLANASA
JÁ EXISTENTES NA CEF	<ul style="list-style-type: none"> - Receber depósitos, operar no mercado de capitais, conceder créditos; - Operar no SFH como sociedade de crédito imobiliário operar como principal agente do BNH; - Explorar as loterias e o penhor; - Administrar o PIS e o FAS.
NOVAS FINALIDADES AGREGADAS	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar quaisquer operações e atividades negociais nos mercados financeiros, externo ou interno, inclusive <i>leasing</i> e corretagem de seguro e de valores.

Fonte: Elaboração do autor

O quadro cinco demonstra como foram absorvidas as atribuições do BNH e ainda incorporadas outras, fruto do desenvolvimento da área comercial da CEF.

O estatuto de 1989 possibilita perceber essas mudanças, pois, após um tempo de maturação de três anos, demonstra a manutenção das atividades repassadas do BNH, sem mudanças.

Ao longo dos últimos vinte anos, entretanto, a CEF passou por grandes modificações agregando novos papéis e desenvolvendo os objetivos e finalidades que advieram do BNH, que continuam a fazer parte da vida da empresa, como demonstra a sua missão (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2003).

Promover a melhoria contínua da qualidade de vida da sociedade, intermediando recursos e negócios financeiros de qualquer natureza, atuando, prioritariamente, no fomento ao desenvolvimento urbano e nos segmentos de habitação, saneamento e infra-estrutura, e na administração de fundos, programas e serviços de caráter social.

Portanto, a missão atual da CEF ainda contempla as atividades básicas provenientes do BNH, dentre as quais, atuar como agente financeiro dos programas de habitação e saneamento do Governo federal, atuar como agente operador do FGTS e no fomento ao desenvolvimento urbano, incluindo aí habitação, saneamento e infra-estrutura.

As mudanças que vieram ao longo dos últimos vinte anos se deram em vários aspectos da empresa, inclusive em relação às atividades relacionadas a habitação e desenvolvimento urbano. É possível se dizer que houve até uma evolução na forma de atingir os objetivos relacionados a habitação e desenvolvimento urbano, pois foram criadas novas modalidades de financiamento, assim como novas fontes de recursos para a aplicação na área habitacional.

Dentre as novidades, destaca-se o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), através do qual o arrendatário tem a posse do imóvel durante um prazo de quinze anos, e a propriedade do imóvel após esgotado esse prazo, através de uma opção de compra.

Por ter uma lógica diferente do tradicional financiamento, o PAR permite a construção de imóveis de melhor qualidade e com melhor infra-estrutura e menor custo para a população com renda de três a seis salários mínimos, ou até R\$2.800,00 para profissionais de segurança pública, ou ainda renda até R\$2.100,00 para proponentes de unidades de empreendimentos

inseridos em programas de requalificação de centros urbanos ou recuperação de sítios históricos, como ocorreu em Salvador no bairro do Pelourinho.

O PAR foi viabilizado a partir da constituição de um fundo denominado Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), com segregação patrimonial e contábil dos haveres financeiros e imobiliários destinados ao programa, constituído de recursos não onerosos oriundos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FINSOCIAL), Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e do Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo (PROTECH), havendo ainda recursos onerosos provenientes de empréstimo obtido junto ao FGTS.

Os agentes do programa são a Caixa Econômica Federal, gestora do PAR, responsável pela alocação dos recursos previstos e expedição de atos necessários à operacionalização do programa; a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, a quem cabe estabelecer diretrizes para a aplicação dos recursos do PAR; o poder público e a sociedade civil organizada, com o objetivo de auxiliar a Caixa na identificação dos locais para a implantação dos projetos, na promoção de ações para o desenvolvimento de facilitadores à implantação de projetos, na indicação de famílias a serem beneficiadas pelo programa.

Outros elementos do PAR são a construtora proponente para a produção de unidades habitacionais, a administradora de condomínios para administrar os contratos de arrendamento, imóveis e condomínios e o agente executor do trabalho técnico social.

Outra modalidade foi criada para a construção de imóveis para a população com renda de R\$150,00 até R\$900,00 em parcerias com estados e municípios, por meio de operação de financiamento como a utilização de recursos do FGTS, complementados com recursos da União, sob a forma de subsídio e contrapartida oferecida pelo parceiro.

Para a classe média, a CEF utilizou recursos captados a um custo mais elevado através de letras hipotecárias ou imobiliárias, em opção aos recursos provenientes de captação em caderneta de poupança, em função de terem sido utilizados até a exaustão os recursos.

A CEF voltou a operar no ano de 2005 com recursos do SBPE, ou seja, de caderneta de poupança, fonte há anos esgotada, mas que voltou a ter recursos disponibilizados,

fortalecendo ainda mais as operações habitacionais e reduzindo os custos para o financiamento de imóveis.

Os financiamentos da CEF vêm nos últimos anos batendo recordes de volume de créditos concedidos, inclusive no ano de 2006 quando, em meados desse ano, já se tinha financiado volume idêntico ao de todo o ano de 2005. Os bancos privados também contribuíram para o aumento do volume dos financiamentos, com grande expansão das suas carteiras imobiliárias. Tudo isso favorecido pela estabilização econômica alcançada pelo país.

Outro fator que contribuiu para a estabilidade do sistema como um todo foi a criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI). Com a sua criação, a garantia das operações deixa de ser a hipoteca dos bens financiados e passa a ser a alienação fiduciária. Isso deu aos bancos uma maior agilidade em casos de execução das dívidas, evitando-se os processos que se arrastavam por anos e que prejudicavam os investimentos no setor.

Surgem como novidade, os consórcios imobiliários, uma nova possibilidade para a aquisição da casa própria. Produto que tem um custo menor para o cliente, quando comparado com as prestações dos tradicionais financiamentos, mas com a peculiaridade de um consórcio, ou seja, o bem não é disponibilizado de imediato.

