

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DEPARTAMENTO DE ENSINO
CURSO DE MESTRADO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**UM BANCO CENTRAL DO BRASIL INDEPENDENTE:
À PROCURA DE UMA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA
AUTÔNOMA E DESCENTRALIZADA.**

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA
BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE
MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

MARIA DAS GRAÇAS PITTA DE SANTILAGO

Rio de Janeiro, 1994.

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DEPARTAMENTO DE ENSINO
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

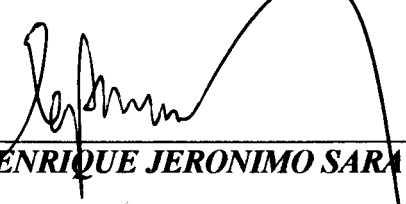
**UM BANCO CENTRAL DO BRASIL INDEPENDENTE:
À PROCURA DE UMA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA
AUTÔNOMA E DESCENTRALIZADA.**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR
MARIA DAS GRAÇAS PITTA DE SANTHIAGO**

**E
APROVADA EM 13/01/94
PELA COMISSÃO EXAMINADORA**



PAULO ROBERTO DE MENDONÇA MOTTA-Doutor em Adm. Pública(PhD)



ENRIQUE JERONIMO SARAVIA - Doutorando em Administração Pública



VALÉRIA DE SOUZA - Mestre em Administração Pública

RESUMO

O tema sobre a estrutura administrativa mais adequada para um Banco Central do Brasil, que procura sua autonomia, se desenrola a partir da situação administrativa do BACEN, que se apresenta no dias de hoje, e os questionamentos a respeito de sua independência, nos Capítulos 1 e 2, passando por modelos teóricos de estrutura administrativa e por modelos funcionais de Bancos Centrais independentes, comparados entre si e com o modelo brasileiro, nos Capítulos 3 e 4.

Em seguida, são demonstrados os empenhos que se efetivam em realidade para que o BACEN chegue à sua autonomia, através de projetos que tramitam no Congresso Nacional e do Plano de Ação Estratégica para o BACEN, referidos nos Capítulos 5 e 6, até se chegar às opiniões de especialistas, no Capítulo 7, que serviram para reforçar a conclusão de que a mudança organizacional em busca da autonomia do Banco Central do Brasil não é apenas em decorrência do levantamento de aspectos técnicos, políticos e econômicos e, sim, uma consequência de um processo maior de integração entre estes e os aspectos comportamentais e administrativos dessa organização.

ABSTRACT

The dissertation is about the more adequate administrative structure for a central bank in search of its autonomy. First and second chapters deals with the current administrative situation of the Brazilian Central Bank (BACEN) and the dilemmas about its independence. In chapters 3 and 4, theoretical models of organizational structure and functional models of independent central banks are compared.

Chapters 5 and 6 discuss the efforts that are actually done to make effective the autonomy of the BACEN, like the projects that are being treated by the National Congress and the BACEN's Strategic Action Plan. These documents have been deeply analysed. The opinions of experts that are discussed in chapter 7 reinforce the conclusion that organizational changing for the Brazilian Central Bank autonomy is not only a consequence of technical, political and economic aspects, but of a wider process of integration between these and the behavioral and administrative variables of the organization.

RESUMO

La disertación trata de la estructura administrativa más adecuada para un Banco Central que está en búsqueda de su autonomía. Ella se desenvuelve a partir de la situación administrativa del BACEN, tal como se presenta en la actualidad, y trata diversas cuestiones relacionadas con su independencia (capítulos 1 y 2), pasando por modelos teóricos de estructura administrativa y por modelos funcionales de Bancos Centrales independientes, comparados entre ellos y con el modelo brasileño (capítulos 3 y 4).

En seguida, son descriptos los esfuerzos que se realizan para que el BACEN llegue a su autonomía, a través de proyectos que se tramitan en el Congreso Nacional y del Plano de Acción Estrategica para el BACEN (capítulos 5 y 6), para llegar a las opiniones de expertos (capítulo 7), que sirvieron para reforzar la conclusión de que la transformación organizacional para conseguir la autonomía del BACEN no es solamente una consecuencia de aspectos técnicos, políticos y económicos, sino el resultado de un proceso más amplio de integración de éstos con aspectos comportamentales y administrativos de esa organización.

**Dedico este trabalho a meu pai,
pelo muito que me deixou na vida,
com seu conhecimento e
sua vontade de viver.
Com um beijo da Maria.**

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo amor e pela educação que me deram e que me permitiram chegar até aqui.

Ao carinho e à dedicação de meu orientador e amigo Paulo Motta.

À valiosa ajuda e ao acompanhamento dos mestres Valéria de Souza e Enrique Saravia.

Aos colegas do Banco Central que me proporcionaram a oportunidade de fazer o curso de mestrado.

Aos colegas de curso na EBAP, pela amizade que ficou e pela colaboração nos trabalhos acadêmicos.

À amizade e ao acolhimento de todos os funcionários da EBAP e da biblioteca da FGV.

À minha família e aos meus amigos, pelo incentivo e pelo apoio emocional e logístico que me dedicaram.

À minha "guru" e amiga Marilda Veloso, que com sua sabedoria tem-me ensinado a vencer os obstáculos, pois nada na vida é impossível se você sabe para onde quer ir.

SUMÁRIO

Capítulo	pág.
1. APRESENTAÇÃO.....	10
2. SOBRE A INDEPENDÊNCIA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL....	12
2.a. Algumas Questões a Propósito	
2.b. A Atual Situação Administrativa do BACEN	
3. AS REFERÊNCIAS TEÓRICAS.....	15
3.a. Criação e Objetivos de um Banco Central	
3.b. As Funções de um Banco Central	
3.c. A Autonomia de um Banco Central	
3.d. Aspectos da Descentralização Administrativa	
3.e. Organização e Estrutura Administrativa de um Banco Central	
3.f. Supervisão Bancária	
4. ALGUNS MODELOS DE BANCO CENTRAL	34
4.a - O Federal Reserve System	
4.b - O Bundesbank	
4.c - O Banco Central do Chile	
4.d - Comparando-se os Modelos de Banco Central	
4.e-Comparando-se o Banco Central do Brasil com os modelos americano, alemão e chileno	
5. AS PROPOSIÇÕES EFETIVAS POR UM BANCO CENTRAL DO BRASIL INDEPENDENTE.....	56
6. UM PLANO DE AÇÃO ESTRATÉGICA PARA O BACEN: PREPARANDO PARA A AUTONOMIA E A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	60
6.a. A Missão e os Objetivos	
6.b. Tendências Nacionais e Internacionais e Diagnóstico	
6.c. Estratégias e Ações	
6.d. Medidas de Continuidade	
7. BUSCANDO OPINIÕES SOBRE A INDEPENDÊNCIA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL.....	71
8. CONCLUSÕES.....	78
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	81
ANEXOS.....	85

LISTA DE FIGURA E QUADROS

Figura 1 - GRAUS DE CENTRALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO.

Quadro 1 - A ESTRUTURA DE UMA ORGANIZAÇÃO E OS TIPOS DE DESCENTRALIZAÇÃO NO SISTEMA DE TOMADA DE DECISÃO.

Quadro 2 - COMPARATIVO DE BANCOS CENTRAIS POR CATEGORIA ANALÍTICA.

Quadro 3 - AS DIRETORIAS DO BACEN DESDE O PLANO CRUZADO.

QUADRO-RESUMO COMPARATIVO DAS PROPOSTAS DE INDEPENDÊNCIA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL - Nota 1 do Capítulo 5.

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1 - ORGANOGRAMA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL.

ANEXO 2 - FRONTEIRAS DOS DISTRITOS DO *FEDERAL RESERVE SYSTEM* E DOS TERRITÓRIOS SOB SUA JURISDIÇÃO.

ANEXO 3 - RELAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DO *FEDERAL RESERVE SYSTEM* COM OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA DE CRÉDITO.

ANEXO 4 - ORGANIZAÇÃO DO *FEDERAL RESERVE SYSTEM*.

ANEXO 5 - ORGANOGRAMA DO *BUNDESBANK*.

ANEXO 6 - ORGANOGRAMA DO BANCO CENTRAL DE CHILE.

ANEXO 7 - ESTRUTURA DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL.

UM BANCO CENTRAL DO BRASIL INDEPENDENTE: À PROCURA DE UMA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA AUTÔNOMA E DESCENTRALIZADA.

CAPÍTULO 1

APRESENTAÇÃO

O reconhecimento de que um Banco Central é uma instituição de grande importância para o desenvolvimento econômico de um país tem feito com que, nos últimos anos, muitos países tenham buscado o fortalecimento da autoridade de seus bancos centrais, desde que exerçam suas funções com observância das seguintes características:

- a) nítida consciência de seu papel e de sua responsabilidade como regente da política monetária;
- b) perspectivas de estabilidade da economia a longo prazo, já que a sua capacidade para cumprir seus objetivos depende da vulnerabilidade de uma economia aos choques externos e da estabilidade das instituições financeiras;
- c) sólida competência profissional de seus técnicos e administradores, independentemente do sistema ou da política econômica de um país ou do grau de autonomia de seu Banco Central; e
- d) transparência nas decisões e operações que executa, visando o apoio e a compreensão de seu papel pelo público.

O grande interesse havido ultimamente em busca de autonomia ou de sua ampliação para os bancos centrais, no caso daqueles que já são autônomos, tem movimentado um grande número de técnicos, economistas, enfim, especialistas no assunto, que através de livros e artigos em revistas expõem seus pontos de vista, que embora não sendo consensuais, num ponto são concordantes: de que a autonomia dos bancos centrais pode garantir a estabilidade dos preços, dependendo das relações que se queiram estabelecer com o Governo Federal. Entretanto, pouca atenção é dada às questões práticas de tal autonomia.

Como argumentos favoráveis à autonomia dos bancos centrais destacar-se-iam a credibilidade e a transparência nas questões sobre política monetária, desde que estas fossem tomadas por técnicos, e não-políticos, já que estes levariam mais em consideração, ao tomarem suas decisões, uma visão perspectiva a longo prazo. Por outro lado, há aqueles que argumentam contrariamente a esta posição, alegando que seriam princípios anti-democráticos entregar-se a direção da política monetária a elementos não-eleitos, além do que deveriam ser considerados os canais formais e informais, pelos quais o Governo Federal pode influenciar esta política.

Na prática, ao se avaliar a necessidade ou não da criação de um Banco Central independente, duas questões importantes precisariam ser examinadas:

- 1o.) O grau de independência formal considerado conveniente e realista pelos políticos e pela sociedade de um determinado país, em função de fatores como o histórico da inflação do país, as influências do sistema político, a opinião pública e os debates abertos sobre o assunto, e o nível de desenvolvimento dos mercados financeiros.
- 2o.) O grau de autonomia que se pretende conceder ao Banco Central e os acordos necessários, para que as decisões sobre política monetária não sofram a influência de pessoas, que ocupam determinados cargos em determinado período.

Portanto, é da maior importância que se dê grande ênfase na estrutura institucional do Banco Central, como forma de garantir a sua autonomia formal na função de promover a estabilidade dos preços e de manter essa própria autonomia, dando mais atenção aos aspectos menos formais da relação entre o Governo e os bancos centrais, *"mediante acordos adequados de fixação de objetivos e metas das políticas monetárias, e de maximização da transparência das políticas monetárias"*, principalmente em países, como o Brasil, preocupados em *"conseguir credibilidade para as suas políticas"* (Castello-Branco e Swinburne, 1992, p. 21).

CAPÍTULO 2

SOBRE A INDEPENDÊNCIA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL.

2.a. Algumas Questões a Propósito.

Quando a Lei No. 4.595, de 31.12.64, criou o Banco Central do Brasil, neste momento ficava determinada a sua subordinação política e administrativa às normas e políticas do Governo Federal, através da Secretaria do Tesouro Nacional, criando, então, uma vinculação à capacidade de decidir da administração central com poderes suficientes para alterar suas diretrizes, no campo das políticas econômica, monetária, financeira e até mesmo, administrativa interna, assim como, nomear e demitir os seus dirigentes em cargos de confiança.

A sua função, como principal órgão responsável pela estabilidade monetária do país, se vê ameaçada pelas determinações do governo central. E é por esta razão, que no dia 16.05.91, os deputados Francisco Dornelles e César Maia protocolaram junto ao Congresso um projeto de lei que, se aprovado, tornará o Banco Central do Brasil independente, para atuar como um auxiliar do poder governamental, a exemplo do Banco Central dos Estados Unidos, o Federal Reserve e do Banco Central da Alemanha, o Bundesbank. Como disse Maia em entrevista à revista Veja, de 29.05.91, p.88: *"Um Banco Central independente é a maneira de fazer com que o poder público entre na linha e equilibre suas contas. Ele serve como uma âncora para o governo"*.

Na realidade, a questão da independência do BACEN passa por diversos pontos, onde a desvinculação do Tesouro Nacional constitui-se num aspecto secundário. Alguns pontos cruciais devem ser retomados em toda essa discussão, como é o caso da redefinição da própria estrutura administrativa e da reavaliação das funções do BACEN, assim como, da adequação de seu quadro de pessoal, no que diz respeito às dimensões e à indicação de seu corpo técnico.

Considerando-se os aspectos tempo, contexto e política, o processo decisório nas organizações públicas apresenta-se mais burocrático, mais estruturado e

mais lento do que nas organizações privadas, conforme constatado na pesquisa realizada por Braga (1987;1988), da mesma forma que o excesso de normas e políticas organizacionais das empresas públicas é o principal responsável pela limitação da criatividade dos elementos que decidem, além de facilitar a manipulação do processo decisório, através da concessão de favores ou da atenção a grupos de interesses.

Este fato é reforçado com a observação de que a maioria dos projetos de reforma administrativa no Brasil foi inspirada nos modelos clássicos de administração, cuja ênfase era centrada nas atividades-meio e, com isso, vieram a reafirmar ainda mais a tradição centralizadora e autoritária da administração pública brasileira, caracterizada no Decreto-Lei No. 200, de 25.02.67, cujo princípio básico foi fundamentado na centralização das estratégias e na descentralização das operações.

Assim, levando-se em conta a combinação dos fatores integrantes de uma nova realidade administrativa entre o processo decisório, como um dos principais componentes que vão determinar o *design* de uma estrutura organizacional e o novo cenário que está para surgir em torno da economia brasileira, faz com que se questione quais seriam as vantagens e desvantagens de uma estrutura administrativa descentralizada para o funcionamento de um Banco Central do Brasil independente, e até que ponto o BACEN estaria preparado administrativamente para esta mudança, considerando-se, principalmente, o tamanho adequado e a qualificação de seu quadro de pessoal, e o excesso de funções que são exercidas atualmente pelo BACEN e que poderão, na verdade questionar a certeza de sua eficiência e eficácia como Banco Central autônomo.

2.b. A Atual Situação Administrativa do BACEN.

A situação que se apresenta hoje em dia no desempenho do BACEN, como autoridade monetária que é, retrata que parte dos pré-requisitos básicos necessários para alcançar sua autonomia, já foram cumpridos, pelo menos teoricamente, quais sejam:

- a) Transferência de sua função de fomento para o Banco do Brasil.
- b) Indicação de seu presidente pelo Presidente da República com a aprovação do Congresso Nacional.
- c) Proibição, pela Constituição de 1988, de emitir moeda para cobrir os *déficits* do Tesouro Nacional.

O que estaria, então, impedindo que o BACEN se torne independente?

Seriam os interesses políticos em que a função de política monetária permaneça no Ministério da Economia e aqueles interesses voltados para a emissão desordenada de moeda, com o objetivo de atender a finalidades, que não aquelas a que um Banco Central clássico dever-se-ia propor? Ou a culpa estaria numa estrutura administrativa "inchada" e mal dirigida? E a quem entregar a direção do BACEN autônomo?

Primeiramente, é necessário considerar-se que a estrutura administrativa do BACEN (vide anexo 1) está composta de uma administração central, a Sede, em Brasília (DF), contendo a Presidência, as Diretorias e os Departamentos, que se ocupa das tarefas unicamente normativas e é o centro decisório da organização, possuindo o controle total das informações computadorizadas, através dos sistemas SISBACEN e SISCOMEX, ligados *on line* aos diversos setores e a outros beneficiários, em todo o Brasil, e das Delegacias Regionais, que se ocupam das tarefas operacionais. Por isso, quando ocorre surgir um problema de difícil solução, que poderia ser resolvido na própria Regional, esta é obrigada a encaminhá-lo à Sede, para que faça a apreciação do caso, havendo, mesmo, elementos consultores comissionados, cuja incumbência é a de decidir exclusivamente sobre questões desse tipo, criando, assim, morosidade no equacionamento do problema.

Relativamente ao desenvolvimento da função do Banco Central como o órgão responsável pela formulação e execução das diretrizes, referentes à aplicação da política monetária de um país, a atual preocupação dos dirigentes do BACEN está fundamentalmente voltada para o estudo dos efeitos da autonomia do BACEN na sua estrutura administrativa, mormente no que diz respeito às atuações de suas Delegacias Regionais, tendo em vista a característica de executoras das normas operacionais, e à Sede, no Distrito Federal, representada pela Presidência, pelas Diretorias e pelos Departamentos, como centros decisores da política monetária.

Dessa forma, desvendar a influência da autonomia do BACEN no seu processo decisório, no momento em que existem vários técnicos do Governo e políticos empenhados na sua aprovação, é uma tarefa considerada bastante oportuna e que poderá servir como instrumento de orientação para futuro posicionamento de técnicos e administradores do BACEN.

CAPÍTULO 3

AS REFERÊNCIAS TEÓRICAS.

3.a. Criação e Objetivos de um Banco Central.

Embora se levante a idéia de que um Banco Central deva ter atuação apenas periódica ou em fases críticas de instabilidade econômica, em socorro de instituições financeiras, o certo é que um Banco Central deve ter uma participação mais frequente e ativa na economia de um país.

Além disso, realiza o controle de estoque de moeda, através do desenvolvimento de atividades que possibilitam também a sua intervenção no mercado de crédito e de capitais, em busca da estabilização do nível de preços, principalmente em economias inflacionárias, como foi o caso do período pós-guerra, que se caracterizou pelo surgimento da maior parte dos bancos centrais. Nestes casos, a atuação dos bancos centrais teve a finalidade de controlar o nível dos preços e equilibrar a situação financeira daqueles países mais afetados pelas fatídicas consequências das Primeira e Segunda Guerras Mundiais.

Partindo-se dos princípios normatizadores que deram origem ao padrão adotado pelo Banco da Inglaterra, criado em 27.07.1694, que foi o primeiro Banco Central que se tem conhecimento na história, dentro da concepção moderna de Banco Central e de banco emissor único, as suas funções caracterizam-se basicamente como sendo este um órgão emissor de moeda e como sendo o "banco dos bancos", com o objetivo de atuar como fonte de emergência do crédito bancário, além de ser o instrumento regulador do volume e das condições da moeda e do crédito.

O sistema de Banco Central, além de proporcionar a centralização das reservas monetárias e o controle da moeda e do crédito em um único banco sob o amparo do Estado, o qual participa e supervisiona direta ou indiretamente esse sistema, possui também a vantagem de contar com os melhores meios de comunicação e de cooperação entre os sistemas bancários de vários países.

É importante assinalar que, um Banco Central no desempenho de suas atividades, deve ter como objetivos primordiais a segurança do sistema financeiro e o bem-estar econômico do país.

Quando foi instituído em 31.12.64, através da Lei No. 4595, o Banco Central do Brasil deveria desenvolver as suas funções dentro dos moldes clássicos e de forma independente.

Entretanto, devido às frequentes demandas para atuar como banco de fomento e de desenvolvimento, em decorrência da política vigente no período de 1966 a 1978, o BACEN foi-se tornando cada vez mais dependente politicamente e sujeito às influências políticas, apesar de sua autonomia financeira estar garantida pela Lei No. 4595, Capítulo III, artigo 16.

3.b. As Funções de um Banco Central.

A função precípua de um Banco Central é a de manter um nível satisfatório de reservas monetárias, a tal ponto que permita um nível adequado de liquidez da moeda objetivando a sua utilização imediata, quando for o caso.

Várias são as concepções de quais seriam as funções essenciais de um Banco Central: financiador em casos de emergência, banco único emissor, controlador do crédito, mantenedor da estabilidade do padrão monetário, responsável pelas operações de compensação bancária, regulador do volume de moeda e crédito, e executor da custódia das reservas bancárias.

Na verdade, não existe uma função que seja mais importante do que outra, e sim, deve-se levar em conta a sua interrelação e as circunstâncias em que um Banco Central é chamado para atuar em cada uma delas, sempre considerando o interesse público e colocando o lucro em um plano secundário.

3.c. A Autonomia de um Banco Central.

O princípio de autonomia de um Banco Central está intrinsecamente relacionado às funções básicas que este desempenha e ao grau de influência que recebe do Estado, como órgão único emissor de moeda, como elemento controlador da moeda e do crédito (operações de redesconto e de *open-market*) e nas operações com o Tesouro Nacional. Neste ponto, é evidente a forte influência do Estado nas suas relações com o Banco Central.

Nas suas relações com o Governo Federal, um Banco Central deve ser independente, ou seja, totalmente livre da influência do governo e do legislativo, atuando principalmente como o "banco dos bancos" no controle do estoque monetário, utilizando-se de instrumentos como a taxa bancária e as atividades de compra e venda de títulos no mercado de capitais, influenciando a taxa de juros e a taxa de câmbio.

