

O planejamento governamental nos estados do Paraná e Santa Catarina: um estudo comparativo (1955-2002)

Profa. Dra Rosalina Lima Izepão – Universidade Estadual de Maringá – rlizepao@uem.br
Laurisberto Tartaglia Filho – Bacharel em Ciências Econômicas pela UEM

RESUMO

Este artigo analisa a evolução do planejamento governamental nos estados do Paraná e Santa Catarina, no período de 1955 a 2002, visando estabelecer uma comparação entre as duas realidades, a partir do destaque de seus pontos convergentes e divergentes. Dividido em três seções, além da Introdução e da Conclusão, o artigo mostra, na primeira seção, a origem do planejamento governamental nos países capitalistas, até sua propagação no Brasil e nos estados da federação. Esta interrelação é necessária porque embora tenha grande parte de suas políticas governamentais emanadas do Governo Federal, os estados possuem determinada autonomia para decidirem sobre políticas inerentes a seu processo de desenvolvimento. Na segunda e terceira seção analisa-se a evolução do planejamento governamental no Paraná e Santa Catarina e compara as suas realidades destacando-se as principais características convergentes e divergentes, respectivamente.

Palavras-chave: Planejamento Governamental, Desenvolvimento, Santa Catarina, Paraná.

INTRODUÇÃO

Quando as economias se deparam com momentos de crise, em geral, voltam as expectativas para as suas conseqüências e possíveis soluções. O posicionamento dos governos e suas ações para a superação ou, pelo menos, redução dos custos econômicos e sociais aparece com frequência nas discussões de técnicos e especialistas, principalmente daqueles que defendem a necessidade do retorno de um Estado menos neoliberal.

No caso brasileiro, tamanha preocupação tem de fato razão, pois o seu conturbado histórico de inflação e desemprego ainda ronda a memória de muitos cidadãos, em especial, das pessoas com idade acima dos 40 anos. Nestes momentos a ação do Estado, por meio de políticas econômicas planejadas são cobradas pela sociedade e discussões sobre a necessidade do planejamento governamental, comum no Brasil desde o Programa de Metas da gestão Juscelino Kubitschek (1956-1960), ganham novos espaços, visando pensar o desenvolvimento brasileiro no longo prazo.

Neste aspecto, os estados e municípios brasileiros também têm avançado suas discussões não só em função da necessidade de pensar o seu desenvolvimento no longo prazo, mas, também porque sabem que nos novos padrões de acumulação capitalista, estabelecidos a partir de final dos anos 80, do século passado, as regiões e os poderes locais foram chamados a assumir novos papéis e funções em todo o processo se quiserem se manter ou ampliar suas posições no cenário econômico nacional e mundial. Com tais mudanças, o planejamento seja ele nacional, regional, estadual ou municipal vem ganhando espaço.

Em se tratando de planejamento governamental, alguns estados brasileiros já têm longa experiência no assunto. Entre estes podemos citar como exemplos os casos de São Paulo, da Bahia, Pernambuco, Minas Gerais, Santa Catarina e do Paraná. Os dois últimos são objetos deste estudo, cujo objetivo foi analisar a evolução do planejamento governamental, visando estabelecer comparação entre as suas realidades, isto é, a catarinense e a paranaense, destacando-se, sobretudo, os pontos convergentes e divergentes entre ambos os casos.

O interesse pelo tema deveu-se a três fatores. São eles: a proximidade geográfica entre os estados, objetos do estudo, a semelhança de suas realidades socioeconômicas e a disponibilidade de fontes. O artigo, além da introdução e da conclusão, encontra-se dividido em três seções. A primeira que trata do surgimento do planejamento governamental nas economias capitalistas encontra-se dividida em três subseções: na primeira apresenta-se o surgimento deste instrumento de ação dos governos nos países capitalistas e nas seções subsequentes a sua propagação no Brasil e seus estados, respectivamente.

1 O SURGIMENTO DO PLANEJAMENTO¹ GOVERNAMENTAL

1.1 NOS PAÍSES CAPITALISTAS

A prática de elaboração e execução do planejamento governamental surgiu no final da década de 20, do século passado, na União Soviética, atualmente Rússia, como um modo sistemático de orientação de uma economia em escala nacional. Por isto a ligação do conceito com as práticas dos países socialistas passou a ser tão forte neste período, que muitos o rotularam de modalidade de ação governamental socialista e, portanto, incompatível com o sistema capitalista.

No entanto, nos anos 1930, em função do quadro turbulento de transformações econômicas, sociais e políticas desencadeadas pela crise de 1929, a idéia de se planejar a economia passou a ganhar força nos países capitalistas. O principal argumento dos economistas clássicos que residia na idéia de que o pleno emprego seria o nível normal de funcionamento da economia, e, caso houvesse quaisquer distorções, os mecanismos de mercado seriam responsáveis por sua correção automática, foi suplantado pela idéia de que os governos deveriam adotar modelos ditos racionais de política econômica. Economistas e formuladores de política econômica passam a defender a interferência do governo no mercado, com vistas a corrigir-lhe as distorções oriundas da própria dinâmica do sistema capitalista. (PINHO, 1992; LAFER apud IZEPÃO, 1998).

Foi nesta época, também, que a teoria de Keynes ganhou notoriedade porque evidenciava a possibilidade de haver equilíbrio da renda a um nível inferior ao de pleno emprego e mostrava que o governo deveria desempenhar uma maior intervenção visando à eliminação do desemprego, para isso teria que incluir em seus programas, obras que possibilitassem a promoção do pleno emprego. Tudo isto intensificou ainda mais o apelo ao planejamento, que se firma, nos países capitalistas como instrumento de intervenção na economia. (MIGLIOLI, 1982)

¹ O planejamento é entendido neste estudo como um conjunto de ações que contém diagnóstico, prognóstico, execução e avaliação em economias de mercado, diferente, portanto, de planificação, conforme IZEPÃO (2008).