O consórcio imobiliário consiste em uma nova forma de obtenção de recursos para aquisição da casa própria. Essa forma, porém, não pode ser classificada como financiamento, pois sobre os recursos não incide taxa de juros, mas tem taxa de administração. Esse consórcio é comercializado pela CEF, embora seja um produto da Caixa Consórcios, empresa que tem como acionista majoritário uma empresa francesa e que tem a própria CEF como segundo maior acionista.

No segmento habitacional, portanto, os objetivos que eram do BNH vêm sendo conduzidos pela CEF, inclusive com a criação de novos produtos, embora sem ainda atingir o objetivo de acabar com o déficit habitacional, que esbarra nas dificuldades de emprego e renda da população.

O caso em estudo demonstrou que, com a absorção do BNH pela CEF, houve a retenção desses objetivos originários do BNH.

Comprova, ainda, que ocorreu o desenvolvimento de novas formas de atingir estes objetivos, pois, nesse caso, saiu-se de um modelo através do qual se atuava com poucas modalidades de financiamento habitacional, operando no financiamento de imóveis através das construtoras e se utilizando, como fonte de recursos, do FGTS e da caderneta de poupança, para novas modalidades de financiamento e novas fontes de recursos, além do consórcio de imóveis e do arrendamento residencial.

As novas formas de financiamento se constituem em um modelo que funciona sem a obrigatoriedade de intermediação de empresários da construção civil. Têm como fonte os recursos da própria CEF, obtidos através da emissão de letras imobiliárias ou hipotecárias, além de recursos do FAT, do Fundo de Arrendamento Residencial e de outros recursos obtidos a fundo perdidos, nesse caso, em benefício da população com renda até três salários mínimos.

Nos aspectos relacionados à estrutura hierárquica, também ocorreram significativas mudanças desde a absorção do BNH até os dias de hoje, em decorrência de necessidade de adequações a fatores macroeconômicos e à reformulação do Estado brasileiro.

As áreas-fim do extinto BNH, em um primeiro momento, foram preservadas. A intenção era garantir o fluxo dos processos em andamento, criando-se ainda gerências regionais para áreas de Saneamento e Desenvolvimento Urbano. Já as demais áreas do BNH foram integradas às áreas correspondentes da CEF (CEF, 1987).

Na década de 1990, a CEF passou por grandes mudanças estruturais, a partir de um diagnóstico de que a empresa necessitava se desenvolver nos três segmentos básicos de atuação denominados comercial, fomento e prestação de serviços, de forma atuar de forma orgânica e interativa, com vistas a obter maior agressividade, agilidade, e visão empresarial, seguindo políticas e diretrizes traçadas, implementando o Programa de Racionalização e Competitividade (CEF, 1995).

O Programa de Racionalização e Competitividade buscou agilidade administrativa. Também visou melhorar a competitividade da empresa com a redução de custos através da eliminação de excessivos níveis hierárquicos existentes em cada estado, nas superintendências regionais, que funcionavam como na época anterior à unificação, visando ainda à valorização das

atividades voltadas ao negócio da instituição (CEF VOTO PRESIDÊNCIA 013/95, 1995, p.1-2).

O PRC centralizou na Matriz a formulação das políticas e diretrizes de caráter estratégico, a coordenação das atividades de acompanhamento, de avaliação e de controle, sendo a área responsável por essas atribuições, além das atribuições de integração e articulação das demais áreas, denominando-se subsistema central a este setor de empresa responsável por tais atividades (CEF VOTO PRESIDÊNCIA 22/95, 1995, p. 1-2).

Além do Subsistema Central, foram definidos o Subsistema Negocial, responsável pelo desenvolvimento de ações táticas destinadas ao cumprimento das metas previstas no Plano Geral de Ação e pela operacionalização e comercialização de produtos e serviços; e o Subsistema Logístico, responsável pelas atividades e processos necessários à operacionalização dos produtos e serviços, além do desenvolvimento de ações e estudos para a melhoria do processo produtivo (CEF VOTO PRESIDÊNCIA 22/95, 1995, p. 2).

Com o modelo adotado pela CEF, o poder decisório foi descentralizado, em especial no que se refere à análise de concessão de créditos e financiamentos. Essas concessões passam a ser feitas nas agências, obviamente sujeitas às alçadas decisórias, em função do valor das operações. Isso se constituiu em um grande progresso, pois fez com que as decisões fossem mais descentralizadas e as contratações mais pulverizadas, permitindo uma diluição do risco de inadimplência.

Após o programa de Racionalização e Competitividade a CEF passou por poucas mudanças estruturais. Manteve o formato até os dias atuais, com algumas adaptações que foram julgadas necessárias pelas administrações subseqüentes, tendo o programa se constituído em mais uma mudança de impacto para os componentes da organização.

Portanto, as mudanças ocorridas na CEF nos anos posteriores à extinção do BNH, se deram em aspectos relacionados a objetivos e estrutura organizacional, embora não apenas decorrentes do fenômeno em estudo, mas influenciadas por fatores internos e externos. Na atualidade, a CEF é vinculada ao Ministério da Fazenda (BRASIL, 2004a), embora esteja também sob a influência do Ministério das Cidades, no que se refere às políticas habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 2004b).

4.2 A VERSÃO DAS PESSOAS

Com a finalidade de captar a visão das pessoas oriundas do BNH sobre o fenômeno em estudo e de analisar os efeitos do processo em questão sobre os objetivos das pessoas originárias do BNH, foram entrevistados funcionários dividindo-os em dois grupos. O primeiro constituído pelas pessoas que, no momento da entrevista, trabalhavam no sistema logístico ou central, que denominamos unidades meio ou áreas meio. O segundo grupo formado por pessoas que trabalhavam na área negocial, que são as agências bancárias ou outras unidades diretamente voltadas ao negócio financeiro.