É muito fácil, de se estabelecer uma autonomia técnica do Banco Central. No entanto, este quadro se inverte quando está-se tratando de autonomia política do Banco Central. É fato comum se dizer que em países de regime político liberal-democrata essa autonomia é mais evidente do que em países cujo regime político seja totalitário, como nas economias socialistas. Ou também, que estes regimes sejam instáveis, sujeitos a golpes militares, por exemplo.

Por outro lado, a intervenção do Estado na economia de um país passa a ter um caráter premente de emergência para salvaguardar o seu sistema financeiro e o bem-estar social e econômico de seu povo, quando ocorrem situações especiais de crise econômica ou de guerra, em que o financiamento de operações militares vai provocar a espiral inflacionária.

Também pode-se supor o contrário: que o processo inflacionário seria uma consequência das demandas incontroladas e desmedidas do Estado, por sua maior influência e intromissão nas funções do Banco Central, para que este emita moeda para salvar o Tesouro Nacional e o crédito dos bancos comerciais arruinados.

Dáí, deve-se verificar, e é importante assinalar, em que condições ambientais políticas e econômicas um determinado Banco Central esteja operando, para se chegar aos parâmetros que se irão traduzir no seu grau de autonomia, deverá estar

assegurado através de legislação específica, que regulamente o sistema financeiro. Pois, é aí que entra a importância da autonomia técnica do Banco Central, como instrumento de realização das políticas governamentais.

Entretanto, o fato da independência política e administrativa de um Banco Central estar regulamentada não significa que o Estado vá desenvolver um menor controle sobre o Banco Central. Tem-se conhecimento de casos em que um Banco Central, que pertencia a acionistas privados, recebia uma influência maior do Estado do que outros Bancos Centrais, que pertenciam totalmente ou parcialmente ao Estado.

A verdade é que um Banco Central, pela amplitude da política monetária de um país, está mesmo sujeito, de alguma maneira, ao controle do Governo, através dos movimentos de intervenção e de pressão, pela importância que as suas funções e operações têm para o bem-estar de um país.

Por outro lado, o Banco Central é o melhor assessor do Governo na formulação e execução da sua política monetária e a melhor forma de obter um aconselhamento independente e objetivo a propósito de matérias tão vitais e complexas como moeda, operações bancárias e cambiais. Por isso, é tão importante que o Governo conceda uma boa dose de independência política ao Banco Central.

Conforme as palavras do Dr. Ramon Lecuona(1), Diretor do Centro de Estudos Monetários da América Latina (CEMLA), em recente pronunciamento:

(...) "o Banco Central de qualquer país deve ter um nível de autonomia considerável para poder cumprir com os objetivos monetários da estabilidade e do compromisso fundamental com a sociedade. Mas também ficou claro que a simples legislação não é uma condição suficiente - talvez necessária, mas não suficiente - para que o Banco Central cumpra sua tarefa. Na medida em que os desajustes fiscais permanecem, a coordenação entre os Ministérios da Fazenda e os Bancos Centrais fica em dificuldade. Um déficit fiscal permanente, mais cedo ou mais tarde, terminará afetando a capacidade do Banco Central para cumprir com sua missão. Então à legislação cabe os elementos de regulamentação fundamentais para que o Banco Central possa desempenhar bem sua tarefa". (p. 12 e 13).

Quando da criação do Banco Central do Brasil, a Lei No. 4.595, de

31.12.64, estabeleceu que este estaria subordinado ao Governo Federal na figura do Conselho Monetário Nacional em questões de política monetária, fiscal, orçamentária e, até mesmo, em matéria de política de pessoal e administrativa interna. Além disso, seus Diretores e seu Presidente seriam escolhidos pelo Conselho Monetário Nacional e estariam sujeitos à aprovação do Senado Federal.

Ora, tal fato implica que a sujeição aos ditames e aos desejos do Poder Executivo vem acarretar um alto nível de rotatividade desses dirigentes, - muitos deles não permanecem nem seis meses no cargo - uma vez que a instabilidade política do país acaba por provocar um desequilíbrio na estrutura administrativa e política do BACEN, principalmente porque esses elementos entram em conflito com o governo central.

Muitas têm sido as críticas, atualmente, a essa dependência do BACEN, principalmente no que diz respeito à política monetária, quando, por exemplo, é obrigado pelo Governo Federal a emitir moeda para cobrir o *déficit* de empresas do setor público ou socorrer bancos estaduais, causando consequentemente a inflação, fato este que foi muito comentado pela imprensa brasileira.

A falta de autonomia política do BACEN pode ser observada, também, na própria forma de participação dos seus Diretores nas reuniões do Conselho Monetário Nacional, pois que estes não têm direito a voto, além de não possuírem mandato fixo no exercício de suas funções, podendo ser nomeados pelo Presidente da República e demissíveis *ad nutum* (Lei No. 6045, de 15.05.74, art. 3o., parágrafo 2o. e art. 5o., e Decreto No. 83323, de 11.04.79, art. 1o., parágrafo 2o.).

Por isso, vários grupos, entre eles economistas, políticos e técnicos do BACEN preocupados com essa questão, vêm-se dedicando a estudos mais aprofundados do que seria um Banco Central do Brasil independente do jugo do Conselho Monetário Nacional e do Congresso, baseados nos modelos europeu, alemão principalmente, e americano.

Na opinião de Senna (1989), o fator mais importante que poderia ter explicado a reversão instantânea dos processos de hiperinflação, como ocorrido na Áustria, Hungria, Polônia e Alemanha nos anos 20, foi a criação de um Banco Central independente do Executivo e proibido de conceder empréstimos ao Governo Federal, sem o que não teria sido possível atingir o objetivo de equilibrar o orçamento fiscal. E eis

algumas de suas propostas:

- 1) O Presidente no novo Banco Central do Brasil seria indicado pelo Poder Executivo, sujeito à aprovação do Congresso Nacional.
- 2) A dívida pública seria de total responsabilidade do Ministério da Economia.
- 3) Os leilões de títulos públicos seriam feitos sem a interferência do BACEN, tendo as operações que passar pelo mercado.
- 4) Não haveria maiores restrições de crédito para o setor privado, enquanto que para o Governo esse fluxo seria contido.
- 5) Seria implantada uma política de renegociação da dívida externa que viria aliviar os pagamentos internacionais, compostos em grande parte por encargos financeiros decorrentes do endividamento externo das empresas estatais.

Compartilhando com Senna (1989) o mesmo enfoque monetarista, os economistas e consultores Faria e Ronci (1991) defendem em seu estudo uma mudança fundamental e permanente nas instituições monetárias do país, através da sugestão de três emendas constitucionais, quais sejam:

- 1) Criação de um Banco Central totalmente independente do Governo e do Congresso, com o único objetivo de estabilizar o valor interno da moeda (inflação baixa), concedendo-se a seus diretores mandatos fixos e irremovíveis.
- 2) Livre competição com moedas fortes, a exemplo do Sistema Monetário europeu.
- 3) Proibição do confisco, calote, empréstimo compulsório ou impostos extraordinários por parte do Governo ou Congresso, de qualquer ativo financeiro, depósito à vista em moeda nacional ou estrangeira.

Estas proposições estão muito bem colocadas desde o momento em que elas apoiam o estabelecimento das bases de uma moeda nacional estável e sustentam a promoção da economia de mercado, dando oportunidade a que a economia volte a crescer, ressaltando-se que na prática nenhuma política monetária e bancária, aplicada até hoje no Brasil, atentou para o aspecto, talvez o mais importante, da autonomia do Banco Central.

A livre competição com moedas fortes funcionará como uma barreira à fixação por parte do Banco Central e do Tesouro Nacional de políticas fiscais e monetárias incompatíveis, responsáveis pela geração do imposto inflacionário.

Resta saber se o Banco Central do Brasil estará livre de pressões políticas

ou da tentação de emitir moeda para acelerar o crescimento. Cabe, então, a seus administradores a missão de garantir a credibilidade no novo regime monetário e compete à comunidade cobrar-lhes a efetivação deste cumprimento.

3.d. Aspectos da Descentralização Administrativa.

3.d.1) O Processo Decisório nas Organizações Brasileiras.

O pressuposto da centralização decisória e estratégica e da descentralização operacional da administração pública brasileira, tratadas no Decreto-Lei No. 200, de 25.02.67, há muito que vem sendo alvo de estudo, por parte de pesquisadores brasileiros, preocupados em decifrar o caráter centralizador e autoritário que as empresas públicas têm para aglutinar suas decisões, como apresentado no trabalho de Wahrlich (1974), a propósito da reforma administrativa federal brasileira.

A situação atual do BACEN, principalmente em virtude da localização geográfica de sua Sede, em Brasília, apresenta os mesmos sintomas centralizadores apontados por Wahrlich (1974), em grande parte devidos à proximidade física com o Governo Federal, que é quem dita suas normas e, desta forma, afasta as Regionais de uma atuação mais participativa nas políticas e decisões do Banco.

A colocação feita por Braga (1987;1988), no que diz respeito à comparação entre organizações brasileiras, retratou que tanto as empresas públicas como as empresas privadas, apesar das características peculiares a cada uma, possuíam, em alguns casos, como semelhança básica, por razões históricas, um processo decisório altamente centralizado.

Em sua análise sobre o modelo de administração pública no Brasil, Castro e França (1986) estabelecem como uma das estratégias básicas para o novo modelo de desenvolvimento brasileiro a

"descentralização das estruturas decisórias, executivas e fiscalizadoras que estão hoje fortemente centralizadas no núcleo central do aparelho estatal brasileiro. Para isso se impõe a redefinição dos papéis dos três níveis de poder político-administrativo, de suas esferas de atuação e de seus suportes fiscais e financeiros". (p. 20).

Ora, o excesso de centralização é devido em muitos casos ao excesso de normas, que muitas vezes limitam os executivos ou seus auxiliares em suas decisões, acarretando um processo mais burocrático e mais lento, muito característico das organizações públicas.

Com a concessão de autonomia ao Banco Central do Brasil, poderá estar-se abrindo um novo rumo à descentralização e, conseqüentemente, à agilização do processo decisório, uma vez que estará ditando suas próprias políticas, independentemente da ação do Estado, embora este seja um processo lento e gradual.

3.d.2) Descentralização e Mudança Organizacional.

Quando se fala em descentralização do processo decisório na administração pública, está-se falando em alteração estrutural, que é um dos componentes da mudança organizacional. Porém, para que se possa alterar convenientemente o processo decisório, paralelamente à modificação estrutural da organização, faz-se necessário promover a modificação comportamental dos seus membros decisores.

Como esclarece Bertero (1976):

"A implementação da descentralização exigirá mudanças comportamentais dos decisores, que deverão levar à diminuição da alienação, da indiferença e os levará a desenvolver atitudes de envolvimento responsável, participação e liberação de potencial inovador. A atitude centralizadora pode levar ao desinteresse, à alienação, ao entediamento, à hostilidade mal contida ou à agressividade aberta" (p. 33).

A mudança organizacional que está para ocorrer no Banco Central do Brasil, com sua independência, requer urgente revitalização de seus objetivos e reorientação de sua política organizacional, pois que, o esvaziamento de suas funções, presas às determinações governamentais, agravado pela desmotivação de seus funcionários, submetidos ao congelamento salarial, poderá acarretar o desmantelamento e a morte de sua estrutura organizacional, como ocorrido com outras empresas públicas.

É preciso atentar, no entanto, que toda mudança organizacional tende a

provocar resistências por parte de seus membros, que, por conseguinte, deverão ser trabalhadas para que o eminente processo não sofra solução de continuidade. O objetivo é de se chegar aos critérios de envolvimento, cooperação e participação de seus componentes, para derrubar a formalização, a padronização e a rotinização, que tanto prejudicam as organizações públicas, conforme sustentado por Bertero (1976).

Trazendo para o contexto administrativo do BACEN a cultura organizacional herdada do Banco do Brasil, podem-se listar inúmeras características gerenciais que vêm contribuindo de forma negativa para emperrar o desenvolvimento da instituição, conforme as hipóteses confirmadas por Carbone (1992)(2) no seu estudo sobre o perfil do gerente de agência do BB, em que foram identificadas as seguintes disfunções administrativas:

"centralização excessiva, processo decisório fechado, ausência de feedback; burocratização das atividades; manutenção da burocracia, continuidade e estabilidade organizacional; deterioração do relacionamento, revolução silenciosa (intriga, boatos, sonegação de informações); e subjugação do indivíduo, superconformidade (passividade dos funcionários)". (p. 91).

Ao lado das resistências motivacionais dos funcionários de uma organização, Wahrlich (1974) cita também a carência de recursos financeiros e as deficiências qualitativas na área de recursos humanos, como obstáculos às mudanças, o que não seria o caso do BACEN, já que a formação mínima exigida para ingresso em seu quadro funcional faz com que o Banco possua um bom nível de capacitação administrativa geral.

O que lhe falta, sim, é o *esprit de corps* a que se refere Saravia (1988), em seu trabalho para a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), a propósito do sistema empresarial público no Brasil, que consiste na identificação dos funcionários e técnicos com os objetivos da empresa. Paralelamente a este, são também relacionados os fatores políticos e a força econômico-financeira da empresa, como princípios capazes de garantir a autonomia real das empresas estatais.

Embora o BACEN seja uma autarquia em regime especial, pode-se trazer para seu contexto o mesmo tratamento administrativo que é dispensado às empresas

estatais, pois que, estas se desenvolveram graças à sua independência do poder governamental, garantida justamente com o atendimento aos princípios anteriormente citados.

3.d.3) Mudança Organizacional e Institucionalização.

A partir de sua criação, o Banco Central do Brasil (BACEN) passou por 3(três) períodos iniciais de estruturação organizacional, abrangendo desde a implantação até a reformulação administrativa ao longo dos primeiros 15 anos de sua instituição, que contaram com mudanças envolvendo os aspectos internos e externos da organização, alternados em maior ou menor grau de importância, conforme o momento político vigente à época em que estas ocorreram.

Enquanto que, de acordo com os estudos de Salomão (1981), nos períodos de Implantação (1964/68) e de Consolidação Externa (1968/74), o BACEN deu maior relevância aos aspectos externos da organização (política monetária e desenvolvimento econômico), sem ter preocupação com mudanças internas de relêvo, ao tratar de sua Reorganização Administrativa, que conta do período de 1974 a 79, o BACEN errou ao promover mudanças organizacionais que ressaltaram mais os aspectos internos da instituição, sem, no entanto, levar em consideração a ambiência externa. Ou seja, foi maior a preocupação com o aspecto administrativo do que com o institucional.

Tal procedimento veio acarretar no desprestígio do Banco Central do Brasil perante a sociedade, já que a eficiência administrativa interna foi considerada em detrimento de sua eficácia como instituição pública, destinada a proteger o bem-estar da comunidade, pois que, as organizações são julgadas pela qualidade dos produtos e dos resultados que oferecem à sociedade.

Com a introdução do Programa Banco Central da Qualidade e Produtividade - PBCQP, o BACEN vem resgatar a sua capacidade institucional tentando corrigir as deficiências através do planejamento estratégico, com a definição de sua **missão** e de seus **objetivos**, como forma de estabelecer-se politicamente autônomo, para, em seguida, buscar a sua estrutura administrativa mais adequada às funções desempenhadas.

A institucionalização de uma organização constitui-se na etapa fundamental

de todo o processo de mudança, uma vez que, antes de determinar em qual estrutura administrativa vai-se desenvolver, é primordial que uma empresa defina o seu papel, aonde quer chegar, como chegar e o que ela pretende. Daí, a importância do planejamento estratégico como instrumento avaliador e regulador no diagnóstico institucional e ambiental.

A institucionalização representa em administração a descoberta da "alma" da organização, fazendo uma analogia com o ser humano, e a estrutura administrativa corresponde ao "esqueleto". Portanto, a estrutura de uma organização só poderá ser desenhada a partir da definição de seu papel e das atividades que vai desenvolver. Ou seja, trata-se da integração dos aspectos físicos da organização com os aspectos mentais e emocionais da instituição, aliados aos fatores ambientais externos.

Assim, ao se falar de transformação institucional, torna-se imperativo que, além do planejamento estratégico, devam ser considerados em um processo de mudança organizacional, a modernização administrativa e, principalmente, o desenvolvimento de recursos humanos, já que são eles os elementos responsáveis que vão impulsionar e dar vida à instituição. Para tanto, toma-se por princípio a democratização e a participação dos indivíduos neste processo de desenvolvimento, como forma de desbloquear as resistências que naturalmente se observam em relação a toda tentativa de mudança nas organizações em geral(3).

A busca do que se chama de flexibilidade organizacional pressupõe, então, que o desenvolvimento dos recursos humanos da empresa esteja voltado para o aprimoramento das habilidades gerenciais, técnicas e administrativas, não apenas se considerando o aperfeiçoamento dos aspectos funcionais, como também se preocupando com a liberação do potencial de criatividade e de realização humana em cada indivíduo.

Além disso, a sobrevivência da instituição está intrinsecamente relacionada às transformações que ocorrem na ambiência externa, próxima e distante da organização, tanto no campo econômico como no político e no social, já que se está tratando de um sistema contingencial, sujeito às constantes mutações e demandas da sociedade e, que por isso, requer que sejam feitas adaptações sistemáticas e necessárias para seu funcionamento como organização e como instituição eficiente e eficaz.

Guerreiro Ramos (1983) explica:

"Não há propriamente estrutura. Há, sim, permanente estruturação". (...)

(...) "As decisões são o elemento dinâmico, intervencionista, pois articulam os elementos aestruturais e os elementos estruturais entre si e uns com os outros, e assim asseguram a forma da empresa".(p. 12).

Para auxiliar o administrador no desafio de implantar um novo modelo de desenvolvimento para a administração pública brasileira, Castro e França (1986, p. 23) propõem como táticas para facilitar o processo e amenizar as resistências às mudanças organizacionais, 3(três) medidas, quais sejam:

- a) *"a montagem de uma estrutura de sustentação política" (...),* através de projetos demonstrativos em diversos setores e áreas, como forma de convencimento;
- b) *"o uso positivo da redundância" (...),* através da competição e das alternativas de soluções; e
- c) *"a desestabilização controlada da cultura organizacional".*

3.d.4)Descentralização e Estrutura Administrativa.

As constantes mutações do mundo atual e as incessantes exigências em busca da modernidade administrativa têm provocado a inquietação de muitos teóricos da administração para desvendar novos modelos de estrutura administrativa, flexíveis, que aliados à motivação e à participação de seus empregados, procuram chegar a formas quase perfeitas de estruturas em termos de eficiência e eficácia dos objetivos organizacionais, principalmente em países em estágio de desenvolvimento, como o Brasil, que passam por frequentes momentos de instabilidade econômica-sócio-política.

Utilizando-se de conceitos atuais para definir modernas formas de estruturas organizacionais Motta (1991) afirma que:

"A flexibilidade é necessária não só em função das grandes transformações do mundo de hoje, mas principalmente porque essas mudanças se acentuarão em escopo, velocidade e complexidade". (p. 110).

E propõe, a partir desta conceituação, um modelo de organização atomizada e holográfica, cujas características são as seguintes:

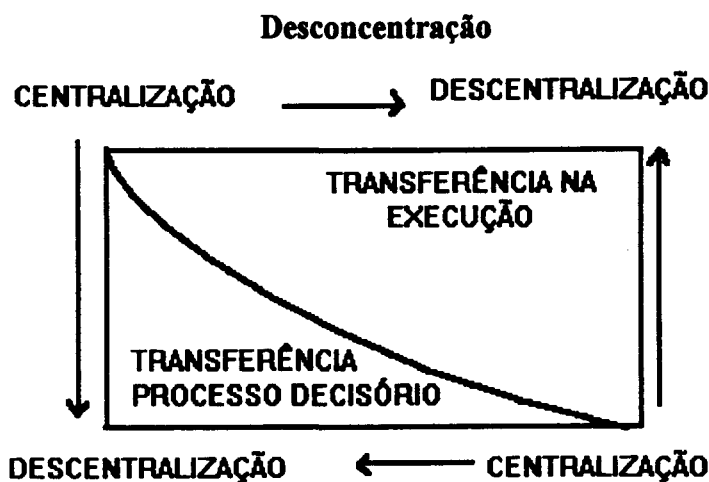
- 1) Baseada em equipes;
- 2) Descentralizada e autonomista;
- 3) Redundante;
- 4) Diferenciada por objetivos e por área geográfica; e
- 5) Integrada por comunicações intensivas.

É de se notar que a característica fundamental deste modelo reside mormente no princípio da descentralização do processo decisório, que é questão chave da proposta de independência do Banco Central do Brasil, constituindo-se mesmo num desafio para aqueles que se dedicam ao movimento de transformar o BACEN numa instituição autônoma, significando ter que romper com fatores extremamente centralizadores do poder de decidir, já que a sua estrutura administrativa, herdada de organizações como a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e o Banco do Brasil, está fortemente atrelada à tradição, à história e à cultura organizacional destas instituições.

