

A PRESENÇA DO ESTADO NO SETOR FINANCEIRO BRASILEIRO: O CASO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Flavio Silveira¹, Marcelo Milano Falcão Vieira (in Memoriam)²,
Diana Costa de Castro³

Artigo recebido 11/10/2011. Aprovado em 06/08/2013.

RESUMO

As empresas financeiras públicas têm exercido um importante papel na formação e no desenvolvimento do Estado brasileiro, apresentando-se como instrumentos indispensáveis tanto para sua economia quanto para sua consolidação institucional. Esta pesquisa analisa a presença do Estado no Sistema Financeiro Nacional (SFN), a partir da atuação da Caixa Econômica Federal como um de seus agentes. O desenvolvimento e a forma de organização desses agentes não são ditados apenas pela sua natureza pública, mas por um conjunto de características decorrentes de um processo de institucionalização. Tomam-se por referência o institucionalismo e os fundamentos da administração burocrática para a análise. Discutem-se elementos que explicam a combinação de componentes estruturais e simbólicos que, aliados a circunstâncias históricas, culminaram na institucionalização da organização estudada. A metodologia privilegiou a pesquisa bibliográfica e estudo de caso qualitativo. A título de conclusão pode-se apresentar e descrever o processo de formação e estruturação do SFN e a consolidação do campo das organizações bancárias no país em três períodos: antes da reforma bancária de 1964; depois desta até o Plano Real; e, deste último até os dias atuais, correspondendo aos estágios de pré-formação, emergência/expansão e institucionalização do campo organizacional bancário.

Palavras-chave: Teoria organizacional. Institucionalismo. Burocracia. Campo organizacional. Bancos públicos.

1 Mestre em Gestão Empresarial pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas - Ebape/FGV - Brasil. flavio.silveira@uol.com.br

2 PhD pela Universidade de Edinburgo, Escócia. Professor de estudos organizacionais da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas Ebape/FGV - Brasil.

3 Mestranda pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - Fundação Getulio Vargas. Professora do IFRJ Campus Nilo Peçanha - Pinheiral. diana.costa.de.castro@gmail.com

THE PRESENCE OF STATE IN THE BRAZILIAN FINANCIAL SECTOR: THE CAIXA ECONÔMICA FEDERAL CASE

ABSTRACT

The financial public enterprises have played an important role in the formation and development of the Brazilian State, becoming an indispensable tool for both its economy and its institutional consolidation. This research analyzes the state's presence in the National Financial System (NFS) from the performance of the Caixa Econômica Federal (a Brazilian federal bank). The means by which these agents are organized and developed are not predicted only by their public nature, but by a set of characteristics that result from an institutionalization process. Institutionalism and the foundations of bureaucratic administration are taken as reference for this paper analysis, when we discuss the elements that explain the combination of structural and symbolic components, combined with historical circumstances that have led to the institutionalization process. The methodology used in this paper consists of literature research and qualitative case study. In conclusion we present and describe the process of formation and structure of the NFS and the consolidation of the field of banking organizations in Brazil in three periods: before the banking reform of 1964, after this until the Plano Real (a financial policy), and from that to present date, corresponding to the stages of pre-formation, emerging and expanding, and institutionalized field.

Keyword: Organizational theory. Institutionalism. Bureaucracy. Organizational field. Public banks

The content of GESTÃO.Org is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 license.

1. INTRODUÇÃO

A presença do Estado na economia sempre mereceu grande destaque seja no debate acadêmico, seja na esfera política. E o que se pode verificar é que a renovação dos argumentos em torno dos efeitos dessa participação parece não somente vigorosa, mas ainda muito distante do seu fim. Prova disso foi a recente onda de debates que a crise internacional, desencadeada a partir de 2007, nos Estados Unidos, provocou. Longe de ser apenas um problema localizado, os fatos observados acabaram por revelar graves lacunas na estrutura econômica mundial, exigindo a atuação e o reposicionamento dos diversos atores envolvidos por uma rede de interdependências cada vez mais sofisticada e complexa.

Como destaca Sawaya (2009, p.53), não se trata apenas de “um colapso irracional concentrado em um único mercado” ou de “um problema de pânico e erro de regulação”, mas sim do resultado da forma como a economia mundial vem se estruturando desde o “desmantelamento do acordo de Bretton Woods nos anos 1970”. Dulci (2009, p.114), ao analisar tais episódios, sugere a adoção de “uma visão pendular da equação mercado/Estado”, pois relembra que apesar de ter iniciado e terminado “sob a égide do livre-mercado” (DULCI, 2009, p.115), o século passado foi marcado, em boa medida, pela presença ativa de Estados intervencionistas, destacando as experiências comunistas, fascistas, sociais-democratas e as de capitalismo regulado de recorte keynesiano. Embora predominantes no século anterior e um tanto abandonadas durante o período 1914-1989, as idéias liberais viriam recrudescer com a derrocada do modelo estadista ao final dos anos 80.

Ao contrário, para Bresser-Pereira (2008, p.196), a crise de 2007 foi “essencialmente bancária” e ocorreu “no centro do capitalismo”, por isso ela se diferencia daquelas outras crises de balanço de pagamentos, muito comuns entre “os países em desenvolvimento que tentavam, até os anos 1990, crescer com poupança externa”. A atuação do Estado na economia, segundo Bresser-Pereira (1989, p.115), tem um caráter cíclico e em cada “ciclo ou momento histórico o caráter da intervenção estatal muda”. Para ele, esse tipo de discussão costuma ser

muito mais pautada pelo viés ideológico (que antagoniza Estado e mercado, conservadores e progressistas, liberais e socialistas), do que por uma avaliação criteriosa.

Ainda de acordo com Bresser-Pereira (1989), a perspectiva histórica demonstra que a intensidade da presença estatal na economia vem se alternando continuamente. Assim, a atuação do Estado é condição necessária seja para o processo de acumulação de capital, seja para o de distribuição de renda “e como tende a aumentar em intensidade durante a fase de expansão do ciclo, irá necessariamente provocar distorções, que só serão corrigidas na fase de retração” (Bresser-Pereira, 1989, p. 116). Segundo o autor, a atuação estatal pode ser de duas formas: uma regulatória (nos âmbitos macro e microeconômicos e administrativo) e outra de atuação direta (através das estatizações e da produção). Este trabalho está concentrado nas intervenções diretas e analisa a atuação de um agente público no sistema financeiro nacional (SFN): a Caixa Econômica Federal. Mediante a análise deste caso procura-se, através dos fundamentos da teoria institucional e dos da administração burocrática, analisar como se dá a transformação do papel e das atribuições desse agente público em decorrência de seu processo de institucionalização desde a sua criação em 1861 até 2010.