A divisão dos grupos justifica-se pelas suas características distintas em relação à natureza do trabalho que executam, além da possibilidade de entrevistar pessoas que ainda permaneciam exercendo suas atividades laborais em área originária do BNH.

O grupo de pessoas das áreas meio era constituído de seis entrevistados. Entre esses entrevistados, havia um equilíbrio entre a quantidade de pessoas do sexo feminino e do sexo masculino. Também quanto ao estado civil, metade constituída de casados, e a outra metade formada entre separados judicialmente, divorciados ou solteiros. Quanto à escolaridade, o grupo das áreas meio era constituído de pessoas que possuíam, ao menos, o curso superior incompleto: cinco já tinham concluído o curso superior e um desses cinco já tinha pós-graduação.

Em relação ao cargo ocupado, a grande maioria entrevistada das áreas meio, quando no BNH, ocupava o cargo de auxiliar administrativo e passou a escriturário. Três dessa mesma área ocupavam a função assistente administrativo e passaram a analistas, e um tornou-se supervisor. Um outro entrevistado tinha o cargo de economista e ocupava a função de chefe de divisão, passando a assistente técnico.

A evolução do grupo de entrevistados quanto a cargo e função ocupados mostrou que eles tiveram oportunidade de crescimento ou, ao menos, de manutenção de função de complexidade similar à ocupada à época do BNH.

Entre o grupo de pessoas da área negocial, constituído de cinco entrevistados, havia um relativo equilíbrio quanto ao gênero, com duas pessoas do sexo feminino e três do sexo

masculino. Quanto ao estado civil, a predominância era dos casados, com apenas um solteiro.

Quanto à escolaridade, o grupo entrevistado da área negocial era composto de pessoas que possuem ao menos o curso médio completo. Dois dos entrevistados possuíam curso superior completo. A situação de escolaridade, entretanto, não teve alteração desde o processo de absorção do BNH pela CEF.

Os entrevistados da área negocial ocupavam no BNH o cargo de auxiliar administrativo e passaram na CEF a escriturários, apenas um ocupou função no BNH, no caso a de gerente de operações. Dois dos entrevistados atuavam, quando da realização das entrevistas, como escriturários em agência, sem nenhum tipo de função técnica ou gerencial, enquanto três atuavam com a função técnica de caixa executivo.

A evolução do grupo de entrevistados quanto a cargo e função ocupados mostrou que, de modo geral, houve crescimento moderado, pois dois passaram do cargo de auxiliar administrativo para o de escriturário e três passaram a ocupar a função de natureza técnica de caixa executivo.

Quanto às questões da entrevista, a primeira, assim como a quarta, objetivava conhecer o ambiente organizacional em que se deu a absorção do BNH pela CEF e verificar como se deu o processo de socialização desses entrevistados ao chegarem à CEF.

No grupo de pessoas das áreas meio, ocorreram relatos dando conta de terem sentido pouco impacto, por permanecerem executando as mesmas atividades. Pessoas que trabalhavam na execução de determinado programa continuaram desenvolvendo as mesmas atividades e com o mesmo grupo. Outros, inicialmente, ficaram com um destino indefinido. Isso causou apreensão ou até traumas, especialmente para as que foram direcionadas para as agências da CEF, onde as atividades eram de natureza diferente por incluírem nas rotinas o atendimento ao público.

Esses sentimentos podem ser interpretados como medo da mudança do local e da natureza do trabalho, inclusive com o relato de um entrevistado de que chegou a trabalhar em uma agência bancária, mas que teve de retornar para a área meio por falta de adaptação.

Os sentimentos de inadaptção revelam uma faceta da cultura existente à época do BNH e que de certa forma permanece na Caixa Econômica em áreas específicas provenientes do BNH, como a área de Desenvolvimento Urbano: a crença de que os colegas que foram para agências passam por maiores dificuldades, de que trabalhar nas agências denota certa inferioridade, que é mais difícil e menos importante.

Dois dos entrevistados trabalhavam no BNH com informática, área que não tinha relação direta com o papel de habitação e desenvolvimento urbano. Na atualidade, eles trabalham no *Help desk*, setor que dá orientações ao público interno sobre produtos e serviços prestados pela CEF. Esses entrevistados manifestaram terem passado por grandes dificuldades na adaptação inicial, que aos poucos foram superadas.

Os depoimentos a seguir espelham os sentimentos manifestados:

- 1) “Senti pouco, continuei na mesma área”.
- 2) “Após alguns anos fui para uma agência, mas foi um choque. Tive que voltar”.

Ainda em relação às questões 1 e 4, que abordavam o impacto da fusão, quando aplicada aos entrevistados da área negocial, geraram respostas que demonstraram ter havido um grande desconforto inicial, como se exemplifica através do relato de uma empregada: “a princípio me senti apreensiva com o risco de demissão, em seguida senti um pouco de resistência por parte do pessoal da Caixa em passar o serviço, cheguei a ficar isolada em uma sala”.

Dentre as respostas que demonstraram apreensão, algumas a justificavam pela forma como esses funcionários souberam da extinção do BNH, através de um telejornal, e por terem sofrido risco de demissão. Também ocorreram relatos de desconfiança de lado a lado e de críticas aos empregados que estavam ingressando na nova instituição. Houve, ainda, depoimentos de pessoas que se sentiram bem recebidas, ou seja, a receptividade nem sempre foi desfavorável aos que ingressaram na CEF.

Com o objetivo de despertar a visão dos entrevistados acerca do fenômeno em estudo, a questão dois do roteiro de entrevistas argüiu sobre as motivações para a extinção do BNH e incorporação à CEF.

No grupo das áreas meio, dentre as motivações elencadas para a extinção do BNH, surgiram respostas que demonstravam conhecer a situação de gravidade do BNH como motivador para tal fato. Houve também visões mais espetaculares, como a da queima de arquivo ou a da escolha do BNH ao acaso, pois poderia ter sido qualquer órgão. Apareceu, ainda, a visão de que teria sido decorrente de um planejamento de política governamental.