Entretanto, deve-se levar em consideração que o grau de descentralização é variável, podendo compreender, na classificação de Vieira (1979), partindo da centralização, uma nuance entre a delegação total de poder no processo decisório, caracterizando uma descentralização real das atividades de uma organização, e a mera transferência de atribuições no processo de execução, correspondendo a uma simples desconcentração de atividades (vide figura 1 a seguir), envolvendo aí uma série de variáveis, que segundo a intensidade de sua influência, vão determinar um maior ou menor grau de descentralização, tal como identificou Vieira (1979):

- "a) grau de comunicação existente no sistema;*
- b) população do país ou, por analogia, número de servidores de determinada organização;*
- c) área, ou território, ou tamanho da organização;*
- d) idade dos países ou organizações;*
- e) grau de desenvolvimento econômico ou de eficácia organizacional;*
- f) grau de inovação requerido pelo sistema". (p. 66).*

E conclui: *"descentralização é, em sua essência, crença, filosofia, ideologia, atitude, comportamento, ação".*



Descentralização eficaz

fig. 1

Fonte: Vieira, 1979, p. 67.

Mas, quais seriam os fatores que levariam uma organização à necessidade de descentralizar uma estrutura administrativa?

Como justificativas para tal questão, dir-se-ia que o fator mais evidente para que uma organização tivesse que descentralizar a sua estrutura administrativa, no que diz respeito ao processo decisório, seria, em primeiro lugar, o de retirar de uma única pessoa ou grupo o monopólio de todo o poder de decidir, seguido de uma resposta mais rápida ao atendimento das necessidades da comunidade local e de um maior estímulo à motivação de seus empregados.

Por isso, ao desenhar o sistema de tomada de decisão para uma empresa, Mintzberg (1979) sugere como parâmetros para a configuração estrutural de uma organização cinco tipos de descentralização, utilizando-se basicamente dos conceitos de centralização, descentralização horizontal e descentralização vertical, a partir da interrelação entre as cinco partes básicas de uma empresa (ápice estratégico, tecnoestrutura, linha intermediária, pessoal de apoio e núcleo de operações) com os fatores que fazem parte do sistema contingencial da teoria administrativa, conforme resumido no Quadro 1 abaixo:

Quadro 1

Configuração Estrutural	Mecanismo Básico de Coordenação	Parte chave da Organização	Tipo de Descentralização
Estrutura simples	Supervisão direta	Ápice estratégico	Centralização vertical e horizontal
Máquina Burocrática	Padronização dos processos de trabalho	Tecnoestrutura	Descentralização horizontal limitada
Burocracia Profissional	Padronização de habilidades	Núcleo de operações	Descentralização vertical e horizontal
Forma Divisionalizada	Padronização de <i>outputs</i>	Linha intermediária	Descentralização vertical limitada
Adocracia	Acordo mútuo	Pessoal de apoio	Descentralização seletiva

Fonte: Mintzberg, 1979, p. 301.

3.d.5) A Descentralização e as Dimensões da Organização.

A discussão a propósito da centralização/descentralização administrativa é um fato histórico no modelo de administração pública brasileira, principalmente no que diz respeito às relações intergovernamentais e tem sua origem na forma de articulação entre o governo central e os governos regionais e locais, seja ela de natureza econômico-financeira, técnico-administrativa ou político-institucional, supondo a busca de um equilíbrio entre estes dois extremos e se caracterizando por um movimento cíclico ao longo de momentos políticos da evolução da sociedade brasileira.

É importante salientar que o processo de descentralização administrativa implica, conforme Lobo (1988, p. 17) na *"na redistribuição de poder, de deslocamento de centros decisórios"*(...), diferindo da *"desconcentração, já tradicional na história da administração pública brasileira"*(...), que *"não afeta necessariamente a distribuição de poder decisório, atuando, no mais das vezes, apenas no plano físico-territorial"*.

No caso do BACEN, a procura por uma estrutura administrativa descentralizada envolve basicamente as dimensões técnico-administrativa e político-institucional, uma vez que a dimensão econômico-financeira já atende aos requisitos de distribuição dos recursos de forma autônoma e equilibrada entre as unidades administrativas do Banco.

Para tanto, uma organização deverá atender a cinco princípios básicos que estarão presentes ao longo de todo esse processo, quais sejam:

a) flexibilidade organizacional (estrutural e funcional);

- b) gradualismo da forma de implementação no tempo e no espaço;
- c) progressividade da flexibilidade e do gradualismo;
- d) transparência no processo decisório, para os que decidem e para os que são beneficiados; e
- e) controle social (*feedback*) sobre o desempenho da organização.

Apesar de todo o esforço para se compatibilizar a distribuição dos recursos financeiros com as habilidades técnicas e gerenciais de uma instituição num processo de descentralização, deve-se atentar para os obstáculos que certamente surgirão, como uma limitação ao seu encaminhamento, como por exemplo, as resistências políticas, o jogo de interesses e a necessidade de se fixar objetivos e ações de curto, médio e longo prazos, numa cultura como a brasileira, em que predomina o enfoque imediatista.

3.e. Organização e Estrutura Administrativa de um Banco Central.

Na sua maioria, os bancos centrais estão organizados em conformidade com sua lei orgânica. Embora nem sempre esta regulamente a sua divisão em departamentos, é comum que a sua Sede seja instalada na capital do país que lhe serve de domicílio, geralmente naquelas praças de maior importância para as atividades financeiras de um país, mantendo-se sucursais em outras regiões, para que o Banco Central possa desempenhar suas atividades de maneira descentralizada e em contato mais direto com as instituições dele dependentes e que por ele são influenciadas, e que se localizam em outras jurisdições.

A sua administração geral fica a cargo de um Conselho de Diretores, enquanto que o Presidente e o(s) vice-Presidente(s) se encarregam da parte executiva da administração, além de pertencerem também ao Conselho de Diretores, e são nomeados pelo Governo Federal, apesar de serem, em alguns casos, indicados por este Conselho.

O prazo de seu mandato é variável de acordo com a lei que regulamenta o Banco Central, assim como o número de componentes do Conselho de Diretores. Estes podem ser indicados por associações de classe, representar interesses econômicos regionais, bancos privados, sindicatos, empregados do Banco Central, instituições de crédito, associações industriais, setor agro-pecuário e, até mesmo, partidos políticos. No entanto, nos casos em que o Banco Central pertence totalmente ao Estado, a indicação

dos Diretores é feita pelo Governo Federal.

Entretanto, não é aconselhável, e muito tem sido combatido, que o Conselho de Diretores seja ocupado por pessoas que pertençam a grupos de interesses ou que possuam relações, sejam elas de caráter formal ou informal, com o Governo e com a política, a fim de impedir que o Banco Central desempenhe suas atividades influenciado por pressões alheias às suas funções precípua e fundamentais para o equilíbrio econômico-financeiro de uma nação, na condução das políticas monetária, creditícia e cambial, principalmente quando o Banco Central pertence totalmente ao Estado.

Apesar das diferenças na estrutura administrativa, os Bancos Centrais apresentam padrões mais ou menos idênticos de suas funções e métodos, que podem, segundo De Kock, 1969:

"variar em grau e às vezes em espécie entre um Banco Central e outro, dependendo do estágio específico de desenvolvimento econômico de um país; do volume e variedade de suas fontes materiais; da construção de sua estrutura bancária e creditícia em geral; da natureza de seu relacionamento financeiro internacional (se é um país credor ou devedor); do estágio de desenvolvimento de seu mercado de capitais; e do grau de organização e atividade de seu money market"(p.21)....,

como também, estes métodos podem variar periodicamente em função de alterações nas condições econômicas e políticas de um país.

Como exemplo de estruturas para um Banco Central, pode-se citar os casos do Banco da Inglaterra, com 10(dez) filiais; do Banco da França, que tem 700(setecentas) sucursais e do *Federal Reserve System*, nos Estados Unidos, que possui 12(doze) bancos centrais atuando independentemente em cada um dos distritos, todos controlados por um conselho central (*Board of Governors*).

3.f. Supervisão Bancária.

Como uma das funções clássicas de Banco Central encontra-se a supervisão bancária, representada no exercício da fiscalização e da regulamentação das instituições financeiras, por ser este o órgão público responsável pelo funcionamento e pela manutenção da integridade do sistema bancário.

À essa função de supervisão exercida pelo Banco Central unem-se a competência legal para aplicar sanções e penalidades às instituições financeiras infratoras, além das atividades de intervenção ou liquidação extra-judicial que podem ser feitas nestes tipos de organizações, na ocorrência de qualquer irregularidade detectada pelos competentes auditores e anotadas em seus relatórios de supervisão.

De acordo com a Lei No. 4595, de 31.12.64, que criou o Banco Central do Brasil, compete-lhe privativamente "*exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas*" (Capítulo III, art. 10, item VIII).

Da mesma forma, a supervisão bancária está intrinsecamente ligada a outra função que corresponde à sua atuação como banqueiro dos bancos, cabendo-lhe o desempenho da fiscalização, do controle e do disciplinamento das operações de crédito e de mercado de capitais.

No caso brasileiro, quanto à fiscalização das operações de mercado de capitais, parte da função disciplinadora é exercida pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), no que se refere ao controle e à autorização para a emissão de novas ações e debêntures pelas empresas, e ao controle das operações de mercado secundário nas bolsas de valores.

Embora fugindo totalmente às funções clássicas de Banco Central, o BACEN recebeu, recentemente, como atribuição a supervisão e o controle das administradoras de consórcios.

Confirmando a importância da atividade de fiscalização desempenhada pelo Banco Central, nas sugestões para reforma do Sistema Financeiro Nacional apresentadas pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), da USP (1991), são propostas como uma das atribuições do BACEN "*supervisionar e regulamentar as instituições financeiras públicas e privadas, preservando o princípio de igual tratamento diante de qualquer tipo de instituição financeira;*" (p. 70), retirando-lhe apenas a capacidade para decretar as liquidações, que ficariam a cargo do Poder Judiciário, e deixando-lhe a competência para efetuar as intervenções.

NOTAS

1 Lecuona apud Wimmer (1991).

2 Ver tese de mestrado da EBAP/FGV, datada de 01.10.92, realizada por CARBONE, Pedro Paulo, que trata do perfil do gerente de agência do BB, como uma abordagem do desenvolvimento gerencial.

3 Ver artigo de MATOS, Ruy de Alencar para a Revista de Administração Pública, jul./set. 1982, que trata do desenvolvimento de recursos humanos na administração pública brasileira.

CAPÍTULO 4

ALGUNS MODELOS DE BANCO CENTRAL

4.a. O *Federal Reserve System*

De acordo com as referências bibliográficas fornecidas por Estados Unidos (1961), são as seguintes as características do Sistema da Reserva Federal (FED), o Banco Central americano, levando-se em consideração as 6 (seis) categorias de análise de alguns modelos de Banco Central.

4.a.1) Criação e objetivos.

O *Federal Reserve System*, o Banco Central americano foi estabelecido em 23 de dezembro de 1913 pelo Presidente Woodrow Wilson, com o objetivo maior, já incorporado como o propósito primordial do sistema, de ajudar a conter os movimentos de inflação e de deflação, e participar na criação de condições favoráveis para sustentar altos níveis de emprego, valores estáveis, crescimento do país e elevação do nível de consumo. Pode-se dizer que esta é a sua Missão.

4.a.2) Funções.

Através de sua função principal que é a de regular o fluxo de crédito bancário e de dinheiro, o *Federal Reserve System*, atua indiretamente na produção, emprego e padrão de vida de cada pessoa e de cada empresa nos Estados Unidos, tal é a sua influência.

Outras funções importantes do *Federal Reserve System* incluem a provisão de saldo de caixa e serviços de pagamento para os bancos membros do sistema, para o governo americano, e para o público, quais sejam os de garantir as contas de reserva dos bancos membros; fornecer câmbio para a circulação e fazer remessas de câmbio; facilitar a compensação e a compilação de cheques; efetuar a transferência telegráfica de fundos; e atuar como agentes fiscais, guardiães e depositários para o Tesouro e outras agências do governo americano.

4.a.3) Autonomia.

Denominado *Federal Reserve System* (FED), o Banco Central americano é um organismo público que atua regionalmente como um conjunto independente, cuja função principal é a de fixar o curso da política monetária, de acordo com suas próprias determinações, embora, esteja funcionalmente subordinado ao Congresso Nacional.

Por mais estranho que possa parecer, o *Federal Reserve* é formalmente uma sociedade anônima de propriedade dos bancos comerciais, os quais fazem parte de sua administração. Dono de suas próprias diretrizes, o Federal Reserve não precisa prestar contas de suas realizações, apenas deve informar seus resultados e assessorar tanto o Executivo como o Legislativo em matéria de política monetária.

4.a.4) Descentralização.

Formado por um sistema regional de 12(doze) *Federal Reserve Banks*, operando em 24(vinte e quatro) sucursais, o FED tem as suas atividades coordenadas pelo *Board of Governors*, situado em Washington, apesar de ser tratado como uma unidade (vide anexo 2).

Em sua relação com os instrumentos de política de crédito, os *Federal Reserve Banks* possuem a capacidade de suprir o câmbio e os fundos de reserva dos bancos membros, assim como, estabelecer a taxa de desconto que vai ser apreciada pelo *Board of Governors* (vide anexo 3).

Cada *Federal Reserve Bank* e cada sucursal representa tanto uma instituição regional e local como uma parte de um sistema nacional, atuando tanto no interesse de bancos e comércio locais e regionais, quanto na administração bancária do país e nas políticas de crédito, deixando marcada a importante característica de descentralização do FED System.

Portanto, cada um dos 12 FED Banks é uma corporação que está organizada e voltada para o serviço público, numa combinação de interesses públicos e privados integrados em um único sistema, o FED System, preocupado em servir o bem-estar público eficientemente.

4.a.5) Organização e estrutura administrativa.

A organização do *Federal Reserve System* (FED) compreende, além do

Board of Governors, os *Federal Reserve Banks*, os bancos membros, o Comitê Federal de *Open Market* e o Conselho Consultivo Federal.(vide anexo 4).

O *Board of Governors* é constituído de 7(sete) membros indicados pelo Presidente dos Estados Unidos e confirmados pelo Senado. No exercício de política de crédito o *Board of Governors* revê e determina as taxas de desconto; determina as exigências de reserva e de depósitos.

Os *Federal Reserve Banks*, que são a base da estrutura do *Federal Reserve System* (FED), o Banco Central dos Estados Unidos, estão distribuídos por 12(doze) distritos americanos e operam em 24(vinte e quatro) sucursais¹. Cada banco possui 9(nove) diretores, sendo 3 de classe A, dedicados a assuntos bancários; 3 de classe B, destinados a tratarem de negócios e 3 de classe C, designados para trabalharem com serviços afetos ao público. Estes diretores têm o poder de nomear, em cada *FED Bank*, o Presidente, o primeiro vice-Presidente e outros funcionários.

Na formação dos bancos membros (cerca de 6.000), cada grupo elege um diretor classe A e um classe B em cada distrito do FED e suas funções na política de crédito abrangem a manutenção dos saldos das reservas e das operações de redesconto.

O Comitê Federal de *Open Market* está constituído pelos 7(sete) membros do *Board of Governors* e por 5(cinco) representantes dos *FED Banks*. Na política de crédito, atua como órgão diretor das operações de *open market*.

O Conselho Consultivo Federal é formado pelos 12(doze) membros que compõem cada diretoria dos *Federal Reserve Banks*.

4.a.6) Supervisão.

Como outra função importante do *Federal Reserve System* podem ser destacados o exame e a supervisão dos bancos membros estaduais, emitindo relatórios de suas condições e cooperando com outras autoridades supervisoras no desenvolvimento de políticas condutivas a um sistema de bancos independentes fortes.

Por sua vez é o *Board of Governors* quem executa a supervisão geral dos *Federal Reserve Banks*.

4.b. O Bundesbank

Tomando-se por referência as informações contidas em Biesenbach (1991), segue-se a descrição do *Bundesbank* dentro das categorias de análise para comparação de alguns modelos de Banco Central.

4.b.1) Criação e objetivos.

Dentro dos mesmos moldes do Banco Central americano - FED, o *Bundesbank* - Banco Central da Alemanha, como estabelecido pela reforma monetária de 21.06.1948, também é um organismo estatal autônomo, que desenvolve as suas atividades regionalmente, em cada um dos estados alemães. Sendo uma entidade federal legal de direito público, o seu capital da ordem de 290 milhões de marcos alemães é de propriedade do Governo Federal.

Estabelecido após a 2a. Guerra Mundial, o *Bundesbank*, procurou, através de uma estrutura monetária, dar prioridade à estabilidade da moeda e evitar o máximo possível a incidência dos erros cometidos no campo da política monetária na primeira metade deste século.

A fim de atingir seus objetivos, a política monetária do *Bundesbank* requer que sejam estabelecidas uma clara concepção estratégica e uma gama de instrumentos, cujo foco central seja o controle do estoque de dinheiro.

As medidas adotadas pelo *Bundesbank*, a fim de preservar a estabilidade da economia alemã, estão intimamente ligadas à estrutura dos sistemas bancário e de poupança na Alemanha. É somente através da estreita interação entre os bancos e o *Bundesbank* que o objetivo de uma política monetária de estabilidade orientada poderá ser preservada a longo prazo. É necessário, portanto, observar atentamente a estrutura e as funções do *Bundesbank*.

4.b.2) Funções.

O *Bundesbank* tem como funções regular o estoque de dinheiro e as demandas de crédito da economia, com o objetivo de proteger a moeda e ser o responsável pela fixação, por meio dos bancos comerciais, dos pagamentos nacional e

internacional, e das transações de transferência.

Além disso, o *Bundesbank* é convidado a participar de instituições internacionais aonde esta função é necessária para que desenvolva suas funções e obrigações. O *Bundesbank* também é obrigado a apoiar a política econômica geral do Governo Federal e aconselhar e apoiar o mesmo em matéria de política monetária.

O conceito de estabilidade da moeda compreende, entretanto, duas dimensões. Primeiramente, a estabilidade interna, que é equivalente à estabilidade de preços, e, em segundo lugar, a estabilidade externa, que geralmente se refere à estabilidade do poder aquisitivo. Isto é alcançado quando o desenvolvimento da taxa de câmbio corresponde ao critério da chamada paridade do poder aquisitivo do marco alemão no exterior.

Além do *Bundesbank* ter o direito legal exclusivo para emitir moeda, há 6(seis) outras áreas de política que são importantes na implementação da política monetária:

- política de refinanciamento;
- política de reserva monetária mínima;
- política de *open market*;
- política de depósito;
- política de liquidez através do mercado de câmbio; e
- regulamentação de transações com dinheiro e capital internacionais.

Contrastando com outros países, os instrumentos de política monetária utilizados pela Alemanha são limitados a medidas de intervenção, que para a maioria não afeta o jogo livre das forças de mercado e da competição no setor financeiro da economia.

4.b.3) Autonomia.

Considerado o Banco Central de maior autonomia, ao lado do Banco Nacional Suíço (BNS), o *Bundesbank*, como órgão público totalmente independente das determinações do Governo Federal, estabelece as suas próprias diretrizes como uma parte especial do Poder Executivo, com a função específica de formular e executar as políticas monetária e creditícia.

Como pilar do sistema financeiro alemão está o *Bundesbank Act*, que

estabelece que o *Bundesbank* deve ser independente do governo federal e obrigado a garantir a estabilidade da moeda e uma pré-condição essencial para assegurar que esta independência do *Bundesbank* esteja sendo realmente implementada pode ser observada no longo período de permanência dos membros de sua Diretoria.

4.b.4) Descentralização.

De acordo com a estrutura de governo na Alemanha, o *Bundesbank* mantém uma representação em cada estado ou *Land*, conhecida como *Landeszentralbank*, ou Banco Central regional, o qual conta no ano de 1991 com 11(onze) unidades, com uma singular estrutura organizacional.

Os presidentes dos 11(onze) bancos centrais regionais estão integrados às decisões do *Bundesbank*, através do Conselho Central do *Bundesbank*, ou *Zentralbankrat*. Isso assegura que, na esfera da política monetária, as peculiaridades regionais sejam adequadamente representadas e o *Bundesbank* não pode perder o contato direto com as regiões.

Além disso, essa estrutura descentralizada vem otimizar o estabelecimento de transações com instituições de crédito independentes.

4.b.5) Organização e estrutura administrativa.

A estrutura responsável pela política monetária na Alemanha está constituída pelo *Bundesbank* e seu corpo executivo, pelo Conselho Central, pela Diretoria e pelos conselhos administrativos dos bancos centrais regionais.

O Conselho Central é composto pelo Presidente e pelo vice-Presidente do *Bundesbank*, pelos membros adicionais da Diretoria e pelos presidentes dos bancos centrais regionais, *Lands*, tendo como função determinar a política monetária e creditícia do *Bundesbank*. Em casos isolados, o Conselho Central pode ser também designado para traçar as linhas diretivas para a Diretoria e para os conselhos de administração dos *Lands*. Na realidade, este é o mais alto posto no processo de tomada de decisão em todas as questões de política monetária (vide anexo 5).

A Diretoria, que é constituída do Presidente, do vice-Presidente e mais 8(oito) membros, representa o órgão executivo central do *Bundesbank* e é responsável pela implementação das decisões do Conselho Central, a qual gerencia e administra as

operações diárias do *Bundesbank*.

O Presidente e o vice-Presidente do *Bundesbank*, assim como os outros membros da Diretoria são indicados pelo Presidente da República por recomendação do Governo Federal, normalmente por 8(oito) anos para um mínimo de 2 anos. Com relação às suas recomendações, o Governo é solicitado a consultar o Conselho Central do *Bundesbank*.