2. ORGANIZAÇÕES: BUROCRACIA E INSTITUCIONALISMO

Para Weber a burocracia manifesta-se como uma forma de dominação, segundo ele elemento crucial da ação social, devendo esta ser bem compreendida para a adequada apreensão da primeira. Em sua *sociologia da dominação*, o autor constata que “nem toda ação social apresenta uma estrutura que implica em dominação” (WEBER, 2004, p.187), mas mesmo assim destaca o considerável papel que ela desempenha, e completa com “toda dominação manifesta-se e funciona como administração” (WEBER, 2004, p.193), isso porque a Administração necessita do controle do poder (dominação). Em seus estudos, Weber apontou a superioridade técnica que a burocracia apresentava diante das demais formas de gestão como o componente constitutivo que a levaria a neutralizar a dimensão humana que a gerou. Mas a imposição da burocracia como forma de racionalidade

organizacional, no entanto, não aflorou ocasionalmente. Weber enxergou nela uma manifestação da modernidade, uma necessidade diante da imprevisibilidade e da incerteza que ameaçavam a administração e a realização de negócios, de maneira que pudessem ser concretizados “de forma precisa, contínua, sem ambigüidades e com a maior celeridade possível” (WEBER, 1940, apud CLEGG, 1998, p.41).

Segundo a concepção weberiana, o funcionamento da organização burocrática se dá mediante a presença de alguns princípios considerados básicos para a sua caracterização: o primeiro deles é a existência de um regime de *competências*, fixado por regulamentos administrativos; o segundo princípio é a presença de uma *hierarquia de cargos*, ou seja, de um sistema regulamentado que delimite as instâncias de mando e subordinação. O funcionamento da burocracia pressupõe também a existência de um escritório destinado a abrigar “o conjunto de funcionários que trabalham numa instituição administrativa e também o aparato correspondente de objetos e documentos” (WEBER, 2004, p.199) que ela reúne no desenrolar de suas atividades. A administração dos seus quadros é regida por um conjunto de regras cujo domínio e conhecimento é de domínio de seus funcionários. No que tange ao corpo funcional, observa-se que os ocupantes dos cargos burocráticos terminam por aspirar pela *estima social* decorrente da posição que ocupam, e geralmente ela é obtida. A nomeação por instância superior e a permanência no cargo também são consideradas regras no modelo burocrático weberiano. Do ponto de vista econômico, a burocracia carece de um fluxo contínuo de receitas para financiar sua conservação e, em função disso, apresenta-se de forma mais vigorosa onde a economia monetária encontra-se mais desenvolvida (WEBER, 2004).

Para Helal e Neves (2008, p.6), “o ápice da modernidade ocidental” se deu quando capitalismo e burocracia se encontraram, dada à sustentação racional-organizativa que a burocracia ofereceu ao desenvolvimento capitalista. Weber encontrou na burocracia as respostas para as exigências do capitalismo, mas embora tenha visto que nos Estados modernos a burocratização avançasse de forma expressiva, era reticente quanto à afirmação de que isso fosse uma evidência do

“aumento universal do *poder* da burocracia em seu interior” (WEBER, 2003, p.224). Segundo ele: “o fato de que a organização burocrática é o *meio* de poder tecnicamente mais desenvolvido nas mãos de quem dispõe dela nada revela sobre o grau em que a burocracia, como tal, consegue impor suas idéias dentro do complexo social em questão” (WEBER, 2003, p.225).

Tanto a Teoria Burocrática quanto a Institucional estão fortemente embasadas na idéia de legitimidade. Mas enquanto para Weber a dominação exercida nas organizações burocráticas tem uma origem racional, e, portanto legítima do poder, para a Teoria Institucional a legitimidade se constrói a partir da capacidade da organização em internalizar valores compartilhados no contexto de referência, ou meio onde ela atua. Como apontam estudos de DiMaggio e Powell (2005) a própria burocracia pode ter sido expandida por um processo de institucionalização mais do que por uma necessidade racional de administração da organização. Assim, a Teoria Institucional representa uma alternativa à abordagem racionalista que, aliada aos fundamentos da administração burocrática, principalmente por seus procedimentos e ritos, ainda encontra grande eco nos estudos organizacionais.

Tolbert e Zucker (2007, p.194) afirmam que “desde a publicação do clássico artigo de Meyer e Rowan (1977), proliferaram análises organizacionais baseadas em uma perspectiva institucional”. Para as autoras, a partir da perspectiva institucional, o mercado ou Estado não determinam a manutenção na sociedade das organizações, são ‘mitos institucionalizados’ que criam e sustentam as diversas formas organizacionais. Sendo assim, a razão da dinâmica organizacional encontra-se menos em sua dimensão formal e na concretização de seus produtos do que nos processos informais, nos valores e estruturas de poder de grupos e instituições legais.

De acordo com Portes (2007), apesar de Evans (2004), Hoff e Stiglitz (2001) e outros já terem evidenciado o papel do processo de institucionalização como central para o desenvolvimento (suplantando o de acumulação de capital), foi necessário os argumentos de dois ganhadores do prêmio Nobel, Stiglitz e North para

que houvesse uma mudança no campo, ou seja, para que as instituições fossem definitivamente consideradas. Outro fato relevante apontado por estudos mais recentes relatados por Rossoni e Machado-da-Silva (2010) é que cada país e economia desenvolvem um contexto de referência distinto, e mesmo assim as práticas organizacionais continuam obedecendo a um isomorfismo sem considerar as peculiaridades locais que influenciam distintamente o processo de institucionalização. Rossoni e Machado-da-Silva (2010) procuram demonstrar em seu ensaio que o processo de adoção de práticas e códigos de governança vem acontecendo como forma de institucionalização das organizações que as adotam por meio de legitimação. Tal processo ocorre ainda que em alguns casos “tal inovação não necessariamente implique melhoria” (ROSSONI; MACHADO-DA-SILVA, 2010, p. 188).

Uma vez que foram detectados que o contexto institucional de referência de cada país é diferente, a análise apresentada por Gault e Lepore (2009) é bastante interessante pois propõe uma revisão teórica no Novo Institucionalismo embasada em estudos na América Latina. Para eles, a análise econômico-institucional erroneamente vem descartado a influência dos grupos de poder no cenário internacional como fator explicativo determinante (GAULT e LEPORE, 2009). Assim, os autores propõem que os padrões de dependência podem explicar grande parte do comportamento institucional em países em desenvolvimento, e são ditados por interesses econômicos internacionais.

3. MODELO TEÓRICO DE ANÁLISE

O conceito de organização burocrática segue a concepção weberiana, e descreve a caracterização de uma empresa que configure a existência de um regime de competências, fixado por dispositivos formais, tais como regulamentos administrativos; uma distribuição, determinada por regras fixas, dos poderes de mando que garantem a execução das atividades; e um conjunto de providências planejadas destinado a execução das atividades por meio de pessoal qualificado, contratado especialmente para este fim (WEBER, 2003, p.198). Esses princípios desdobram-se em um conjunto de tendências (CLEGG, 1998, p.44-46), destacando-

se: especialização, autorização, hierarquização, carreirização, status (ou estratificação), formalização, padronização, centralização, legitimação, impessoalização, dentre outros.

