

Estratégia & Negócios

ISSN 1984-3372

<http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/>

ESTADO E PLANEJAMENTO: O PLANO DE METAS DO GOVERNO DE SANTA CATARINA (1961 – 1970) – PLAMEG I E II – ENQUANTO INSTRUMENTO DE POLÍTICA DESENVOLVIMENTISTA

STATE AND PLANNING: ‘PLAMEG I’ AND ‘PLAMEG II’ AS INSTRUMENTS TO IMPROVE THE DEVELOPMENT IN STATE OF SANTA CATARINA (BRAZIL) DURING THE YEARS 1961 AND 1970.

Caio Lauth Gualberto

Universidade Federal de Santa Catarina

E-mail: caiolauth@hotmail.com

Silvio Antonio Ferraz Cario

Universidade Federal de Santa Catarina

E-mail: fecario@yahoo.com.br

Taisa Dias

Universidade Federal de Santa Catarina

E-mail: taisa.adm@hotmail.com

Recebido em 20/09/2012. Aprovado em 19/10/2012. Disponibilizado em 04/03/2013.

Avaliado pelo Sistema *double blind review*

R. eletr. estrat. neg., Florianópolis, v.5, n.3, p. 199-232, set./dez. 2012

<http://portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/index>



©Copyright 2008 UNISUL-PPGA/Estratégia e Negócios. Todos os direitos reservados. Permitida citação parcial, desde que identificada a fonte. Proibida a reprodução total. Em caso de dúvidas, consulte o editor: ademar.unisul@gmail.com; (48) 3229-193

R. eletr. estrat. neg., Florianópolis, v.3, n.3, p. 199-232, set./dez. 2012



RESUMO

Este texto refere-se a uma pesquisa predominantemente qualitativa, fruto de um estudo exploratório-descritivo acerca das experiências de planejamento econômico realizadas pelo governo estadual em Santa Catarina, elaboradas durante o período compreendido entre 1961 e 1970, durante as gestões de Celso Ramos e Ivo Silveira e que ficaram conhecidas como Plano de Metas do Governo - PLAMEG I e II. Com o propósito de superar pontos de estrangulamentos que limitavam a expansão do setor produtivo, o governo estadual investiu nas áreas de educação, transporte, energia, sistema de crédito e agricultura e os resultados alcançados nesse decênio se refletiram na expansão no número de salas de aulas, ginásios de esporte, qualificação de professores, tempo de estudo de alunos, implantação e reformas de rodovias, expansão da oferta de energia, criação de sistema de crédito estadual, aumento da oferta agrícola, integração de produtores rurais, entre outros. Os dados coletados revelam que ao fim desse período, Santa Catarina pode contar com melhores condições infraestruturais para participar do movimento de crescimento da economia nacional. Em consequência disso, os resultados da pesquisa de maneira geral apontam que os ideais defendidos pela corrente desenvolvimentista, ou seja, aquela que entende que o Estado é o agente responsável pela garantia da criação das condições favoráveis à expansão das atividades produtivas e, conseqüentemente, pelo avanço em relação aos indicadores de desenvolvimento, ficam fortalecidos.

Palavras-chave: PLAMEG. Planejamento. Estado.

1 INTRODUÇÃO

No curso do desenvolvimento da economia capitalista, o Estado desempenha papel importante como auxiliar no processo de criação de riquezas e na construção de condições sociais. Dentre suas funções, encontra-se a de realizar planejamento de suas ações, se posicionando como instância preocupada com a continuidade do desenvolvimento no tempo. Em particular, nas economias periféricas em desenvolvimento, o Estado estende

suas funções traçando dentro de seus planos, investimentos em áreas não somente sociais, mas também infraestruturais e até produtivas. No Brasil, a dependência do desenvolvimento capitalista do Estado levou este a elaborar seguidos planos definindo áreas, instrumentos, recursos e metas visando auxiliar na expansão da acumulação privada. Historicamente seguiram vários planos, podendo ser citados o Plano Salte de Dutra, Plano de Metas de Juscelino, o II PND de Geisel, entre outros. A execução desses planos contribuiu fortemente para o país queimar etapas de desenvolvimento, dado o caráter tardio em que as forças produtivas capitalistas começaram a se desenvolver internamente.

Nesta linha, governos estaduais procuram criar planos de desenvolvimento com propósitos de criar melhores condições de desenvolvimento em nível regional. Em Santa Catarina, o Plano de Metas do Governo (PLAMEG) foi criado em 1961 no governo de Celso Ramos. Seus objetivos foram resultantes do Seminário Socioeconômico promovido pela Federação das Indústrias de Santa Catarina (FIESC) com a colaboração da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), em que se elaborou um diagnóstico da realidade, envolvendo a participação de técnicos da FIESC e representantes das regiões do Estado. Para tanto, foram realizadas diversas reuniões nas diversas cidades do Estado que apresentavam seus problemas e sugeriam as melhorias necessárias. A partir disso, identificaram-se as deficiências e criaram-se as propostas para as melhorias no Estado como um todo, que foram concluídas depois de discussões coletivas. Em pauta estavam escritas as necessidades de investimentos em energia, educação, transporte, sistema de crédito e sistema produtivo, dentre outros. O governo de Ivo Silveira (1966 – 1970), que sucedeu o governador Celso Ramos, criou o PLAMEG II enquanto continuação ajustada do primeiro e em definição de outras prioridades econômicas e sociais.

Os resultados alcançados com o PLAMEG I e II são, de maneira geral, considerados positivos, não somente pela superação dos pontos de estrangulamentos existentes para expansão econômica estadual, como em função da criação de condições para Santa Catarina vincular sua economia ao padrão de desenvolvimento nacional.

O problema que motivou a presente pesquisa refere-se, assim, à relação entre Estado e a função do planejamento para o desenvolvimento. Nesses termos, esta pesquisa

exploratório-descritiva teve seu método delineado de maneira a responder a seguinte pergunta: os resultados alcançados pelo PLAMEG para o desenvolvimento de Santa Catarina confirmam a importância da relação entre o papel do Estado e a função planejamento? Analisar e avaliar o Plano de Metas do Governo de Santa Catarina com o intuito de contribuir com estudos sobre o planejamento público estadual para o desenvolvimento econômico foi o objetivo geral do trabalho. Os objetivos específicos a serem atendidos foram: i) discutir elementos teóricos e analíticos que realçam a importância do planejamento do Estado como condição para promoção do desenvolvimento econômico; ii) descrever de forma sintética as técnicas para elaboração do planejamento; iii) descrever e analisar o conteúdo dos planos de desenvolvimento nacional até o final dos anos 70 no Brasil; e iv) caracterizar e analisar especificamente o PLAMEG I e II, no período de 1961 até 1970, enquanto planos de governo estadual.

Diante disso, o texto está estruturado em seis seções. Nesta introdução se discute a problemática e se apresentam os objetivos de forma a justificar esta produção. Na segunda seção se discutem os elementos teóricos e analíticos sobre o papel e as funções do Estado no desenvolvimento, destacando sua relação com a função planejamento. A terceira seção trata dos procedimentos metodológicos adotados para a realização do trabalho de pesquisa. Na quarta seção estão analisadas as diretrizes e os resultados dos PLAMEG I e II; e na quinta seção são apontados alguns elementos importantes da relação deste plano com os planos nacionais de desenvolvimento. Por fim, na sexta seção estão colocadas algumas considerações em relação à resposta da pergunta que guiou a pesquisa, sendo esta seguida das referências que se constituíram do suporte teórico-metodológico ao trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO: ESTADO E SUAS FUNÇÕES NO DESENVOLVIMENTO DE UMA SOCIEDADE

No contexto do desenvolvimento da sociedade, duas correntes principais – liberal e desenvolvimentista – se opõem pelas funções que atribuem ao Estado. Tais correntes expressam-se em distintas orientações que interferem nas ações do Estado, dando

menor ou maior conteúdo. Elas se diferenciam por meio dos instrumentos de política econômica ditados sobre a estrutura econômica, como observa Ianni (1989, p. 212): “A política econômica estatal, em particular, destina-se a realizar modificações reais no sistema econômico nacional, incentivando, fazendo diferenciar ou corrigindo as tendências gerais ou particulares do sistema”.

As concepções liberais sobre as funções do Estado e sua forma de atuação partem do princípio de que o mercado, mesmo sujeito a falhas, constitui o garantidor da eficiência e ponto de equilíbrio das realizações da atividade econômica. Para tanto, o Estado desempenha funções discretas figurando como instância estabelecadora das regras do jogo e com intervenções, quando existem, pontuais e ocasionais, visando o melhor funcionamento do mercado. Nesse contexto, afirma Dathein (1990, p. 52): “o Estado ideal é o estado mínimo, garantidor apenas da segurança, das leis, da propriedade privada e dos bens públicos, sendo produto de contratos voluntários entre indivíduos livres. A concorrência seria o mecanismo de coordenação eficiente e não violador da liberdade”.