O conselho administrativo de um Banco Central regional ou *Land*, consiste de 1(um) Presidente e 1(um) vice-Presidente até o máximo de 2(dois) membros adicionais.

Os *Lands*, em número de 11(onze), são também encarregados de aproximadamente 200(duzentas) sucursais que o *Bundesbank* mantém em grandes cidades, conhecidas como centros financeiros e bancários. Legalmente falando, um Banco Central regional é responsável por transações com o estado da regional (ou seja, a *Land*), autoridades públicas e os bancos de sua jurisdição.

Além destas atividades, os *Lands* ou bancos centrais regionais também funcionam como:

- instituição central dos bancos de poupança (*Sparkassen*);
- banco estadual;
- banco municipal; e
- banco comercial para transações bancárias privadas e associadas (por exemplo, com um membro do sindicato internacional de seguradoras).

Os *Lands*, ultimamente, têm-se voltado cada vez mais para os seus negócios com grandes empresas, tanto quanto para as operações internacionais, o que tem acarretado uma rápida expansão, habilitando-os a se equipararem aos maiores grupos de bancos na Alemanha.

Os *Lands* e as associações de bancos de poupança são regidos pelo princípio de unidade dos bancos de poupança, a fim de garantir que eles operem juntos, dentro de uma moldura de cooperação mútua a níveis local, regional e central, assumindo responsabilidade por certas funções que os bancos de poupança não teriam condições de desempenhar sozinhos, além do custo mais alto que haveria para fazê-lo.

4.b.6) Supervisão.

A supervisão bancária na Alemanha veio em consequência da crise financeira em 1931 e é um importante pilar do seu sistema bancário, tendo sido instituída através da Lei Bancária de 1934, sujeitando todas as instituições de crédito à supervisão pública.

O objetivo da supervisão bancária é manter um sistema bancário eficiente e funcional, protegendo os depositantes e prevenindo o tanto quanto possível qualquer perigo para a economia, que possa surgir da comunidade bancária, incluindo não só o permanente monitoramento das atividades comerciais, como também uma ampla abrangência dos instrumentos de intervenção.

A supervisão de bancos na Alemanha é responsabilidade do Departamento de Supervisão Federal, do *Bundesbank*, do Ministério das Finanças e do Governo Federal, entretanto, o papel mais importante da supervisão bancária alemã é desempenhado pelo Departamento de Supervisão Federal, que está vinculado ao Ministério das Finanças, representando o órgão central responsável pela supervisão bancária na Alemanha.

O Departamento de Supervisão Federal desempenha suas funções estreitamente ligado ao *Bundesbank*, que funciona como um filtro das funções deste Departamento, fazendo a monitoração associada à uma substantiva supervisão bancária, incluindo a apresentação de relatórios oficiais pelos bancos, mensalmente devolvidos, além de informações sobre o balanço.

Enquanto o Departamento de Supervisão Federal lida com casos relevantes, diretamente relacionados com a supervisão bancária, o *Bundesbank*, através de seus 11(onze) bancos centrais regionais e mais de 200(duzentas) sucursais e escritórios, dispõe de um sistema integrado que permite um acompanhamento eficiente e eficaz dos muitos bancos alemães.

Considerando-se os princípios de liquidez e de segurança, preconizados pela lei de supervisão bancária na Alemanha, observa-se que estes não foram estabelecidos somente para garantir uma estabilidade geral no sistema bancário alemão, mas também para criar um cenário estável para os instrumentos de política monetária do *Bundesbank*. Para os bancos, esses princípios têm, no entanto, uma importante função na política monetária.

A lei de supervisão do sistema bancário alemão foi construída de tal modo a garantir o funcionamento harmonizado do sistema e a interação eficiente das atividades exercidas entre o *Bundesbank* e os bancos independentes, além de conduzir a uma maior estabilidade em todo o sistema econômico na Alemanha.

4.c. O Banco Central do Chile

Prosseguindo na mesma linha de análise dos modelos anteriores, o Banco Central do Chile possui as seguintes categorizações com base nas informações obtidas em Chile (1977) e Piñera (1989).

4.c.1) Criação e objetivos.

A história dos bancos centrais na América Latina é relativamente moderna, contando o seu surgimento da época logo após a 1ª. Guerra Mundial, quando por ocasião da Conferência Financeira Internacional, realizada em Bruxelas, em 1920, foi recomendado que se criassem bancos centrais naqueles países aonde estes não existissem, com o propósito de se promover a restauração e a manutenção da estabilidade de seus sistemas bancários, abalados pela ocorrência da guerra, em benefício da comunidade econômica mundial.

A partir daí, observa-se o grande número de bancos centrais que foram criados na Europa, na Ásia e nas Américas, principalmente, entre os anos de 1921 a 1936. Apenas o Brasil e a Venezuela que não haviam criado os seus bancos centrais até 1964.

É importante lembrar que os bancos centrais na América Latina possuem características semelhantes, já que refletem as idéias e os princípios organizacionais e administrativos das missões estrangeiras que os organizaram e os influenciaram, passando pouco a pouco a assumirem personalidade própria a seus países de localização e a se adaptarem aos padrões econômicos políticos e sociais das economias que os estão sediando.

Instituído em 1925, como projeto da Missão Kemmerer, da Universidade de Princeton, o Banco Central do Chile tem sofrido frequentemente alterações em seus estatutos, especialmente para adaptar-se às condições monetárias que têm prevalecido no

país, em função da galopante inflação que tem assolado a sua população e da instabilidade nos regimes políticos (golpes militares que ameaçam o equilíbrio democrático das instituições públicas chilenas), ambiente este que já se tornou comum nos demais países da América Latina.

4.c.2) Funções.

Com a finalidade de promover o desenvolvimento da economia chilena, através das políticas monetária, creditícia, de mercado de capitais, de comércio exterior e câmbio, de poupança e demais políticas que lhe sejam confiadas por lei, o Banco Central do Chile exerce as suas funções apoiado em 5(cinco) grandes categorias de atribuições:

1) Financeiras internas - são aquelas atribuições exercidas em consequência da formulação de políticas monetária, creditícia, de mercado de capitais e de poupança, subdividindo-se em funções normativas e funções creditícias e financeiras.

As funções normativas são aquelas desenvolvidas relativamente ao sistema financeiro, ditando normas aplicáveis aos bancos e outras entidades financeiras.

Já as funções creditícias e financeiras são aquelas cujas finalidades são financiar as entidades creditícias e atuar na regularização do estoque de moeda ou no cumprimento do objetivo geral do Banco.

2) Financeiras externas, de comércio exterior e de câmbio - são aquelas atribuições que, regulamentadas pela Lei Orgânica do Banco Central, pela Lei de Câmbio e pelo Decreto-Lei No. 1444, de 1976, se referem às normas aplicáveis no Chile ou no exterior como consequência das relações comerciais e financeiras das pessoas físicas ou jurídicas vinculadas às atividades de comércio exterior câmbio e crédito externo.

3) Fiscais - são as atribuições exercidas pelo Banco Central na qualidade de agente financeiro do Estado, seja para atuar em sua representação ou para efetuar operações financeiras com o fisco.

4) De emissão - regulamentadas pelos artigos 17 e 45 ao 49 da Lei Orgânica de 1975, estas funções se referem à exclusividade do Banco Central do Chile para emitir notas e cunhar moedas.

5) Administrativas - são as funções referentes à direção e administração interna do Banco

e de seu pessoal.

4.c.3) Autonomia.

Até a Constituição de 1980, que decreta a sua independência, o Banco Central do Chile era regido pelo Decreto-Lei No. 1078, de 25.06.75 e publicado no Diário Oficial de 28.06.75, após ter passado por três legislações, que refletiam os períodos críticos de instabilidade econômica por que passou o Chile: o Decreto-Lei No. 486, de 21.08.25 (primeira lei orgânica do Banco); o Decreto com força de Lei No. 106, de 06.06.53 e o Decreto com força de Lei No. 247, de 30.03.60.

Com a reforma constitucional de 1980 economistas chilenos conseguiram o intento de fazer constar da nova Constituição a transformação do Banco Central do Chile em uma entidade autônoma, a partir de 1990, como o *Federal Reserve System* dos Estados Unidos, tornando-se verdadeiramente o primeiro Banco Central independente da América Latina.

Além de autônomo, o Banco Central do Chile terá seu Conselho nomeado por um período de 10(dez) anos, sendo que não poderá este corpo ser alterado, por qualquer motivo, pela inferência do Governo Federal e, o que é mais importante, está proibido pela Constituição de emprestar dinheiro ao Governo, mesmo que este queira endividar-se no mercado de capitais, pagando altas taxas de juros na compra de papéis e impedindo, com isso, o disparo na taxa de inflação.

É preciso ressaltar, no entanto, que a independência do Banco Central do Chile faz parte de uma série de medidas que compõem o programa de reformas econômica, política e social por que passa o país em busca do crescimento, através do seu lançamento no mundo das economias de livre mercado, o mundo dos países desenvolvidos.

O programa de reformas básicas no Chile inclui as seguintes transformações fundamentais:

- 1) Reforma do Estado, com a privatização de 95% das empresas estatais, consideradas estratégicas.
- 2) Reforma do comércio exterior, com a liberação total das exportações e das importações, sem quaisquer restrições.
- 3) Reforma do sindicalismo, passando de monopolístico para a sindicalização por empresa.

- 4) Privatização da Previdência Social, com a criação de um sistema de poupança do trabalhador.
- 5) Abertura do país ao investimento estrangeiro, obedecendo às mesmas condições do investimento nacional.

Considerado como uma instituição autônoma, com personalidade jurídica de duração indefinida, o Banco Central do Chile, para efeito de suas atribuições, tem caráter de entidade de direito público. Entretanto, o Banco Central não é considerado como integrante da administração do Estado, nem lhe são aplicáveis as normas gerais ou especiais do serviço público, sendo que tanto o Banco como seu pessoal são regidos pelas normas do setor privado.

4.c.4) Descentralização.

A estrutura administrativa adotada em 1975 foi elaborada com o intuito de adequar as funções do Banco Central com a política econômica do governo chileno de forma descentralizada, de acordo com a especialidade destas funções, mantendo-se a sede em Santiago e sucursais e escritórios em todo o território nacional, distribuindo-se em unidades administrativas, que vão depender do Comitê Executivo ou da Gerência Geral, além de um escritório de representação em Genebra.

Os escritórios ou representações do Banco Central do Chile em outras regiões do país estão distribuídas em sucursais pelas seguintes províncias: Arica, Iquique, Antofagasta, La Serena, Valparaíso, Talca, Concepción, Temuco, Valdivia, Puerto Montt, Castro, Coyhaique e Punta Arenas.

A representação em Genebra está a cargo de um funcionário com nível de Diretor e foi criado em março de 1977 com a finalidade de manter contatos com os bancos privados e com o comércio de ouro nos mercados europeus, assim como, realizar e coordenar as gestões financeiras do Estado. Além disso, este escritório possui também a representação do *Instituto de Promoción de Exportaciones de Chile* (PROCHILE) e da *Corporación de Fomento de la Producción* (CORFO) na Europa.

4.c.5) Organização e estrutura administrativa.

De acordo com o Decreto-Lei No. 1078, de 28.06.75, o Sistema Financeiro chileno está encabeçado por um Conselho Monetário, formado por 5(cinco) conselheiros titulares, 3(três) deles ministros com responsabilidade na área econômica,

presidido pelo ministro da Fazenda. O Conselho Monetário é quem determina, por essa legislação, as políticas monetárias, cambiária e financeira, e fixa o endividamento fiscal com o órgão emissor.

O Banco Central do Chile, através do seu Comitê Executivo, encabeçado pelo presidente do Banco, toma as decisões específicas dentro do marco das políticas fixadas pelo Conselho Monetário, enquanto que a Superintendência de Bancos e Instituições Financeiras fiscaliza os bancos comerciais e outros organismos financeiros no cumprimento das normas fixadas.

As relações do Banco Central com o Governo se fazem através do Ministério da Fazenda. Dessa forma, se estabelece um esquema claro de autoridade, fiscalização e responsabilidades nas áreas monetárias, cambiária e de mercado de capitais.

Portanto, a autoridade máxima do Banco Central do Chile é o Comitê Executivo, que se encarrega da direção e da administração do Banco, e está composto pelo Presidente, pelo vice-Presidente e pelo Gerente Geral do Banco, sendo que seus membros são nomeados pelo Presidente da República, mediante Decreto Supremo do Ministério da Fazenda (vide anexo 6).

As unidades que dependem do Comitê Executivo são as seguintes: Procuradoria, Auditoria Geral e Secretaria Geral.

A Procuradoria está a cargo de um advogado de nível superior ao de diretor, que é o conselheiro legal ou fiscal do Banco, desempenhando igual cargo no Conselho Monetário.

A Auditoria Geral cabe a fiscalização e a vigilância imediata de todas as repartições do Banco. O auditor geral tem o nível de gerente e é designado pelo Comitê Executivo do Banco. Do auditor geral dependem 3(três) departamentos: o Departamento de Auditoria Externa, o Departamento de Auditoria de Administração e Operações Nacionais, e o Departamento de Auditoria de Operações Internacionais.

A Secretaria Geral está a cargo do Secretário Geral, designado pelo Comitê Executivo, que no nível de gerente, atua como Secretário do Comitê e como Ministro de Fé para atestar a veracidade e a autenticidade das ações e documentos do

Banco.

Subordinada à Vice-Presidência está a Gerência Geral; as unidades que dela dependem são: Direção Administrativa, Direção de Comércio Exterior, Direção de Operações em Moeda Estrangeira, Direção de Assuntos Internacionais, Direção de Crédito Interno, e respectivas Gerências e Departamentos, além da Direção do Escritório em Genebra e das Sucursais nas Províncias (vide organograma anexo).

Tem-se reconhecido amplamente que a legislação de 1975 trouxe para o Banco Central do Chile novas perspectivas no seu campo de atuação e na sua estrutura organizacional, através da concessão de maior flexibilidade administrativa na implementação de determinadas decisões, outorgando ao Comitê Executivo maior autonomia na resolução de questões financeiras.

Com sua nova estrutura administrativa e legal, o Banco Central do Chile tem contribuído de sobremaneira para a atual proposta de reforma geral por que está passando o país, no Programa de Recuperação Nacional, participando de forma intensa e positiva, principalmente nas áreas de políticas externa e de mercado de capitais, proporcionando, ao mesmo tempo, a integração financeira latino-americana e a estabilização econômica pelo controle da inflação.

4.c.6) Supervisão.

A supervisão do Banco Central chileno está a cargo da Superintendência de Bancos e Instituições Financeiras, à qual o Banco deve apresentar um relatório anual contendo informações e dados que esta lhe solicitem.

Uma estreita relação se estabelece entre o Banco Central e a Superintendência no que diz respeito ao estudo e à aplicação das normas que regem as atividades bancárias. Em algumas matérias, conforme regulamentado, o Banco Central deve efetuar consultas ou solicitar informações prévias quando do estabelecimento ou aplicação de determinadas normas.

4.d. Comparando-se os Modelos de Banco Central

Utilizando-se como parâmetros de análise as categorias apresentadas anteriormente para caracterizar os 3(três) modelos de Banco Central (o americano, o

alemão e o chileno), quais sejam: a) Criação e objetivos; b) Funções; c) Autonomia; d) Descentralização; e) Organização e estrutura administrativa; e f) Supervisão, serão descritas a seguir as semelhanças e/ou diferenças observadas, quando feita a comparação entre estes modelos de Banco Central, com o intuito de se verificar quais os pontos em comum e em contraste, e quais as características mais frequentes dos bancos centrais autônomos.

4.d.1) Criação e objetivos.

Em todos os três modelos apresentados, embora a sua criação tenha sido realizada em épocas diferentes, tiveram como objetivo comum a corrida pela estabilização da moeda, decorrente dos constantes abalos na economia de seus países, provocados pelas altas taxas de inflação dos períodos de guerra.

4.d.2) Funções.

Para os três modelos de Banco Central são guardadas as funções clássicas de Banco Central, tais como: as políticas monetária, creditícia, cambial; a emissão de moeda, a fiscalização do sistema financeiro, o papel de banco dos bancos e a atuação como banqueiro do governo, com a ressalva de que, no caso do *Bundesbank*, o Banco Central alemão, a política monetária está restrita à aplicação de medidas intervencionistas, ao contrário de outros modelos, em que tal política é tratada "ao sabor das ondas" da livre economia de mercado.

4.d.3) Autonomia.

Autônomos pela própria natureza de sua criação, tanto para o modelo americano, quanto para o modelo alemão a independência é uma decorrência das próprias funções que exercem, assim como dos objetivos para que foram criados, certamente por se tratarem de economias estáveis, localizadas em países desenvolvidos. Tanto o FED como o *Bundesbank* são os únicos responsáveis pelas próprias diretrizes e decisões, nada mais havendo que prestar contas ao Governo Federal.

Entretanto, no que diz respeito ao modelo chileno, este por se ver vinculado a uma economia totalmente instável, reflexo de conturbados momentos políticos por que sempre passou o país, somente com a Constituição de 1980 é que foi instituída a sua autonomia, a vigorar a partir de 1990, como decorrência do programa de reformas básicas a que o Chile está sendo submetido. Portanto, ainda não se dispõe de dados suficientes para se avaliar até que ponto o nível desejado de independência do Banco

Central do Chile está sendo atingido, por se tratar de um evento recente, além do que, as políticas que exerce ainda são formuladas sob a responsabilidade do Conselho Monetário.

4.d.4) Descentralização.

Verifica-se que o que ocorre nos casos americano e alemão é uma verdadeira descentralização administrativa de seus bancos centrais, constatando-se a real capacidade autônoma de suas unidades regionais para decidir e administrar as respectivas funções, como unidades independentes do poder central, porém integradas às suas diretrizes e coordenadas em suas atividades por meio de um Conselho Diretor.

Entretanto, no que diz respeito ao modelo chileno, a descentralização administrativa foi idealizada de acordo com a política econômica do governo, adequando-se cada especialidade de suas funções à sede, em Santiago, e às sucursais e escritórios de representação, porém submetidas às decisões e diretrizes do Comitê Executivo ou da Gerência Geral, conforme o caso.

4.d.5) Organização e estrutura administrativa.

A organização e a estrutura administrativa dos bancos centrais, tomados aqui como modelos, são um reflexo das próprias características de autonomia e descentralização, portanto, sendo mais aperfeiçoadas, mais complexas e especializadas, quanto maiores forem a sua independência e a sua descentralização administrativa.

Desta forma, nos modelos americano e alemão, o Banco Central é administrado pelo *Board of Governors*, no FED, por um Conselho Central, no *Bundesbank*, e por conselhos administrativos e pelos diretores dos bancos centrais regionais (*FED Banks e Lands*), possuindo características semelhantes na organização e em sua estrutura administrativa por se constituírem de um órgão central autônomo e órgãos regionais descentralizados, além da associação de instituições financeiras, como membros dessa estrutura.

Já no modelo chileno, embora haja um órgão central, o Comitê Executivo, as suas decisões dependem das políticas que são fixadas pelo Conselho Monetário, além de sua vinculação ao Governo Federal, através do Ministério da Fazenda, apesar de a legislação de 1975 ter concedido maior flexibilidade administrativa no processo decisório, tornando o Comitê Executivo mais autônomo nas questões financeiras.

No mais, o Banco Central do Chile tem na sua estrutura um aspecto convencional constituído de unidades assessoras que estão subordinadas ao Comitê, e de unidades administrativas compostas de diretorias, gerências e departamentos, centralizando na sede a direção das sucursais e escritórios. Aqui, entende-se o porquê das características do modelo determinando a organização e a estrutura de um Banco Central.

Quanto à indicação dos membros que compõem o órgão central de administração nos 3(três) modelos de Banco Central, tanto no caso americano como no caso alemão estes são indicados pelo Presidente da República e confirmados pelo Senado ou recomendados pelo Governo Federal, com mandato de longo prazo e desvinculado daquele do Presidente da República, permitindo um processo de continuidade das políticas adotadas pelo Banco Central. No entanto, no caso chileno, estes membros são nomeados pelo Presidente da República, por decreto do Ministério da Fazenda.

4.d.6) Supervisão.

No que se refere à supervisão bancária, enquanto que no modelo americano de Banco Central ela é executada pelo órgão central do FED, o *Board of Governors*, nos modelos alemão e chileno, esta fiscalização é exercida por um órgão supervisor externo, componente do Sistema Financeiro, que se acha vinculado ao Banco Central ou ao Governo Federal, através do Ministério da Fazenda.

4.e. Comparando-se o Banco Central do Brasil com os modelos americano , alemão e chileno.

Tomando-se a mesma categorização utilizada no item anterior para se fazer a análise comparativa entre os 3(três) modelos de Banco Central, adotar-se-á o mesmo procedimento relativamente à confrontação das características e formas de funcionamento entre o Banco Central do Brasil e os modelos enfocados, a fim de se aquilatar quais os pontos comuns e contrastantes na formação e no desempenho para que um Banco Central seja considerado independente, conforme sintetizado no QUADRO COMPARATIVO DE BANCOS CENTRAIS POR CATEGORIA (ver Quadro 2).