O processo de institucionalização é definido neste trabalho a partir da perspectiva de Selznick (1971, p.5), como “algo que acontece com uma instituição com o passar do tempo, refletindo sua história particular, o pessoal que nela trabalhou, os grupos que engloba com os diversos interesses que criaram, e a maneira como se adaptou ao seu ambiente”. A operacionalização do processo de institucionalização é baseada na identificação no campo da emergência, ao longo do período estudado, das três fases de institucionalização teoricamente desenvolvidas por Tolbert e Zucker (2007), que são: habitualização, objetificação e sedimentação. Segundo elas, o resultado de um processo de institucionalização é dado por um conjunto de ações habitualmente empregadas por grupos específicos de atores. O “hábito” decorre da repetição de comportamentos padronizados desenvolvidos empiricamente para o tratamento de situações recorrentes e caracterizam-se pelo baixo esforço na tomada de decisão diante de determinados estímulos, cujo enfrentamento tornou-se dissociado dos atores. Essa dissociação proporciona uma exterioridade às ações de tal forma que lhes confere vida própria, podendo ser vivenciadas em grau e formas diferenciadas. Então a ação sofre assim um processo de *objetificação*, dada a generalização com que passa a ser admitida. Ao longo do tempo, essas ações passam a ser vivenciadas de diferentes formas pelos atores do grupo social que, replicando recorrentemente uma prática cada vez mais afastada de sua gênese, desconhecida principalmente pelos novos membros do grupo durante a sua transmissão, inconscientemente dão curso ao seu processo de *sedimentação*, que fecha o ciclo e encerra o processo de institucionalização. No contexto organizacional, Tolbert e Zucker (2007) ressaltam que é durante a fase de *habitualização* que ocorre a criação de novos arranjos estruturais. Este é considerado um estágio de pré-institucionalização. Já durante a *objetificação*, ocorre um movimento em direção a um status mais permanente e disseminado, que se segue à difusão da estrutura escolhida para organização e sustentação dos papéis e das atividades desempenhadas. Pode derivar tanto do monitoramento dos

competidores quanto do desenvolvimento de teorias que possibilitem o diagnóstico de fontes de insatisfação ou de fracasso ou a apresentação de evidências de sucesso da estrutura avaliada, transformando-se num elemento legitimador de sua adoção. Considera-se que a estrutura organizacional nesta fase encontre-se num estágio de semi-institucionalização. Já durante a fase *sedimentação* ocorre o reconhecimento da consumação institucional, “processo que fundamentalmente se apóia na continuidade histórica da estrutura e, especialmente, em sua sobrevivência pelas várias gerações de membros da organização” (TOLBERT; ZUCKER, 2007, p.207).

O conceito de campo organizacional é central para a análise institucional. Ele se constitui na descrição de atores, entidades reguladoras e de elementos comuns compartilhados, produzidos ou consumidos pelos participantes do espaço de atuação da organização estudada e reconhecidos pelos atores que com ela interagem. Para Vieira e Carvalho (2003) e Machado-da-Silva et al. (2003), o campo organizacional apresenta-se elemento decisivo para a compreensão de mudanças sociais, e prevalece a definição de DiMaggio e Powellⁱ (2005, p.76) de campo organizacional como “aquelas organizações que, em conjunto, constituem uma área reconhecida da vida institucional: fornecedores-chaves, consumidores de recursos e produtos, agências reguladoras e outras organizações que produzem serviços ou produtos similares”. Vieira et al. (2009) apresentam o processo de formação de campos organizacionais o desdobrado em quatro etapas: pré-formação; campo emergente; campo em expansão; e campo institucionalizado. Na primeira as organizações não se reconhecem em um campo, não compartilham valores comuns e se encontram isoladas, então a extensão do acordo sobre a lógica institucional que orienta as atividades do campo ainda se apresenta de forma incipiente e difusa. Na segunda a interação e os relacionamentos se acentuam e os atores experimentam um reconhecimento mútuo capaz de criar um sentimento de identidade que permite a comunhão de valores e surgimento dos primeiros sinais de estruturação. Ainda nesta fase o isomorfismo estrutural entre os participantes começa a se manifestar e a convergência de valores se acentua. Com a evolução dessas primeiras manifestações observa-se uma tendência nas organizações em

tornarem-se cada vez mais semelhantes e fechadas às interferências do ambiente externo, com equivalência estrutural. Neste estágio as organizações enfrentam uma limitação às mudanças, pois além de se apresentarem mais estáveis, precisam também se adaptar às normas racionais experimentadas no campo organizacional onde atuam. Superados esses estágios, o campo organizacional, agora com suas fronteiras ampliadas e bem definidas, emerge então como unidade devidamente institucionalizada, com os participantes apresentando estreitos níveis de interação e relacionamentos, e também comungando todo um sistema de significados e valores próprios.

4. METODOLOGIA

A presente pesquisa possui teor descritivo. Está embasada em um estudo de caso de tipo qualitativo e interpretativo, onde entender o contexto é de suma importância para o resultado de se compreender profundamente o fato (STAKE, 2005). Também empreendeu-se esforços investigativos de fundo bibliográfico e documental. O tipo de corte adotado foi o longitudinal com incisões transversais, uma vez que se preocupou com o estudo do fenômeno ao longo do tempo, destacando os incidentes críticos que moldaram a sua conformação atual, e o nível de análise organizacional, sendo a Caixa Econômica Federal a unidade de análise. A análise a partir da perspectiva institucional é beneficiada com um corte longitudinal, pois possibilita a compreensão de como o ambiente foi se constituindo a partir da interação social na história, mas devido à impossibilidade de retornar fisicamente no tempo, a recuperação do passado foi feita com base em análise de documentos e na análise dos relatos retrospectivos surgidos nas entrevistas.

Assim, os dados secundários foram obtidos através de pesquisa bibliográfica e documental. No primeiro grupo encontram-se livros, publicações, artigos científicos, revistas e suplementos veiculados em mídia impressa que têm a presença do Estado na economia, a formação e evolução do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e do campo das organizações bancárias e a historiografia da Caixa Econômica Federal como tema principal ou secundário em sua abordagem. O material reunido foi catalogado e fichado de forma a fornecer elementos que

pudessem compreender e explicar, ao longo da evolução histórica do país, o contexto no qual a unidade de análise surgiu e se expandiu, explicitando os principais fatos que influenciaram o seu desenvolvimento e sua configuração organizacional. No segundo grupo, encontram documentos e peças pertencentes ao acervo oficial da organização, dentre eles estatutos, balanços e demonstrativos financeiros, relatórios de administração, manuais, organogramas, que formalizam a estrutura, o regime de operação e funcionamento, configuração hierárquica e organizacional, demonstram os resultados alcançados e as condições gerais de atuação, e são considerados principais documentos de comunicação e prestação de contas junto a controladores, órgãos de fiscalização e a sociedade.