Ressalta-se, entretanto, que mesmo com todas as condições criadas pelo pós-guerra, que favoreciam a adoção do planejamento como modalidade de política governamental, somente alguns países o adotaram de imediato. Mesmo com a simpatia criada pelas idéias planejadoras, grande parte dos países só foi seguir este rumo, depois dos bons resultados obtidos por países como a França e o Japão. Isto em meados da década de 1960, que representou um momento de crescimento da economia mundial, e, a partir daí, em meio a um grande otimismo, o planejamento passou a ser visto como instrumento mais adequado para obtenção do desenvolvimento.

1.2 NO BRASIL

No Brasil já eram adotadas medidas de caráter intervencionista muito antes da década de 1930 como, por exemplo, em 1906, o Convênio de Taubaté.² No entanto, a participação mais intensa do governo se dava apenas no âmbito econômico, resumindo-se, basicamente, ao setor financeiro com medidas como cobrança de impostos de importação para fins de receita pública, medidas protecionistas voltadas às indústrias nascentes, concessão de empréstimos e, também, através da atração de companhias estrangeiras que pudessem investir no País, em projetos de infraestrutura.

Porém, é no final da década de 1930, em meio a um quadro de grandes transformações políticas, econômicas e sociais que a idéia de planejamento difunde-se mais intensamente na América Latina, com forte influência das experiências dos países desenvolvidos, tal como a do *New Deal*³. No Brasil, o principal impacto da grande depressão econômica mundial ocorreu sobre a cafeicultura, o que ocasionou no País uma significativa mudança no âmbito político com a passagem de um Estado oligárquico, para outro em que o setor industrial passou a ter maior relevância política e econômica, sobretudo a partir de 1937. Neste período tem-se uma reestruturação da

² Embora se saiba que a prática no Brasil na Primeira República tenha sido a do livre mercado, como nas demais economias capitalistas. Ver IZEPÃO (2008).

³ Serie de programas implementados nos Estados Unidos entre 1933 e 1937, sob o governo do presidente Roosevelt, com o objetivo de recuperar e reformar a economia norte-americana, e assistir os prejudicados pela Grande Depressão.

máquina administrativa do Estado, que passou a desempenhar de fato, papel relevante na economia nacional. (IANNI apud IZEPÃO, 2008)

Na década de 1950, por influência da CEPAL e do Banco Mundial, a idéia de planejamento e de industrialização por substituição de importações se popularizou nos países em desenvolvimento. No Brasil, o problema é que não existiam estudos prévios e sistêmicos da conjuntura brasileira vigente, ⁴ por isto, até 1950, o planejamento não exerceu nenhum grande impacto no desenvolvimento brasileiro, mas forneceu a base para os planos posteriores.

Ressalta-se, entretanto, que, nesta época, o trabalho de maior significação para a evolução do planejamento no Brasil foi o da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos (1951 -1953), que resultou na criação do BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento, em 1952, atualmente BNDES, criado com a função de levantar fundos para alavancar investimentos no setor industrial. (SIMONSEN; CAMPOS, 1974). Em 1956, já na gestão Juscelino Kubitschek foi formado o primeiro órgão central de planejamento econômico no Brasil, o Conselho de Desenvolvimento. Este conselho visava a elaboração de um plano de desenvolvimento econômico para o Brasil e para isto utilizou os estudos prévios da Comissão Mista Brasil – E.U.A. e do Grupo Misto BNDE – CEPAL. Estes esforços combinados deram origem ao Programa de Metas, que consistia em um conjunto de investimentos governamentais em setores estratégicos como: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação, além de incentivos à implantação e expansão de empresas privadas. (IZEPÃO, 2008)

⁴ Os planos setoriais até aquele momento, tinham um caráter bastante específico, e, em alguns casos sofriam com interrupções ou até mesmo eram abandonados antes do seu término. A DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público, criado em 1938, na primeira gestão administrativa de Getúlio Vargas, era o órgão responsável pelo controle tanto na esfera do governo federal como dos governos estaduais. Ainda no Estado Novo, Vargas criou o Plano Especial de Obras Públicas, o Plano de Reaparelhamento da Defesa Nacional, em 1939 e o Plano de Obras e Equipamentos, em 1942, no entanto, nada que pudesse ser enquadrado como um Sistema Nacional de Planejamento. (BALESTRIERO, 1996)

A partir de 1964 outros planos nacionais foram criados, dessa vez com esforços mais amplos visando racionalizar e coordenar a política econômica governamental. Já na década de 1970, com a prática de planejamento já consolidada tanto no Brasil quanto em toda América Latina, a discussão passou a se focar na sua eficiência ou não, enquanto instrumento de política econômica. Mesmo envolto em controvérsias, observamos um crescimento significativo a partir da década de 1960, da utilização do planejamento econômico enquanto modalidade de ação estatal. No regime militar (1964 - 1985), por exemplo, foram elaborados os planos: PAEG; I PND; II PND; III PND. (LIMA, 1998)

O PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo elaborado na gestão Castelo Branco apresentava duas linhas gerais de atuação: políticas conjunturais de combate à inflação, associadas à reformas estruturais que permitiram o equacionamento dos problemas inflacionários e das dificuldades que se colocavam ao crescimento econômico. Em 1972 foi instituído o I PND – I Plano Nacional de Desenvolvimento, o primeiro a ser fundamentado nos Atos Complementares n.43 e n.76, de 1969, que estabeleciam que cada novo governo deveria propor, no seu primeiro ano de gestão, um plano de desenvolvimento válido para os anos subsequentes do seu governo e para o primeiro ano de seu sucessor. (KON, 1999)

Com o I PND, é que o esforço brasileiro de planejamento atingiu razoável grau de maturidade e institucionalização, o que só iria se intensificar a partir do II PND, de 1974, na gestão Geisel. (MIGLIOLI, 1982). Fechando a chamada era dos PND's, na gestão Figueiredo, é instituído o III PND, em uma conjuntura em que os desajustes da economia eram salientados. Com a grave crise econômica mundial, reflexo do segundo choque do petróleo, do aumento das taxas de juros norte-americanas, da recessão nos E.U.A. e da queda abrupta nos termos de troca, observava-se um reflexo interno principalmente no que diz respeito à dívida externa, inflação e desemprego, desta forma, as metas do plano foram abandonadas como resultado do insucesso dos seus objetivos.