Em outro campo, encontra-se a corrente desenvolvimentista com visão contrária à concepção de que o mercado possui capacidade de, por si só, promover uma acumulação regular e de impedir constantes flutuações e crises econômicas. Segundo Ianni (1989, p. 220), essa corrente desenvolvimentista “(...) põe, aberta e deliberadamente, o Estado no centro das decisões fundamentais para a economia [e assume] a liderança na formulação da política econômica de industrialização”. Por se constituir em instituição que confluem o poder político e o poder econômico da sociedade e ser portador de instrumentos estimuladores e restritivos à expansão econômica, torna o Estado uma instituição imprescindível no desenvolvimento das forças produtivas.

Na perspectiva desenvolvimentista, o Estado, para Chang (1999; 2002) assume funções básicas relevantes. A primeira relaciona-se à formulação de um projeto de longo prazo com responsabilidade de saber quais os objetivos econômicos da sociedade. A segunda função refere-se à coordenação das mudanças estruturais características do desenvolvimento, cujas alternativas econômicas devem ser analisadas, aprimoradas e ajustadas em função dos objetivos dos processos iniciados. A terceira função diz respeito à

construção de instituições garantidoras dos projetos segundo as características estruturais de cada país. A quarta e última função relaciona-se à administração das contradições inerentes aos processos de transformação, dada a resistência e a reação de parte da sociedade às mudanças.

Bresser-Pereira (1996), por sua vez, aponta que o Estado assume diferentes papéis desempenhados em distintos momentos da história. Para tanto, resume em três as formas de intervenção que se apresentaram de forma evolutiva. O Estado Planejador, primeira, tem a função de substituir o mercado na coordenação da economia. O Estado Desenvolvimentista, segunda, constitui o agente promotor da acumulação de capital e do desenvolvimento tecnológico. Enquanto, o Estado Coordenador e do Bem Estar, terceira, age como: i) *policymaker* macroeconômico, promotor do bem-estar social; ii) regulador, em um nível microeconômico, das empresas e do meio ambiente; iii) provedor de estímulos fiscais para o desenvolvimento tecnológico de modo a garantir a competitividade externa; e iv) agente de negociação no nível internacional, buscando fazer valer os interesses de sua nação.

Em particular, no exercício da função de Estado voltada ao acúmulo de capital, Ianni (1989) aponta alguns objetivos que permeiam tal atributo, a saber: auxiliar na conversão do excedente econômico em capital; estimular o capital de origem externa; aumentar a poupança para capacitar as inversões; gerar a estabilização do salário real; estimular e disciplinar os investimentos; controlar e selecionar os recursos cambiais; conceder favores monetários e creditícios; estabelecer programas de desenvolvimento regional; praticar política protecionista; entre outros. O Estado torna-se um instrumento auxiliar da acumulação capitalista e em última instância, de promovedor do seu desenvolvimento.

Em momentos históricos determinados, sobretudo na construção de economias periféricas em desenvolvimento, o Estado, por meio de seus gastos e investimentos, coordenou o ritmo e os rumos da economia. Criou aparelhos e instrumentos e estimulou e controlou o ímpeto da acumulação capitalista. Além disso, regulou as relações sociais e absorveu seus interesses. Transformou-se numa arena administrando os conflitos.

Manifestou-se como Executivo centralizador e com aparelho burocrático-administrativo composto de uma estrutura sofisticada de funcionários (DRAIBE,1985, p. 20).

Na compreensão de Bresser-Pereira (1981), o Estado é criado para legitimar o poder da classe dominante emergente, formalizando a divisão de uma sociedade que antes era única e posteriormente passou a produzir excedentes econômicos que geraram outras classes, e cuja manutenção da apropriação só seria aceitável pelas demais classes mediante meios coercitivos e legitimados ou, do contrário, a luta de classes seria uma constante nesse mesmo Estado. Nessa perspectiva, os autores distinguem também povo (população participante de um país), sociedade civil (classes e grupos sociais que dispõe de poder político) e o Estado. Este, por sua vez, firma-se como “(...) organização burocrática constituída por uma elite política representante do bloco histórico que detém o poder político (...)” (1981, p. 42). A partir dessa organização burocrática, estabelecem-se regras, leis, normas, procedimentos e instrumentos voltados à utilização do capital, da força de trabalho, da tecnologia e da divisão social do trabalho como forças produtivas principais promovedoras da expansão, quantitativa e qualitativa, do sistema econômico (IANNI, 1989).

No curso do desenvolvimento, a intervenção do Estado na vida econômica é ampliada por meio de bases cada vez mais técnicas. Os instrumentos de política econômica se voltam para a melhoria do padrão de vida da população, bem como em estímulo à iniciativa privada, sem que suas atividades sejam totalmente reguladas e prescritas pelo Estado. Nesse particular, Bresser-Pereira (1998, p. 27) afirma:

(...) a programação do desenvolvimento econômico se vem procedendo de modo a que o Estado, ao levar avante a tarefa de adaptar o sistema de preços à consecução do objetivo da melhoria do padrão de vida da comunidade, exerça sua influência seja pela ação empresarial direta, seja pela ação sobre os preços, a formação de capital, a escala de produção e as expectativas, usando dos instrumentos de que dispõem tais como fiscais, tarifários, monetários, creditícios, financeiros e gerenciais, ao criar o ambiente propício à evolução e desenvolvimento da iniciativa privada, capacitando-a a atingir certas metas ou objetivos de produção, sem que sua atividade seja especificamente regulada ou de antemão prescrita pelo Estado.

Nesta perspectiva, segundo Ianni (1989), as ações do Estado seguem princípios norteadores para a ocorrência de sua intervenção. O primeiro princípio mostra que as

principais atividades dos setores de produção são complementares entre si. Logo, a política de desenvolvimento econômico é um processo complexo que não depende apenas das orientações, ritmos e volumes das poupanças e investimentos, mas também dos efeitos multiplicadores das intervenções. O segundo princípio revela os processos econômicos não são autorregulados, pois não são capazes de, por si só, produzir o equilíbrio do sistema, assim, as distorções estruturais ou conjunturais precisam ser corrigidas pela atuação do poder público. Por último, o terceiro princípio, destina-se a disciplinar as convergências essenciais aos movimentos do capital – concentração e centralização – conciliando a evolução desses processos com a recorrente complementariedade dos setores econômicos.

Particular destaque dentre as ações derivadas do Estado encontra-se o planejamento. Este deve planejar o futuro da nação objetivando garantir continuidade ao desenvolvimento. Para Boyer (1992), o mercado é limitado em seu planejamento futuro, cabendo ao Estado, enquanto planejador e promotor de uma vontade social, utilizar a intervenção pública para planejar o futuro. Para tanto, o Estado tem que ter capacidade de intervenção, pois pressões cobrando medidas e atitudes do Estado em curto prazo são fortes e frequentes, e por vezes inviabilizam planos de desenvolvimento. Não sem razão que Evans (1996, p. 559) alerta a este respeito: “(...) *el aumento de la capacidad del Estado sigue siendo un requisito de cualquier política económica eficaz, incluido el ajuste estructural sostenido*”.

Por sua vez, o Estado está em constante transformação da qual passa a interagir de formas diferentes ao longo do tempo com a sociedade e o mercado. Frente a isso, destacam-se processos básicos para uma reforma do Estado que surgiram a partir da década de 80 do século passado, tais como: a) a delimitação das funções estatal como a produtiva; b) a limitação da interferência do Estado ao efetivamente necessário por meio de programas de desregulação e da promoção da capacidade de competição; c) o aumento da capacidade das decisões do governo através do ajuste fiscal e da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial; e d) o aumento da governabilidade por meio da existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Seguem-se outras transformações hodiernas das ações do Estado, dentre estas a adoção de medidas voltadas a provocar melhoria nas condições de oferta – Estado Schumpeterino –, em lugar da função promovedora das condições de demanda – Estado Keynesiano. O novo Estado – Schumpeteriano – volta-se à promoção da capacidade de inovação das empresas e sua transmissão para as demais cadeias produtivas e com isso aumentar o poder competitivo em mercados de grande concorrência. Em busca dos processos inovativos, passa-se a imperar maior ligação de interesses entre o Estado e suas políticas e a iniciativa privada em dinâmica acumulativa. Arienti (2003, p. 105) observa que “Para cumprir este novo papel há necessidade de formulação e implementação de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico.” Para tal ocorrência, o Estado deve estimular a criação de novas instâncias institucionais, dentre as quais sistemas nacionais, regionais e setoriais de inovação que estimulem parcerias públicas e privadas em favor do desenvolvimento inovativo.