Os dados primários foram obtidos no campo por meio de entrevistas semi-estruturadas, enriquecidas com depoimentos de atores que atuam ou atuaram na direção da organização, privilegiando ocupantes até o terceiro nível de sua hierarquia organizacional. A escolha dos entrevistados obedeceu aos critérios de terem sido eles atores participantes da administração da organização, seja na forma de controladores e dirigentes, seja na condição de executivos e gerentes da instituição e que tivessem conhecimento ou participação dos incidentes críticos mapeados e investigados na pesquisa, e trabalhado em uma das seguintes áreas: Desenvolvimento empresarial, Gestão de Pessoas, Controladoria, Finanças, Crédito, Habitação, Loteria e Tecnologia da Informação. Foram observados ainda a idade, o tempo de serviço e o currículo funcional. Nas entrevistas, além de procurar informações que pudessem auxiliar na resposta ao problema de pesquisa, também se buscou esclarecimentos de episódios ou passagens relacionados aos incidentes críticos que demarcaram a história e o desenvolvimento da organização. Foram feitas onze entrevistas, entre dirigentes, executivos, gerentes e empregados da empresa. Desses, foram entrevistados três membros do Conselho Diretor e os demais eram executivos nacionais.

Utilizou-se ainda a observação participante como método de coleta no campo (VERGARA, 2009) para ponderar a análise dos dados, facilitada porque um

dos pesquisadores era funcionário da instituição pesquisada. Tal situação também viabilizou o acesso a dados secundários contidos em documentos organizacionais.

5. O CASO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

A trajetória da Caixa Econômica Federal não pode ser dissociada do contexto histórico no qual ocorreu e, muito menos, das influências e forças que agiram sobre a empresa, partindo de uma análise institucional, conforme discutido no referencial teórico. Nesse sentido, a análise parte da gênese do próprio sistema financeiro nacional (SFN), cuja presente feição, de acordo com Hajj (2005), pode ser compreendida a partir de três fases: a primeira diz respeito ao período que antecede a reforma bancária de 1964; a segunda, ao período relativo entre a promulgação da Lei 4595/64 e a edição do Plano Real, em 1994; e, a terceira, ao período que sucedeu o referido plano. Tais fases são apontadas como marcos definidores da constituição do SFN e também servem como pano de fundo tanto para a estruturação do campo brasileiro das organizações bancárias, quanto para o processo de institucionalização da Caixa Econômica Federal.

Em sua primeira fase de formação, o SFN apresentava-se como mero agrupamento de casas bancárias, sem qualquer traço de estruturação ou organização. A inauguração da presença do Estado neste segmento se daria com o surgimento do Banco do Brasil, em 1808. Uma nova intervenção somente ocorreria outra vez 58 anos depois, com a promulgação da Lei dos Entraves, em 1860. Dentre outras coisas, a lei permitiria a criação das caixas econômicas, concebidas com um caráter disciplinador do mercado de empréstimos e poupança (SILVA, A. 2004, p.58) e apresentando-se como alternativa aos juros exorbitantes praticados por uma “agiotagem ávida por lucros”. Já em 1861, entrava em operação aquela que se transformaria numa das mais longevas instituições públicas do país, a Caixa Econômica Federal.

A trajetória dessa empresa é aqui apresentada em cinco etapas. A primeira delas, “Império e República Velha”, 1861-1929, descreve sua criação; a opção pelo

modelo burocrático de organização; e os fundamentos para a sua identificação com valores sociais da população. A segunda, “Estado Novo e democracia”, 1929-1964, apresenta a incorporação de novos elementos e responsabilidades; o aporte de uma série componentes de ordem normativa e legal com repercussões significativas para legitimação e reafirmação de seu papel institucional dentro do campo organizacional onde atuava. A terceira, “Regime Militar”, 1964-1990, descreve a primeira grande transformação sofrida pela empresa mediante a adoção de um modelo burocrático de organização. A quarta, “Modernidade”, 1990-2033, apresenta o maior esforço de modernização da instituição e talvez sua mais profunda aproximação com a economia de mercado. A quinta e última parte, “Atualidade”, 2003-2010, apresenta a fase contemporânea da empresa e o novo papel atribuído às instituições financeiras públicas, frente aos acontecimentos acarretados pela crise financeira internacional de 2007.

Império e República Velha, 1861-1929. Na primeira etapa, registra-se o surgimento da empresa e a formulação da proposta valorativa de sua criação. Observa-se uma infusão de valores (SELZNICK, 1971), a partir da qual sua identificação com as classes menos favorecidas; o caráter popular de sua missão inaugural; e a garantia incondicional do Estado (imperial) são os elementos principais do início de seu processo de institucionalização. Costa Neto (2004, p.13) afirma que a Caixa Econômica e Monte de Socorro criada em 1861, no Rio e Janeiro, foi uma “outra forma de expressão do interesse governamental em atividades de crédito”, embora, pelas suas características não pudesse ser como as demais casas bancárias, “de caráter mais amplo e essencialmente econômico”. Apenas em 1874 outras províncias do império contariam com instituições similares. As caixas econômicas foram disciplinadas pela Lei 1.083, de 22 de agosto, de 1860, “em meio a disposições sobre bancos de emissão e meio circulante” e “tiveram motivação mais social e política do que propriamente econômica”. Seu surgimento representava uma tímida investida do Estado no setor, numa época de predominância liberal na economia, já contando com a participação de alguns poucos bancos estrangeiros. Inexistiam então instâncias regulatórias ou qualquer indício de formação de um campo organizacional. Administrativamente, a empresa

foi estruturada sob inspiração burocrática, dotada de um regulamento interno, mas sem apresentar uma integral reprodução do tipo ideal weberiano. Atuava como as repartições públicas da época, gerida por um colaborador do império que sequer recebia salário (BUENO, 2002) e era distribuída em unidades regionais, sem uma administração centralizada.

No período há um dos episódios mais marcantes da história da empresa dado o caráter simbólico do qual se reveste: o recebimento pioneiro de depósitos de poupança de escravos, visando à compra de sua alforria. Associado a outras atribuições mais tarde assumidas, o fato terá papel importantíssimo junto ao ideário popular, na percepção da empresa como agente promotor de ascensão social. O fato assume teor explicativo de destaque na compreensão de seu processo de institucionalização e corrobora o quanto as especificidades locais são relevantes, como salientaram Rossoni e Machado-da-Silva (2010). As condições gerais de operação das caixas econômicas permaneceriam as mesmas por um longo período, sobrevivendo até mesmo à proclamação da República e estendendo-se até a eclosão da crise de 1929, quando a empresa então ingressa em sua segunda etapa de existência.

Estado Novo e Democracia, 1929-1964. Considerando-se o caráter periódico da presença estatal na economia, como salientado por Dulci (2009) e Bresser-Pereira (2008), a crise de 1929 pode ser considerada um marco para a guinada da presença pública na economia, iniciando-se nos Estados Unidos e depois atingindo outros países e continentes. No caso brasileiro, o fenômeno seria observado mais nitidamente a partir da Revolução de 1930, com a queda da República Velha. O novo regime político implantado traria em seu bojo uma forte presença do Estado na economia. Como explica Fausto (1995, p.327), “o Brasil vivenciou uma troca da elite do poder, mas sem rupturas. Os quadros oligárquicos tradicionais foram substituídos pelos militares, técnicos diplomados, pelos jovens políticos e, um pouco mais tarde, pelos industriais”. Segundo o autor, verificou-se uma centralização das decisões políticas e econômico-financeiras; o governo passou a arbitrar os diversos interesses; o peso político regional arrefeceu; e, apoiado num quadro de técnicos governamentais, o novo regime caracterizou-se pela marcante

promoção ao capitalismo nacional. O novo tipo de Estado estava voltado principalmente para promoção da industrialização; para uma atuação social mais marcante, protetora dos trabalhadores urbanos; e também para a atribuição de um novo papel às forças armadas, principalmente no suporte à criação de uma indústria de base como fator de garantia da ordem interna.