Em 1985, num contexto de democratização, mas, de enormes pressões políticas e sociais, o Brasil que se encontrava praticamente excluído do fluxo de capitais internacionais, precisou seguir com planos de estabilização de curto prazo, cuja meta principal era o combate inflacionário. Entre tais planos se destacam: o Cruzado (1986), o Verão (1989), o Collor I (1990) e o Collor II (1991).⁵

Este quadro vigorou até 1993, quando na gestão Itamar Franco, começou a ser implementado no Brasil aquele que seria o plano considerado mais engenhoso de combate à inflação já utilizado no País, o Plano Real. O Plano passou por três fases até sua implantação: a primeira foi a implantação do Programa de Ação Imediata (1993), a segunda foi a criação da URV (Unidade Real de Valor), e por fim, em 30 de novembro de 1994, foi editada a medida provisória que implementava a nova moeda, o Real. As crises internacionais e problemas de infra-estrutura ainda trazem à tona a fragilidade da economia brasileira, no entanto, com a intervenção governamental, a estabilidade da moeda permanece até a atualidade. (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2007).

1.3 NOS ESTADOS BRASILEIROS

Tal como o planejamento nacional, o surgimento do estadual também esteve envolto em uma série de obstáculos no que diz respeito a sua implantação, sendo os principais: carência de técnicos e dados estatísticos; falta de coesão política; de autonomia dos estados; centralização de recursos em poder do governo federal; entre outros. Ainda assim, a idéia de planejar as atividades governamentais foi ganhando força em vários estados do Brasil a partir de meados da década de 1950. (LIMA, 1998).

⁵ Sobre tais planos ver KON (1999) e IZEPÃO (2008). É importante ressaltar que em 1988, foi promulgada a Constituição Federal que em seu inciso 9º previa a elaboração de uma Lei Complementar visando a responsabilização dos administradores públicos, em três esferas de governo, em relação aos seus atos administrativos. Contudo, esta lei, a LCN. 101, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal só foi homologada em maio de 2000. Por esta razão não será discutida neste estudo. Para maiores informações ver: Presidência da República. *Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000*. Disponível em: http://www.amperj.org.br/store/legislacao/leis/lc101_rfiscal.pdf.

A ênfase do planejamento estadual nesta época baseava-se na necessidade de se desenvolver medidas para a redução das desigualdades, para isso havia a busca de uma melhor alocação da taxa de crescimento econômico em espaços de reduzida integração e recursos (como os centros urbanos de grande concentração de atividades econômicas e população), áreas onde a modernização agrícola resultou no desemprego rural ou em regiões dotadas de recursos naturais pouco explorados. (HILHORST, 1981).

A própria Constituição brasileira de 1946 já preconizava o planejamento regional, estadual e criava condições para o empreendimento desses planos até então não existentes. Prescrevia, o planejamento como uma solução para a fixação do homem no campo (art 156), defesa contra os efeitos da seca no nordeste (art. 189), valorização econômica da Amazônia (art. 199), entre outros artigos. (FRIEDMANN, 1959)

Na década de 1960, do mesmo modo que ocorreu a assimilação do planejamento governamental nos países capitalistas, alguns estados brasileiros adotaram a idéia do planejamento como instrumento de possível manutenção ou aceleração do desenvolvimento econômico e social em determinadas áreas. Entre estes estados estavam Santa Catarina e o Paraná.

2 O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NOS ESTADOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA

2.1 O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO PARANÁ.⁶

A idéia de planejar as ações do governo começou a se difundir no Estado do Paraná em meados da década de 1950, por influência do Governo Federal, quando o estado despontava no cenário nacional como maior exportador de café do País. O Paraná vinha apresentando um crescimento populacional significativo, resultado do

⁶ Seção baseada em IZEPÃO (2008) e LIMA (1998).

acentuado processo de colonização, gerando uma pressão interna no aumento da demanda por bens e serviços.

Em setembro de 1955, quando Adolpho Oliveira Franco assumiu o Governo do Estado, foi dado o primeiro passo de grande significância na busca da criação de um Sistema Estadual de Planejamento, com a criação da Comissão de Coordenação do Plano de Desenvolvimento Econômico do Paraná – PLADEP. Este órgão tinha como objetivos: fixar tecnicamente os empreendimentos públicos de maior interesse para a economia estadual, de acordo com a disponibilidade de recursos, além de orientar a aplicação dos recursos públicos e privados, subsidiados pelo estado. Mesmo não conseguindo se firmar como órgão de planejamento, a PLADEP teve grande importância ao promover um estudo detalhado sobre a realidade paranaense, apontando os setores mais problemáticos e propondo soluções para os mesmos. (IZEPÃO, 2008)

Contudo, foi o governador Ney Braga, eleito para o mandato de 1961-1965, o grande precursor do planejamento governamental no Paraná ao definir como pilares de sua política econômica, a industrialização e o planejamento. Para este governador, que era preciso uma forte ação estatal no sentido de se criar infra-estrutura, sobretudo, de estradas e o fornecimento de energia elétrica, além do financiamento às indústrias de capital local, visando substituir importações. Entre as principais obras de sua administração podemos citar: a criação da TELEPAR – Companhia de Telecomunicações do Paraná, CAFÉ DO PARANÁ – Companhia Agropecuária de Fomento Econômico, COHAPAR – Companhia da Habitação do Paraná, da SANEPAR – Companhia de Saneamento do Paraná, da FUNDEPAR – Fundação Educacional do Paraná, do Conselho Estadual de Educação, construção da rodovia do Café, ligando o Norte ao Sul, expansão das atividades da COPEL, construção de hidrelétricas Chopin I e Figueira II, CODEPAR, entre outras.