Em complemento aos novos atributos desempenhados pelo Estado, Jessop (1993; 1994) observa a existência de três tendências de deslocamento e de divisão do poder estatal: i) deslocamento do poder “para cima” do Estado nacional para organizações internacionais e intergovernamentais. Os comandos passam para as organizações multilaterais que ordenam a dinâmica da economia mundial, tais como: FMI, BIRD, Grupo dos Sete, instituições intragovernamentais etc.; ii) deslocamento de poder “para baixo” do Estado central para as esferas regionais e locais. As políticas de competitividade adotadas constroem vantagens comparativas regionais aliadas à formação de *clusters* e ao desenvolvimento de inovações tecnológicas locais; e, iii) deslocamento de poder do Estado “para fora” envolvendo a formação de redes horizontais de poder (internacional, regional e entre governos e organizações da sociedade civil). Os países passam a ter mais espaço para opinarem e defenderem suas posições, dentre os quais no Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul), Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e Comunidade Econômica Europeia (CEE).

Considerando o exposto, Iglesias (2006), com propriedade, resume os atributos do novo Estado contemporâneo, até aqui tratados: um Estado deve ser capaz de viabilizar a

eficiência do mercado; deve ser impulsor da capacidade produtiva; deve diminuir as desigualdades sociais; ter um novo relacionamento com a empresa privada; amparar a sociedade civil; formular políticas de inserção internacional; incentivar a inovação tecnológica; interagir com políticas de âmbito internacional; procurar desenvolver a capacidade de analisar as grandes tendências econômicas, sociais e políticas no âmbito nacional e internacional; e deve promover os grandes consensos nacionais.

Nos termos conferidos, a presença do Estado na promoção das condições do desenvolvimento de uma sociedade é inquestionável. Pode-se dimensionar o grau – menor ou maior – de como a ação estatal ocorre. Com essa compreensão, não há economias, seja no passado, seja no presente, em que o Estado se abstenha em promover o desenvolvimento, guardadas as peculiaridades de cada nação. Nessa perspectiva, o próximo item trata de uma função importante do Estado na sociedade: planejamento. A elaboração e execução dos Planos de Metas do Governo – PLAMEG I e II – no período de 1961/1970 – em Santa Catarina, possibilitou resolver problemas estruturais que impediam o melhor desempenho de setores produtivos, assim como criou condições para maior inserção da economia estadual na dinâmica da economia nacional.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa que resultou neste artigo utilizou-se de uma abordagem predominantemente qualitativa em relação ao problema que a incentivou. No tocante aos objetivos, ela classifica-se como exploratória por buscar a aproximação intensa com o problema estudado e ainda como descritiva por ter passado pela caracterização do objeto pesquisado.

Para desenvolver o primeiro objetivo específico, que trata dos elementos teóricos e analíticos do planejamento estadual para o desenvolvimento econômico, abordaram-se os aspectos que envolvem a relação entre Estado e planejamento para o desenvolvimento. Para a teorização sobre a importância do planejamento econômico *versus*

o papel do Estado se utilizou Ianni (1991), Lafer (1984), Bresser-Pereira (2009, 2006, 1998, 1996, 1981), Evans (2004), dentre outros.

No tocante ao segundo objetivo, que trata das técnicas para elaboração do planejamento, seus tipos e formas, seus princípios e condições essenciais, suas etapas e fases, seus objetivos, seus instrumentos e as variáveis que o afetam, recorreu-se a Amato (1971), Daland (1963), Dobb (1973), Fonseca (2006), além de outros.

Ao entrar no terceiro objetivo, que visou à descrição detalhada dos planos econômicos de desenvolvimento no Brasil até a década de 1970, utilizaram-se publicações que tratam dos planos governamentais federais, tais como: Abreu (1990), Draibe (1985), Ianni, (1991), Martone (1984) e Resende (1990). Por fim, o quarto objetivo que consiste em avaliar o desempenho dos planos estadual – PLAMEG I e II – para posteriormente buscar alguns entrelaçamentos com o nacional, descreveu-se sua elaboração e destacou-se o significado do plano e suas características estruturais. As metas de cada plano e respectivos resultados também foram tratados e, nesse sentido, separaram-se alguns itens para comparar os resultados obtidos em relação aos planos nacionais desenvolvidos no mesmo período. Para tanto, utilizaram-se como fontes as seguintes referências: Mensagem Anual do Governador (1961, 1962, 1963, 1964,1969), Schmitz (1985), Goularti-Filho (2007, 2005), Mattos (1973), Abreu (1970), Documento Final do Seminário Sócio Econômico (1959), dentre outros.

Assim sendo, a coleta de dados – todos secundários – se deu de forma documental tomando por base as publicações que expõem os dados e resultados do PLAMEG I e II, assim como publicações de especialistas que analisaram e discutiram os referidos planos e o desenvolvimento de Santa Catarina no período correspondente.

4 EXPERIÊNCIA CATARINENSE COM A ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO PLAMEG NO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE 1961 E 1970

4.1 A CONJUNTURA ECONÔMICA EM SANTA CATARINA NA ÉPOCA DA ELABORAÇÃO DO PLAMEG

O planejamento em Santa Catarina começou tardiamente, se comparado com a dinâmica nacional. Até o início da década de 60 do século passado o crédito era muito limitado, tanto pelo tamanho das empresas existentes quanto pela capacidade financeira das instituições que não comportavam a disponibilização de crédito elevado às empresas. Estas, por sua vez, não teriam um volume de caixa suficiente para fazer o pagamento num período breve, bem como recursos para aplicação em títulos de crédito. Assim, a inviabilidade na concessão de crédito era dada por ambos os lados, tanto as instituições financeiras quanto os tomadores não poderiam arcar com tais operações. Somente a partir de 1962, com a criação dos bancos oficiais de fomento e incorporação dos bancos locais pelos nacionais, é que o Estado passou a ter condições financeiras para a ampliação e desenvolvimento de diversas áreas.

Assim como em todo o país, Santa Catarina apresentava dificuldades energéticas em virtude do crescimento industrial e populacional ocorrido nas últimas décadas. A geração, transmissão e distribuição de energia eram divididas em diversas empresas espalhadas por todo o Estado (GOULARTI-FILHO, 2005). Essa fragmentação não proporcionava as condições necessárias para grande acúmulo de capital e conseqüentemente, não proporcionaria grandes investimentos, o que supriria as dificuldades de energia do futuro. Era premente a promoção da integração energética além da disponibilização dos recursos necessários para a ampliação de sua capacidade instalada.

Outra dificuldade para a expansão econômica apresentada era o sistema de transporte rodoviário. Goularti-Filho (2005) destaca que o Estado era recortado por estradas de cargueiros e poucas estradas de rodagem. A desintegração estadual dificultava a comunicação e, portanto, a ligação entre as cidades tanto internamente quanto para outros

estados. Algumas cidades recorreram, por algum tempo, à utilização de ferrovias, contudo, as políticas nacionais de incentivo ao transporte rodoviário fizeram com que o Estado deixasse de lado as ferrovias. O resultado traduziu-se em estradas em condições precárias e ferrovias abandonadas. Até que fosse retomado o investimento necessário e que o resultado fosse obtido, o Estado passou por um hiato nos transportes que dificultou a expansão industrial catarinense.

O setor industrial, porém, se desenvolvia bem até a década de 60. Segundo Abreu (1970), a economia catarinense apresentou, entre 1949 e 1959, taxas de crescimento com média anual na ordem de 4,8% no Setor Primário; 8,9% no Setor Secundário; e 5,8% no Setor Terciário. A indústria nacional apresentava taxa de crescimento maior e a indústria catarinense, para acompanhar a nacional, deveria apresentar taxa média de 10,4% a.a. e não 8,9% registrada. Além disso, cada região do Estado se especializou num segmento produtivo e caracterizou então uma importante fragmentação da economia catarinense até 1962.

O descompasso entre o desenvolvimento nacional e o estadual era visível e precisava mudar para o bem do Estado. A necessidade de expansão do capital para resultar num maior ritmo de acumulação, juntamente com a falta de infraestrutura e a escassez de capital financeiro justificava o crescimento abaixo do nacional. Contudo, para sua expansão e diversificação era necessária a obtenção de investimentos ou a disponibilidade de crédito em longo prazo (GOULARTI-FILHO, 2005).