Embora ainda sem uma intervenção mais direta no setor financeiro, o novo regime reservaria um papel especial para as caixas econômicas, que são formalmente designadas como agentes públicos estratégicos, inclusive financiando o próprio Estado. Inaugurava-se assim a segunda fase do seu processo de institucionalização, que se estenderia do Estado Novo até o interregno democrático entre as décadas de 40 e 60 e que somente se encerraria com o golpe militar de 1964.

Sob o Estado Novo, as caixas econômicas tiveram sua missão inaugural ampliada. Além de ratificada a garantia incondicional do governo, surgiram uma série de novas atribuições que se encontram ainda presentes em sua feição atual, sendo diretamente identificadas como pilares de sua existência. Tal incorporação de novos papéis e atribuições faz avançar seu processo de institucionalização, posicionando-o na fase inicial do modelo de Tolbert e Zucker (2007), quando tem início, no âmbito organizacional, a geração dos primeiros arranjos estruturais que possibilitam o atendimento das novas responsabilidades. Tais arranjos guardavam grande aproximação com o tipo ideal weberiano em função do próprio modelo administrativo burocrático adotado pelo Estado Novo, e teve na criação do DASP a sua principal inspiração. Para atendimento de seu plano de desenvolvimento do país, o novo regime transformaria a empresa efetivamente num órgão oficial de crédito popular e adotaria, em 1934, um novo regulamento interno (BRASIL, 1934). Esse novo regulamento, aprovado pelo decreto 24.427, criava o Conselho Superior das Caixas Econômicas (COSTA N., 2004, p.67), órgão que, pode-se dizer, deu origem ao processo de unificação das caixas econômicas (que só ocorreria efetivamente nos anos 70). O novo Conselho passou a estabelecer, a partir de um único ponto, as diretrizes para todas as unidades espalhadas pelo país,

repercutindo, no âmbito da organização, o forte modelo centralizador e burocrático, implementado com a Revolução de 30, o que nos remete às considerações de Weber quando trata do arranjo de repartição de poderes de mando e coação em um regime de dominação.

Além disso, o novo regulamento trouxe novidades consideradas fundamentais para o processo de institucionalização, pois incorporou elementos que teriam, a partir de sua edição, profundo impacto na percepção da empresa pela sociedade e pelo país. Primeiro, a criação oficial das carteiras de Hipoteca, Caução de Títulos, Consignações e Contas garantidas; segundo, a instituição da outorga da exploração da Loteria Federal; terceiro, a garantia do monopólio sobre as operações de penhor - que, somado à já estabelecida imagem de aproximação com as classes menos favorecidas, consolidaria definitivamente o mito do banco social, voltado para as classes de baixa renda, que sobrevive até os nossos dias. O novo regulamento também estabeleceu uma medida decisiva para a fixação da marca institucional com que a empresa passaria a ser reconhecida ao “proibir casas de crédito e firmas bancárias de utilizar a denominação ‘Caixa Econômica’, bem como as palavras ‘Econômica’ e ‘Economia’” (BUENO, 2002, p.110-111).

Mas foi ao apagar das luzes da primeira fase da era Vargas que surge o marco inaugural da estruturação do SFN: a criação da SUMOC - Superintendência da Moeda e do Crédito, precursora do Banco Central que conhecemos hoje. Seu surgimento lembra Costa N. (2004, p.21), “reconfigurou o sistema, pois o papel de autoridade monetária passou a ser desempenhado por três instituições: BB, SUMOC e Tesouro Nacional. Esse último era o órgão emissor de papel moeda”. A nova instância reguladora inaugurava para os bancos um novo fator exógeno que passaria a pressionar sua configuração empresarial, constituindo-se numa importante variável ambiental que se desenvolveria em paralelo à evolução histórica das instituições financeiras. A importância da variável ambiente, assim como dimensão normativa/regulatória, está presente nos trabalhos de Fonseca (2003) e Carvalho et al. (2003), discutidos anteriormente.

O período democrático que sucedeu o Estado Novo representou uma breve inversão no movimento cíclico de aproximação e afastamento do Estado na economia. Ao pender para o lado da iniciativa privada, adotou um modelo liberal para condução de sua política econômica que atingiria seu ápice nos anos JK, quando tanto a intervenção estatal quanto os controles governamentais acabaram sendo abandonados em favor da liberdade de mercado. No que concerne às caixas econômicas, Bueno (2002, p.124-125) afirma que praticamente não houve alterações em seu comando superior, no entanto salienta que nos anos do governo Dutra a instituição chegou a todo o Brasil e, em 1946, tendo surgido até mesmo uma sólida proposta para sua unificação, embora não tenha saído do papel. Já no período JK, a empresa teria novamente a oportunidade de se associar a um gesto de grande valor simbólico quando da construção da nova capital do país. Convocada por Juscelino para participação do financiamento direto de diversas obras, também atuou como o banco dos trabalhadores contratados para aquela empreitada, reforçando de maneira significativa a sua imagem de banco popular, chegando a disponibilizar, inclusive, uma agência volante que percorria os canteiros de obra espalhados por toda a cidade.

Em meados da década seguinte, o golpe de estado que interromperia o breve período democrático que substituiu o Estado Novo promoveu novamente uma alternância em relação à presença do Estado na economia. E, em particular, no SFN que, a partir da Lei 4.595, ingressava em sua segunda etapa de estruturação, lançando o arcabouço formal e normativo necessário ao surgimento do campo brasileiro das organizações bancárias.

Regime Militar, 1964-1990. Apoiado num Programa de Ação Econômica - PAEG, o novo governo deu uma verdadeira guinada em direção à ortodoxia, esclarece Santos (2005), buscando enfrentar o surto inflacionário legado pelas administrações anteriores. No que tange ao SFN, coube ao plano “a tarefa de promover, de modo definitivo, a [sua] estruturação ... delimitando a esfera de atuação das diferentes instituições e estabelecendo normas básicas para a supervisão e acompanhamento das operações através do Banco Central do Brasil e

do Conselho Monetário Nacional” (SANTOS, 2005, p.21). Assim, as ações implementadas pelo governo foram a introdução da correção monetária, a criação do Sistema Financeiro da Habitação (com repercussão direta sobre a atuação da Caixa Econômica Federal), a reconfiguração do sistema financeiro nacional, a regulamentação do mercado de capitais, o registro de auditores independentes junto ao Banco Central, a criação do FGTS (que aboliu a estabilidade no emprego) e a regulamentação de empresas de seguros e companhias de capitalização. O SFN se organizou de forma a que cada instituição financeira atuasse no atendimento de uma determinada faixa de operações no mercado, obedecendo a um princípio de especialização, otimizando a tarefa de fiscalização da autoridade monetária. O setor inicia um novo ciclo de expansão com o maior número de agentes públicos em operação no país.