A CODEPAR foi criada em 1962, para ser um órgão de planejamento. No entanto, não conseguiu assumir a função para a qual foi criada, pois se firmou como

uma agência para viabilizar financiamentos à indústria local, por meio de capitais oriundos do FDE - Fundo de Desenvolvimento Econômico, cuja origem era o IVC – Imposto sobre Vendas e Consignação e, em 1968 foi transformada em BADEP – Banco de Desenvolvimento do Paraná.

No ano de 1963, a PLADEP e uma empresa particular chamada SAGMACS – Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais, contratada pela CODEPAR elaborou o I Plano de Desenvolvimento do Paraná (1964-1970), cujos objetivos principais eram: assistência médico-hospitalar; educação; associativismo; diversificação agrícola; criação de indústrias e de distritos industriais de transformação agrícola; metalurgia; mecânica; material e farmacêutico nas regiões de Londrina; Maringá; Ponta Grossa e Curitiba; produção de energia elétrica; proteção ao café; aos recursos florestais e à reformulação funcional e estrutural dos quadros governamentais. O Plano de Desenvolvimento acabou não sendo implementado porque, em 1964, foi implantado o regime militar e as propostas, sobretudo, as direcionadas às questões sociais previstas neste plano não eram bem vistas pelos novos governantes ligados ao Governo Federal.

O ano de 1973, a gestão Emílio Gomes, foi um marco importante na história do planejamento governamental no Paraná. Neste ano foi implantado o plano Diretrizes de Ação (1973-1975), foi criado o Sistema Estadual de Planejamento e o IPARDES – Fundação Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, cujo objetivo era apoiar o governo através de pesquisas. O sucessor de Gomes, em 1975, foi Jaime Canet Júnior, cuja gestão administrativa ficou conhecida por demonstrar grande racionalidade e por dar aparência mais empresarial às ações do poder público. No início de seu governo instituiu o plano “Objetivos e Metas de Desenvolvimento – OMD”, cujos objetivos principais faziam alusão a um maior desenvolvimento da agroindústria paranaense, considerada vital para o desenvolvimento do estado.

Em 1979, Ney Braga voltou a ser governador do Paraná, porém, sua administração manteve-se voltada apenas à manutenção de programas sociais já utilizados por governos anteriores. Os planos de governo no estado, a partir de então, em razão da abertura política no âmbito nacional e da ampliação crescente da participação popular nas discussões e decisões políticas do país, direcionam-se a programas de apelo social. Esta seria a marca da gestão Richa, eleito pelo PMDB, em 1982 e o seu “Plano de Ação”.

O sucessor de Richa ao governo do Estado foi Álvaro Dias, também, do PMDB. Eleito pelo povo, para o período de 1987 a 1991, no início de sua gestão, promoveu a reestruturação da Secretaria de Estado do Planejamento e lançou o seu Plano de Governo, no qual estabelecia, entre outros objetivos: a expansão industrial, o desenvolvimento regional e urbano, a diversificação do sistema produtivo e a modernização administrativa do Estado. Foi no seu mandato que o BADEP - Banco de Desenvolvimento do Paraná foi fechado, milhares de servidores públicos foram demitidos, os salários achatados, entre outras políticas que lhe renderam o título de precursor do neoliberalismo no Paraná.

Em 1990, num período marcado pelo insucesso do plano Collor I, é eleito no Paraná o candidato também do PMDB, Roberto Requião. Em sua gestão foi lançada a “Proposta do Plano Plurianual” elaborada para o período de 1992 a 1995. O documento, da primeira gestão Roberto Requião, era composto de propostas e programas voltados à ação governamental, ao campo social, à base produtiva e ao meio ambiente. Tinha como objetivos prioritários o desenvolvimento econômico e social, a melhoria da educação, saúde pública, segurança e a agricultura. Apesar do neoliberalismo, Requião teve sua gestão administrativa marcada pelos programas direcionados ao pequeno e médio industrial e produtor rural e aos programas sociais.

Jaime Lerner, do PDT, venceu as eleições de 1994 e assumiu o governo do estado num momento em que estabilidade econômica promovida progressivamente pelo Plano Real criou condições para a retomada do planejamento governamental no

Brasil, e, é influenciado por esta conjuntura que, em 1995, a Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral elabora o Plano de Governo, da gestão Lerner.

Seus objetivos encontravam-se estruturados em quatro linhas de ação: infraestrutura, desenvolvimento sustentado, desenvolvimento humano e gestão pública, sendo que as três últimas deveriam ser consolidadas a partir da primeira. Isto é, da infraestrutura cuja principal ação prevista era o Anel de Integração. Jaime Lerner, em 1998, em razão da popularidade da sua gestão anterior, se reelegeu governador ainda no primeiro turno das eleições, desta vez pelo PFL, assumindo o compromisso junto à população paranaense de que na sua segunda gestão daria continuidade às ações que já vinham sendo executadas durante seu primeiro mandato. Lerner pretendia consolidar os projetos dos Anéis de Integração e da industrialização, completando os vazios nas diversas cadeias produtivas, das quais quatro áreas eram priorizadas: processamento de cítricos; embutidos de aves e suínos; couro; e o fechamento do ciclo metal-mecânico, este prioritário devido à ambição da gestão Lerner de tornar o Paraná o 2º maior pólo automobilístico do país.

Neste período também começam a ser tratadas as questões referentes às privatizações. Grandes estatais, como a COPEL – Companhia Paranaense de Energia, já haviam sido envolvidas em negociações e outras como a SANEPAR – Companhia de Saneamento do Paraná e o Banestado já tinham planos de venda. A estratégia do Governo Estadual era captar recursos para programas sociais e reduzir o comprometimento de aproximadamente 73% das receitas líquidas com o pagamento de pessoal.

No que diz respeito ao seu PPA, o governo Lerner manteve boa parte das propostas do seu Plano de Governo anterior, algumas foram ampliadas, outras redefinidas. Na Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação, o CCPG – Centro de Coordenação de Programas do Governo, criado pelo próprio Lerner em 1995, é que foi o eixo do órgão já que o governador tinha como preferência trabalhar modificando sempre que necessário e possível as políticas previstas no Orçamento

Anual e o CCPG facilitava isto, substituindo ou anulando algumas despesas do orçamento.