O depoimento de que a extinção do BNH deu-se em função da “falência do FCVS” ilustra a visão de parte dos entrevistados de que as dificuldades do SFH podem ter sido uma das possíveis motivações para a extinção do BNH, assim como a opinião de que havia desorganização administrativa, pois reconheciam haver fragilidades na organização. Outros depoimentos de pessoas das áreas meio atribuíam a fatores políticos ou a interesses de se esconder fatos da sociedade.

A questão que tratou das possíveis motivações para a extinção do BNH, quando dirigida aos empregados que atuam na área negocial, tiveram como respostas as mudanças de política de governo. Atribuíram também ao desgaste do BNH pela fuga das suas atribuições originais, embora tenham ocorrido respostas de que foi para beneficiar a CEF que se extinguiu o BNH.

Os entrevistados sejam da área meio, sejam das unidades negociais, demonstraram, através das suas respostas, visões similares para os possíveis motivadores para a extinção do BNH, as dificuldades vividas pelo BNH e pelo SFH.

Seguindo o roteiro da entrevista, os entrevistados das áreas meio foram abordados quanto à recepção que tiveram na CEF. Abordagem que visava verificar como foi a integração das pessoas e das funções oriundas do BNH. Alguns depoimentos demonstraram que ocorreram dificuldades iniciais com alguma discriminação aos novos empregados e a rotulação de que as pessoas eram preguiçosas, que não sabiam o que fazer. Ou seja, houve uma rejeição inicial.

Já os depoimentos dos entrevistados que foram para agências, ainda relacionados à recepção que tiveram na CEF, de forma geral, descrevem que eles tiveram boa receptividade nas unidades que os receberam e demonstram uma boa adaptação à natureza do trabalho de agência bancária e até mesmo uma gratidão pelo crescimento profissional que tiveram, demonstrando poucas dificuldades de adaptação.

A questão 3 da entrevista visou verificar se ocorreram conflitos no momento inicial da absorção da BNH. Os entrevistados das áreas meio relataram casos de pessoas ou até mesmo organizações que inicialmente dificultaram o processo, como o SERPRO, que era o Serviço de Processamento de Dados do Governo Federal, que dificultou a passagem das informações, possivelmente com receio da perda da função no processo;

Foram relatados conflitos também nos níveis mais altos da hierarquia nos quais ocorreu disputa por espaço e poder. Outras observações apareceram. Dentre as quais, dificuldade de relacionamento com as chefias. Entretanto houve os que disseram que não tiveram dificuldades na integração.

Aqueles que permaneceram em áreas que exerciam atribuições originárias do BNH afirmaram ter tido menor dificuldade da integração com a CEF. Mas alegaram ficar à parte, como demonstra o depoimento de que “o BNH passou a ser um núcleo dentro da CEF”.

Nos depoimentos dos empregados das áreas meio ficou evidenciado que ocorreram situações de desconfiança e apreensão na integração das atividades, havendo também relatos de que as funções provenientes do BNH funcionavam isoladas na CEF.

Já os entrevistados das áreas negociais, negaram a existência de conflitos nas unidades em que foram trabalhar. Isso pode ser atribuído à inexistência de luta por espaço, pois nessas unidades não ocorreram mudanças significativas.

Nas questões 8, 9 e 10, que visavam verificar como foram afetados os objetivos individuais dos empregados oriundos do BNH por todo o processo em análise, partiu-se da verificação do nível de satisfação dos empregados originários do BNH na atualidade, com base no modelo de Walton (1975), para em seguida levar os entrevistados a comentarem esses indicadores de satisfação em relação ao que se tinha no BNH e como seus objetivos individuais foram atingidos.

Para a verificação do nível de satisfação atual dos entrevistados, foram formuladas questões que abordavam cada um dos oito grupos conceituais definidos por Walton (1975) e dos indicadores que os compõem, para que os entrevistados graduassem de 1 a 7, seguindo a escala tipo *Likert*. Tal abordagem foi inserida sem finalidade estatística, o objetivo era levar

os entrevistados a reflexão quanto à satisfação atual e compará-la em relação ao momento anterior de forma mais dirigida, pois sabe-se que as mudanças que ocorreram vieram de vários fatores e não apenas por causa do fenômeno em estudo.

Um indicador que chama atenção se refere à aceitação do trabalhador pelas características inerentes ao trabalho, sem discriminação quanto a origem, sexo, cor, credo, aparência ou estilo de vida. Esse indicador teve como resultado médio o conceito 6,6, ou seja próximo ao de máxima satisfação.

Também foram questionados sobre a carga horária diária. Os funcionários lotados em áreas meio revelaram, através dos seus depoimentos, que valorizaram a redução da carga horária diária de oito, como era no BNH, para seis horas diárias na CEF. Outros pontos valorizados pelo grupo de pessoas das áreas meio se referem ao incremento de oportunidades profissionais e à manutenção das atividades relacionadas a habitação e desenvolvimento urbano.

O mesmo grupo citou, como aspectos negativos que trouxeram influência sobre os objetivos individuais dos empregados oriundos do BNH, a perda de vantagens pessoais. O questionamento mais freqüente se refere às distorções quando do enquadramento deles ao plano de cargos e salários da CEF.

A mesma questão quando aplicada aos funcionários das unidades negociais gerou depoimentos coincidentes em relação à ampliação das oportunidades de crescimento, e à redução da jornada de trabalho. Já em relação a aspectos negativos, ocorreram relatos dando conta do aumento do desgaste no trabalho.

Em relação às questões 6 e 7 que visavam verificar a visão dos empregados oriundos do BNH quanto à execução dos objetivos provenientes do BNH pela CEF, o grupo de empregados de áreas meio opinou, de forma quase unânime, que a CEF desempenha bem os objetivos provenientes do BNH, sendo por alguns citado que houve uma grande evolução dessa atuação.