Através do Ato Institucional no. 5 - AI-5, a Caixa Econômica Federal ingressou então na terceira fase de sua existência, que se estenderia até 1990, com a ascensão do modelo neoliberal que prevaleceu até o final do século XX. A partir daquele ato, a empresa sofreria uma profunda reorganização em sua estrutura, sendo unificada sob a forma de uma única empresa pública federal, com amplitude de atuação em todo o território brasileiro. Ela tem, então revalidados os elementos de sua proposta valorativa de criação (vocaçãõ popular e total garantia do Estado) e em sua nova configuração organizacional adota o modelo burocrático pleno, reproduzindo o tipo ideal weberiano em toda a sua extensão, destacando-se a profissionalização de seu corpo gerencial, substituição do regime estatutário pela CLT e instituição de concurso público. Tal reorganização possibilitaria também nova ampliação de seus papéis e responsabilidades e, ainda, um avanço em direção à busca de um status mais permanente para sua forma de atuação, característica destacada na segunda etapa do modelo de Tolbert e Zucker (2007), relativo ao processo de institucionalização.

Paralelamente, o país observa a inauguração de um novo ciclo de presença estatal na economia e no setor financeiro, empenhado em implementar uma profunda política desenvolvimentista que atribui à Caixa Econômica Federal atuação estratégica, sobretudo no financiamento habitacional para classes de baixa

renda (sendo ela o principal agente do recém criado Sistema Financeiro da Habitação - SFH). A empresa também é chamada a operar e gerir uma série de fundos e programas governamentais estratégicos: o Crédito Educativo (programa de financiamento estudantil); o PIS, Programa de Integração Social, responsável pela distribuição de abonos à população de baixa renda; e o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS, que trouxeram uma nova dimensão institucional para a organização. Adicionalmente, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS também estabeleceu um vínculo direto entre a empresa e todos os trabalhadores formais do país. A gestão daquele Fundo ampliou a exposição da empresa junto à sociedade brasileira e possibilitou, dessa forma, a oportunidade de novas iniciativas de cunho institucionalizante, pois sua administração incorporaria uma série de ritos e procedimentos a serem seguidos durante toda a vida profissional dos trabalhadores do país. Nos últimos anos do regime militar, a empresa atuou também na intermediação da comercialização de ouro dos garimpos. Merece destaque sua atuação em Serra Pelada, outro momento revestido de enorme repercussão junto à sociedade devido ao simbolismo emancipatório que o fenômeno social representou junto ao imaginário popular das classes mais pobres.

No final desse período que se estendeu até o início dos anos 90, com a derrocada do regime autoritário, observa-se um refluxo na presença estatal na economia e, por conseguinte, no setor financeiro. Inaugura-se uma era de sucessivas reformas econômicas de teor heterodoxo e liberalizante, ocasionando uma guinada para a desregulamentação e privatização do setor, que culminou com a edição do Plano Real.

Modernidade, 1990-2003. O Plano Real, além de estabelecer um novo padrão monetário para o país, lançou as bases para a terceira e mais significativa estruturação do SFN, fornecendo as feições atuais do campo brasileiro das organizações bancárias. O período desencadeou fortes pressões de cunho isomórfico, adotando a concepção de DiMaggio e Powell (2005), sobre os seus integrantes, às quais a Caixa Econômica Federal se viu obrigada a se adaptar como estratégia extrema de sobrevivência e que por vários momentos se viu ameaçada,

conforme relatos em entrevistas. Tal estratégia também reconhece explicação no estudo de Gault e Lepore (2009) desenvolvido no referencial. A empresa modificou radicalmente sua organização administrativa, enquanto diversos outros agentes financeiros públicos eram extintos ou privatizados. Sua organização interna afastou-se do modelo burocrático weberiano e inspira-se num projeto estadunidense de reengenharia de processos (BUENO, 2002). Além disso, uma reestruturação patrimonial sem precedentes em sua história, financiada por recursos do Tesouro Nacional, é engendrada como forma de assegurar sua solvência e reafirmar seu principal valor constitutivo: a da solidez e segurança sem limites.

Também neste período o SFN atingiu seu estágio de maior maturidade e, com a adoção de um conjunto de regras prudenciais, alinhadas ao Acordo de Basiléia, preparava-se para uma nova fase de estabilidade em sua existência, que somente se veria ameaçada com a crise financeira internacional de 2007. O campo brasileiro das organizações bancárias, por seu turno, ingressa em seu terceiro estágio de formação, consolidando-se definitivamente como campo organizacional bem estabelecido e configurado, alcançando sua fase final.

Atualidade, 2003-2010. Com o esgotamento do modelo neoliberal que culminaria com a crise financeira internacional desencadeada a partir dos Estados Unidos, em 2007, o país se viu submetido a um verdadeiro teste de consistência de seus fundamentos econômicos. O SFN e o campo das organizações bancárias mostraram-se vigorosos o suficiente para suportar a transição por um dos mais turbulentos períodos da economia mundial desde a crise de 1929. Os episódios reabriram a discussão em torno da presença do Estado na economia e, sobretudo, no sistema financeiro, reacendendo uma polêmica que a rigor jamais esteve totalmente superada desde as formulações teóricas de Keynes, a partir da década de 30.

Os primeiros anos do século XXI marcaram o início da fase atual do processo de institucionalização da Caixa Econômica Federal. Exigindo uma atuação diferenciada dos agentes públicos para superação do déficit social imposto pelo antigo modelo, o governo instalado no país a partir de 2003 teve na Caixa

Econômica Federal talvez seu maior aliado no setor financeiro para operacionalização de políticas públicas e seu nome e sua marca estiveram diretamente ligados ao maior programa social do novo governo: o Bolsa Família (MARQUES e MENDES, 2006). Convocada para um grande esforço de bancarização e inclusão social, a empresa experimentou outra fase de infusão de valores associados tanto à sua natureza pública quanto à sua vocação popular. Para desempenho de novas atribuições associadas a este novo projeto de governo, passou novamente por uma reorganização interna que a reaproximou do modelo burocrático de administração, possibilitou o aumento dos quadros próprios e permitiu a adoção de um novo estatuto de funcionamento.

Na condição de um dos maiores parceiros para a operacionalização de políticas públicas assistiu também, como corolário de seu processo de institucionalização, diretamente associado à terceira fase do modelo de Tolbert e Zucker (2007), à sua convocação para atuar como instância institucional capaz de auxiliar na reversão dos efeitos da crise internacional de 2008. Posicionou-se, desta forma, como um dos principais agentes públicos na aplicação de políticas anticíclicas, a partir de 2007, assumindo papel de destaque no campo das organizações bancárias frente ao refluxo do crédito decorrente da instabilidade financeira internacional, atuação reconhecida inclusive pelos demais participantes do próprio segmento bancário.