2.3 – O PLANEJAMENTO EM SANTA CATARINA⁷

A primeira experiência de planejamento em Santa Catarina foi na gestão de Irineu Bornhausen (1951-1955), quando em março de 1955, o Governador enviou à Assembléia, o POE. O plano constituía-se mais num orçamento para investimentos do que propriamente em um plano global. Representava a primeira tentativa do estado de vincular recursos a um programa plurianual de investimentos em obras pré-definidas. A sustentação financeira seria dada por um aumento de 20% no Imposto Sobre Vendas e Consignação (IVC), com os recursos destinados a estradas e rodagem, energia elétrica, agricultura e saúde e educação. Ainda no final deste Governo foi constituída a Celesc, como resposta ao problema energético envolvendo empresas privadas de geração de energia que eram fragmentadas e não conseguiam suprir a demanda criada com o aumento do parque industrial.

O sucessor de Bornhausen foi Jorge Lacerda que se limitou a cumprir algumas metas previstas no POE como, por exemplo, a constituição da Solteca – Sociedade Termoelétrica de Capivari que ficaria responsável pelo controle da Usina Termoelétrica Jorge Lacerda. Houve avanços importantes na economia catarinense nesta época, mas, questões de infraestrutura em termos de energia, portos, telefonia ainda emperravam o seu desenvolvimento qualitativo.

No início da década de 1970, exigências de novos padrões de acumulação e de crescimento fizeram o governo catarinense mudar os rumos de sua política econômica. Em 1961, na gestão de Celso Ramos (1961-1965) foi elaborado o PLAMEG – Plano de Metas do Governo. O documento, embasado em estudos setoriais, apontava a deficiência na infra-estrutura e fazia propostas para revertê-la. Entre os seus objetivos se destacam a execução, aperfeiçoamento e autorização de obras e serviços públicos, com investimentos divididos entre os seguintes setores:

⁷ Esta seção é baseada em Goularti Filho (2005)

rodovias, energia, educação, saúde, participação em empreendimentos pioneiros, agropecuários e de crédito do Banco do Estado. A grande marca da economia catarinense neste período foi a presença de grandes industriais na esfera política do estado, impulsionando o seu processo de industrialização.

Esta política teve continuidade na gestão de Ivo Silveira (1966-1970), com a elaboração do PLAMEG II. O plano tinha como enfoque principal a expansão econômica, com a continuidade dos investimentos em energia, transporte e na indústria, mas também estipulava investimentos para a melhoria das condições sociais, priorizando saúde, educação e cultura. Outros pontos levantados pelo plano faziam menção à valorização dos recursos humanos e da melhoria dos meios administrativos.

O sucessor de Silveira, para o período de 1971-1974 foi Colombo Machado Salles. Este governador, a exemplo do que ocorrera no Paraná, deu ao governo de Santa Catarina um caráter mais tecnocrático, exigência do próprio Governo Federal, pois, este representava o auge do Regime Militar no Brasil. Neste período foi elaborado o PCD – Projeto Catarinense de Desenvolvimento que tinha como síntese a integração regional. Totalmente integrado ao modelo de desenvolvimento proposto pelo governo Médici, o PCD previa grande parte do montante de recursos para agricultura, indústria, transportes e saneamento e um orçamento mais modesto para energia, telecomunicações e modernização administrativa. Objetivando um desenvolvimento mais harmônico entre as regiões, o PCD previa a subdivisão do estado em treze microrregiões, com o intuito de descentralizar a política econômica catarinense.

Em 1975 assumiu o governo do estado Antonio Carlos Konder, que tinha como vice o empresário Atílio Fontana, proprietário da Sadia. No seu governo foi elaborado o Plano de Governo – PG, cujos objetivos iam ao encontro daqueles traçados pelo II PND. Previa medidas econômicas importantes para os setores de transportes, educação, cultura, administração e planejamento, que receberiam maiores recursos e, para a saúde, indústria e agricultura uma representatividade menor.

O plano, diferentemente de seus antecessores, não apresentava programas e recursos pré-definidos, apenas um orçamento plurianual para o período de 1976 a 1978. Suas prioridades estavam pautadas em duas áreas básicas: econômica, com esforços em telecomunicações, transportes, política de estoques reguladores, extensão e assistência técnica rural, políticas regionais e distribuição de energia elétrica, e, também, na social, com a ampliação da eletrificação rural, criação de conselhos comunitários, na medicina preventiva, entre outros.

Num contexto político bastante turbulento na economia nacional, em 1979 Jorge Konder Bornhausen assumiu o governo de Santa Catarina. Este governador tinha propósitos políticos e econômicos diferentes dos seus antecessores, defendendo menor participação do Estado nas atividades econômicas. Em seu governo, foi elaborado o PA – Plano de Ação, que estava dividido em três programas nas áreas: social, econômica, organização Administrativa e planejamento. O PA também não apresentava programas específicos com previsão de gastos. Dentre as principais realizações setoriais do plano, o destaque são os setores: financeiro, cujo Procape e o Bradesc foram os principais canais usados para financiar projetos às indústrias catarinenses, além da abertura de 101 agências do BESC, que atingiu a totalidade dos municípios; o de energia, com a expansão da eletrificação rural e, também, o de transportes, onde os projetos de pavimentação, expansão e terraplanagem complementar atingiram resultados muito positivos.

Em 1982 foi eleito governador, Esperidião Amin, do PDS, cujo plano de governo baseava-se na Carta dos Catarinenses, que pretendia dar “*prioridade aos pequenos, participação comunitária, integração estadual e qualidade de vida*” (GOULARTI FILHO, 2005:641) A carta, que também não possuía um programa prévio de gastos, tinha uma clara tendência neoliberal e estava dividida em três setores: administrativo, social e econômico e de infra-estrutura. As principais medidas adotadas durante o período foram: nos transportes, o fechamento das grandes linhas da malha viária do estado; no setor energético, a construção e ampliação de subestações, intensificando a eletrificação rural e no setor financeiro, em função das denúncias de fraude do Procape-Santivest, que provocaram o encerramento do

Procape, que deixava a cargo da Badesc o financiamento do setor privado, além disso o BESC passou a sofrer uma intervenção governamental.