QUADRO 2 - COMPARATIVO DE BANCOS CENTRAIS POR CATEGORIA ANALÍTICA

CATEGORIAS	BANCOS	FEDERAL RESERVE SYSTEM (FED)	BUNDESBANK	BANCO CENTRAL DO CHILE	BANCO CENTRAL DO BRASIL
CRIAÇÃO E OBJETIVOS		Criado em 23/12/13 pelo Presid. Wilson p/contr inflação e deflação e criar emprego, valores estáveis, crescimento do país e elevação do nível de consumo.	Criado em 21/06/48 nos moldes do FED após a 2ª G. Mundial para dar estabilidade da moeda e evitar reincidência de erros na política monetária com o controle de estoque de dinheiro.	Criado em 1925, como projeto da Missão Kemmerer, da Univ. de Princeton, por recomendação da Conferência Financeira Internac. p/promover a restauração e a manutenção da estabilidade dos sist. bancários na América Latina.	O projeto de criação é de 1931, de Sir Otto Niemeyer, porém só foi instituído em 31/12/64, um dos últimos BC's, como parte do programa de reforma-financeira (PAEB), p/promover o desenv. sócio-econômico do país com estabilidade monetária.
FUNÇÕES		Regular fluxo de cré. bancário e de dinheiro. Provisão de saldo de caixa e serviços de pagamentos, fornecer câmbio p/circulação e remessa; compensação e compensação de cheques; transf. telegráfica de fundos; agente fiscal, guardião e depositário p/o Tesouro e outras agências do Governo.	Regular o estoque de dinheiro e demandas de crédito p/proteger a moeda e ser o responsável pela fixação dos pagamentos nac. e internac., e das transações de transferência. Apóia a polít. econômica do Governo e o aconselha e apóia em política monetária.	Executar as políticas monetárias, creditícia, de mercado de capitais, de comércio exterior e câmbio, de poupança e outras confiadas por lei através de 5 atribuições principais: financeira interna, financ. externa, fiscais, de emissão e administrativas.	Executa política monetária, banco-emissor, banco dos bancos, banqueiro do Governo e executor da política cambial. Fugindo das atribuições tradicionais administra consórcios de bens móveis e imóveis, operações de cré. agrícola, sist. financeiro de habitação e condução de liquidações extrajudiciais.
AUTONOMIA		Atua regionalmente como um conjunto independente, fixando o curso da política monetária, de acordo com suas próprias determinações, apesar de funcionalmente subordinado ao Congresso Nacional, informando e assessorando Executivo e Legislativo.	Considerado o BC de maior autonomia, totalmente independente do Governo alemão, estabelece suas próprias diretrizes como parte do Executivo, com a função de formular e executar as políticas monetária e creditícia.	Decretada a sua independência pela Constituição de 1980, a partir de 1990. Além de autônomo terá seu Conselho nomeado por 10 anos c/mandato fixo. Faz parte do programa de reformas básicas no Chile.	Apêndice do Min. Fazenda, dependente das determinações do Governo e subordinado funcionalmente às decisões do Conselho Monetário Nacional.
DESCENTRALIZAÇÃO		Sist. regional de 12 "Federal Reserve Banks", operando em 24 sucursais, com as atividades coordenadas pelo "Board of Governors", representando tanto uma instituição regional e local como parte de um sist. nacional.	Tem 11 unidades regionais (Lands) por estado e 200 sucursais, integradas às decisões do Bundesbank por Conselho Central. As peculiaridades regionais são representadas e as transações com instituições de cré. independ. são otimizadas.	Estrutura adotada em 1975 descentralizada, de acordo c/a especialidade das funções. Sede em Santiago e sucursais e escritórios no território nacional distribuídos em unidades administr. que vão depender do Comitê Executivo ou da Gerência Geral e um escritório de representação em Genebra.	Descentralização revela mais um aspecto de descentralização com o centrodecisor e normatizador na Sede e a operacionalização e a execução nas unidades administrativas regionalizadas (10) do que foi regulamentado e decidido na Sede.
ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA ADMINISTRATIVA		Board of Governors, Federal Reserve Banks, os bancos membros, o Comitê Federal de Open-Market e o Conselho Consultivo Federal. O Board é constituído de 7 membros indicados pelo Pres. da Repúbl. e confirmados pelo Senado.	Bundesbank, Conselho Central, Diretoria e Conselhos Administrativos dos Bancos centrais regionais que podem ser também instituição central dos bancos de poupança, banco estadual, banco municipal e banco comercial. O Conselho Central é formado pelo Pres., Vice-Pres. membros adicionais da Diretoria e presidentes dos Lands.	Comitê Executivo (Pres. vice-Pres. e Gerente Geral do Banco nomeados pelo Pres. Repúbl.), unidades administrativas: Diretorias no país, do escritório em Genebra e das sucursais nas províncias (13), dependentes da Gerência Geral.	Diretoria Colegiada (Pres. do Banco e Diretores), Presidência, Diretorias (5), Departamentos, situados na Sede, em Brasília(DF). Delegacias Regionais (10), c/Divisões e Setores. O Pres. do BACEN é indicado pelo Pres. da Repúbl. e confirmado pelo Senado. Ele e seus Diretores são demissíveis ad nutum.
SUPERVISÃO BANCARIA		O FED examina e supervisiona os bancos membros estaduais. O Board of Governors é quem supervisiona os Federal Reserve Banks.	A supervisão bancária na Alemanha veio em consequência da crise de 1931. É feita pelo Depto de Supervisão Federal ligado ao Bundesbank funcionalmente e vinculado ao Min. das Finanças. O Depto cuida dos casos relevantes e o Bundesbank através dos Lands, acompanha o funcionamento dos bancos alemães.	A supervisão do Banco Central chileno é feita pela Superintendência de Bancos e Instituições Financeiras à qual o BC deve apresentar um relatório anual. O BC chileno e a Superintendência devem-se relacionar p/estudo e aplicação das normas que regem as atividades bancárias.	A supervisão é realizada pelo próprio Banco Central do Brasil, através da Diretoria de Fiscalização e de suas representações regionais, por auditores da própria instituição.

4.e.1) Criação e objetivos.

Embora o projeto de criação do Banco Central do Brasil seja datado de 1931, de autoria de Sir Otto Niemeyer, Diretor do Banco da Inglaterra, este foi um dos últimos bancos centrais a ser criado no mundo, que se tem conhecimento, e sua instituição data de 31.12.64, através da Lei No. 4595.

Como parte do programa de reforma financeira previsto em 64, o Programa de Ação do Governo (PAEG), que teve o intuito de promover o desenvolvimento sócio-econômico do país com estabilidade monetária. Portanto, a criação do Banco Central do Brasil, como nos outros modelos, também perseguiu o objetivo maior de controlar a espiral inflacionária, que impedia o país de expandir os mercados interno e externo num ambiente economicamente menos instável.

4.e.2) Funções.

O modelo brasileiro de Banco Central desempenha as funções clássicas de Banco Central como executor da política monetária, banco emissor, banco dos bancos, banqueiro do governo e executor da política cambial. Porém, contrasta com os modelos referidos quando, além destas, foge das atribuições tradicionais de um Banco Central, desempenhando atividades referentes à administração de consórcios de bens móveis e imóveis, de operações de crédito agrícola, do sistema financeiro da habitação e à condução de liquidações extrajudiciais.

4.e.3) Autonomia.

Longe dos modelos americano e alemão, em que a autonomia decisória e normativa é total, o Banco Central do Brasil ainda pode ser visto como um apêndice do Ministério da Fazenda, como um elemento obediente às determinações do Governo Federal, além da subordinação funcional às decisões do Conselho Monetário Nacional, tornando-o mais próximo do modelo chileno.

4.e.4) Descentralização.

A descentralização administrativa que ocorre no modelo brasileiro revela-se mais como um aspecto de desconcentração do que propriamente de descentralização, já que o centro decisor e normatizador permanece na Sede, enquanto que as unidades administrativas regionalizadas ficam apenas com as atividades de operacionalização ou de execução do que foi decidido e regulamentado.

E mais uma vez, o modelo brasileiro vai apresentar aspectos contrastantes de descentralização com os modelos americano e alemão, principalmente, e com o modelo chileno, numa diferenciação menos acentuada.

4.e.5) Organização e estrutura administrativa.

Diferindo em grande parte dos modelos americano e alemão, no que diz respeito à organização e à estrutura administrativa, o Banco Central do Brasil aproxima-se mais do modelo chileno no que toca à formação e à subordinação ao Conselho Monetário e ao Ministério da Fazenda em matéria de políticas financeiras traçadas pelo Governo Federal, apesar de possuir uma Diretoria Colegiada, formada pelo Presidente do Banco e Diretores, como uma decorrência da própria estrutura do Sistema Financeiro Nacional, em que CMN, Ministério da Fazenda e Presidência da República funcionam como elos capacitadores(2) no controle da distribuição de autoridade e de recursos necessários para o desempenho da instituição (vide anexo 7).

Subordinadas ao Presidente estão as Diretorias em número de 5(cinco): de Política Monetária; de Normas e Organização do Sistema Financeiro; de Fiscalização; de Assuntos Internacionais; e de Administração, e seus respectivos Departamentos, situados na Sede, em Brasília (DF), que representam o centro de decisão e de regulamentação, além de 10(dez) Delegacias de representação regional, espalhadas pelo território nacional, com suas Divisões e Setores, que realizam as atividades de execução (vide anexo 1).

O processo de nomeação do Presidente do Banco Central do Brasil obedece aos mesmos procedimentos que são adotados nos casos americano e alemão: a indicação é do Presidente da República e a confirmação é feita pelo Senado, porém o seu Presidente e seus Diretores são demissíveis *ad nutum*, na forma do Decreto 91961/85, publicado no Diário Oficial da União em 20.11.85, dependendo de sua afinidade com o Presidente da República e seus Ministros.

4.e.6) Supervisão.

Seguindo o modelo americano no que se refere à supervisão bancária, no modelo brasileiro de Banco Central esta é realizada pelo próprio Banco Central do Brasil, através da Diretoria de Fiscalização e de suas representações regionais, que cuidam de auditar aquelas instituições que possuem matriz em suas jurisdições.

NOTAS

1 São os seguintes os distritos e as sucursais dos *Federal Reserve Banks* que compõem o *Federal Reserve System*, assim distribuídos:

Distrito Nr. 1 F.R.B. de Boston.

Distrito Nr. 2 F.R.B. de New York

Sucursal: Buffalo.

Distrito Nr. 3 F.R.B. de Philadelphia.

Distrito Nr. 4 F.R.B. de Cleveland.

Sucursais: Cincinnati, Ohio.

Pittsburgh, Pennsylvania.

Distrito Nr. 5 **F.R.B. de Richmond.**

Sucursais: Baltimore, Maryland.

Charlotte, North Carolina.

Distrito Nr. 6 **F.R.B. de Atlanta.**

Sucursais: Birmingham, Alabama.

Jacksonville, Florida.

Nashville, Tennessee.

New Orleans, Louisiana.

Distrito Nr 7 F.R.B. de Chicago.

Sucursal: Detroit, Michigan.

Distrito Nr. 8 F.R.B. de St. Louis.

Sucursais: Little Rock, Arkansas.

Louisville, Kentuck.

Memphis, Tennessee.

Distrito Nr. 9 **F.R.B. de Minneapolis.**

Sucursal: Helena, Montana.

Distrito Nr.10 **F.R.B. de Kansas City.**

Sucursais: Denver, Colorado.

Oklahoma City, Oklahoma.

Omaha, Nebraska.

Distrito Nr. 11 F.R.B. de Dallas.

Sucursais: El Paso, Texas.

Houston, Texas.

San Antonio, Texas.

Distrito Nr.12 F.R.B. de San Francisco.

Sucursais: Los Angeles, California.

Portland, Oregon.

Salt Lake City, Utah.

Seattle, Washington.*

* Alaska e Hawaii foram incorporados ao Distrito Nr.12 em 1959, sendo que o Alaska tornou-se parte do território abrangido pela sucursal de Seattle, enquanto que o Hawaii tornou-se parte do território que comanda o Distrito.

2 Ver tese de mestrado de SALOMÃO, Carlos Roberto, pela Escola Brasileira de Administração Pública-EBAP, da Fundação Getúlio Vargas, de 03.11.81, que faz a análise institucional do Banco Central do Brasil, que define os elos capacitadores como sendo aqueles responsáveis pela relação do BACEN com organizações e grupos sociais que controlam o seu funcionamento, através do exercício da autoridade e da alimentação de recursos, como é o caso do Conselho Monetário Nacional, do Ministro da Fazenda e do Presidente da República.

CAPÍTULO 5

AS PROPOSIÇÕES EFETIVAS POR UM BANCO CENTRAL DO BRASIL INDEPENDENTE.

Foi pensando num Banco Central autônomo, que cuidasse apenas da estabilidade da moeda como a única saída para acabar com a inflação, é que juristas, economistas e políticos apresentaram dois importantes projetos, com o objetivo de propor a independência do BACEN e que foram entregues, em princípios de dezembro de 1992, ao presidente da Câmara dos Deputados, Ibsen Pinheiro, e ao presidente da Comissão Especial do Sistema Financeiro, o deputado Benito Gama.

São duas as propostas efetivas por um Banco Central do Brasil autônomo. Uma delas compõe-se de um documento contendo 25 artigos e redigido por 50 juristas e economistas integrantes da Academia Internacional de Direito e Economia, dentre os quais podem-se citar o ex-presidente do Banco Central Carlos Brandão, os deputados Delfim Netto e José Serra, os economistas Julian Chacel, Affonso Celso Pastore, Mário Henrique Simonsen, Paulo Rabello de Castro, Roberto Macedo e Rudiger Dornbusch; os juristas Hamilton Dias de Souza, Ives Gandra, Miguel Reale e Oscar Dias Corrêa; e do atual presidente do STF, ministro Sidney Sanches.

O referido documento trata dos seguintes itens:

- a) os dirigentes do novo BACEN passariam a ter mandato de seis anos, com os nomes aprovados pelo Senado;
- b) o BACEN ficaria proibido de financiar o Tesouro Nacional;
- c) a fiscalização do sistema financeiro deixaria de ser feita pelo BACEN e passaria à Comissão do Sistema Financeiro, ligada ao Ministério da Fazenda; e
- d) a sede do BACEN não deve ficar em Brasília, mas no eixo Rio-São Paulo, a exemplo do que acontece nos Estados Unidos, que tem o Federal Reserve em Nova York, e na Alemanha, que tem o Bundesbank em Frankfurt.

Apresentado em 13.04.93 aos ministros da área econômica pela Academia Internacional de Direito e Economia, o mais recente projeto de independência do BACEN,

que tem como relator o economista Carlos Brandão, ex-Presidente do BACEN (O GLOBO, 14.04.93, p. 18), aponta os principais instrumentos clássicos que vão nortear a política monetária a ser desenvolvida por um Banco Central do Brasil independente, quais sejam: o depósito compulsório, cobrado pelo BACEN aos bancos sobre os depósitos à vista; o redesconto de liquidez, empréstimo do BACEN para bancos em dificuldades por terem emprestado em excesso; a compra e venda de dinheiro no mercado aberto; e a política cambial.

Conforme afirmou o coordenador deste projeto, o economista Paulo Rabello de Castro (O Globo, 28.11.92, p. 30): "*Sem transformar o cruzeiro em moeda forte, de nada adianta fazer reforma fiscal, baixar juros ou fazer planos mirabolantes para debelar a inflação*".

A outra proposta, já sob a forma de projeto-de-lei, refere-se à reformulação do sistema financeiro, de co-autoria dos deputados César Maia, prefeito eleito da cidade do Rio de Janeiro, e Francisco Dornelles, incluindo a independência do Banco Central do Brasil, além de capítulos sobre sigilo bancário, seguradoras e, até mesmo, economia popular(1).

Este documento, composto de 40 páginas, contém os seguintes pontos referentes ao BACEN:

- a) o presidente do BACEN terá *status* de ministro de Estado;
- b) o BACEN será administrado por um Conselho Deliberativo e uma Diretoria Executiva com mandato de seis anos;
- c) o conselho será composto por 11(onze) membros, com nomes propostos pelo presidente da República e nomeados mediante aprovação pelo Senado Federal, precedidos de arguição pública;
- d) as normas e resoluções do BACEN deverão ser aprovadas pela maioria absoluta dos membros do conselho;
- e) pelo menos dois membros do conselho deverão pertencer aos quadros do BACEN;
- f) os membros do conselho só perdem o mandato em caso de exoneração pelo presidente da República, em decorrência de pedido de demissão formulado pelo próprio interessado e com suas razões expostas ao Senado. Ou demissão pelo presidente, após autorização do Senado; e
- g) o BACEN cuidará da moeda, zelará pela estabilidade e solvência das instituições financeiras e estabelecerá as metas monetárias anuais.

Portanto, o que os economistas, os políticos e os técnicos do BACEN estão pretendendo com suas propostas é de convencer o Governo Federal de que a única solução para o restabelecimento do equilíbrio monetário do país depende da reorganização de um Banco Central do Brasil independente, levando-se a crer que, normal e naturalmente, as propostas e os projetos que visam a autonomia do Banco Central do Brasil contemplam diretamente os aspectos técnicos, políticos e econômicos da questão, esquecendo-se, no entanto, de ressaltarem os aspectos comportamentais, que de fato compõem-se nos principais responsáveis e nas "molas propulsoras" de todo esse processo, representados na figura de seu quadro funcional e gerencial.

Ocorre que, pela forte influência da valores e interesses políticos, que naturalmente se evidenciam nestas questões, a participação e a vontade dos funcionários da organização, mormente por se referir a um Banco Central, cujas nuances políticas estão acima de qualquer ideal, são renegadas ao segundo plano, fazendo com que os aspectos técnicos, políticos e econômicos se sobreponham aos aspectos administrativos e comportamentais.

Assim, não se pode implantar uma nova estrutura administrativa em uma nova cultura organizacional se não se contar com o interesse e a iniciativa de seus realizadores e empreendedores, principalmente com apoio daqueles que desempenham funções gerenciais, além daqueles que atuam em funções operacionais, como agentes ativos e passivos deste processo inovacional.

Para tanto, fora de imposições políticas ou ideológicas, torna-se-ia necessário que as comissões incumbidas de prepararem as propostas e os projetos de independência do Banco Central do Brasil fossem constituídas, em parte, por elementos atuantes do quadro de funcionalismo do Banco, com conhecimentos amplos e aprofundados nas áreas técnica e gerencial, como uma forma de participação direta.

Ou sim, que pudessem participar indiretamente como consultores e analistas destas proposições, já que o BACEN dispõe de elementos altamente capazes para tal, além destes serem os segmentos mais próximos ao assunto, como interessados e atingidos por este processo de transformação institucional.

NOTAS

1 Ver quadro-resumo comparativo das propostas de independência do Banco Central, constantes do projeto Maia-Dornelles e do modelo parlamentarista, apresentado no Diagnóstico e Sugestões para Reforma do Sistema Financeiro Nacional, da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da USP, versão No. 3, São Paulo, setembro de 1991, p. 95.

RESUMO DE DUAS PROPOSTAS DE INDEPENDÊNCIA DO BANCO CENTRAL

ITENS	PROJETO MAIA-DORNELLES	MODELO PARLAMENTARISTA
1) REGRAS VERSUS DISCREÇÃO	Ausências de Ancoras nominais; não define atribuições, funções e limites claros do BC. Discreção na política monetária (<i>New Keynesian ou heterodoxa</i>)	Âncoras (cambial e dívida fundada) para a emissão monetária- <i>inside money instead of outside</i> . Limites e permissões. Regras na política monetária: monetarista ou new classical.
3) MANDATO FIXO.	Sim, mas o Congresso pode demitir o Presidente do BC.	direito adquirido nas funções durante o mandato fixo.
4) RELAÇÃO TESOUREIRO - BC	Não trata da coordenação e nem relação entre o orçamento fiscal e o programa monetário. Inócuo em relação ao artigo 164.	Prevê que o programa monetário tem que ser compatível com os orçamentos fiscal-cambial e com a estabilidade de preços e crescimento econômico. Forneça alternativa de lei complementar ao artigo 156 da Constituição.
4) DIREITO HUMORÍSTICO COMPARADO	<i>Direito Italiano</i> : tudo é permitido dado que quase nada é proibido.	<i>Direito alemão</i> : tudo é proibido, exceto o que é permitido por lei.
5) DIFUSÃO PROPOSITAL DE PODERES	Decisões centralizadas <i>check without balance</i>	Sim, entre Governador do BC, o Primeiro Ministro, os Conselhos de Administração e Auditoria, e o Congresso. Decisões participativas, com <i>check and balance</i> .
6) ASPECTOS GERAIS	Esse projeto é genérico na definição das funções, limites e atribuições do BC no aspecto econômico. O BC não é independente nesse aspecto (limites), mas apenas na sua administração.	Regras rígidas e ortodoxas. Os países que adotaram esse modelo pressupõem uma demanda sócio-política pela defesa da moeda, tendo inflação máxima de 10% a.a. Independência do BC em muitos aspectos. Ironicamente, eles consideram os monetaristas como sendo muito keynesianos.

CAPÍTULO 6

UM PLANO DE AÇÃO ESTRATÉGICA PARA O BACEN: PREPARANDO PARA A AUTONOMIA E A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.