QUADRO RESUMO

	Império e República Velha	Estado Novo e Democracia	Regime militar	Modernidade	Atualidade
	1860 - 1929	1929 - 1964	1964 - 1990	1990-2003	2003 - 2010
Economia	Liberalismo Baixa presença do Estado na economia	Grande presença do Estado na economia seguida de maior abertura para iniciativa privada e capital estrangeiro	Grande presença do Estado na economia; crise do petróleo; inflação	Maior abertura para iniciativa privada e capital estrangeiro;	Maior presença da iniciativa privada na economia, mantida abertura para capital estrangeiro
Sistema Financeiro	Inexistência de um sistema financeiro estruturado	FMI e Banco Mundial SUMOC/ BB Autoridades SFN BNDES	Banco Central SFH/BNH FGTS	Plano Real PROER/PROES Regras prudenciais Basileia	Crise financeira Presença e atuação autoridade Reguladora
Campo das Organizações Bancárias	Surgimento primeiras casas bancárias Fundação BB e Caixa Econômica Federal Primeiro estágio formação campo organizacional	Ampliação das casas bancárias, caixas econômicas e bancos estaduais Segundo estágio formação campo organizacional	Reforma bancária Correção monetária Início terceiro estágio formação campo organizacional	Planos econômicos privatizações Campo Organizacional sob influência formal-regulativa	Fusões e aquisições Maior atuação bancos públicos Campo organizacional consolidado
Caixa Econômica Federal	Fundação; Unidades independentes; Atuação restrita à formação de poupança e empréstimos sob penhor; Banco dos pobres; Garantia governo Imperial.	Unidades independentes; Conselho Superior das Caixas Econômicas Novas atribuições Hipotecas, Monopólio Loterias e Penhor Banco Social	Unificação Empresa pública federal BNH, Gestão de Fundos e Programas FAS/FGTS Depósitos Judiciais ----- Incorporação BNH Centralização FGTS	Congelamento Depósitos ----- PROES ----- PRC Modernização agências ----- Plano de Reestruturação Patrimonial	Ampliação Correspondentes Bancários Bancarização e inclusão social Principal parceiro operacionalização políticas públicas Bolsa Família Caixa-Par e BI Agente de políticas anticíclicas
Processo de Institucionalização	Infusão de valores; Organização burocrática parcial	Reforço de valores; Organização burocrática Primeira fase modelo Tolbert e Zucker	Consolidação valores segurança e solidez; Organização burocrática plena	Reengenharia de processos ----- Segunda fase modelo Tolbert e Zucker	Resgate e reinfusão de valores Recrudescimento burocracia Ampliação quadro pessoal Última fase modelo Tolbert e Zucker

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se analisar a presença do Estado no setor financeiro brasileiro, a partir do estudo da atuação da Caixa Econômica Federal como um de seus agentes. Para tanto, tomou por referência as teorias organizacionais, em especial a corrente do institucionalismo, e os fundamentos da administração burocrática. Partiu-se do pressuposto que o desenvolvimento e a forma de organização do agente estatal estudado não foram ditados apenas pela sua natureza pública, mas também por um conjunto de elementos e características decorrentes de um processo de institucionalização, determinante para suas condições de sobrevivência; ampliação de seus papéis e responsabilidades; e sua conformação organizacional. Foram discutidos elementos teóricos e práticos que explicam a combinação de componentes estruturais e simbólicos que, aliados a circunstâncias históricas, culminaram na institucionalização da Caixa Econômica Federal. A pesquisa desenvolveu uma análise qualitativa, evidenciando elementos e informações explicativas para sua transformação, ao longo de um período de quase 150 anos de existência, como um dos maiores parceiros do governo na operacionalização de políticas públicas.

Para desenvolvimento de sua análise, a pesquisa procurou confrontar a evolução da empresa com o contexto histórico por ela vivenciado, principalmente em suas dimensões política e econômica. Além disso, analisou também sua inserção no campo organizacional onde atuou, necessitando, para tanto, apresentar e descrever a própria formação do sistema financeiro brasileiro e, em especial, do campo das organizações bancárias. Nesse esforço, evidenciou os elementos institucionalizantes que orientaram sua organização e a ampliação de seus papéis e responsabilidades e, ao mesmo tempo, determinaram a sua forma de interação tanto com os demais participantes de seu campo organizacional quanto com a própria sociedade brasileira.

A apresentação e a descrição do processo de formação e estruturação do SFN possibilitaram a caracterização do ambiente no qual ocorreu a consolidação do campo das organizações bancárias no país. As principais etapas de sua formação

foram delimitadas por três períodos bem distintos: aquele que antecede a reforma bancária de 1964; aquele que se segue a esta até a edição do Plano Real, em 1994; e, finalmente, o que se estende deste último até os dias atuais. Estas três etapas correspondem, respectivamente, aos estágios de pré-formação, emergência/expansão e institucionalização do campo organizacional bancário. Nesta discussão, foram apresentados os atores e circunstâncias que exerceram maior influência em todo o processo, bem como sua repercussão sobre o surgimento, desenvolvimento, transformação e institucionalização da Caixa Econômica Federal.

O processo de institucionalização da Caixa Econômica Federal e suas repercussões sobre a organização e transformação de seus papéis e atribuições foram analisados, principalmente, com suporte das contribuições de Selznick (1971, 1996), Tolbert e Zucker (2007), dentre outros. Tal processo foi estruturado em cinco etapas. Na primeira delas, 1860 a 1929, registra-se o surgimento da empresa e formulação da proposta valorativa de sua criação. Administrativamente, ela é estruturada sob inspiração burocrática sem, contudo, apresentar uma integral reprodução do tipo ideal weberiano. Em sua segunda etapa, 1929 e 1964, a empresa já goza de prestígio e reconhecimento público, sendo inequivocamente identificada como agente público estratégico. Sua missão inaugural é reforçada e ampliada, sendo que a incorporação de novos papéis e atribuições faz avançar o seu processo de institucionalização, posicionando-o na fase inicial do modelo de Tolbert e Zucker (2007). Entre 1964 e 1990, a empresa sofre profunda reorganização estrutural, sendo unificada sob a forma de empresa federal, com amplitude de atuação em todo o território brasileiro. Nesse período, ela vê revalidados os elementos de sua proposta valorativa de criação, em sua nova configuração organizacional, que reproduz em grande parte o modelo burocrático weberiano, inclusive com a profissionalização e encarecimento de cargos, e sofre nova ampliação em seus papéis e responsabilidades. A empresa passa a desempenhar uma atuação estratégica no financiamento habitacional para classes de baixa renda, sustentação de políticas públicas e sua caracterização como banco popular. No final desse período, com a derrocada do regime autoritário, o país