As respostas do grupo da área negocial confirmaram que a CEF desempenha de forma satisfatória as atividades relacionadas a habitação e desenvolvimento urbano, acrescentando que a CEF se diferencia por ter um atendimento direto ao público.

As entrevistas também demonstraram que as pessoas na atualidade se sentem aceitas no ambiente de trabalho pelas características inerentes ao trabalho, ou seja, sem discriminação. Revelaram, ainda, outros aspectos de relevância, como os relacionados a oportunidades de crescimento profissional, e a noção da importância do papel que a CEF tem na sociedade, além de mencionarem aspectos relacionados à perda de remuneração e à pequena quantidade de atividades de desenvolvimento de pessoas que são realizadas na CEF.

As entrevistas também foram úteis na reconstituição do fenômeno em estudo, nas consequências que trouxe, além de permitir as confirmações de aspectos relacionados aos objetivos organizacionais e da estruturação da CEF decorrente da absorção do BNH.

Neste capítulo, o estudo do fenômeno da absorção do BNH pela CEF, quanto a suas consequências, no que se refere aos objetivos e finalidades da CEF, foi dividido em três etapas.

Primeiramente se analisaram como foram inseridos na CEF os objetivos e programas originários do BNH, através dos estatutos das instituições e de outros documentos. Em seguida, foi feito o levantamento da evolução desses objetivos e finalidades ao longo do tempo, verificando se houve evolução ou estagnação desses objetivos, a partir dos estatutos e outros documentos. Em uma terceira etapa, visou interpretar as entrevistas realizadas junto a pessoas remanescentes do BNH, que abordaram o fenômeno em questão como forma de captar informações e obter suas percepções sobre o fenômeno analisado.

Através das três etapas verificou-se que os objetivos e finalidades absorvidos pela CEF tiveram aperfeiçoamentos, através da consolidação da competência empresarial originária do BNH relacionada à concessão de financiamentos habitacionais.

Tal evolução pode ser comprovada através das novas modalidades de financiamento ou até no surgimento de outras formas de viabilização da moradia própria. Formas essas que não podem ser chamadas de financiamento como o arrendamento residencial, também chamado *leasing*. Também é comprovação dessa evolução a criação do consórcio imobiliário e das modalidades de financiamento através de carta de crédito e a ampliação das fontes de recursos para financiamento.

5 CONCLUSÕES

O desfecho do trabalho demonstrou que é possível a fusão ou absorção de instituições públicas sem que se perca a expertise que caracteriza uma instituição que passa por tal situação, e que tal competência pode ser aperfeiçoada ao longo dos anos.

Não se pode desprezar, entretanto, o fato de que as instituições, em situações como essa, são também afetadas por fatores externos. No caso em questão, a CEF passou por mudanças significativas, passando a atuar como banco comercial, com todo o portfólio de produtos inerente a qualquer banco contemporâneo, deixando de ser um banco que depende apenas de recursos governamentais, do FGTS e da caderneta de poupança. Tornou-se um banco que possui diversos produtos, produzindo lucro para o próprio governo Federal, embora continue a operar programas sociais com recursos definidos, sem comprometer a sua saúde financeira.

As percepções das pessoas que vivenciaram o processo de extinção do BNH e a sua incorporação à CEF confirmaram que foi um processo muito difícil em um momento inicial, mas que foi bem absorvido ao longo dos anos, ficando claro que poderia ter sido melhor planejado.

Em relação às mudanças estruturais por quais passou a CEF com a incorporação do BNH, verificou-se que, no momento inicial da absorção, as áreas especializadas em habitação e saneamento foram mantidas de forma similar à existente no BNH, enquanto as demais áreas foram pulverizadas por toda a CEF.

As pessoas que trabalhavam diretamente com habitação e desenvolvimento urbano, de forma geral, acabaram por permanecer na mesma área em que atuavam. Outras se distribuíram em áreas afins às que atuavam antes, como área financeira, recursos humanos ou informática, conforme cada caso, e a pesquisa demonstrou que tiveram evolução em oportunidades e no nível de escolaridade.

Ainda hoje se observa que a área responsável por habitação e desenvolvimento urbano tem, nos seus quadros, grande número de pessoas oriundas do BNH, embora as atividades de

concessão de financiamentos e manutenção de contratos tenham sido descentralizadas e outras atividades, a exemplo da avaliação de imóveis, tenham sido terceirizadas através de empresas credenciadas. Percebe-se, portanto, que houve uma preocupação inicial em preservar o núcleo central do BNH e que este núcleo central encontra-se preservado até os dias atuais.

Similar ao que ocorreu em relação aos objetivos e finalidades da CEF ao longo do tempo, também não se podem isolar as mudanças estruturais que se deram por influência exclusiva do BNH. Desde os anos 80, o mundo organizacional passou por grandes mudanças, como reforma do Estado, reengenharia, programas de qualidade, grande avanço da informatização e dos meios de comunicação e a globalização, que também afetaram a CEF.

No caso analisado, portanto, podemos dizer que a preservação de talentos e a transferência de habilidades foram contempladas, pois, como se demonstrou, a CEF mantém os objetivos e finalidades do BNH até os dias de hoje, obviamente com muitas pessoas novas atuando na área de habitação e desenvolvimento urbano, em conjunto com pessoas originárias do BNH.

A investigação das origens das organizações estudadas, visando captar, ao longo da história, seus papéis, suas funções, como esses papéis foram alterados, chegando ao momento da extinção do BNH e da sua absorção pela CEF, conclui que a extinção do BNH foi causada por imperativo ambiental, ou seja, aconteceu por uma crise do Sistema Financeiro da Habitação e por uma total desordem econômica, que exigiram do governo uma busca de reestruturação do seu papel no que se refere a habitação e desenvolvimento urbano, embora não se possa esquecer do componente político.