Em 1986, embalado pelo sucesso do Plano Cruzado, o PMDB sagrou-se vitorioso em Santa Catarina ao eleger para o cargo de governador Pedro Ivo Campos. O próprio partido é quem elaborou o Plano Rumo à Nova Sociedade Catarinense, construído a partir de 17 seminários, que contaram com grande participação popular.

O plano, que defendia o papel do estado como agente indutor do desenvolvimento, dividia-se em quatro principais áreas: político-institucional, social, econômico e infra-estrutura e ambiental. Visando moralizar o estado, Pedro Ivo advogava a favor da austeridade fiscal e saneamento do Estado. Para tanto, o mesmo reduziu significativamente os cargos comissionados na área da educação, desativou frotas de veículos e contratou 50% menos de funcionários que os três governos anteriores.

O governador do estado, eleito em 1991, foi Vilson Kleinubing, que tinha como plataforma de governo o Plano SIM – Saúde, Instrução e Moradia, que marcou a volta de um plano com previsão de gastos e metas definidas para os quatro anos de mandato. Essas metas às quais os recursos seriam destinados eram: construção de moradias populares, desenvolvimento agrícola, modernização da saúde, modernização da instrução, desenvolvimento industrial, recuperação de rodovias, obras e saneamento, melhoria da segurança pública, desenvolvimento do turismo e da cultura. As principais metas atingidas pelo plano do governo foram nas áreas de: transportes, pavimentação de rodovias, ampliação da rede de telefonia e a criação do Parque Tecnológico Alfa, em Florianópolis, em parceria com instituições públicas e privadas, para abrigar a indústria de alta tecnologia.

Em 1995, o PMDB novamente elegeu seu candidato a governador do estado, Paulo Afonso que defendia uma gestão democrática e descentralizada, estabelecendo o desenvolvimento sustentável como base do seu plano. Para isto o governo deveria estabelecer acordo com ONG's, prefeituras e empresas privadas que possibilitariam uma gestão mais eficiente e eficaz. O plano de governo preconizava que o Estado não

deveria ser o responsável exclusivo pela execução de todos os serviços demandados pela sociedade, no entanto, consegue equilibrar isso de forma objetiva, por exemplo, não sucumbindo às pressões pelas privatizações da Celesc e do BESC.

Em 1999 tem-se a volta de Esperidião Amin ao governo do estado, desta vez com o Plano de Governo “Santa Catarina: Estado Vencedor”. Áreas como as da educação e da saúde foram as que mais receberam atenção. Dois acontecimentos que comprovam a mudança no padrão de crescimento da econômica catarinense no anos 1990, ocorridos nesta gestão foram a federalização do BESC e a partilha da Celesc.

3 AS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO PARANÁ E SANTA CATARINA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA.

3.1 OS PONTOS CONVERGENTES

As semelhanças entre as experiências de planejamento governamental entre Paraná e Santa Catarina são claramente observadas em cada período de governo. Entre elas se destacam:

- 1956-1960: o início de implantação do planejamento governamental se deu na mesma época, em ambos os estados e com dificuldades muito semelhantes. Por outro lado, os problemas econômicos, sobretudo, os relacionados à infra-estrutura estadual eram igualmente tão parecidos que as políticas econômicas adotadas pelos dois governos eram praticamente as mesmas, ressaltadas as pequenas particularidades.
- 1961-1965: neste período, medidas visando o incremento da infra-estrutura e as iniciativas de planejamento continuaram sendo a tônica da ação governamental nos dois estados. A partir da década de 1960, cresceram as preocupações dos governantes, de ambos os estados, em realizar estudos setoriais que trouxessem à tona não somente os problemas, mas, também, possíveis soluções.

- 1966-1970: a forte influência do Governo Federal na política governamental dos dois estados é claramente observada. Tanto que os recém-empossados Paulo Pimentel, no Paraná, e Ivo Silveira, em Santa Catarina, ingressaram no partido político dos militares, a ARENA e não no MDB. A forte centralização no poder que marcava o período, deu aos governos estaduais uma posição mais comedida em relação às mudanças nas políticas governamentais. Entendiam os governadores que o momento era de manter as estruturas produtivas e afinar-se aos propósitos do governo federal.
- 1971-1974: seguindo a tendência já mencionada, os planos governamentais da década de 1970, nos dois estados, mostravam-se centrados nos objetivos estabelecidos pelo I PND, tais como: investimentos em agricultura, indústria, transporte, energia e saneamento. Outra característica importante que norteava as políticas governamentais do período era a busca pela integração regional.
- 1975-1978: a mesma tendência observada no período anterior pode se aplicar a este momento histórico. Desta vez os planos governamentais paranaenses e catarinenses mostravam-se alinhados aos objetivos do II PND.
- 1979-1982: nesta fase de transição, as políticas governamentais, de ambos os estados, passaram a focar com mais vigor as questões sociais. A busca pelo bem estar da população aparece com maior frequência nos planos de governo, resultando na adoção de investimentos ligados a educação, saúde, cultura, entre outros, mas sem redução drástica no ímpeto dos investimentos em infra-estrutura e no fomento à produção.
- 1983-1986: o ano de 1982 havia marcado a importante vitória da sociedade brasileira frente ao regime militar no que diz respeito ao retorno das eleições diretas para governadores. A influência deste acontecimento nos planos dos governos seguintes ficou evidenciada no forte caráter social pregado pelos planos. A defesa de melhores condições de vida para a população virou bandeira eleitoreira tanto no Paraná, quanto em Santa Catarina. Além disso, as administrações do período também mostraram-se mais abertas à participação popular.