observa um refluxo na presença estatal na economia e, por conseguinte, no setor financeiro. Inaugura-se uma era de sucessivas reformas econômicas de teor heterodoxo e liberalizante, ocasionando uma guinada para a desregulamentação e privatização do setor. O novo modelo força a Caixa Econômica Federal a se submeter a uma nova estratégia de sobrevivência, ingressando na quarta etapa de seu desenvolvimento empresarial. A empresa modifica radicalmente sua organização administrativa, enquanto diversos outros agentes financeiros públicos são extintos ou privatizados. Uma reestruturação patrimonial financiada por recursos do Tesouro Nacional é engendrada como forma de assegurar sua solvência. Finalmente, na etapa mais recente de sua existência, 2003-2010, a empresa encontra-se na fase mais atual de seu processo de institucionalização. Resgatados seus principais valores como agente público e banco popular, é convocada para um amplo esforço de bancarização e inclusão social desencadeado pelo governo federal. Na condição de um dos maiores parceiros para a operacionalização de políticas públicas assiste, como corolário de seu processo de institucionalização, à sua convocação para atuar como instância institucional capaz de auxiliar na reversão dos efeitos da crise financeira internacional de 2007, assumindo papel de destaque na aplicação de políticas anticíclicas do governo. Com isso, a organização vê renovados os valores e o simbolismo que permearam toda a sua existência, bem como o avanço lento, porém inexorável, do processo que culminou na sedimentação de sua presença, e, por conseguinte, do próprio Estado, no setor financeiro nacional.

REFERÊNCIAS

- BERGER, P. e LUCKMANN, T. **The Social Construction of Reality**. Harmondsworth: Penguin, 1967.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O caráter cíclico da intervenção estatal. **Revista de Economia Política**, v.3, n.9, julho-setembro, 1989.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Dominação financeira e sua crise no quadro do capitalismo do conhecimento e do Estado Democrático Social. **Estud. Av.**, São Paulo, v. 22, n. 64, 2008.
- BUENO, E. Caixa: **Uma história brasileira**. São Paulo: Buenas Idéias : Metal Livros, 2002.
- CARVALHO, C. A. P.; VIEIRA, M. M. F.; LOPES, F. D. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. In: CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão (Orgs.). **Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional**. Recife: Editora UFPE, 2003.
- CLEGG, S. R. **As organizações modernas**. Oeiras, Portugal. Celta Editora, 1998.
- COSTA N., Y. C. da. **Bancos oficiais no Brasil: origem e aspectos do seu desenvolvimento**. In: Banco Central do Brasil. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.bacen.gov.br/html/public/BancosEstaduais/livros_bancos_oficiais.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2010.
- DIMAGGIO, P.J., POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, v.45, n.2, p.74-89, 2005.
- DULCI, O. S.; Economia e política na crise global. **Estud. Av.**, São Paulo, v. 23, n. 65, 2009 .
- EVANS, Peter (2004a): Developmental Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentialso Deliberation, **Studies in Comparative International Development** 38 (Invierno), 30-52.
- FACHIN, R. C.; MENDONÇA, J. C. de. Selznick: uma visão da vida e da obra dos percursos da perspectiva institucional na teoria organizacional. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (Orgs.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2003.
- FAUSTO, B. **História do Brasil**. Editora da Universidade de São Paulo: Fundação do Desenvolvimento da Educação. São Paulo, 1995.

FONSECA, V. S. da. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (Orgs.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2003.

GAULT, David Arellano e LEPORE, Walter. Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico: límites y restricciones de la literatura contemporánea. **Gestión y Política Pública**. V.XVIII, n. 2 . II semestre de 2009, p. 253-305.

HAJJ, Z. S. **Evolução e desempenho dos bancos durante o Plano Real**. Originalmente apresentada como tese de doutorado, FEA, São Paulo, SP. Universidade de São Paulo, 2005.

HELAL, D. H.; NEVES, J. A. B. Burocracia e Inserção Social: uma proposta para entender a gestão das organizações públicas no Brasil. In: **V Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD**. Belo Horizonte, 2008.

HOFF, Karla, y STIGLITZ, Joseph. Modern Economic Theory and Development, In: G. MEIER y J. STIGLITZ (editores): **Frontiers of Development Economics**, p. 389-460, New York, Oxford University Press, 2001.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GONÇALVES, S. A. Nota Técnica: A Teoria Institucional. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Orgs.); CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; Fischer, Tânia (Orgs.). **Handbook de Estudos Organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2007.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GUARIDO FILHO, E.R.; NASCIMENTO, M. R. do; OLIVEIRA, P.T. Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A., (Orgs.). **Organizações e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v.26, n. 1, Mar. 2006 .

PERROW, C. **Complex Organizations: A Critical Essay**. Nova Iorque: Random House, 1986.

PORTES, Alejandro. **Instituciones y Desarrollo: Una Revisión Conceptual**. *Desarrollo Económico*, Vol. 46, No. 184 (Jan. - Mar., 2007), pp. 475-503. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/30037123>. Acesso em 26/05/2011; 12:54.

ROSSONI, Luciano; MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. Institucionalismo Organizacional e Práticas de Governança Corporativa. **RAC**, Curitiba, Edição Especial, 2010, art. 7, p. 173-198.

SANTOS, T.B.S.; **Desenvolvimento Financeiro e Crescimento Econômico: a modernização do Sistema Financeiro Brasileiro**. Originalmente apresentada como tese de doutorado ao Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo, SP. Universidade de São Paulo, 2005.

SAWAYA, R. R. **Crise: um problema conjuntural ou da lógica da acumulação mundial?** . Estud. av., São Paulo, v. 23, n. 66, 2009 .

SCOTT, W. Richard. The adolescence of institutional theory. **Administrative Science Quarterly**, v. 32, n. 4, p.493-511, 1987.

SELZNICK, P. **Liderança na Administração: uma interpretação sociológica**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971.

SELZNICK, Philip. Institutionalism 'old' and 'new'. **Administrative Science Quarterly**. v. 41, n. 2, p. 270-277, 1996.

SILVA, A. C. L. da. **O programa de Racionalização e Competitividade da Caixa Econômica Federal: invenção ou inovação?** Originalmente apresentado como dissertação de mestrado, Escola Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ. Fundação Getúlio Vargas, 2004.

STAKE, Robert E. Qualitative Case Studies. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Eds). **The Sage handbook of qualitative research** (3rd ed.), pp. 443-466. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Ltd, 2005.

TOLBERT, P.S.; ZUCKER, L. G. A Institucionalização da Teoria Institucional. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Orgs.); CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; Fischer, Tânia (Orgs.); **Handbook de Estudos Organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2007.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Coleta de Dados no Campo**. São Paulo: Atlas, 2009.

VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. Sobre organizações, instituições e poder. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (Orgs.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2003.

VIEIRA, Marcelo Milano F.; CARVALHO, Cristina Amélia; SILVA, Rosimeri Carvalho da. The Process of Historic Evolution of Organizational Fields: Na Analysis of Museums and Theatres in Southern and Northeastern Brazil. **International Journal of Arts Management**. Vol. 11, No. 2. 2009.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2003.

_____. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.