A tendência das modernas organizações em todo o mundo tem-se revelado para a busca de novos caminhos que justifiquem as várias tentativas na aplicação de alternativas para um melhor e maior desempenho das funções gerenciais. Visam o sucesso empresarial e se centram, sobretudo, no estudo de teorias administrativas, muito propagadas hoje em dia, preocupadas que estão com o alcance da excelência dos serviços nas instituições, através da implantação dos programas de qualidade total.

Esses programas são vistos como a tábua de salvação para a solução da grande crise institucional por que passam a maioria das empresas neste final de século, fruto das intensas e rápidas mudanças e transformações ambientais e estruturais a que estão sujeitas, como sistemas abertos que são.

Realizado em novembro de 1991, em Brasília, o Encontro de Administração Estratégica do Banco Central do Brasil, promovido por sua Diretoria, reuniu Diretores, Chefes de Unidades Especiais e Centrais, Delegados Regionais, Subchefes da Presidência e Assessores Parlamentares e de Imprensa com a finalidade maior de se estabelecer um **Plano de Ação Estratégica**, o qual foi parcialmente reproduzido no item 6.c, para a Instituição, como uma das exigências para a implantação do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade - PBQP, divulgado pelo Governo Federal em novembro de 1990, como forma de superar os entraves ao processo de desenvolvimento e modernização existentes nos vários complexos industriais, nos diferentes segmentos da administração pública, nas diversas regiões do país e nos demais setores da economia.

A partir daí, foi elaborado um relatório final por uma Comissão de Sistematização, contendo a consolidação das contribuições dos participantes do evento.

Compondo os Subprogramas Setoriais do PBQP (1990), o planejamento

estratégico, como um instrumento fundamental na preparação do BACEN à mudança organizacional proposta, de acordo com as normas ali contidas, visa a eliminação dos obstáculos e deficiências que estejam impedindo a obtenção de padrões internacionais de qualidade e produtividade, tratando dos seguintes aspectos:

- * estabelecimento da missão do Banco Central e de seus objetivos.
- * tendências nacionais e internacionais da qualidade e produtividade do setor, com base nas ameaças e oportunidades do ambiente externo ao Banco Central.
- * diagnóstico da qualidade e produtividade do setor, com base na análise dos pontos fortes e fracos do ambiente interno da Instituição.
- * definição de estratégias e ações em um **Plano de Ação Estratégica** para o Banco Central.
- * fixação de medidas de continuidade para o Plano de Ações.

É conveniente ressaltar que, tanto os objetivos quanto as ações e as medidas de continuidade do Plano Estratégico, tiveram um acentuado grau de convergência, o que veio a facilitar, de certa maneira, os trabalhos da Comissão.

6.a. A Missão e os Objetivos.

Como primeiro tema discutido no Encontro de Administração Estratégica do Banco Central do Brasil ficou determinado o que seria a sua Missão, com base na realidade sócio-política-econômica brasileira, considerando-se evidentemente os exemplos relativos a instituições congêneres em outros países.

Distribuídos em sete grupos, os participantes desse evento apresentaram suas contribuições, que, depois de colhidas e analisadas, levaram ao consenso de que o Banco Central do Brasil tem por **MISSÃO INSTITUCIONAL** (como já havia sido identificado no Encontro de Dirigentes, realizado em maio de 1988):

***"SER O AGENTE DA SOCIEDADE PARA ASSEGURAR O EQUILÍBRIO
MONETÁRIO".***

e cujo desempenho eficiente e eficaz vai exigir que se atinjam os seguintes **OBJETIVOS**, através da implementação de ações, tanto no âmbito interno como externo da Instituição:

1 - Zelar pela adequada liquidez da economia.

2 - Manter as reservas internacionais do país em nível adequado.

3 - Estimular a formação de poupança em níveis adequados às necessidades de investimento no país.

4 - Zelar pela estabilidade e promover o aperfeiçoamento do Sistema Financeiro Nacional.

6.b. Tendências Nacionais e Internacionais e Diagnóstico.

Vários são os enfoques na abordagem da administração da qualidade total. Um deles está mais centrado nos aspectos processuais e finais da organização, no que diz respeito à clientela e ao produto, como partes que compõem o sistema produtivo numa empresa com características industriais ou de serviços.

O outro enfoque dos programas de qualidade está mais voltado para os aspectos comportamentais da organização, que procuram o desenvolvimento e a motivação dos indivíduos que integram a sua força de trabalho.

Contudo, é aí que se devem instalar as preocupações gerenciais na implantação deste programa, já que toda mudança organizacional vai depender diretamente da participação e do envolvimento de seus integrantes, direta ou indiretamente, no papel de agentes preparadores e impulsores para a aceitação de novas idéias e concepções no campo administrativo-gerencial, como uma forma de se chegar aos objetivos da organização, utilizando-se da melhor maneira possível de seus recursos humanos e materiais.

Partindo-se de um enfoque prospectivo, foi feito o levantamento das tendências nacionais e internacionais que compõem os padrões de qualidade e produtividade do setor em questão, com a finalidade de se identificar as ameaças e oportunidades que envolvem o ambiente externo à Instituição, a fim de se garantir a implementação e a continuidade do Plano Estratégico do BACEN.

Já o diagnóstico da qualidade e produtividade do setor foi feito tomando-se por orientação as características e os aspectos funcionais e administrativos que envolvem o ambiente interno do BACEN no momento atual, tais como: a) conscientização e motivação para a qualidade e produtividade; b) métodos de gestão; c) recursos humanos; d) infra-estrutura de serviços tecnológicos; e) adequação tecnológica; f) tecnologias; e g) restrições institucionais, levantando-se os pontos fortes e fracos, com vistas à obtenção de padrões internacionais.

Isto quer dizer que, se os empregados em uma organização não tiverem atingido um nível satisfatório de motivação, do mais alto posto até o mais baixo, mesmo que os maiores movimentos e empenhos para a aplicação da qualidade total dentro da instituição tenham sido ativados, o programa não terá chegado ao seu objetivo primordial.

Do levantamento das ameaças e oportunidades do ambiente externo ao BACEN, assim como dos pontos fortes e fracos detectados no seu ambiente interno, a crescente falta de credibilidade nas políticas e instituições do Governo, a constante instabilidade político-administrativa nos cenários nacional e internacional, e a estrutura organizacional centralizada e dependente do Banco Central são as principais causas responsáveis pelo acarretamento de inúmeras outras consequências, que fazem com que as ameaças sejam em número muito maior do que as oportunidades que o BACEN terá de enfrentar, para que a sua **missão** e os seus **objetivos** sejam alcançados, dentro dos propósitos do programa de administração estratégica, da mesma forma que os pontos fracos superam em número os pontos fortes no diagnóstico da Instituição.

6.c. Estratégias e Ações.

Da combinação entre as ameaças e oportunidades do ambiente externo com os pontos fortes e fracos do ambiente interno da Instituição, ao que se denomina de **análise estratégica**, foram determinadas as **estratégias e ações** que deverão ser implementadas e executadas pelas Diretorias e Unidades do BACEN, para que este, através da consecução de seus **objetivos**, possa cumprir com eficiência e eficácia a sua **missão**, qual seja a de *"ser o agente da sociedade para assegurar o equilíbrio monetário"*.

É muito importante assinalar que a maioria das **ações** são dirigidas para o

âmbito interno, como um forte indicador de ensimesmamento dos funcionários, que pode ser atribuído à instabilidade que caracterizou a alta administração nos últimos anos e suas consequências, como por exemplo, a redução do peso relativo do BACEN na área econômica, as mudanças constantes de critérios administrativos, os sensíveis desfalques no quadro de pessoal por aposentadorias muitas vezes precoces, a inexistência de política de renovação de mão-de-obra e o conseqüente envelhecimento do funcionalismo.

Não se pode falar em motivação e em inovação sem se falar em desenvolvimento e realização pessoais(1).

Entretanto, o desenvolvimento e a realização pessoais estão intrinsecamente atrelados a um processo geral de conscientização dos quadros funcional e gerencial dentro e para a organização, no que se refere à condução e à consecução de sua Missão e de seus objetivos.

Esta conscientização não pode ser feita apenas por meio da atividade normal de treinamento, pois que, além deste, envolve, sim, uma questão de educação, já que esta faz parte das próprias características comportamentais do indivíduo e do grupo funcional a que ele pertence, trazidas do *habitat* aonde nasceu e se desenvolveu, e onde ora convive.

Portanto, trabalhar com as características do grupo equivale dizer que estão em jogo as resistências motivacionais e, os componentes e as variantes da cultura organizacional, que, neste caso, estarão sujeitas também às mudanças e às transformações ambientais e estruturais por que passam as instituições.

Dessa forma, se preciso for, esta cultura terá que ser alterada e ajustada à nova realidade, assim como, as resistências terão que ser quebradas, a fim de favorecerem e permitirem a realização, o sucesso e a continuidade do programa de qualidade total(2).

Já no que diz respeito ao âmbito externo, as ações se concentram na questão da Lei Complementar do Sistema Financeiro Nacional, na forma do artigo 192 da Constituição, objeto de debates na Comissão Especial do Congresso, criada com a finalidade de iniciar os estudos para a regulamentação daquele dispositivo.

Cabe aqui alinhar algumas ações, que constituem etapas primordiais do

documento gerado pelo Encontro de Administração Estratégica do Banco Central do Brasil (1991), intitulado **PLANO DE AÇÃO ESTRATÉGICA** e destinado às áreas-chave do processo de autonomia e descentralização administrativa do BACEN, quais sejam:

I - LEI COMPLEMENTAR DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL:

Atuar ativamente, com engajamento da Diretoria, na regulamentação do art. 192 da Constituição, principalmente quanto a:

- Liberar o Banco de atividades que não lhe são próprias (liquidação extrajudicial, consórcios, crédito rural);
- estabelecer mandato para a Direção do Banco;
- criar o Conselho de Administração do Banco Central;
- estabelecer as competências do Ministério da Fazenda, Banco Central e Banco do Brasil;
- interpretar o tabelamento de juros imposto pela Constituição;
- propiciar a independência do Banco Central, inclusive autonomia técnica, administrativa e orçamentária;
- redefinir o relacionamento Banco Central/Tesouro Nacional; e
- definir o regime trabalhista e a categoria funcional do quadro do Banco.

II - SISTEMA FINANCEIRO:

Implantar programa de desregulamentação dos mercados, como primeiro passo no caminho da auto-regulamentação;

Acelerar a constituição, o acompanhamento e as decisões dos processos administrativos;

Consolidar e simplificar normas;

Manter atualizado o Manual de Normas Internas;

Rediscutir as funções dos Bancos Estaduais;

Definir solução para o superdimensionamento do Sistema Financeiro Nacional; e

Criar condições para redução dos *spreads* na atividade de intermediação financeira.

III - APERFEIÇOAMENTO DAS POLITICAS MONETÁRIA E CAMBIAL:

Realizar estudos e pesquisas de forma constante com vistas ao aperfeiçoamento das políticas monetária e cambial;

Incentivar o desenvolvimento de estudos e pesquisas;

Intensificar a participação dos dirigentes do Banco em debates sobre economia;

Trabalhar junto aos escalões superiores do Executivo e Legislativo, no sentido de não se alterar a atual orientação da política macroeconômica; e
Manter a austeridade na política monetária.

IV - DÍVIDA EXTERNA, CÂMBIO E CAPITAIS ESTRANGEIROS

Atuar para o abandono de posturas irrealistas no trato da dívida externa;
Propiciar o fechamento de acordo com o F.M.I. e com os bancos credores;
Reavaliar a política de conversão da dívida externa em investimentos;
Participar com maior ênfase do processo de renegociação da dívida externa;
Desenvolver esforços para direcionar a regulamentação dos capitais estrangeiros, com ênfase no investimento e não no empréstimo; e
Acelerar o processo de abertura cambial.

V - RELACIONAMENTO COM OS DIVERSOS PODERES E COMUNICAÇÃO SOCIAL:

Melhorar o relacionamento com os Poderes Legislativo e Judiciário;
Integrar o Banco com os demais órgãos da área econômica do Governo;
Montar esquema eficaz de integração com o Departamento da Receita Federal, visando a aprimorar propostas de legislação fiscal;
Aperfeiçoar o processo de comunicação social, interna e externa; e
Divulgar sistematicamente a ação do Banco.

VI - POLITICA DE PESSOAL:

Plano de Cargos e Salários:

- Elaborar e implantar o novo Plano de Cargos e Salários; e
- instituir política salarial digna, de forma a resgatar o profissionalismo dos funcionários.

Alocação de Recursos Humanos:

- Viabilizar lotação de funcionários em setores onde possam ser melhor aproveitados;
- agregar recursos humanos às áreas de informática e fiscalização; e
- criar condições para o retorno de funcionários cedidos.

Treinamento e Desenvolvimento:

- Elaborar política de treinamento, contemplando, em especial formação do técnico em Banco Central.

Renovação do Quadro de Pessoal:

- Elaborar política de realimentação periódica do quadro de pessoal.

VII - PLANEJAMENTO E ORGANIZAÇÃO:

Planejamento:

- Institucionalizar o sistema de planejamento do Banco, com desdobramento até o nível das Unidades.

Produtividade e Qualidade:

- Promover o engajamento do corpo funcional no Programa Banco Central de Qualidade e Produtividade;
- implantar processos de avaliação constante das ações do Banco;
- definir e implantar sistema de informações gerenciais integrado para a alta administração, estabelecendo indicadores de desempenho e gestão;
- divulgar ao máximo, interna e externamente, os resultados da implementação do trabalho de desburocratização, racionalização e desregulamentação;
- fixar prazos para tramitação de processos; e
- implantar manuais de procedimentos e rotinas (MPR).

Estrutura Organizacional:

- Descentralizar, com ênfase para as Delegacias Regionais, as atividades e o processo decisório;
- reduzir os níveis gerenciais;
- avaliar continuamente a estrutura organizacional, com melhor definição dos papéis e das atribuições dos seus componentes, tornando-a mais flexível;
- promover maior entrosamento entre as áreas do Banco; e
- implantar o Regimento Interno.

VIII - CONTABILIDADE E ORÇAMENTO:

Aperfeiçoar o sistema de contabilidade para eliminar duplicidade de trabalho;

Eliminar entraves de ordem orçamentária, que inibem a eficiência e eficácia do Banco.

IX - INFORMÁTICA:

Rediscutir a política de informática do Banco;

Promover a atualização tecnológica dos equipamentos de informática;

Contratar consultoria e estagiários para projetos prioritários na área de informática; e

Organizar o banco de dados.

6.d Medidas de Continuidade.

A fim de dar sustentação ao desenvolvimento do planejamento estratégico no Banco Central do Brasil, por meio do **plano de ações** proposto, e assegurar a sua continuidade, foram estabelecidas medidas, cuja adoção representa um fator de essencial importância no processo de acompanhamento e de avaliação do Programa PBCQP, numa preparação à iniciativa de independência do BACEN, passando a se constituir das seguintes etapas:

- 01 - Aprovação pela Diretoria, das **ações** a serem implementadas.
- 02 - Divulgação do **plano de ação** para todas as Unidades e funcionários.
- 03 - Envolvimento das gerências e do corpo funcional no **Plano de Ação Estratégica**.
- 04 - Definição do Diretor responsável pela materialização do **Plano de Ação Estratégica**, o qual coordenará o Comitê Diretor integrado por Chefes de Unidades, estabelecendo-se calendário de reuniões para acompanhamento do Plano.
- 05 - Realização de Planejamento Estratégico por área do Banco.
- 06 - Realização de planejamento e definição de projetos por Departamentos e Delegacias.
- 07 - Divulgação continuada das **ações** realizadas.
- 08 - Definição, institucionalização e implementação de sistemática de planejamento estratégico e operacional e acompanhamento das **ações** desenvolvidas.
- 09 - Encontros periódicos de Administração Estratégica, para avaliação e redefinição de prioridades.
- 10 - Exigência de que todas as Unidades apresentem às suas Diretorias seu plano anual de trabalho que, necessariamente, conterá as **ações** aprovadas.
- 11 - Divulgação das realizações do Programa Banco Central da Qualidade e Produtividade - PBCQP.

Como de fato, para que este programa de qualidade total se afirme como uma preocupação constante do corpo dirigente do Banco Central do Brasil para garantir a sua continuidade, é preciso que seja dada uma atenção especial e prioritária ao papel do planejamento estratégico na reformulação e no reajustamento do plano de ações da instituição, que tem como um de seus objetivos chegar-se ao aprimoramento da qualidade de seus serviços.

Portanto, é refazendo-se e se ajustando as metas a serem perseguidas pelas diversas diretorias, departamentos, unidades e subunidades do BACEN de forma

participativa, através do planejamento estratégico, que se fornecerá um estímulo aos funcionários e dirigentes da casa para que se efetivem a implantação e a manutenção do Programa Banco Central da Qualidade e Produtividade (PBCQP).

NOTAS

(1) Paulo Roberto Motta (1991), em seu livro "Gestão Contemporânea: A Ciência e a Arte de ser Dirigente", aborda brilhantemente, numa visão holística, as relações entre inovação organizacional, desenvolvimento pessoal e auto-realização (pp. 229-252), com ênfase especial para as 12 recomendações, contidas no Quadro 2 à pág. 244.

(2) ver a abordagem feita por Marshall Sashkin & Kenneth J. Kiser (1993) no livro "*Putting Total Quality Management to Work*", relativamente à implantação do programa de qualidade total em uma empresa e suas dificuldades diante da cultura organizacional e das resistências às mudanças (pp. 117/152).

CAPÍTULO 7

BUSCANDO OPINIÕES SOBRE A INDEPENDÊNCIA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL.

Na busca de opiniões sobre a independência do Banco Central do Brasil, são aqui apresentados os resultados de entrevistas semi-estruturadas aos técnicos do BACEN, Carlos Augusto Dias de Carvalho, chefe do Departamento da Dívida Pública, Carlos Alberto Reis Queiroz e Carlos Thadeu de Freitas Gomes, consultores especiais do Departamento de Operações de Mercado Aberto, Elmo Cavalcante Gomes e Francisco-Amadeu Pires Felix, técnicos do nível superior da carreira administrativa, Olímpio Lopes Ferreira de Almeida, ex-chefe do Departamento de Fiscalização e Registro de Capital Estrangeiro (FIRCE), então chefe da Divisão Regional de Capital Estrangeiro, todos localizados na Delegacia Regional no Rio de Janeiro, e a Manoel do Espírito Santo Neto, gerente da área internacional do Banco do Brasil S.A., que pela natureza de suas funções e por interesse próprio acham-se envolvidos com a questão da independência do Banco Central do Brasil. Além disso, contou-se com o reforço da pesquisa documental, conforme a metodologia descrita no projeto que deu origem a esta dissertação.

Para as entrevistas semi-estruturadas foram abordadas questões a respeito da concordância ou não, da viabilidade, da conveniência e das implicações da independência do BACEN; de sugestão de alguns modelos de Banco Central e de sua adaptabilidade ao caso brasileiro; da adequabilidade ou reforma da estrutura administrativa e quadro funcional vigentes.

Antes de qualquer outra consideração a respeito da independência do BACEN, é de se salientar que, além de sua desvinculação do Tesouro Nacional, estão as emissões descontroladas de moeda com o objetivo de cobrir o *déficit* dos bancos estaduais e das empresas que fazem parte do setor público, somando-se a atuação do próprio BACEN no sentido de atender a interesses políticos, não importando se a política de crédito se destina a atender áreas ou setores deficitários e sim, para atender a interesses de determinados grupos influentes na política ou na economia.

Em sua defesa pela independência do BACEN Gudín (1970) afirma que:

"O princípio dominante é que o Banco Central deve guardar certo grau de independência do Governo, não só para tirar-lhe o caráter de repartição burocrática, como para abrigá-lo de uma influência excessiva dos políticos da hora". (p. 217).

Outro ponto que deve ser examinado diz respeito à estrutura administrativa do BACEN, que por motivos de tradição e cultura organizacional, herdadas da SUMOC e do Banco do Brasil, comprometem a atuação de seu pessoal, relativamente à qualificação profissional, à competência, ao "inchamento" de seu quadro funcional, à centralização burocrática, ao estilo de liderança arcaica daqueles que ocupam cargos de chefia, à alienação da maioria do funcionalismo nesta questão da autonomia do Banco Central e ao mal aproveitamento da correta capacidade do pessoal tecnicamente habilitado.

Ao lado destes aspectos, podem ser destacados também o predomínio das decisões do ministro da Fazenda sobre o presidente do BACEN no exercício da política monetária e a subordinação deste aos ditames do presidente da República, fazendo crer que a economia do país é governada de acordo com a vontade pessoal de seus dirigentes, sem que haja qualquer interferência do poder legislativo, através do Congresso Nacional, podendo estes elementos agirem no sentido de alcançarem seus próprios interesses.

O que se idealiza, neste caso, é a subordinação do presidente do BACEN, que de preferência deveria ser um funcionário de carreira, à uma diretoria colegiada e à uma assessoria, localizadas em Brasília, como fonte das decisões, pela proximidade com a administração central do país, e se descentralizando as atividades do BACEN para as delegacias regionais, distribuindo-se o poder decisório e a execução dos serviços, regionalmente, por áreas-fim de acordo com a função que predominar em cada região, sendo Rio de Janeiro e São Paulo as mais proeminentes (ex: o câmbio em São Paulo e mercado de capitais no Rio de Janeiro), e se aliviando a concentração de pessoal e de tarefas que estão "engarrafados" na Sede.