- 1987-1990: num período marcado pela onda do neoliberalismo, com movimentos de privatização e desregulamentação de mercado e de esgotamento do padrão de financiamento utilizado até então pelos governos baseado em recursos externos, tem-se um quadro bastante turbulento, também, em relação ao ambiente político. Neste novo contexto, os governantes que assumiram os dois estados, adotaram planos cujos objetivos tinham um forte apelo social e que preconizavam o fomento a infraestrutura econômica, mas, desta vez, com a diferença de estarem mais independentes dos planos elaborados pelo Governo Federal.
- 1991-1994: período de transição marcado por grande conturbação política face aos problemas da gestão Fernando Collor e que, ao mesmo tempo, começava a se observar os efeitos da nova fase do planejamento governamental no Brasil, em função da elaboração da Constituição Federal de 1988. Os efeitos destes acontecimentos provocaram uma mudança de postura na elaboração e execução dos planos de governo, nas três esferas administrativas. De modo que tanto o governo paranaense, quanto o catarinense tiveram que adaptar-se às premissas da Constituição Federal, utilizando-se, entre outras coisas, de previsão de gastos e metas pré-definidas. Foram adotadas medidas que visavam maior racionalização administrativa, o que deixava clara maior preocupação com os recursos do governo. Os governantes mantiveram metas de cunho social priorizando saúde, educação, geração de empregos e preocuparam-se em promover investimentos na base produtiva, com incentivos para a agricultura e indústria.
- 1995-1998: com a consolidação do Plano Real e o controle do processo inflacionário que assolava a economia brasileira há anos, começa a despontar no Brasil uma preocupação como desenvolvimento sustentável, preocupação esta, que se fez presente nos planos governamentais dos dois estados. As medidas que comprovam este tipo de comprometimento dos novos governantes iam desde uma modernização da gestão pública, passando por metas de desenvolvimento regional, e melhoria nas condições de vida da sociedade até a preocupação com o meio ambiente.

- 1999-2002: o período se inicia com um fato novo em termos políticos no País, isto é, a reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, com o respaldo da popularidade do Plano Real. Com a continuidade do estilo de planejamento sustentável no Paraná e em Santa Catarina, mantiveram-se os investimentos no campo social. A atenção neste período para os dois governos foi a pressão gerada para a privatização de grandes empresas públicas, no caso paranaense da COPEL que não chegou a ser privatizada por força da pressão popular, e da SANEPAR e no caso catarinense, da Celesc.

3.2 OS PONTOS DIVERGENTES.

Como observado na seção anterior, as experiências paranaense e catarinense de planejamento mostraram uma série de pontos convergentes observados desde o momento da adoção desta modalidade de ação governamental até os últimos momentos do período analisado. Quanto aos pontos divergentes entre os dois casos verificam-se:

- 1956-1960: neste primeiro momento, onde a industrialização e o desenvolvimento econômico representavam a principal bandeira do planejamento governamental, é interessante notar a tendência paranaense de estabelecer no estado uma industrialização baseada na substituição de importados, cujo objetivo estava voltado a tornar o estado mais independente da economia paulista, além de possibilitar-lhe maior projeção no âmbito da economia nacional. Estas propostas relacionavam-se aos estudos da PLADEP. Já no caso do processo catarinense, não existia este tipo de preocupação, as ações no sentido de ampliar e diversificar a industrialização ocorreram acompanhando o processo que se desenvolvia na economia nacional.
- 1961-1965: neste período é interessante notar uma maior preocupação do governo paranaense em adotar medidas no sentido de aprimorar a utilização de técnicas administrativas. Um exemplo disto foi a criação da CODEPAR, em 1962, e do FDE que viriam se tornar responsáveis pela viabilização de financiamentos para a pequena e média indústria paranaense. A peculiaridade do estado de Santa Catarina, em

relação ao Paraná, neste período, residia na maior participação de grandes industriais na esfera política do estado, com o objetivo de exercer um papel mais decisivo no governo, no que diz respeito aos incentivos ao processo de industrialização.

- 1966-1970: neste período, o inverso ocorria. Era o estado de Santa Catarina que passou a salientar uma preocupação com a melhoria dos meios administrativos e com a valorização dos recursos humanos. Com os dois governos mantendo o foco em ações de expansão econômica e criação de infra-estrutura, a gestão catarinense se destacava por direcionar parte dos seus recursos para programas de cunho social, priorizando saúde, educação e cultura.
- 1971-1974: o alinhamento dos planos governamentais com o I PND do governo federal tornou muito próximas as medidas adotadas no Paraná e em Santa Catarina, o que faz com que não sejam encontradas divergências significativas entre as políticas governamentais nos dois estados, neste período. O foco paranaense se estabelece na transformação do estado em pólo-agroindustrial, tendência parecida que se observa também no estado vizinho, haja vista a proposta do governo federal de criação de pólos agroindustriais no sul do país.
- 1975-1978: neste período, assim como no anterior, os governos estaduais ainda sofriam forte influência política do governo federal. Os planos governamentais dos dois estados mostram-se sincronizados agora com os objetivos do II PND.
- 1979-1982: a partir deste período, observa-se uma maior independência em relação aos governos estaduais e o governo federal, como resultado do processo de abertura política que começava a ser proposta. Outro fator de grande influência era a negociação em torno das eleições diretas que exigiam dos governos uma postura mais firme no sentido de promover políticas sociais. Neste contexto, muitas das medidas adotadas tanto por Paraná, quanto por Santa Catarina foram bastante próximas, no entanto, o Paraná, por ter chegado ao limite da sua fronteira agrícola, passou a promover maiores investimentos na modernização de suas culturas com o objetivo de aumentar a produção e fomentar a indústria. Para isto realizou investimentos, sobretudo, em energia e na criação de infra-estrutura.