O governo catarinense até 1960 não dava nenhum indício de priorizar a integração estadual. Santa Catarina tinha um parque industrial amplo que, segundo Goularti-Filho (2007), estava sendo limitado pelo próprio governo em face das políticas independentes implementadas para cada região ou município. Uma nova organização para a promoção da integração estatal se tornava algo essencial. Caberia ao Estado utilizar as melhores políticas e diretrizes para o alcance efetivo do objetivo sem com isso prejudicar suas contas. A melhor maneira encontrada para isso foi por meio de políticas de planejamento com a finalidade de promover a integração estatal com foco no desenvolvimento das áreas que apresentavam estrangulamentos.

Embora tardio, há que se lembrar de que o Estado de Santa Catarina teve seu primeiro planejamento em 1956 com a criação do Plano de Obras e Equipamentos (POE). Esse plano, segundo Schmitz (1985), surgiu no sentido de orientar a atuação do Poder Público. O POE teve duração de 5 anos (1956 – 1960) e foi basicamente um orçamento de investimentos que possuía um tratamento especial. Apesar de ser a primeira tentativa de um plano estadual de desenvolvimento, não conseguiu obter uma abrangência global, contudo, destaca-se como o primeiro plano com investimentos predefinidos para obras.

Segundo Mattos (1973, p. 299), os gastos do POE foram distribuídos da seguinte forma: Estradas de Rodagem (45%), Energia Elétrica (35%), Agricultura (10%) e Educação e Saúde (10%). Segundo o autor, o plano teve resultados positivos nos setores de estradas e rodagem e o de energia elétrica; entretanto, na saúde e educação, bem como na agricultura, o POE foi considerado insatisfatório.

Quando ainda presidente da Federação das Indústrias de Santa Catarina (FIESC), na época ainda, futuro governador Celso Ramos levou para a Confederação Nacional da Indústria (CNI) a situação da deficiência energética catarinense. Disso resultou a ideia de um levantamento objetivo das condições socioeconômicas de Santa Catarina para fundamentar a formulação de uma proposta desenvolvimentista para o Estado catarinense. Nasce, então, o Seminário Sócio Econômico apontando, no seu final, que a indústria catarinense tinha sua particularidade e precisava de uma ação estatal. O governo estadual não deveria esperar por ações nacionais para solucionar suas deficiências.

Isso fez com que o então presidente da FIESC e futuro governador de SC defendesse que o “(...) compromisso industrial era eliminar os preconceitos negativistas e afastar os otimismo emocionais, num exame sistemático, despretensioso e descomprometido de conclusões antecipadas através da Federação das Indústrias de Santa Catarina (...)” (SCHMITZ, 1985, p. 56).

Importante destacar que a forma utilizada para a coleta dos dados e análise das informações contou com a participação popular, dando a ele considerável traço democrático. O “Documento Básico” – nome dado ao relatório final que sintetizou toda a realidade pesquisada, juntamente com as soluções propostas aos problemas existentes –

apontou a importância do reconhecimento de suas linhas, suas limitações e possibilidades da população catarinense. Defendia que a população não deveria somente aceitar ou não um plano de governo, pelo contrário, afirmava que era necessário que se conhecesse em seus detalhes e fundamentos para que tivesse consciência crítica. Como afirma Mattos (1973, p. 307):

E o caminho erigido para a materialização da ideia foi o de partir para o levantamento completo das condições do Estado e, em sequência, tentar esboçar as soluções para os problemas encontrados. Reconhecia ainda o trabalho que não basta, por parte dos cidadãos, a aceitação de planos e projetos, sendo necessário que deles possam ter conhecimento, nos detalhes e nas origens últimas, para que, possuidores dos dados fundamentais, emprestem eles adesão consciente.

Acerca do Documento Básico, Schmitz (1985, p. 57) acrescenta:

O “Documento Básico” acentuava, ainda, que esse diálogo permanente dos dirigentes com o povo e de ambos com a realidade social seria o melhor caminho para a eliminação dos óbices e distorções emocionais, causadores das falsas soluções, e origem do desencontro de forças que enfraquecem e mesmo anulam o progresso e o bem estar; numa conjuntura onde a extensão e magnitude dos problemas são inversamente proporcionais aos recursos destinados à sua evolução imposta sobretudo ao cuidadoso planejamento de aplicação, do cuidado e isenção com que se examinem os problemas e do critério seletivo das prioridades.

No curso dos acontecimentos ocorre a realização de Seminários em três etapas: reuniões informais, encontros regionais e construção do Documento Básico¹. Schmitz (1985) descreve que a ideia central do trabalho era não ter um modelo preestabelecido; sua diretriz central era a obtenção do maior número de informações acerca dos problemas para determinar o caminho a seguir. Para isso, procurou ir ao encontro de quem mais convivia com os problemas: a sociedade. Com ela fazendo as ponderações o Estado verificaria “(...) em que medida poderia influir no projeto brasileiro o comportamento econômico-social do povo catarinense.” (SCHMITZ, 1985, p. 58).

Diante da legitimidade obtida, os Seminários fomentaram e subsidiaram a construção do PLAMEG, concedendo originalidade em relação às necessidades reais da

¹ Para conhecer a metodologia na íntegra ver SCHMITZ (1985).
R. eletr. estrat. neg., Florianópolis, v.5, n.3, p. 199-232, set./dez. 2012



sociedade catarinense ao resultar da interação entre técnicos da CNI e da FIESC com a população.

4.2 PLAMEG I (1961-1965)

Ao ser eleito governador para o período de 1961-1965, Celso Ramos empenhou-se na defesa do planejamento estadual para sanar as deficiências diagnosticadas quando Presidente da FIESC. Criou o Plano de Metas do Governo Catarinense (PLAMEG) para ser executado pelo Gabinete do Planejamento (GP) – órgão instituído por meio da Lei nº 2.772 de 1961 que apontava para a priorização da coordenação das forças entre representantes do Governo, classes produtoras e classes trabalhadoras.

Assim, o GP coordenou a elaboração e a execução do que seria o primeiro plano de global para o desenvolvimento catarinense. Diante de um quadro nacional de recessão, o PLAMEG pretendia colocar Santa Catarina no sentido contrário desse movimento. Antecessor do Golpe Militar de 1964, o PLAMEG I que compreendeu o período de 1961 até 1965, visou à concentração de esforços para a formação do capital social básico, por meio principalmente de investimentos em energia, transporte e educação.

O PLAMEG foi responsável pela programação, financiamento e fiscalização da alocação dos recursos públicos no período de 1961 a 1970, apoiado fortemente por órgãos administrativos, principalmente o Conselho de Desenvolvimento do Estado. As metas e os objetivos fixados não sofriam reformulações, eles eram definidos por meio de critérios de prioridades estabelecidos no Seminário. Entretanto, os investimentos eram atualizados pelo índice de inflação. A união desses fatos dá um caráter flexível ao plano, pois além das revisões anuais das metas, também eram feitos reajustes aos recursos disponíveis (SCHMITZ, 1985). Schmitz (1985) informa a distribuição dos recursos por área, segundo a Tabela 1.

Tabela 1 - Participação de áreas de investimentos nos gastos totais previstos no PLAMEG I.

Áreas de Investimento	Previsão de Gastos (%)
Rodovias	28,3
Energia	26,6
Educação e Cultura	11,6
Saúde e Assistência Social	6,6
Participação em crédito Industrial	5,7
Justiça e Segurança Pública	5,6
Expansão e Fomento Agropecuário	4,7
Obras e Artes	3,4
Sistema de Água e Esgoto	2,9
Banco do Estado de Santa Catarina	1,7
Armazenagem e Ensilagem	1,5
Abastecimento Industrial	1,4

Fonte: Adaptado de Schmitz (1985).

Estes dados demonstram que grande parte dos investimentos foi destinado para obras e rodovias e ressalta, assim, a característica desenvolvimentista do PLAMEG com ênfase na promoção da infraestrutura até então deficitária para o ritmo de expansão da época. Essa nova forma de planejamento definiu que a aplicação dos recursos seria destinada à promoção das áreas com base no desenvolvimento do Homem, do Meio e da Expansão Econômica. Os investimentos na categoria “O Homem” visavam à melhoria das condições de vida e totalizaram 28,2%; os investimentos na categoria “O Meio” eram direcionados à infraestrutura e representaram 57,32%; os investimentos para a “Expansão Econômica” referiam-se à expansão agrícola e industrial e totalizaram 14,46%.