Que modelo de Banco Central independente melhor se adaptaria ao caso brasileiro: o modelo americano ou o modelo alemão de Banco Central? Para responder a esta questão dir-se-ia que estes modelos representam apenas uma orientação para o que deveria ser um Banco Central ideal, calcado no exercício do que seriam basicamente suas funções clássicas, tais como: política monetária, política de crédito, política de câmbio e

de capital estrangeiro, política de fiscalização, concessão de carta patente e auxílio aos bancos privados, delegando-lhes as funções cartoriais e sendo um Banco Central atuante, mais como um órgão decisor do que como um órgão executor.

Retomando-se o QUADRO COMPARATIVO DE BANCOS CENTRAIS POR CATEGORIA (ver Quadro 2), observa-se que os modelos de Banco Central independente, como o americano e o alemão, possuem as características acentuadas de uma estrutura administrativa descentralizada, e não apenas desconcentrada, como no caso brasileiro, além de se limitarem à execução das funções clássicas de Banco Central, administrado por um Conselho em que seus membros possuem mandatos fixos e cujas decisões são definidas por uma posição marcadamente independente das determinações do Governo dos países a que estão vinculados.

Para tanto, exige-se que o modelo ideal de Banco Central independente no Brasil seja, não uma cópia do modelo de outros BC's independentes e sim, uma adaptação às condições, recursos e exigências do contexto brasileiro. Portanto, o processo de independência do BACEN deve ser gradual e adaptativo, em virtude da sua dificuldade e complexidade de realização, decorrentes da cultura e da tradição administrativas, que anteriormente foram citadas.

Cabe, no entanto, observar que muito cuidado se deve ter ao se importar modelos, no caso, econômicos, principalmente de potências do Primeiro Mundo, pois que, a falta de contextualização destes ao ambiente político-sócio-econômico brasileiro, poderá fazê-los sucumbir aos efeitos de sua inadaptação às estruturas e às conjunturas do país.

O altíssimo *turnover* dos cargos de direção em contrapartida ao baixíssimo *turnover* dos cargos de chefia, o quase nenhum rodizio do funcionalismo em geral e a falta de renovação frequente de seu quadro funcional são outros fatores que vão influenciar negativamente no processo de autonomia do BACEN.(vide quadro 3)

Isto quer dizer que, nas condições administrativas em que o BACEN se encontra, é muito fácil "colocar no papel" a sua independência, porém vai ser muito difícil de executá-la na prática; torná-la realidade.

AS DIRETORIA DO BC DESDE O PLANO CRUZADO

ANO	DIRETORIA	ANTES DO BC	DEPOIS	HOJE	ANO	DIRETORIA	ANTES DO BC	DEPOIS	HOJE
1986	Fernão Bracher (presidente)	Bradesco	Banco BBA	Banco BBA		Arnim Lore (área externa)	Unibanco	JP Morgan /Petrobrás	JP Morgan
	Pérsio Arida (área bancária)	PUC/RJ	Unibanco	Unibanco	1990	Ibrahim Eris (presidente)	Consultoria e dist. própria	Consultoria e dist. própria	
	Carlos E. de Freitas (área externa)	BC	BC	BC		Luiz Eduardo Assis (política monetária)	Consultoria	Citibank	Citibank
	Luiz C. M. de Barros (mercado de capitais)	Planibanc	Planibanc	Planibanc		Antônio C. Sochaczewski (área externa)	Prefeitura Rio Prefeitura	Banespa Banespa	Proposta do Banco SRL
	André Lara Resende (política monetária)	Unibanco	Unibanco	Matrix		Eliseu Martins (fiscalização)	CVM	USP	USP
1987	Francisco Gros (presidente)	BNDES	Aracruz	BFC		Gustavo Loyola (normas bancária)	BC	BC	MCM Consultores
	Carlos E. de Freitas (área externa)	BC	BC	BC	1991	Francisco Gros (presidente)	BFC	BFC	BFC
	Alkimar Moura (política monetária)	Banespa	Fintec	Distrib.própria		Pedro Bodin (política monetária)	BNDES	Icatu	Icatu
	Ricardo Fernandez (mercado de capitais)	Pernambucana	Pernambucana	BFC		Arminio Fraga (área externa)	Salomon Bro.	George Soros	George Soros
1987	Fernando Milliet (presidente)	Banespa	Soma Seguros	Soma Seguros		Gustavo Loyola (normas bancárias)	BC	BC	MCM Consultores
	Waldico Bucchi (área bancária)	Banespa	Banespa	USP/Consultoria	1992	Gustavo Loyola (presidente)	BC	BC	MCM Consultores
	Carlos E. de Freitas* (área externa)	BC	BC	BC		Emílio Garófalo (área Externa)	BB	BC	Consultor
	Alkimar Moura (política monetária)	Banespa	Fintec	Dist.própria		João Heraldo Lima (política monetária)	Prefeitura BH	Credireal	Credireal
1988	Elmo de A. Camões (presidente)	Sogeral	Consultor	Consultor	1993	Paulo C. Ximenes (predidente)	Bird Banco	BC BC	Proposta MCM Consultores
	Wadico Bucchi (área bancária)	Banespa	Banespa	USP/Consultoria		Francisco Amadeo (política monetária)	BC	BC	BC
	Arnim Lore (área externa)	Unibanco	JP Morgan	JP Morgan		José Roberto Novaes (área externa)	FMI	BC	BC
	Keyler C. Rocha (mercado de capitais)	Agrocere	USP/Consultoria	USP/Consultoria		Cláudio Mausch (normas bancárias)	BC	BC	BC
	Carlos Thadeu Gomes (política monetária)	ABC/Roma	Petrobrás	BC	1993	Pedro Malan (presidente)	Negociador div.externa /Bird	-	-
1989	Wadico Bucchi (presidente)	BC	BC	BC		Gustavo franco (área externa)	Professore PUC/ RJ/Min.Fazenda	-	-
	Francisco Amadeo (política monetária)	BC	BC	BC		Francisco Pinto	Prof. PUC/RJ e Banco Bahia Invest.	-	-

fonte:Jornal do Brasil, 29 ago. 1993.

As questões sobre os interesses políticos e funcionais, que estariam desvirtuando o BACEN de seus objetivos precípuos, e sobre uma estrutura administrativa "inchada" e mal dirigida acabam por retomar alguns pontos cruciais, em toda essa discussão da autonomia do BACEN, que estão atrelados a uma outra discussão a propósito de uma redefinição da própria estrutura administrativa e da reavaliação das funções do BACEN, assim como, da adequação de seu quadro de pessoal, no que diz respeito às dimensões e à indicação de seu corpo técnico, num reestudo do Plano de Cargos e Salários, para que a remuneração seja condizente com a qualidade do serviço executado e, dessa forma, o BACEN estaria dando um incentivo aqueles que mais se dedicassem e mostrassem interesse em suas tarefas.

Também o "inchaço" das atividades-meio tem sido uma constante preocupação, que poderia ser aliviada com a terceirização de alguns serviços de pessoal e de informática, além do redirecionamento do pessoal para a área de fiscalização, envolvendo então auditoria interna e externa.

Muito se tem pensado a respeito, por ocasião da implantação do planejamento estratégico no BACEN, que obrigou a se repensar as suas funções e a redesenhar o quadro de funcionários em cada departamento, com o auxílio do Manual de Procedimentos e Rotinas (MPR), como um instrumento essencial para se testar a necessidade e justificar a existência de certas tarefas, promovendo um "enxugamento" em rotinas que estão concentradas em determinadas áreas-meio.

A principal questão "a quem entregar a direção do Banco Central do Brasil autônomo?" estaria provavelmente atendida com a instituição de um órgão colegiado, nos moldes do Conselho Monetário Nacional (CMN), formado por diretores sem pasta, que poderiam não necessariamente ser funcionários do BACEN, desde que fossem competentes, como uma forma de valorizar as decisões e a própria diretoria, tornando essas decisões mais transparentes para o funcionalismo e, conseqüentemente, para o público em geral, criando-se situações em favor de uma maior credibilidade na instituição Banco Central.

O processo de independência do BACEN não é um fato isolado; ele faz parte de uma transformação gradual na estrutura político-administrativa do Sistema Financeiro Nacional, levando-se em conta que esta independência não se constitui de fato

na solução para todos os problemas econômicos do país; a conjuntura política e econômica em que se vive tem grande influência sobre a ação do BACEN, assim como as necessidades sociais decorrentes dessa conjuntura.

Tratado como um mero apêndice do Ministério da Fazenda, o BACEN já deu um passo, mesmo que pequeno, em direção à sua independência, quando atende à exigência de confirmação de seus dirigentes pelo Senado Federal, significando maior estabilidade para o seu corpo administrativo, quando, por exemplo, em momentos de transição, como a troca de comando no Ministério da Fazenda, a condução da política monetária ou cambial não sofre solução de continuidade, da mesma forma que as demais atividades do BACEN.

Portanto, para garantir a sua atuação como uma instituição independente, o BACEN deverá garantir a incorporação das seguintes características básicas, descritas por Gros (1992), em sua palestra "A Independência do Banco Central":

- I - preservar a estabilidade da moeda do país acima de quaisquer outras propriedades concorrentes;
- II - fortalecer as instituições financeiras públicas individualmente e o mercado, como um todo, através da atuação normativa e fiscalizadora sobre essas instituições federais ou estaduais, que deverão ser dependentes do legislativo, dos regulamentos do Conselho Monetário Nacional, da boa técnica bancária e da busca de administração eficiente e profissional;
- III - cuidar basicamente de moeda e crédito, restringindo o seu escopo de atuação;
- IV - manter-se subordinado à administração federal, ao Executivo;
- V - conceder mandato fixo aos seus dirigentes, com prazos escalonados, de modo a não coincidirem com o mandato do Presidente da República;
- VI - relacionar-se transparentemente com o Congresso Nacional, a quem deverá apresentar suas contas periodicamente;
- VII - operar em perfeita sintonia com a política conduzida pelos ministérios da área econômica do Governo; e
- VIII - adequar a sua estrutura administrativa à sua capacidade funcional interna e às atividades que desempenha.

Entretanto, além destas características outros aspectos que contribuem para a autonomia do BACEN devem ser ressaltados. Administrar o conflito de interesses para proteger o bem-estar da sociedade em uma crise econômica, aproxima o Banco

Central do seu ideal de independência quando este pratica a política monetária em consonância com a política fiscal, livrando-a das crises sociais.

Há também que se considerar a autonomia técnica, financeira e administrativa do BACEN, que vem favorecer o aprimoramento de medidas de natureza administrativa interna do Banco, como a renovação e o desenvolvimento de seu quadro técnico. A descentralização do processo decisório para as esferas intermediárias, devolvendo para o quadro permanente o poder de decisão concentrado na esfera político-administrativa do BACEN, imprimindo continuidade às ações administrativas e técnicas da política econômica, mesmo em épocas de crise e de mudança na administração federal. E, finalmente, o fortalecimento da técnico-estrutura do BACEN, através da sua preservação dos conflitos decisórios em relação a questões de Governo e da estabilidade de seus Presidentes. Daí é que provém a capacidade de um Banco Central para auto-administrar-se, renovando-se técnica e administrativamente.

Outro aspecto que deve ser apontado no que diz respeito à autonomia do BACEN é a necessidade de ordenamento do Sistema Financeiro Nacional na construção de um mercado de capitais estável e auto-sustentado, pela atração de novos poupadores e pelo crescimento dos investidores institucionais, além da interseção do sistema financeiro com o mercado de capitais, como forma de limitar e salvaguardar ambos os mercados, nos moldes regulamentares atuais.

Portanto, o BACEN na consecução de seu ideal de independência deverá buscar a estabilidade e o desenvolvimento econômico do país, visando o bem-estar da sociedade em geral.

CAPÍTULO 8

CONCLUSÕES

Para a apresentação das conclusões foram aqui enfatizados alguns aspectos comportamentais de suma relevância em qualquer reestruturação organizacional, uma vez que os aspectos políticos, técnicos, financeiros e administrativos da independência do BACEN já foram tratados anteriormente, no capítulo 7, quando então foram consideradas as opiniões de técnicos e especialistas no assunto.

Por isso, para que o BACEN se afirme como uma instituição autônoma-politicamente é necessário que sejam ressaltados os aspectos institucionais, através da redefinição de seu papel, de sua missão e de seus objetivos, que irão determinar a sua capacidade de influência na ambiência externa, tornando-se uma instituição mais forte e mais respeitada perante a sociedade, pelo fortalecimento e pela respeitabilidade dos elos institucionais(1), que nas palavras de Salomão (1981, p. 133) "*são os pontos de contato e de interdependência entre a instituição e o meio-ambiente*".

Pode-se afirmar, então, que a procura de uma estrutura administrativa autônoma e descentralizada para um Banco Central do Brasil independente requer que, como parte do programa de qualidade total, ao lado de profundas modificações estruturais se processem também intensos programas educacionais para a conscientização, a motivação, que gerarão o desenvolvimento e a realização pessoais e, conseqüentemente, beneficiarão toda a coletividade na instituição.

Entretanto, a descentralização administrativa sugerida no Banco Central do Brasil, ao deslocar o principal centro decisor de Brasília (DF) para as capitais do eixo econômico-financeiro do país (Rio de Janeiro e São Paulo), certamente vai suscitar um descontentamento em grande parte do funcionalismo, localizado na Sede, em Brasília, gerado pelo esvaziamento evidente de suas funções, provocando grandes resistências à esta mudança, por parte dos funcionários diretamente atingidos.

Por isso mesmo, deverá haver uma premente preocupação da instituição Banco Central do Brasil em preparar e em conscientizar, ou seja, em educar esses

elementos, a fim de que sejam desbloqueadas as freqüentes resistências, que de certo tentarão dificultar a implantação e a continuidade do projeto de independência do Banco Central, ao lado de uma "batalha" constante para o arejamento de sua cultura organizacional no aprimoramento de sua estrutura administrativa.

Da mesma forma, o corpo do funcionalismo deverá estar preparado para as alterações que advirão com a extinção e/ou com a substituição de alguns serviços, que no momento são executados pelo BACEN, como o caso da administração de consórcios e da política habitacional, as quais não se constituem em funções clássicas de um Banco Central. Ou, como o caso da fiscalização do Sistema Financeiro, que poderá passar a ser exercida por um outro órgão, a ser criado, como acontece na Alemanha e no Chile.

Portanto, fazer-se a integração dos aspectos técnicos, políticos e econômicos da autonomia do Banco Central do Brasil com os aspectos administrativos e comportamentais torna-se uma atuação de vital importância, de modo a valorizar e facilitar, de maneira participativa e motivada, a iniciativa e o engajamento demandados por toda mudança organizacional.

Caso contrário, todo esse trabalho terá sido resultado da influência de uma minoria que em nada terá contribuído para o sucesso e a continuidade dos esforços de tantos, que na realidade são os verdadeiros agentes beneficiários e beneficiados pela implantação de uma nova estrutura administrativa no BACEN e, quem sabe, através de uma renovada cultura organizacional, a caminho de um Sistema Financeiro moderno e compatível com as tendências atuais da comunidade financeira internacional.

NOTAS

1 Ver tese de mestrado de SALOMÃO, Carlos Roberto, pela Escola Brasileira de Administração Pública-EBAP, da Fundação Getúlio Vargas, de 03.11.81, que trata da análise institucional do Banco Central do Brasil, utilizando-se como parâmetros os elos institucionais, os quais representam as relações de uma instituição com outras organizações e podem ser classificados em 4(quatro) tipos: elos capacitadores, elos normativos, elos funcionais e elos difusos.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BASTOS**, Lilia da Rocha, **PAIXAO**, Lyra & **FERNANDES**, Lúcia Monteiro. *Manual para a elaboração de projetos e relatórios de pesquisa, teses e dissertações*. 3. ed., Rio de Janeiro, Guanabara, 1982.
- BERTERO**, Carlos Osmar. Mudança organizacional e processo decisório. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, 16(2): 29-40, mar./abr. 1976.
- BIESENBACH**, Heinz. *The Credit Institutions in Germany under the aspect of the German Federal Reserve Bank. The Bank Supervision and the State (Local) owned Banks and Savings Banks*. Düsseldorf, Savings Banks Association of the Rhineland, 1991.
- BRAGA**, Nice. O processo decisório em organizações brasileiras. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 21(3): 35-57, jul./set. 1987.
- _____. O processo decisório em organizações: metodologia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 22:50-58, jan./mar. 1988.
- _____. O processo decisório em organizações brasileiras: comportamentos comunicativos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 22(4): 34-51, out./dez. 1988.
- BRASIL**, Banco Central do. *Encontro de Administração Estratégica*. Brasília (DF), novembro de 1991.
- _____. Congresso Nacional. Lei No. 4.595. *Diário Oficial*, 31 de dezembro de 1964.
- _____. Congresso Nacional. Decreto-Lei No. 200. *Diário Oficial*, 27 de fevereiro de 1967.
- _____. Governo Federal. *Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade - PBQP*. Brasília (DF), nov. 1990.
- _____. Sistema Financeiro Nacional. *Diagnóstico e sugestões para reforma*. São Paulo, FIPE - USP, setembro de 1991.
- CARBONE**, Pedro Paulo. *Desenvolvimento gerencial: o perfil do gerente de agência do BB*. Rio de Janeiro, tese de mestrado da EBAP/FGV, 01.10.92.
- _____. *Fenômenos ligados ao autoritarismo organizacional: a visão crítica de Guerreiro Ramos sobre organização autocrática*. Rio de Janeiro, RAP, 25(3):85-100, jul./set. 1991.

- CASTELLO-BRANCO, Marta & SWINBURNE, Mark.** Bancos centrais autônomos. *Finanças & Desenvolvimento*, Washington, DC, mar. 1992, p.19-21.
- CASTOR, Belmiro Valverde J. & FRANÇA, Célio.** *Administração Pública no Brasil: Exaustão e Revigoração do Modelo*. Rio de Janeiro, RAP, 20(3):3-26, jul./set. 1986.
- CHILE, Banco Central do.** *El Banco Central de Chile: reseña de su historia, funciones y organización*. Santiago de Chile, nov. 1977, p.p. 71.
- COMISSÃO de notáveis propõe Banco Central independente.** *O Globo*, Rio de Janeiro, 26 nov. 1992. 1. cad., p. 30.
- DE KOCK, Michiel Hendrick.** *Central banking*. London, Staples Press, 1969, 3 ed.
- ERB, Richard D.** O papel dos bancos centrais. *Finanças & Desenvolvimento*, Washington, DC, dez. 1979, p. 11-13.
- ESTADOS UNIDOS.** *The Federal Reserve System. Purposes and functions*. Washington D.C., Board of Governors, 1961.
- GALBRAITH, Jay R.** *Organization design*. Philippines, Addison- Wesley Publishing Company, Inc., 1977.
- GALLIANO, A. Guilherme.** *O método científico - teoria e prática*. São Paulo, Ed. Harbra, 1979.
- GIL, Antonio Carlos.** *Como elaborar projetos de pesquisa*. 2. ed., São Paulo, Atlas, 1989.
- GOMES, Luiz Souza.** *Bancos Centrais e instituições internacionais de crédito*. Rio de Janeiro, FGV, 1967.
- GOODE, William J. & HATT, Paul K.** *Métodos em pesquisa social*. 2. ed., São Paulo, Nacional, 1968.
- GROS, Francisco Roberto André.** *A Independência do Banco Central*. Palestra proferida na Escola de Comando do Estado Maior da Aeronáutica em 21.08.92.
-
- Estrutura e funcionamento do Sistema Financeiro Nacional.*
Banco Central do Brasil, 16p. (Série Pronunciamentos - No. 1). Brasília. 1992.
- GUDIN, Eugênio.** *Princípios de Economia Monetária*. Rio de Janeiro, Agir Editora, 1970.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto.** *Administração e contexto brasileiro:*

esboço de uma TGA. Rio de Janeiro, FGV, 1983, 2a. ed.

HAMPTON, David R. *Administração contemporânea: teoria, prática e casos*. 2. ed., São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1983.

ITAMAR é favorável à independência do BC. *O Globo*, Rio de Janeiro, 14 abr. 1993. 1. cad., p. 18.

LOBO, Thereza. *Descentralização - uma alternativa de mudança*. Rio de Janeiro, RAP, 22(1):14-24, jan./mar. 1988.

MAGALHÃES, Augusto Franklin Ribeiro de. *Os bancos centrais e sua função reguladora da moeda e do crédito*. Rio de Janeiro, A Casa do Livro, 1971.

MATOS, Ruy de Alencar. *O Desenvolvimento de Recursos Humanos na Administração Pública - do modelo tecnocrático ao modelo democrático*. Rio de Janeiro, RAP, 16(3):4-24, jul./set. 1982.

MINTZBERG, Henry. *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, Inc., 1979.

MOTTA, Paulo Roberto. Administração para o desenvolvimento: A disciplina em busca de relevância. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 6(3): 39-53, jul./set. 1972.

Gestão contemporânea: A ciência e a arte de ser dirigente. Rio de Janeiro, Record, 1991.

PIÑERA, José. *Experiência Econômica no Chile*. Rio de Janeiro, Conferência do Instituto Liberal, agosto de 1989.