Apesar de o presente estudo ter se utilizado da perspectiva de análise estrutural, enfatizando-se aspectos, como objetivos organizacionais, estrutura, forma de atuação, com arremates de aspectos culturais, defende-se que tais aspectos culturais necessitam de uma abordagem mais específica, podendo ser objetos de novos trabalhos, ocorrendo o mesmo em relação à perspectiva humana.

A pesquisa mostrou que mudanças severas em organizações públicas, quando necessárias, são possíveis de efetivação, com dificuldades iniciais, naturais em tais situações, mas que são viáveis em longo prazo, podendo conservar os objetivos gerais das instituições, que podem até evoluir, como no caso em estudo.

O processo de absorção do BNH pela CEF trouxe grandes mudanças em relação à estrutura da CEF, mantendo inicialmente o núcleo central do BNH, mas que foi ao longo do tempo descentralizando as suas atividades, passando a ser uma instituição pública responsável pela execução das políticas de habitação e desenvolvimento urbano com uma capilaridade bem superior à existente no BNH.

O levantamento dos objetivos das duas instituições estudadas permitiu conhecer quais os objetivos e finalidades do extinto BNH estão preservados até os dias atuais. É possível dizer que esses objetivos e finalidades estão renovados, pois diferentes formas de implementação da política habitacional foram encontradas, revitalizando o setor, embora se saiba que está longe de se extinguir o problema de déficit habitacional brasileiro, inclusive por fatores de renda.

Os aspectos relacionados à cultura organizacional merecem um estudo mais aprofundado por serem de grande relevância em estudos de fusão, absorção ou aquisição de organizações, ainda mais em casos, como o da CEF e BNH, que permitem uma análise das alterações da cultura organizacional ao longo dos anos.

Os resultados encontrados no trabalho não são suficientes para se ter um modelo de intervenção em situações de absorção de instituições, mas permitem conhecer mais o fenômeno que tende a continuar a se repetir com muita frequência, mesmo na área pública.

A dificuldade de se teorizar um modelo de intervenção em situações de fusão ou absorção de organizações a partir de um estudo de caso se deve à singularidade de cada experiência. No caso em questão, conseguiu-se mesclar instituições complementares no que se refere a estrutura e objetivos, pois pode-se dizer que a CEF dispunha de recursos de captação para aplicação em financiamentos imobiliários, mas não tinha o conhecimento necessário para desenvolver projetos de aplicação de recursos como fazia o BNH. Este detinha tal competência empresarial, mas não dispunha de fontes de financiamento e de capilaridade suficientes para operar em todo o território nacional.

Este estudo conseguiu avançar no exame das mudanças organizacionais decorridas de uma absorção de uma empresa por outra no setor público, em uma situação de choque, como no caso analisado. Absorção essa que aconteceu sem nenhum preparo prévio, diferentemente de fenômenos similares que ocorrem na iniciativa privada, nos quais são feitos planejamentos e

estudos de viabilidade da fusão, ou da aquisição, considerando-se várias variáveis.

Enfim, vinte anos depois da absorção do BNH, foi possível verificar como os objetivos que vieram do BNH alteraram o papel da CEF e como evoluíram ao longo dos anos, demonstrando que foram assimilados pela CEF, que os evoluiu significativamente, dando maior dimensão à atuação da instituição, embora se saiba que, caso a realização da fusão tivesse sido feita com mais cautela e de forma mais planejada, as dificuldades iniciais de integração teriam sido menores.

Salienta-se, ainda, que, embora este trabalho tenha proporcionado avanços no estudo nos processos de absorção, aquisição ou fusão de organizações, os estudos das mudanças nas organizações necessitam de uma continuidade, permitindo um maior entendimento de tais fenômenos, pois as mudanças são caminhos para o aperfeiçoamento em todos os campos da vida, inclusive na vida das organizações, que precisam se adaptar a novos cenários, reagir a novas dificuldades, aproveitar novas oportunidades, enfim evoluir.

REFERÊNCIAS

AIDAR, Marcelo Marinho. *Cultura Organizacional Brasileira in Mudança Organizacional: aprofundando temas atuais em administração de empresas*. Coordenador Thomaz Wood Jr. São Paulo: Atlas, 1995.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 14724**: Informação e documentação – Trabalhos acadêmicos – Apresentação. Rio de Janeiro, 2006.

_____. **NBR 6024**: Informação e documentação – Numeração progressiva das sessões de um documento escrito - Apresentação. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **NBR 6027**: Informação e documentação – Sumário - Apresentação. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **NBR 6028**: Informação e documentação – Resumo - Apresentação. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **NBR 10520**: Informação e documentação – Citações em documentos - Apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

AZEVEDO, S., ANDRADE, L. A. G. **Habitação e Poder**: da Fundação da casa popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. **Discurso proferido pelo Chefe de Gabinete da Presidência do BNH na assembléia dos funcionários do BNH em 10/03/1986**. Rio de Janeiro: BNH, 1986.

_____. **Discurso proferido pelo Chefe de Gabinete da Presidência do BNH na no Clube de Engenharia em 09/10/1986**. Rio de Janeiro: BNH, 1986.

_____. **Discurso proferido pelo Presidente do BNH, Dr. José Maria Aragão, na reunião de gerentes em 02/06/1986**. Rio de Janeiro: BNH, 1986.

BARROS, B. **Fusões e Aquisições no Brasil**: entendendo as razões dos sucessos e fracassos. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Fusões Aquisições & Parcerias**. São Paulo: Atlas, 2001.

BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura moderna, Lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo, SP: FAPESP, 1998.

BRASIL. **Decreto-Lei 88.293**, 1983: Aprova o Estatuto da Empresa Pública Banco Nacional da Habitação. Brasília, 1983.

_____. **Decreto-Lei 2.291**, de 21 de novembro de 1986): Extingue o Banco Nacional da Habitação, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.portalci.com.br/legislacao/DL-2291-86.htm>> acesso em 06/05/2004.