Na categoria “O Homem” quatro setores constituíam a meta: Educação e Cultura; Justiça e Segurança Pública; Saúde Pública e Assistência Social; e podendo ser considerada uma subárea do setor Saúde Pública, recebeu atenção especial o Sistema de Tratamento de Água e Esgoto – o que refletiu na parceria firmada com a Fundação Serviço Especial de Saúde Pública e a *United States Agency for Development Mission to Brazil* (SCHMITZ, 1985).

No que diz respeito à categoria “O Meio”, cabia ao governo catarinense suprir as necessidades atuais e futuras no que diz respeito à infraestrutura. Segundo o Documento Final redigido em 1959, os setores mais críticos eram o de energia elétrica e o de rodovias e

foram eles que receberam atenção especial do Plano. A malha rodoviária de Santa Catarina era precária e insuficiente e com a participação da Secretaria de Viação e Obras Públicas, por meio do Departamento de Estradas e Rodagens, houve a implantação de novas rodovias e pavimentação das principais artérias, além da manutenção de mais de 6.000 km de estradas. Em relação ao setor de energia, que havia sido diagnosticado com um descompasso em relação ao crescimento da população e a potência instalada, criou-se o Plano Quinquenal de Eletrificação para, dentro do PLAMEG, recuperar e ampliar o setor energético e alcançar o índice de 140 watts no potencial instalado integrando as centrais elétricas e distribuindo as cooperativas de eletrificação para o setor rural (SCHMITZ, 1985).

No tocante à “Expansão Econômica”, seu alcance era fundamentado no desenvolvimento agrário e na ampliação do setor de crédito. No que tange ao setor da agricultura, o objetivo era o aumento da produtividade. “A posição do Governo, nessa política agrária executada pelo Plano, foi a de estimulador, fiscalizador e controlador de produção, e não de produtor.” (SCHMITZ, 1985, p. 92). Como forma de estimular o setor, teve-se a capacitação dos produtores e a implementação de uma área de pesquisa avançada, além de uma assistência técnica direta aos agricultores e a fixação de preços mínimos.

A ampliação do Setor de Crédito era fundamental para o desenvolvimento econômico catarinense, pois as forças produtivas precisavam de recursos de longo prazo e com baixo custo. Para auxiliar na ampliação foi criado o Banco de Desenvolvimento do Estado (BDE) que obteve recursos do Tesouro com o intuito de financiar as atividades econômicas e disciplinar investimentos públicos, além do Fundo de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (FUNDESC) vinculado ao primeiro e com o objetivo de elevar a taxa de crescimento do setor industrial, promovendo estudos e elaborando projetos voltados ao desenvolvimento econômico e social, financiamentos de estímulo e empreendimentos e serviços.

Mas a realização de tantos investimentos estava condicionada à obtenção de novas receitas por parte do Estado. Sendo essa uma das diretrizes do PLAMEG foram criados seis fundos com o vínculo de parcela da receita tributária: Fundo Estadual de Educação,

Fundo de Aparelhamento da Justiça e Segurança Pública, Fundo de Assistência aos Municípios, Fundo de Saúde Pública, Fundo de Obras e Equipamentos e Fundo de Desenvolvimento Agro-Pecuário e Industrial. Assim, os recursos estaduais próprios constituíram praticamente a totalidade da receita do plano. A Tabela 2 retrata o balanço financeiro do PLAMEG I ao final de 1964:

Tabela 2 - Balanço financeiro de 1964

Recursos estaduais (receita tributária e outras rendas)	97%
Auxílios federais	2,64%
Renda patrimonial	0,19%
Indenizações e restituições	0,17%
TOTAL	100%

Fonte: Adaptado de Schmitz (1985).

Devido ao sucesso desenvolvimentista obtido pelo PLAMEG I no governo Celso Ramos (1961 – 1965), o governador eleito que o sucedeu no período imediatamente seguinte (1966 – 1970) foi Ivo Silveira, da mesma linha partidária, decidiu dar continuidade ao plano mantendo até mesmo seu nome, em sua segunda versão.

4.3 PLAMEG II (1966-1970)

Como mencionado em Mattos (1973, p. 319), manter-se-ia “(...) intacta a estrutura institucional criada em 1961 (...)”, entretanto seu objetivo seria focado no binômio “Expansão Econômica” e “Progresso Social”. O PLAMEG II teve como objetivos principais a melhoria dos meios administrativos, a valorização dos recursos humanos, a expansão econômica e a melhoria das condições sociais.

A diferença principal entre os dois planos é o volume financeiro previsto para o segundo. Tem-se o volume total estimado de aproximadamente Cr\$ 216.000 mil, dos quais 62% seriam alocados pra a Expansão Econômica, 17% para a melhoria das Condições Sociais, 15% para a valorização dos Recursos Humanos e somente 6% visava à melhoria dos Meios

Administrativos (MATTOS, 1973). Observam-se os investimentos anuais com a seguinte distribuição, segundo a Tabela 3.

Tabela 3 – Programação dos investimentos do PLAMEG II.

Itens	Anos (Em mil Cruzeiros)						% do Total
	1966	1967	1968	1969	1970	Total	
Melhoria dos Meios Administrativos	985	1.477	2.217	3.324	4.957	12.960	6,00
Valorização dos Rec. Humanos	2.462	3.694	5.540	8.311	12.393	32.400	15,00
Expansão Econômica	10.178	15.267	22.900	34.350	51.225	133.920	62,00
Melhoria das Condições Sociais	2.791	4.186	6.279	9.419	14.045	36.720	17,00
Total	16.416	24.624	36.936	55.404	82.620	216.000	
% do Total	7,60	11,40	17,10	25,65	38,25		

Fonte: Adaptado de Mattos (1973).

Da mesma forma que o PLAMEG I, o montante de investimento ano após ano sofria aumento, contudo, nos primeiros anos o investimento pretendido no PLAMEG II era inferior, e assim se manteve até o terceiro ano. Somente no quarto e quinto ano tem-se uma grande expansão nos investimentos, os quais representaram 63,9% do total contra 55% do primeiro modelo.

A diferenciação dos setores a serem investidos também se alterou, pois se destinou 6% dos recursos para a melhoria dos meios administrativos. Com isso, passa-se a ter, comparativamente com o PLAMEG I, um aumento dos recursos destinados para a valorização do homem (de 28% para 32%). Mas houve, em contrapartida, uma diminuição dos recursos voltados à expansão econômica, indo de 71,78% para 62%.

4.4 OS RESULTADOS POR ÁREA DE INVESTIMENTO

Os resultados obtidos por ambos os planos em cada uma das quatro áreas que mais receberam investimentos: educação, energia, transportes e agricultura, estão sintetizados na Tabela 4. No PLAMEG I elas somaram 91,43% do total investido; no PLAMEG II esse número cai para 82,48%.

Tabela 4 – Distribuição dos Investimentos no PLAMEG I e II.

Setores	PLAMEG I	PLAMEG II
Educação	13,68%	11,91%
Energia	19,08%	11,25%
Transportes	56,35%	54,43%
Agropecuária	2,32%	4,89%
Outros	8,57%	17,52%
Total investido (Cr\$)	34.766.606	148.917.413

Fonte: A partir da Mensagem Anual do Governo (1961-1965).

4.4.1 Área da Educação

O setor educacional catarinense obteve significativa expansão a partir do PLAMEG. Além de aumentar o número de salas nas escolas já existentes, muitas escolas novas e ginásios foram construídos. No PLAMEG I pretendia-se criar 2.500 salas de aula e elas foram efetivamente construídas. No PLAMEG II somente no primeiro triênio já se tinha a criação de mais 1.806 salas. Os Planos não se limitaram às zonas urbanas, procuraram se fazer presentes nas rurais. Além disso, promoveu treinamentos ao corpo docente que na sua maioria não apresentava a devida qualificação pedagógica.

Os principais ginásios e colégios construídos foram: Ginásio Industrial Aderbal Ramos da Silva, Ginásio Industrial do Estreito (Florianópolis), Colégio Celso Ramos (Joinville), Colégio Vidal Ramos (Lages), Colégio Pedro II (Blumenau 2ª ala), Colégio Industrial (Tubarão), Colégio Governador Ivo Silveira (Palhoça), Colégio Normal de Biguaçu, Colégio Casemiro de Abreu (Curitibanos), Colégio Nossa Senhora de Fátima (Rio Fortuna). Além destes, registra-se a criação da Faculdade de Educação, da Escola Superior de Administração e Gerência, da Faculdade de Engenharia de Joinville e da Fundação Veterinária de Lages, todas compondo a então Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (UDESC).