RONCI, Márcio & **FARIA**, Lauro Vieira de. Limites ao poder de emissão da moeda. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, abr. 1991, p. 34-37.

SALOMÃO, Carlos Roberto. *Análise institucional do Banco Central do Brasil: um estudo de caso de criação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, tese de mestrado EBAP/FGV, 11.03.1981.

SASHKIN, Marshall & **KISER**, Kenneth J. *Putting Total Quality Management to Work*. San Francisco, Berrett-Koehler Publishers, 1993.

SENNA, José Júlio. *Tempos de incerteza - A economia brasileira nos anos 80*. Rio de Janeiro, LTC-Livros Técnicos e Científicos Editora, 1989.

SIMON, Herbert A. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. 3a. ed., Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1979.

VERGARA, Sylvia Constant. Sugestão para estruturação de um projeto de pesquisa. *Documento de Trabalho no. 74*. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica. Departamento de Administração, novembro 1990.

VIEIRA, Paulo Reis & **CAMPOS**, Anna Maria. Textos da disciplina: decisão e informação gerencial. *Curso intensivo de pós-graduação em administração pública - CIPAD*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1989.

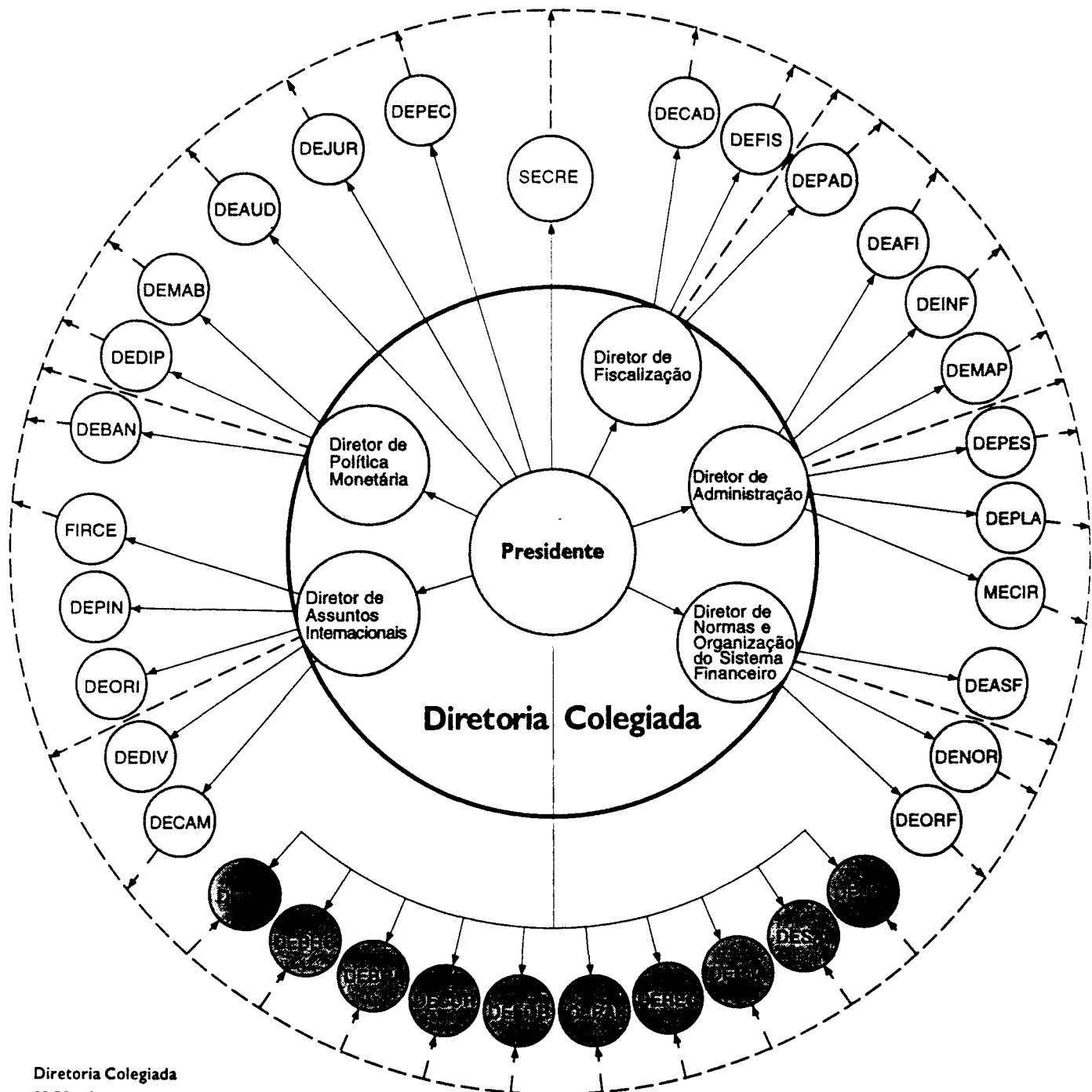
VIEIRA, Paulo Reis. Descentralização e cobertura de saúde. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 13(4): 63-70, out./dez. 1979.

WAHRLICH, Beatriz M.de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, (8): 27-75, abr./jun. 1974.

WIMMER, Martin. *A nova legislação do Sistema Financeiro Nacional e a questão da independência do Banco Central do Brasil*. Palestra proferida na Delegacia Regional no Rio de Janeiro do Banco Central em 31.10.91.

ANEXOS

1 a 7

**Diretoria Colegiada**

PRESIDENTE

DIRETORES

Presidente

SECRE - Secretaria Executiva da Diretoria
 DEAUD - Departamento de Auditoria Interna
 DEPEC - Departamento Econômico
 DEJUR - Procuradoria Geral
 DEBEL - Delegacia Regional em Belém
 DEBHO - Delegacia Regional em Belo Horizonte
 DEBRA - Delegacia Regional em Brasília
 DECUR - Delegacia Regional em Curitiba
 DEFOR - Delegacia Regional em Fortaleza
 DEPAL - Delegacia Regional em Porto Alegre
 DERE - Delegacia Regional em Recife
 DERJA - Delegacia Regional no Rio de Janeiro
 DESAL - Delegacia Regional em Salvador
 DESPA - Delegacia Regional em São Paulo

Diretor de Política Monetária

DEBAN - Departamento de Operações Bancárias
 DEDIP - Departamento da Dívida Pública
 DEMAB - Departamento de Operações do Mercado Aberto

Diretor de Normas e Organização do Sistema Financeiro

DENOR - Departamento de Normas do Sistema Financeiro
 DEORF - Departamento de Organização do Sistema Financeiro
 DEASF - Departamento de Estudos Especiais e Acompanhamento do Sistema Financeiro

Diretor de Fiscalização

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

Diretor de Assuntos Internacionais

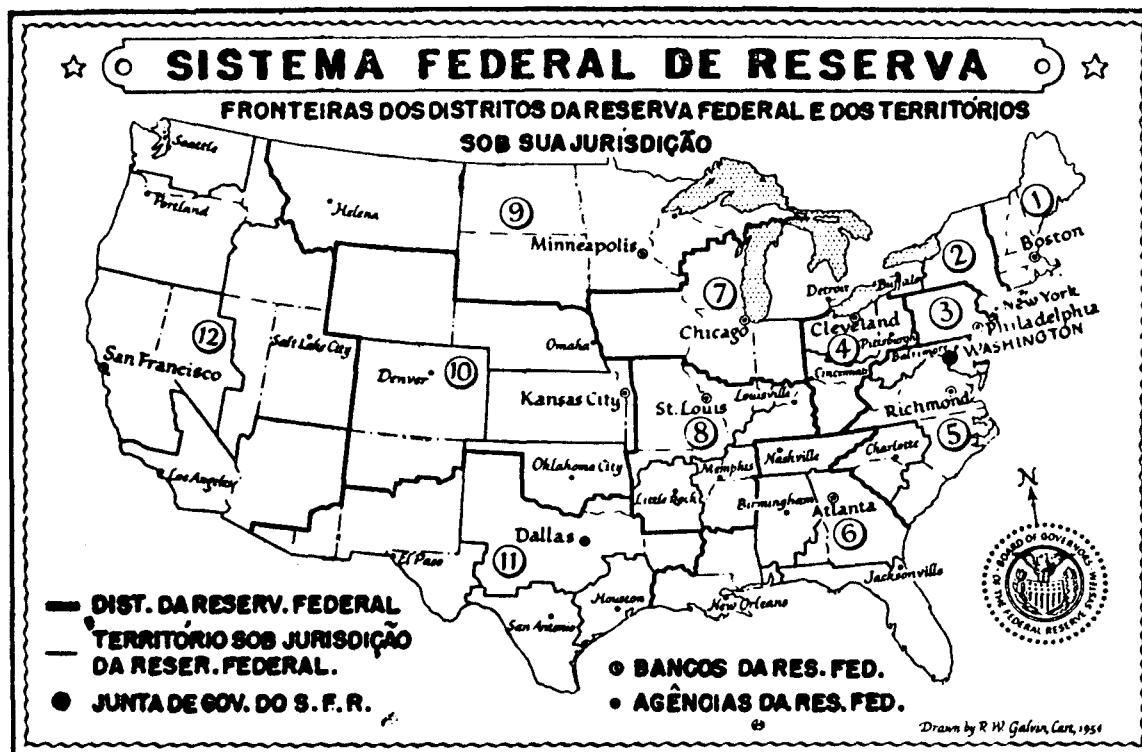
DECAM - Departamento de Câmbio
 DEORI - Departamento de Organismos e Acordos Internacionais
 FIRCE - Departamento de Capitais Estrangeiros
 DEPIN - Departamento de Operações das Reservas Internacionais
 DEDIV - Departamento da Dívida Externa

Diretor de Administração

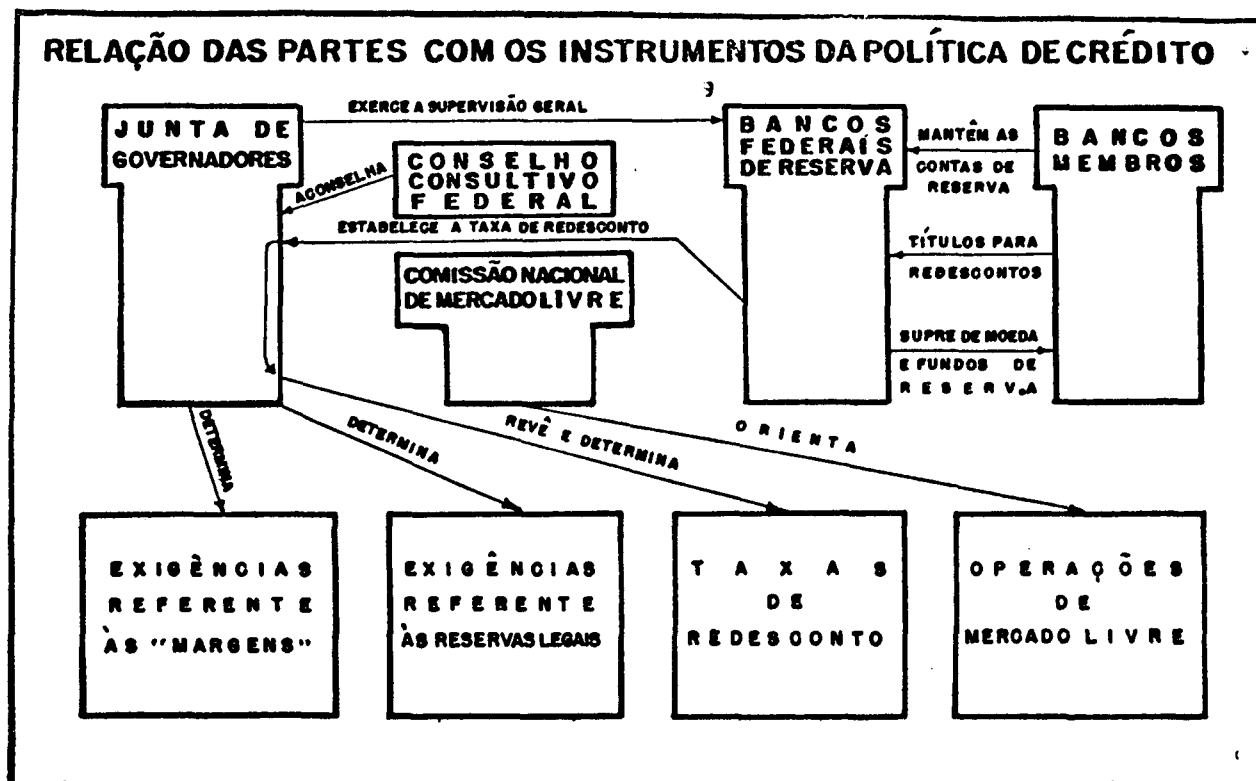
DEPLA - Departamento de Planejamento e Organização
 DEPES - Departamento de Administração de Recursos Humanos
 DEMAP - Departamento de Administração de Recursos Materiais
 DEAFI - Departamento de Administração Financeira
 DEINF - Departamento de Informática
 MECIR - Departamento do Meio Circulante

Autoridade Técnica e Administrativa ———→
 Autoridade Técnica - - - - -→
 Autoridade Deliberativa —————→

Unidade Especial
 Unidade Central
 Unidade Regional

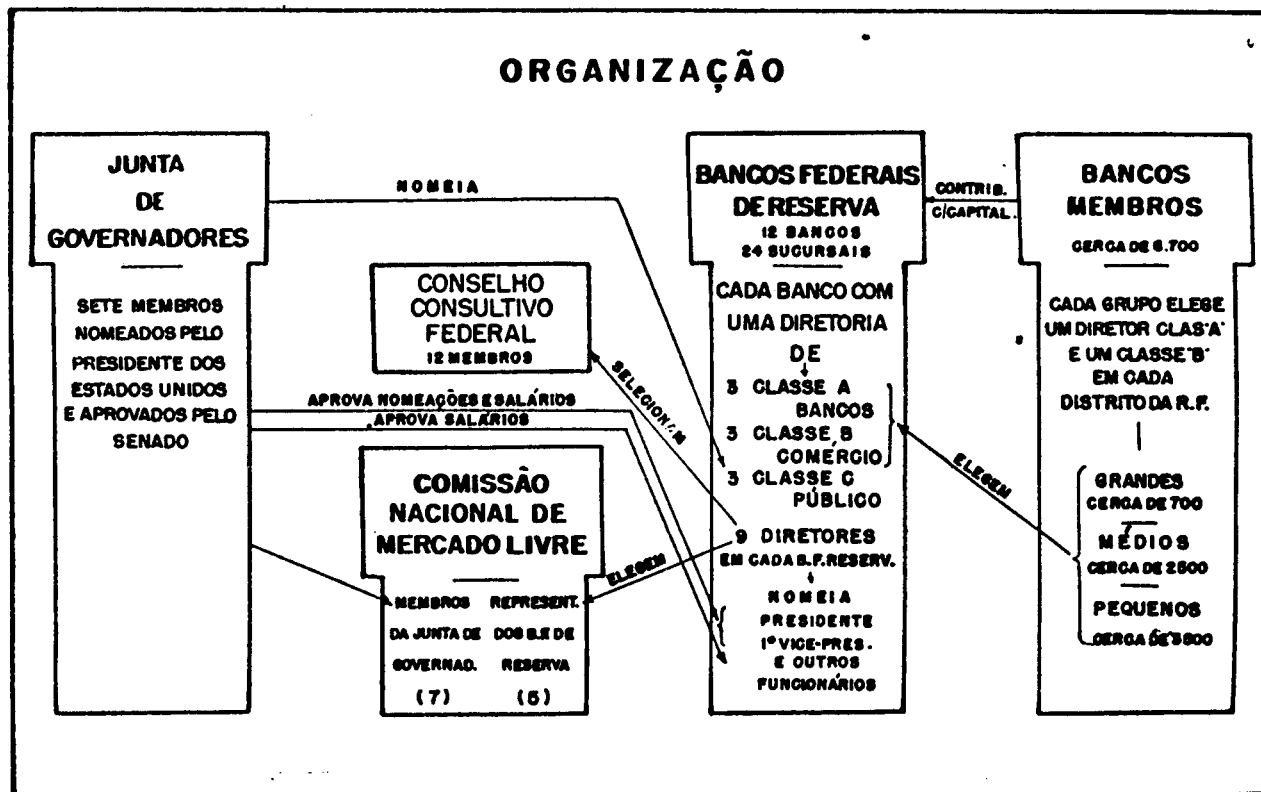


fonte: Estados Unidos. Sistema Federal de Reservas. Objetivos e Funções. Rio de Janeiro, Ipanema, 1955, p. 85.



fonte: Estados Unidos. Sistema Federal de Reserva (1955), p. 95.

SISTEMA FEDERAL DE RESERVA



fonte: Estados Unidos. Sistema Federal de Reserva (1955), p. 94.

CONSELHO DO BANCO CENTRAL DA ALEMANHA **DEUTSCHE BUNDESBANK**

PRESIDENTE

VICE - PRESIDENTE

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

DIRETORIA

MEMBROS DA DIRETORIA SÃO NOMEADOS PELO GOVERNO FEDERAL E INDICADOS PELO PRESIDENTE DA REPUBLICA

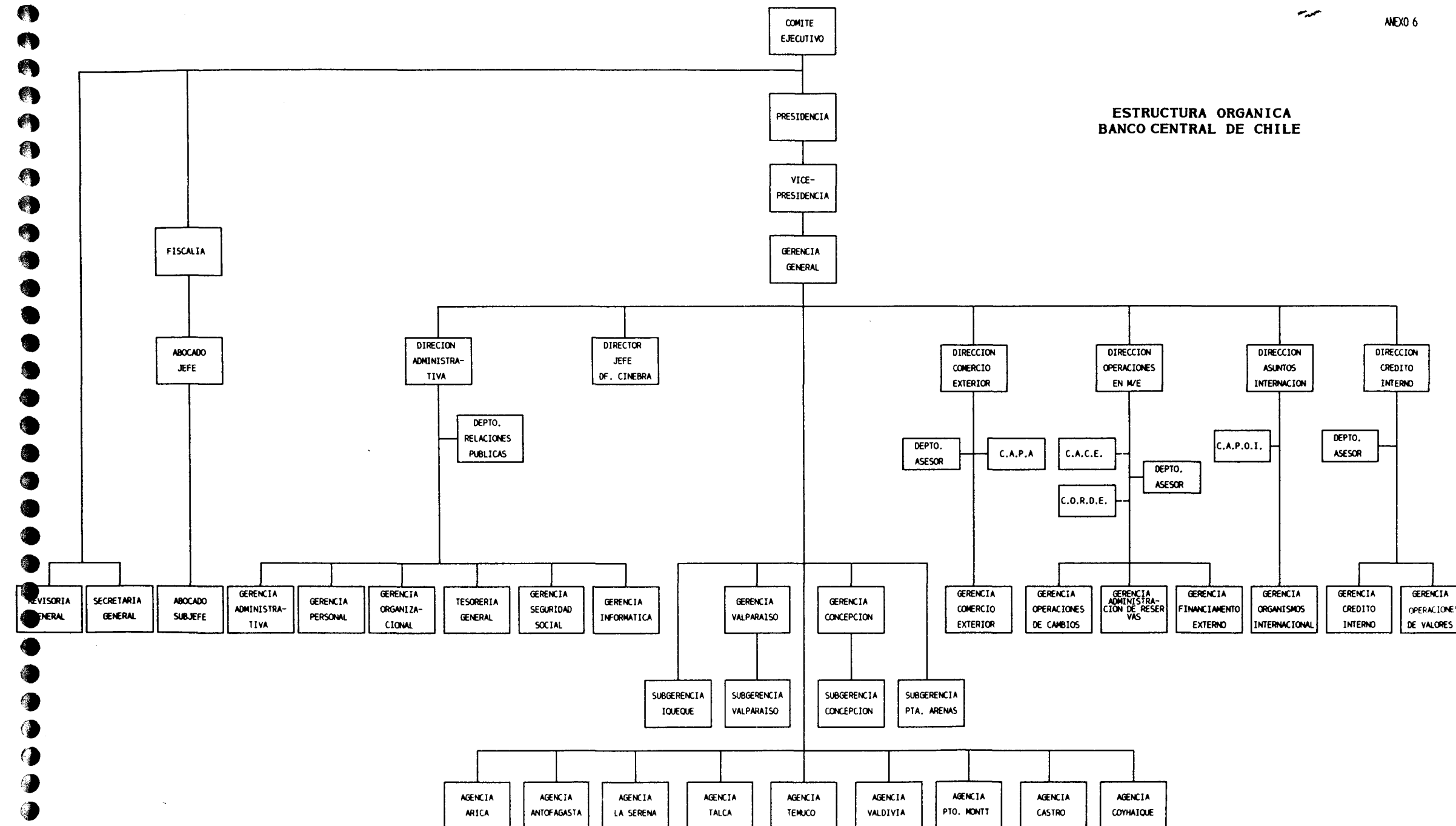
--

PRESIDENTES DOS BANCOS CENTRAIS REGIONAIS SÃO NOMEADOS PELO PARLAMENTO E INDICADOS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

PRESIDENTES DOS BANCOS CENTRAIS REGIONAIS

ESTRUCTURA ORGANICA BANCO CENTRAL DE CHILE



Estrutura do Sistema Financeiro Nacional