- 1983-1986: o estilo de planejamento voltado para o socioeconômico se firmava entre os estados depois da confirmação das eleições diretas a partir de 1982, a participação comunitária também passa a ser mais efetiva e defendida pelos governadores. A principal diferença existente entre as duas gestões neste momento reside na opção catarinense por uma gestão mais neoliberal, defendendo uma menor intervenção estatal nas atividades econômicas, enquanto no Paraná, a idéia do governo era de recuperar a autonomia do estado.
- 1987-1990: o período que é marcado por fortes tensões sociais exige dos governos estaduais medidas no sentido de melhorar as condições de vida da população e amenizar os problemas resultantes da recessão econômica. A principal diferença nas administrações dos dois estados residia nas mudanças promovidas pelos governadores na própria administração pública: o governador paranaense, por exemplo, promove a reestruturação da Secretaria de Estado do Planejamento e da Coordenação Geral. Já o catarinense promove mudanças no sentido de moralizar o estado, pregando a austeridade fiscal e o saneamento do estado, adotou medidas de redução dos cargos comissionados na área da educação, desativou frotas de veículos e contratou 50% menos de funcionários que os três governos anteriores.
- 1991-1994: este período compreende um momento conturbado politicamente e economicamente no Brasil. Novamente tem-se nos dois estados uma diferença no estilo de governabilidade, enquanto em Santa Catarina, o governador defendia uma menor intervenção estatal na economia, no Paraná, a concepção adotada buscava recuperar a atuação do estado nos seus aspectos tradicionais.
- 1995-1998: o período em questão marca o início de uma nova fase de planejamento no Brasil, com uma preocupação também com a sustentabilidade. Além disso, a estabilidade do Plano Real dava condições para a retomada do planejamento, enquanto modalidade de ação governamental. As principais divergências encontradas entre os governos paranaense e catarinense, neste período, ficam por conta das prioridades adotadas por cada estado: no caso paranaense, houve um enfoque na criação de infra-estrutura, com a criação do Anel de integração, e mudanças na gestão

pública, que visavam profissionalizá-la, enquanto em Santa Catarina, ganhava força a concepção de que o governo deveria ser o responsável pela oferta de todos os serviços demandados pela sociedade, além de buscar parcerias com ONG's, prefeituras e empresas privadas no sentido de facilitar sua gestão.

- 1999-2002: este período traz divergências no estilo de governança adotado em cada estado. É marcado por um continuísmo no governo paranaense, em função da reeleição de Jaime Lerner, que priorizava a industrialização, com o objetivo de tornar o Paraná o segundo pólo automobilístico do país, e, no caso catarinense, da volta ao governo de Espiridião Amin, cujas medidas, assim como no seu mandato anterior, tinham um forte cunho social e eram dotadas de um caráter subjetivo, com medidas que dificilmente mudariam a realidade.

Como se pode observar, os dois estados analisados embora com processos de desenvolvimento e realidades históricas diferentes, apresentam mais semelhanças, do que diferenças em termos de políticas governamentais propostas e desenvolvidas pelos seus governantes, durante o período analisado, neste estudo. Isto se deve, em parte, aos rumos traçados pelas políticas do Governo Federal, ora democrática, ora centralizadora, e, também, pelas próprias concepções dos governantes no âmbito destes estados. Contudo, o fato importante a ressaltar é que em ambos os casos o planejamento governamental foi realizado de forma sistemática e contínua exercendo importante papel enquanto instrumento de política econômica.

CONCLUSÃO

Este estudo possibilitou acompanhar a evolução do planejamento, enquanto modalidade de ação governamental, nos estados do Paraná e de Santa Catarina. É interessante observar que a proximidade geográfica dos dois estados, nem sempre foi garantia de semelhanças nas políticas adotadas por seus governantes. Prova disto são os pontos divergentes destacados pelo estudo que foram encontrados ao longo do processo histórico da experiência de planejamento dos dois estados.

No que diz respeito às características distintas entre estes casos, vale ressaltar que ocorreram com maior frequência em situações e, em algumas modalidades onde a intervenção do Governo Federal não se fez tão presente, dando margem a ações específicas de cada governo, que levavam em consideração a interpretação de seus governantes e nuances específicos de cada região.

As diferenças nos modelos de industrialização adotados nos dois estados ilustram bem esta situação: inicialmente enquanto no Paraná defendia-se a substituição de importações, em Santa Catarina, já objetivava-se a diversificação e a ampliação do seu parque industrial, acompanhando o desenvolvimento da indústria nacional. Outro exemplo fica por conta da criação no Paraná de órgãos que ficavam responsáveis pelo fomento ao desenvolvimento, enquanto em Santa Catarina, no mesmo período, aumentava a participação de grandes industriais na esfera política do estado, com o intuito de aumentar os incentivos às indústrias.

Em relação à importância do planejamento, a própria crise internacional que assustou o mundo nos últimos anos vem confirmar a significância do planejamento, enquanto modalidade de ação governamental. Mais uma vez os caminhos do mercado mostraram-se traiçoeiros aos preceitos neoliberais, provocando nos defensores deste tipo de concepção as mais diferentes reações.

BIBLIOGRAFIA

- BALESTRIERO, Geraldo E. *Gênese do planejamento no Brasil*. Tese (Doutorado). São Paulo: USP, 1996, mimeo.
- GOULARTI FILHO, Alcides. O planejamento estadual em Santa Catarina de 1955 a 2002. *Ensaio FEE*. Porto Alegre, v 26, n. 1, p.627-660, jun. 2005
- GREMAUD, A. Patrick; VASCONCELLOS, Marco A. S.; TONETO J. R. *A economia brasileira contemporânea*. São Paulo, Atlas, 1996.
- IANNI, Octávio. *Estado e planejamento no Brasil*. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

IZEPÃO, Rosalina Lima. *Planejamento, política e economia: uma análise da prática governamental paranaense (1947 – 2003)*. Tese de Doutorado em História pela Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

KON, Anita. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1999.

LAFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LIMA, Rosalina F. *A experiência paranaense de planejamento*. 160f.1998 (Dissertação) Mestrado em Economia pela Universidade Estadual de Maringá. Maringá: PME.

MIGLIOLI, Jorge. *Introdução ao planejamento econômico*. São Paulo: Brasiliense, 1982.