4.4.2 Setor de Energia

Para esse setor, o nível de investimento foi o terceiro maior dentre os setores aqui analisados. Devido a sua grande deficiência no início da década de 60, o PLAMEG I teve

que despender um percentual maior dos seus investimentos para essa área. Contudo, seu objetivo era arrojado, pois precisava aumentar e muito a capacidade instalada do Estado. Para tal, conseguiu evoluir dos 101.500 KW por habitante para 214.131 KW ao final de 1965. O sucesso foi obtido por meio de um empréstimo obtido pelo BID na ordem de 3,5 milhões de dólares para realizar a unificação das usinas geradoras de energia elétrica.

Institucionalizou-se a Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC) para aumentar a eficiência do Plano Quinquenal de Eletrificação. Além disso, conseguiu expandir para o interior do Estado por meio da criação de 64 cooperativas de eletrificação rural, seguindo o Plano de Eletrificação Rural.

4.4.3 Setor de Transportes

O setor de transporte foi o que mais obteve investimentos do governo, afinal era o setor de infraestrutura mais precário do Estado. Era o responsável pela estagnação das indústrias catarinenses e, em conjunto com o plano rodoviário federal, foram construídas a SC-23 e a SC-21. As rodovias tinham o objetivo de ligar o Oeste e Leste, ligando Itajaí-Curitibanos (SC-23) e São Francisco do Sul-Porto União (SC-21). Também houve a implantação da SC-36 que ligava São Bento do Sul-Corupá; a SC-55 Criciúma-Urussanga-Orleans; SC-41 Luzerna-Herciliópolis; e SC-22 Itapiranga-Aguas Mornas.

Realizou-se a manutenção, no sentido de melhorar e conservar as rodovias já existentes, e cerca de 6.000 km foram beneficiados somente durante o PLAMEG I. Construiu durante o PLAMEG II a implantação da Avenida Rubens de Arruda Ramos (Beira-mar Norte) em Florianópolis.

4.4.4 Setor da Agricultura

A agricultura representou a menor parcela dos investimentos dentre os itens avaliados. Era o setor em que o governo pretendia aumentar a produção elevando também a renda rural. Para tal, seria necessário modernizar os meios de produção, e por isso, no

PLAMEG I o governo concedeu 4.394 empréstimos aos agricultores, sob a modalidade de crédito rural orientado e supervisionado. O Bando de Desenvolvimento do Estado (BDE) foi fundamental para a concessão desses recursos. Foram criados: Centro de Treinamento (CETRE); Escritórios Locais e Regionais de Extensão Rural; e Escola Agrícola. Para auxiliar a produção foram construídos armazéns distritais e silos. Concederam-se bolsas para os estudantes de agronomia e desenvolveu-se um trabalho de assistência técnica ao agricultor e de financiamento para elevar a produtividade.

O governo realizou parcerias internacionais, tais como: a) com a Alemanha, visando a um acordo com a Universidade de Bohn para obter recursos materiais e técnicos para uma Estação Experimental Central do Estado; b) importou-se da Inglaterra reprodutores da raça Hereford e da raça Charolesa para o desenvolvimento do projeto Gado de Corte; c) para o projeto Gado Leiteiro o governo adquiriu e revendeu animais das raças Holandesa e Jersey. Houve a instalação: de agência do BDE na Casa Rural para fornecer crédito; da Secretaria da Agricultura ou Serviço de Extensão Rural, dando assistência técnica; e da Associação Rural local, para servir de ambiente de revenda dos produtos e para a reunião dos produtores.

5 O PLAMEG E A ECONOMIA NACIONAL

O período que antecede a realização do PLAMEG (1961 – 1965) foi marcado pela ocorrência, em nível nacional, pela realização do maior plano de desenvolvimento até então estabelecido, Plano de Metas do Governo Juscelino Kubistchek (1956 – 1960), para o país (LESSA, 1981). Este buscava construir uma estrutura industrial que contasse com indústrias fornecedoras de equipamentos e insumos, bem como indústrias transformadoras de produtos finais em ação integrada dos elos *up* e *down-stream* das cadeias produtivas. O Plano de Metas tinha como áreas prioritárias de investimentos os segmentos infraestruturais, tais como energia e transporte, mas também em segmentos industriais como as indústrias de base. Além destes, apresentava orientação para a área social, como gerar condições para melhorias na alimentação e na educação, bem como a construção de

nova capital federal, Brasília, na região Centro-Oeste do país. Ao fim e ao cabo deste processo, registros de Lessa (1981) e de Lafer (2002) apontam que o Plano de Metas alcançou resultados positivos para os propósitos definidos. Ocorreu significativo crescimento da produção industrial, em particular dos bens de capital e bens de consumo duráveis, assim como ocorreram melhorias substanciais nos ares de transportes e energia.

Sob os efeitos do crescimento econômico deste período, cunhado na literatura como de realizações de “50 anos em 5” de desenvolvimento, segundo Benevides (2002) e Cardoso (1978), desenhava-se em Santa Catarina o PLAMEG I (1961 – 1965). Em nível estadual, no início de 1960, observava-se uma situação muito crítica, principalmente em infraestrutura, impedindo a expansão de empresas privadas de crescerem à luz do movimento nacional. Enquanto esforços internos foram constituídos visando criar condições de superação de gargalos que limitavam a expansão, a economia nacional mergulhava-se em crises econômicas e políticas. Apesar dos esforços do governo João Goulart instituir o PLANO TRIENAL (1963 – 1965) direcionado à estabilidade econômica, também se seguiram esforços voltados à realização de mudanças estruturais como de implantação de reformas de base, sobretudo nos campos de expansão da educação, melhor distribuição de renda, funcionalidade do sistema bancário, acesso a terra, entre outras (SKIDMORE, 1982 e SILVA, 2000). A perda do dinamismo da economia – recessão econômica – e a ocorrência dos problemas políticos – golpe de Estado – levaram a paralisia dos tecidos econômicos e institucionais no país. Contudo, esse ambiente não impediu o governo de Santa Catarina levar adiante seu projeto de mudança em suas bases infraestruturais, amparado pelo desejo de realização manifestado nos Seminários Regionais e pela disponibilidade de recursos para viabilizarem os investimentos, em grande parte, de fontes domésticas.

Por sua vez, a elaboração do PLAMEG II (1966 – 1970) ocorreu sob outro ambiente político com desdobramentos econômicos importantes. O regime ditatorial impôs medidas de ajustes econômicos sem permitir contestações empresarial e trabalhista. Tais medidas de forte cunho ortodoxo visavam criar condições para o crescimento a partir do controle rígido dos preços, das finanças públicas e das contas externas. Em complemento, por sua vez, o plano nacional em pauta, PAEG (1964 – 1967) trouxe medidas reformistas

importantes para a dinâmica capitalista brasileira, como as reformas fiscal, monetária, trabalhista, previdenciária, administrativa entre outras. Os resultados econômicos, em nível nacional, demonstraram êxito governamental nas medidas implementadas no tocante à queda dos preços e melhorias nas contas públicas e externas, porém com consequências negativas por conta do elevado número de empresas que paralisaram suas atividades e trabalhadores perderam seus empregos. Tais resultados, por sua vez, não impediram a continuidade do projeto de melhorias nas condições infraestruturais de Santa Catarina ainda que os recursos destinados para os investimentos tenham diminuído nos anos 1966 e 1967 em relação aos valores do plano anterior.

Entretanto, é no período seguinte que ocorre significativa melhoria no ambiente econômico em compasso com as diretrizes estruturantes do Plano Estratégico de Desenvolvimento - PED (1968 – 1972), estabelecido em nível nacional. A segunda parte das realizações do PLAMEG II ocorreu sob o manto da diretriz do crescimento econômico nacional, dado que as condições de estabilidade estavam garantidas. As orientações de política para aumento dos recursos por meio do crédito ao produtor e consumidor; prática de juros baixos nos empréstimos; concessão e isenções fiscais para setores produtivos; estímulos à exportação com diversificação de pauta e mercados; e financiamento de investimentos público e privado, entre outras medidas, davam novas direções à economia nacional. Somava-se a este quadro, projeções de investimentos visando estimular a desconcentração industrial como estímulos a regiões Norte e Nordeste, como também, fazer das regiões industrializadas, como SP, RJ e MG, alavancas para o desenvolvimento de outras mais próximas por meio da expansão dos investimentos (SUZIGAN et al., 1974). Os resultados econômicos alcançados, em particular, da taxa de crescimento da economia de significativa magnitude por sete anos, 1967-1973, contribuíram para, em nível estadual, serem concretizadas as proposições do PLAMEG II, durante sua vigência. Os recursos destinados aos investimentos foram mais elevados em seus dois últimos anos, 1969 e 1970 em relação ao mesmo número de anos do PLAMEG I, bem como registraram crescimento nos indicadores dos sistemas educacional, energia, transportes e agricultura.