_____. **Decreto 97.547**, de 1º de março de 1989: Aprova o Estatuto da Caixa Econômica Federal – CEF e dá outras providências. Brasília: 1989.

_____. **Decreto 5.056, 2004**: Aprova o Estatuto da Caixa Econômica Federal e dá outras providências. Brasília, 2004.

_____. Ministério da Fazenda, **2004 a. Apresenta o organograma do órgão e as empresas vinculadas**. Disponível em <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em 22 mai. 2004.

_____. Ministério das Cidades, **2004 b. Apresenta o organograma do órgão e os seus programas**. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em 22 mai. 2004.

BRESSER, L.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL: **A Criação que deu certo**. Brasília, Bloch Editores, 2005.

_____. **História e Missão da instituição**. Disponível em <http://www.caixa.gov.br/acaixa/asp/historia_e_missao.asp> acesso em 18/02/2003.

_____. **Incorporação do Extinto BNH à CEF**. Atas de Reuniões e outros documentos. CEF: Brasília, 1987.

_____. **Ata 1184**. Brasília: CEF, 1995.

_____. **Programa de Racionalização e Competitividade: Votos**. Brasília: CEF, 1995.

_____. **Manual interno da CEF OR 001.03** p. 3 de 2003.

_____. **História da Caixa Econômica Federal (1861-1998)**. CEF: Brasília, 1998.

_____. **Revista Caixa Econômica Federal**. A Criação que Deu Certo: Brasília, 1985.

_____. **Voto presidência 013/95**. Brasília: CEF, 1995.

_____. **Voto presidência 22/95**. Brasília: CEF, 1995.

CASTEL, R. **As Metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis,RJ: Vozes, 1998.

CHANLAT, Jean François. Por uma Antropologia da Condição Humana nas Organizações. In: TORRES, O. (Org.). **O indivíduo nas organizações: dimensões esquecidas**. São Paulo: Atlas, 1996. P. 27 v. 1.

CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia. Introdução: organização e estudos organizacionais. In: CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (Org.), **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999. V. 1.. V, p. 27-57.

COMANDO NACIONAL DE MOBILIZAÇÃO DOS TRABALHADORES DO BNH. **BNH: boi de piranha em tempo de vacas magras**. Rio de Janeiro: IERJ, 198_.

COHN, Amélia. **Previdência Social e processo político no Brasil**. São Paulo: Moderna, 1981.

CRUBELLATE, J. Conseqüências da Modernidade: interpretando as reações culturais à racionalização administrativa em uma agência bancária. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 145-164, jan./abr. 2003.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DUARTE FILHO, Lauro. **O Banco Nacional da Habitação: objetivos e estrutura Organizacional**, Banco Nacional da Habitação. 1979, p. 1-2).

FARAH, Marta Ferreira. Estado, previdência social e habitação. Dissertação de mestrado apresentada a FFLCH-USP. São Paulo: mimeo, 1983.

_____. Estado e habitação no Brasil: "o caso dos institutos de previdência" , In: **Espaços Et Debates** 16, ano V, pp. 73-82, 1985.

FERNANDES, E. **Qualidade de Vida no Trabalho: como medir para melhorar**. Salvador: Casa da Qualidade, 1996.

FLEURY, M. Teresa . . . [et al]. São Paulo: Atlas, 1996.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

KERLINGER, F. N. **Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1980.

LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. São Paulo, SP: Atlas , 2000.

MARIACATO, E. **Brasil, cidades: Alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. **A Questão da Habitação Popular no Brasil de Hoje**. São Paulo: FAUSP, 1982.

_____. **Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica.** Petrópolis: Vozes, 1987.

MARTIN, J., FROST, P. Jogos de Guerra da Cultura Organizacional: A luta pelo domínio intelectual. Tradução Carmen Penido. In: CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (Org.), **Handbook de Estudos organizacionais**. 1. Ed. São Paulo: Atlas, 2001. V. 2 Reflexões e novas direções, p. 219 – 251. Título original : The Organizational Cstruggle for Intellectual Dominance.

MARTINS, Paulo. **Caixas Econômicas do Brasil.** Rio de Janeiro: Mendonça Machado & Ca. 1926.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de Estratégia.** Porto Alegre: Bookman, 2000.

MORGAN, G. Interesses, **Conflitos e Poder:** As organizações vistas como sistemas políticos. *Imagens da Organização.* Tradução Cecília Whitaker Bergamini, Roberto Coda. São Paulo: Atlas, 1996. Título original: *Images of Organization.* Originalmente publicado em 1986. p. 145-203.

NADLER, D.; HACKMAN, J; LAWLER, E. **Comportamento Organizational.** Rio de Janeiro: Campus, 1983, p.206-207.

PEREIRA, Luiz: **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil:** Para uma nova interpretação da América Latina. Ed. 34, 1996.

_____. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado.* In: Pereira, L.; Spink, P. (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. P. 21.

PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL. Características básicas. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/casa/produtos/asp/par.asp> > Acessado em 19/02/2003.

PORTER, M. *Estratégia Competitiva. Técnicas para Análise da Indústria e da Concorrência.* Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1980, p 61-85.

REED, Michael. Teorização organizacional: um campo historicamente contestado. In: CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tania (Org.). **Handbook de Estudos Organizacionais.** São Paulo: Atlas,1999. V. 1.

RIBEIRO, L C. Q. **Da propriedade fundiária ao capital incorporador:** As formas de produção de moradia na cidade do Rio de Janeiro. Tese de Doutorado apresentada à FAU-USP, 1989.

_____. **Dos cortiços aos condomínios fechados.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RIBEIRO, Paulo Cesar. **História da Caixa Econômica Federal de São Paulo 1875 a 1970**. São Paulo: Memória, 1997.

RICHERS, R. Estratégia, Estrutura e ambiente. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, p. 21-32, out./dez. 1981.