Ao fim deste processo, observa-se que as realizações dos PLAMEG I e II criaram condições importantes para o crescimento da economia estadual, cujas taxas de crescimento se mostraram superior em dois períodos dos três considerados na Tabela 5. Nos primeiros anos do PLAMEG I, Santa Catarina apresentou índice de crescimento econômico médio anual menor, 2,3%; enquanto o Brasil registrou 4,8% (1960/1964), porém, nos anos seguintes as taxas superaram a nacional, com 8,7% (1965/1969) e 24,9% (1970/1974) em relação aos registros de 5,7% e 14,6%, respectivamente. Nestes termos, a melhoria nas condições infraestruturais contribuiu para a economia regional fazer não só fazer *catching-up* ao padrão de desenvolvimento nacional como superar as taxas de crescimento econômico nacional.

Tabela 5 – Taxa média anual de crescimento do Brasil e Santa Catarina, por quinquênio, 1960-1995 (%)

Período	Brasil	Santa Catarina
1960/1964	4,8	2,3
1965/1969	5,7	8,7
1970/1974	14,6	24,9
1975/1979	10,1	9
1980/1984	0,1	3,4
1985/1989	0,7	-0,2
1990/1995	-0,4	2,4
Média 1960/1995	5,1	7,2

Fonte: Adaptado de Portugal e Souza (1998).

As transformações infraestruturais ocorridas com os PLAMEG I e II contribuíram para o firmamento de um padrão produtivo doméstico, possibilitando a economia catarinense ter maior inserção na economia nacional. Como observam Cario e Fernandes (2010), Santa Catarina constrói seu parque fabril a partir de especialização produtiva regional, como a implantação de setores industriais vinculados à proximidade com os recursos naturais – minerais não metálicos (cerâmica) e madeira (móveis e papel e celulose); presença de pequena propriedade agrícola para exploração do sistema de produção integrado (aves, suínos, fumo). Assim como a existência de mão de obra qualificada, em

grande monta procedente de processos migratórios – alemães, italianos, portugueses, austríacos etc. – que trouxeram pessoas com conhecimento, por exemplo, na fabricação de produtos têxteis. Seguem outras expansões da estrutura industrial estimulada a partir do Plano de Metas e PED, como segmentos industriais da eletro-metal-mecânica e plásticos. A considerar ainda o crescimento estadual da indústria de componentes eletrônicos e de software em localidades que contam com estrutura educacional superior formadora de mão de obra qualificada.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento é um dos meios que organiza as formas que o Estado tem de atuar na economia para alcançar um determinado objetivo ou corrigir alguma deficiência. Este estudo possibilitou o entendimento acerca da importância do planejamento para o Estado, pois demonstra que ele pode alcançar seus objetivos atuando na economia de forma a guiá-la ao alcance de uma maior capacidade produtiva, que leve à acumulação de capital e a melhores indicadores de desenvolvimento econômico.

Constatou-se também que um projeto de desenvolvimento tende a ser mais adequadamente realizado por meio de um planejamento coordenado pelo agente estatal que, enquanto representante de uma sociedade, garanta a promoção do desenvolvimento de forma equitativa, ou seja, desenvolvimento que priorize as áreas com demandas mais reprimidas e que não recebam o estímulo da indústria. O Estado fará com que o mercado atue como seu parceiro e seja elemento participante de seu planejamento, pois os processos econômicos não são autorreguláveis e, por isso, geram desequilíbrios que devem ser administrados pelo agente estatal.

A história da econômica brasileira demonstra que o Brasil realizou seus planos de desenvolvimento com o intuito de promover a expansão econômica com foco na passagem do estágio de país em desenvolvimento para uma nação desenvolvida. Contudo, por anos preocupou-se apenas em promover incentivos de forma pontual sem realizar e acompanhar o desenvolvimento de outros setores que foram causadores de problemas no futuro. Alguns

planos nacionais geraram a expansão da economia mais do que a que se esperava e outros propiciaram as condições para o desenvolvimento econômico nos anos seguintes. No entanto, numa perspectiva histórica, o país conseguiu realizar um bom crescimento econômico, mesmo com crises inesperadas.

Implementou-se, no período de 1956 até 1960, o Plano de Metas. Esse foi um plano de desenvolvimento nacional que obteve sucesso na expansão econômica. Entretanto, ele deixou heranças de desequilíbrio financeiro e cambial. O plano, além de não ter tido continuidade, teve o aumento da inflação e do déficit fiscal. Para o controle dos desequilíbrios o Governo Federal criou dois planos emergenciais com o propósito de resgatar a saúde financeira do Estado. O planejamento desenvolvimentista deu origem a um mecanismo de controle com a implementação do Plano Trienal e o Plano de Ação Econômica do Governo. Somente em 1968, após um período turbulento de mudanças, o planejamento volta a ter o foco desenvolvimentista. Finalmente, em 1972 é criado o I Plano Nacional de Desenvolvimento que deixa claro tal objetivo.

Na mesma época, os PLAMEG I e II em Santa Catarina adotaram as características fundamentais para a eficiência de um planejamento. Primeiramente, a criação do Gabinete de Planejamento foi a forma de centralizar a administração do referido plano e sua forma de confecção por meio da participação popular resultou em um amplo apoio para sua posterior execução. Ele abrangeu todos os setores, focando principalmente os de infraestrutura, pois, além de deficitários, eram elementos centrais na cadeia desenvolvimentista catarinense. A execução foi realizada de forma organizada e técnica, com um acompanhamento contínuo por parte de órgãos especializados que davam as informações necessárias para a revisão do plano. A sua elaboração, incluindo a participação da sociedade, merece ser considerada como referência para outros planos.

A análise da experiência com a elaboração e execução do PLAMEG I e II evidencia que o Estado de Santa Catarina vivenciou um planejamento econômico que conseguiu atingir grande parte de seus objetivos, além de conseguir amplo apoio político e também por parte da sociedade. Conseguiu reunir os pontos fundamentais da participação estatal num planejamento, que por sua vez adotou os elementos técnicos adequados para executar a

expansão econômica catarinense acima da média nacional. O desenvolvimento do parque industrial catarinense não veio acompanhado da infraestrutura necessária e, com isso, na metade da década de 1950 começaram a ser lançados e implementados planos de desenvolvimentos para que o Estado fornecesse as condições necessárias de continuidade do crescimento. Por meio da experiência com o PLAMEG nos governos de Celso Ramos e Ivo Silveira, Santa Catarina aumentou sua participação na economia brasileira. Os investimentos realizados em áreas infraestruturais como educação, transporte, energia, sistema de crédito e agricultura possibilitou a economia catarinense superar o entrave de desenvolvimento, bem como lançou condições para maior inserção competitiva de suas empresas no padrão de desenvolvimento nacional.

Absorver a essência do planejamento econômico vivenciado em Santa Catarina neste período tende a contribuir com a elaboração de um novo modelo de planejamento, com destaque para o envolvimento da sociedade na definição das prioridades e dos rumos de cada região do Estado catarinense. Sem desconsiderar as peculiaridades de cada época e a conjuntura que as envolvem, analisar a experiência do PLAMEG nas suas duas edições auxilia na reflexão que subsidia a construção de uma sociedade democraticamente mais desenvolvida e com participação ativa do Estado em processos de desenvolvimento.

STATE AND PLANNING: 'PLAMEG I' AND 'PLAMEG II' AS INSTRUMENTS TO IMPROVE THE DEVELOPMENT IN STATE OF SANTA CATARINA (BRAZIL) DURING THE YEARS 1961 AND 1970

ABSTRACT

This paper describe the result of a descriptive and exploratory study that refers to an predominantly qualitative research about the experiences of economic planning carried out by the government of Santa Catarina (Brazil) during the period between 1961 and 1970 and which became known as PLAMEG I and PLAMEG II. In order to overcome the limits to the expansion of the productive sector, the government has invested in education,

R. eletr. estrat. neg., Florianópolis, v.5, n.3, p. 199-232, set./dez. 2012



transportation, energy and agriculture credit system. The results were more classrooms, gymnasiums, qualification of teachers, more highways, expanding the supply of energy and also integration of rural producers. After this time, the State of Santa Catarina can count on better structure to participate in the movement of national economic growth. The search results show that the goals planned by the people who understand that the government is an agent that must ensure the creation of favorable conditions for the expansion of productive activities as a way to improve the development.

Keywords: PLAMEG. Planning. State.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Alcides. Panorama da Economia Catarinense. In: SANTOS, Silvio Coelho Dos. **Ensaio Sobre a Economia Catarinense**. Florianópolis: Edeme, 1970. Cap. 1, p. 13-44.
- ABREU, Marcelo de Paiva. Inflação, Estagnação e Ruptura: 1961-1964. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A Ordem do Progresso: Cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990. Cap. 8, p. 197-212.
- AMATO, Pedro Muñoz. **Introdução à Administração Pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971. 301 p.
- ARIENTI, W. L. Do estado keynesiano ao estado schumpeteriano. **Revista de Economia Política**, vol. 23, n. 4 (92), out-dez. 2003, p. 97-113.
- BENEVIDES, M. V. O governo Kubitschek: a esperança como fator de desenvolvimento. In: GOMES, A. C. (org.) **O Brasil de JK**. RJ: FGV, 2. ed., p. 21-38, 2002.
- BOYER, Robert. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI? **Revista do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas**, Campinas/SP, v. 12, n. 20, p. 1-18, jun. 1992.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. 358 p.
- _____, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Editora 34, 1996. 360 p.

_____, Luiz Carlos. **Economia Brasileira**: Uma introdução crítica. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 1998. 224 p.

_____, Luiz Carlos. Estratégia Nacional e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 203-230, 2006.

_____, Luiz Carlos. **Globalização e competição**: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. 229 p.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Ideologia do desenvolvimento – Brasil**: JK-JQ. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CARIO, S. A. F.; FERNANDES, R. L. **Indústria em Santa Catarina**: processo de desindustrialização relativa e perda de dinamismo setorial. In: MATTEI, L.; LINS, H. N. (org.) A socioeconomia catarinense – cenários e perspectivas no início do século XXI. Chapecó: Ed. Argos, p. 197-246.

CHANG, Ha-Joon. The economic theory of the developmental state. In: WOO-CUMUNGS, M. (org.) **The developmental state**. New York: Cornell University Press. 1999.

CHANG, Há-Joon. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. SP: Ed. Unesp. 2002.

DALAND, Robert T. Características do Planejamento. In: JAMESON, Samuel Haig (Comp.). **Planejamento**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1963. Cap. 2, p. 27-34.

DATHEIN, Ricardo. Estado e Desenvolvimento no Brasil: o novo padrão de ação estatal como determinante da mudança estrutural da economia no último quarto de século. In: Dathein, R. (org.). **Desenvolvimento Brasileiro Econômico**: contribuições sobre o período pós-1990. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2008. p. 41-73.

DINIZ, Eli. O pós-Consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados. In: DINIZ, Eli.(Org.) **Globalização, Estado e desenvolvimento**: Dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro -RJ: FGV, 2007. Cap. 1, p. 19-61.

DOBB, Maurice. **Crescimento Econômico e Planejamento**. São Paulo: Pioneira, 1973. 150 p.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930 - 1960. 84. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 400 p.

EVANS, Peter. El Estado como problema y como solucion. **Desarrollo Econômico**, Princeton University Press, v. 35, n. 140, p. 529-562, jan/mar. 1996.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria**: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. 404 p.

FONSECA, Manuel Alcino Ribeiro da. **Planejamento e Desenvolvimento Economico**. São Paulo: Thomson Learning, 2006. 239 p.

GOULARTI-FILHO, Alcides. O Planejamento Estadual em Santa Catarina de 1955 a 2002. **Ensaio Fee**, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p.627-660, 01 jun. 2005.

GOULARTI-FILHO, Alcides. **Formação Econômica de Santa Catarina**. 2. ed. Florianópolis: UFSC, 2007. 473 p.

IANNI, Octavio. **Estado e Capitalismo**. 2. ed. São Paulo: Editora Brasileira, 1989.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. 317 p.

IGLESIAS, E. El papel del Estado y los paradigmas económicos. **Revista de la CEPAL**, no. 90, diciembre, 2006, p. 7-15.

JESSOP, B. The transition to post-Fordism and the Schumpeterianworkfare state. In: Burrows R. & Loader, B. (orgs.) **Towards a post-FordistWelfare State**. London: Routledge, 1994.

_____, B. Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminaryremarks on post-fordist political economy. **Studies in Political Economy**, n. 40, Spring, p. 7-39, 1993.

LAFER, Betty Mindlin (Org.). **Planejamento no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 1984. 191 p.

LAFER, C. **JK e o programa de metas** (1956-1961) – processo de planejamento e sistema político no Brasil. RJ: FGV, 2002, 256 p.

LESSA, C. **15 anos de política econômica**. SP: Brasiliense, 3. ed., 1982, 173 p.

MACEDO, Roberto B M. Plano Trienal de Desenvolvimento Economico e Social (1963-1965). In: LAFER, Betty Mindlin (Org.). **Planejamento no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 1984. p. 51-68.

MARTIGNAGO, Decio. **Análise Institucional das Experiências de Planejamento Governamental em Santa Catarina**. 1981. 103 f. Dissertação (Mastrado) - UFSC, Florianópolis, 1981.

MARTONE, Celso L. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966). In:

R. eletr. estrat. neg., Florianópolis, v.5, n.3, p. 199-232, set./dez. 2012



LAFER, Betty Mindlin (Org.). **Planejamento no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 1984. p. 69-90.

MATTOS, Fernando Marcondes de. **Santa Catarina**: Nova Dimensão. Florianópolis: Lunardelli, 1973. 448 p.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento & Governo**. Brasília: IPEA, 1993. 591 p.

PORTUGAL, Marcelo S.; SOUZA, Nali de Jesus de. **Fatores de Crescimento da Região Sul: 1960/1995**. Publicado em 1998. Disponível em:
<http://www.ufrgs.br/ppge/pcientifica/1998_06.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2010.

RESENDE, André Lara. Estabilização e Reforma: 1964-1967. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A Ordem do Progresso**: Cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990. Cap. 9, p. 213-232.

SANTA CATARINA, Seminário Sócio Econômico de. **Documento Final**. Florianópolis, 1959.

SANTA CATARINA. GOVERNADOR, 1961-1966 (Celso Ramos). **1 mensagem anual: apresentada à Assembleia Legislativa do Estado, pelo Governador Celso Ramos**. Florianópolis: [s.n.], 1961.

SANTA CATARINA. GOVERNADOR, 1961-1966 (Celso Ramos). **2 mensagem anual: apresentada à Assembleia Legislativa do Estado, em 15 de abril de 1962, pelo Governador Celso Ramos**. Florianópolis: Imprensa Oficial, 1962.

SANTA CATARINA. GOVERNADOR, 1961-1966 (Celso Ramos). **3 ano de trabalho**. Florianópolis: [s.n.], 1964.

SANTA CATARINA. GOVERNADOR, 1961-1966 (Celso Ramos). **4 mensagem anual: apresentada à Assembleia Legislativa do Estado, em 15 de abril de 1964 pelo Governador Celso Ramos**. Florianópolis: Imprensa Oficial, 1964.

SANTA CATARINA. GOVERNADOR, 1961-1966 (Celso Ramos). **5 mensagem anual: apresentada a Assembleia Legislativa do Estado em 15 de abril de 1965 pelo Governador Celso Ramos**. Florianópolis: Imprensa Oficial, 1965.

SANTA CATARINA. GOVERNADOR, 1961-1966 (Celso Ramos). **Plano de metas do Governo Celso Ramos**. [s.l.]: [s.n.], [19-].

SANTA CATARINA. GOVERNADOR, 1966-1971 (Ivo Silveira). **1 mensagem anual: apresentada à Assembleia Legislativa do Estado, em 15 de março de 1966, pelo Governador Ivo Silveira**. Florianópolis: Imprensa Oficial, 1966.

SANTA CATARINA. GOVERNADOR, 1966-1971 (Ivo Silveira). **4 mensagem anual: apresentada à Assembleia Legislativa do Estado, em 1 de Marco de 1969 pelo Governador Ivo Silveira.** Florianópolis: Imprensa Oficial, 1969.

SANTA CATARINA, GOVERNADOR. **PLAMEG Governo Ivo Silveira:** 1966 - 1968. Florianópolis, 1969.

SCHMITZ, Sergio. **Planejamento Estadual:** A Experiência do Plameg. Florianópolis: UFSC, 1985. 134 p.

SILVA, R. Planejamento econômico e crise política: do esgotamento do plano de desenvolvimento ao malogro dos programas de estabilização. **Revista de Sociologia Política**, 14: p. 77 – 101, jun. 2000.

SKIDMORE, T. **Brasil: de Getulio Vargas a Castelo Branco (1930-1964).** RJ: Paz e Terra, 11. ed., 1982.

SUZIGAN et al. **Crescimento industrial no Brasil:** incentivos e desempenho recente. RJ: IPEA/INPES, 1974.