ROBBINS, Stephen. **Comportamento Organizacional**. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

ROSSINI, A.; CRUBELLATE, J.; MENDES, A. Reação Cultural à Aquisição: Estudo do Caso Santander/Noroeste. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 145-164, jan./abr. 2001.

SANTOS, C. H. M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999

SILVA, Getúlio. **O Fenômeno das Caixas Econômicas e o seu Desenvolvimento no Brasil: a questão da função social**. Dissertação apresentada à Universidade do Sul de Santa Catarina, Curso de Mestrado em Relações Internacionais para o Mercosul. Florianópolis: 2002

SILVA, Plácido. **As Caixas Econômicas Federais: Sua história, seu conceito jurídico, sua organização, sua administração e operações autorizadas**. Curitiba: Empresa Gráfica Paranaense, 1937.

SOUZA, A. G. **Limites do Habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX**. Salvador, BA: EDUFBA, 2000.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

WAHRLICH, Beatriz. **Uma Análise das Teorias da Organização**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1986.

WALTON, R. E. **Quality of Working Life. What is this?** Sloan Management Review, Cambridge: v. 15, n. 1, 1975.

WOOD, thomas, Jr.; BRISOLA, Albertp; COSTIN, Claudia; MOTTA, Fernando; URDAN, Flávio; CAMPOS, Humberto; CURADO, Isabela; VASCONCELOS, Isabela; AIDAR, Marcelo; CALDAS, Miguel. **Mudança Organizacional: aprofundando temas atuais em administração de empresas**. São Paulo: Atlas, 1995.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre, RS: Bookman, 2001.

Apêndice - Roteiro para entrevista semi-estruturada

I- Qualificação

1- Nome (opcional): _____

2- Sexo: () Masculino () Feminino

3- Estado civil:

() Solteiro () Casado/união estável () Viúvo () separado judic./divorciado

4- Escolaridade

Atual

Anterior à extinção do BNH

() Fundamental incompleto

() Fundamental incompleto

() Fundamental completo

() Fundamental completo

() Ensino médio incompleto

() Ensino médio incompleto

() Ensino médio completo

() Ensino médio completo

() Superior incompleto

() Superior incompleto

() Superior completo

() Superior completo

() Pós-graduação/mestrado/doutorado () Pós-graduação/mestr./doutor.

5- Cargo e função e atribuições à época da absorção do BNH pela CEF

6- Cargo, função e atribuições atuais

II- Questões da pesquisa

1- Como foi vivenciar a época da absorção do BNH pela CEF (em relação aos antigos colegas, em relação aos novos colegas e chefias)? (sentimentos, tipo de reação à mudança).

2- Na sua visão, qual o motivo para a extinção do BNH?

3- Você recorda como foi recebido (a) na CEF? Ocorreram conflitos entre colegas e chefias? Por que ocorreram?

4- Como foi a integração ao chegar na CEF? (Ocorrência de pressões para mudança de valores, crenças, hábitos)

5- O que diferenciava a forma de trabalhar na CEF da existente no BNH?

6- Na sua percepção, na atualidade a CEF atende aos objetivos que eram propostos ao BNH?

7- De forma geral, na sua visão, quais são esses objetivos?

8- Gradue os itens abaixo quanto ao seu nível atual de satisfação na CEF conforme legenda:

(7) bastante satisfeito;

(6) satisfeito

(5) levemente satisfeito;

(4) neutro;

(3) levemente insatisfeito;

(2) insatisfeito

(1) bastante insatisfeito;

A - Compensação Justa e Adequada:

() equidade interna e externa, justiça na compensação;

() partilha dos ganhos de produtividade;

() proporcionalidade entre salários.

B - Condições de Trabalho:

() jornada de trabalho (carga horária);

() segurança e salubridade do ambiente.

C - Oportunidade para o Uso e Desenvolvimento de Capacidades:

() grau de autonomia do trabalho;

() relevância atribuída ao trabalho;

() possibilidade de utilização de múltiplas atividades;

() possibilidade de receber “feedback” acerca do seu desempenho.

D - Oportunidade de Crescimento e Segurança:

() possibilidades de crescimento profissional e pessoal;

() segurança quanto à manutenção do emprego.

E - Integração Social na Organização:

() aceitação do trabalhador pelas características inerentes ao trabalho, sem discriminação quanto a origem, sexo, cor, credo, aparência ou estilo de vida;

() igualdade de oportunidades.

F - Constitucionalismo (mensuração do grau de cumprimento dos direitos do empregado):

() direitos trabalhistas;

() privacidade pessoal;

() liberdade de expressão (compreende a manifestação junto a superiores sem receio de represálias).

G - Trabalho e espaço Total da Vida (equilíbrio entre vida profissional e pessoal):

() horário de entrada e saída do trabalho;

() equilíbrio entre jornada de trabalho e exigências de carreira, como viagens, em relação ao convívio familiar.

H - Relevância Social da Vida no Trabalho:

() percepção que o empregado tem em relação à responsabilidade social da organização na comunidade;

() consciência do trabalhador quanto a sua importância no papel da organização.

9- Comente os indicadores de satisfação atual em relação aos existentes à época do BNH.

A - Compensação Justa e Adequada:

B - Condições de Trabalho:

C - Oportunidade para o Uso e Desenvolvimento de Capacidades:

D - Oportunidade de Crescimento e Segurança:

E - Integração Social na Organização:

F- Constitucionalismo (mensuração do grau de cumprimento dos direitos do empregado):

G- Trabalho e espaço Total da Vida (equilíbrio entre vida profissional e pessoal):

H- Relevância Social da Vida no Trabalho:

10- Como a extinção do BNH influenciou positiva e negativamente na sua vida?

A- Positivamente

B- Negativamente

11- Na sua visão, em sendo indispensável a junção entre duas empresas, o que deveria ser feito de forma diferente do que foi feito no caso BNH- CEF?

Outros comentários
