

CRÉDITO, PLANOS E PLANEJAMENTO EM SANTA CATARINA

Alcides Goularti Filho

Professor da UNESC

Doutor em Economia pela UNICAMP

Pesquisador Produtividade do CNPq

1. Introdução

O objetivo deste texto é discutir a relação entre planos (objetivos e subjetivos) e o planejamento estadual em Santa Catarina e a política de crédito e o incentivo fiscal, durante o período de 1962 a 2006, envolvendo todos os planos, os bancos de fomento e os programas de incentivos fiscais. Além desta introdução e das considerações finais, o texto está dividido em mais três tópicos. O primeiro apresenta uma trajetória panorâmica dos planos e do planejamento executados em Santa Catarina de 1961 a 2006, destacando apenas a sua estrutura básica (período executado, previsão de gasto e programas). Em seguida, apresentamos a trajetória de liberação de recurso dos bancos de fomento e dos programas de incentivos, destacando a participação em cada plano. E, por fim, é feita uma análise de conjunto, relacionando plano, planejamento e crédito com a dinâmica da economia catarinense e da brasileira. Neste texto, fazemos uma distinção entre plano e planejamento. O plano se constitui num documento, podendo ser de caráter mais objetivo, como metas físicas de crescimento e previsão de gastos; ou subjetivo, que esboça, apenas, intenções e programas, sem definir metas e gastos. O planejamento se constitui na intervenção do Estado, executando as metas definidas nos planos de caráter objetivo.

2. Planos e planejamento estadual

Os planos executados em Santa Catarina podem ser classificados em quatro grupos, de acordo com seus objetivos e resultados. O POE foi uma aproximação do planejamento econômico em Santa Catarina, tinha metas, porém não foram cumpridas, pela falta de experiência em planejamento e de um aparato institucional.

O PLAMEG (1961-1965), o PLAMEG II (1966-1970), o Projeto Catarinense de Desenvolvimento (1971-1974) e o Plano de Governo (1975-1978) podem ser classificados como planos com planejamentos, expressos em objetivos e com resultados concretos, afinados com as diretrizes nacionais. O Estado transformou-se no principal agente condutor do crescimento econômico. Durante esse período, a infraestrutura social básica catarinense foi profundamente alterada, removendo os pontos de estrangulamento, sobretudo no tocante à energia e ao transporte, herdados dos anos de 1940 e 1950. Dada a crise fiscal e financeira do Estado, o Plano de Ação (1979-1982), Carta aos Catarinenses (1983-1986) e Santa Catarina Rumo à Nova Sociedade (1987-1990) inauguraram uma nova fase: planos com boas intenções, porém sem metas físicas de crescimento e previsão de gastos, sem uma ação efetiva do Estado, ou seja, houve plano, mas não planejamento. Com a entrada do Brasil na era neoliberal, ajustando-se às políticas do Consenso de Washington, o Estado-Nação e os Estados nas unidades subnacionais, inauguram uma nova etapa: o regresso liberal. O Estado começou a atuar como coadjuvante no processo de ordenamento econômico. Houve uma mudança na ontologia das relações e na ossatura material do Estado. O forte ajuste fiscal e a nova reordenação do aparelho estatal desarticularam os nexos que uniam o Estado à dinâmica interdepartamental e à formação da infraestrutura básica. Assim, foram o Plano SIM (1991-1994), o Viva Santa Catarina (1995-1998), o Santa Catarina: Estado Vencedor (1999-2002) e o Plano 15 (2003-2006) (GOULARTI FILHO, 2007).

3. Planos e créditos: análise do conjunto

A trajetória da economia brasileira, nos últimos 50 anos, foi marcada por avanços consideráveis no projeto de industrialização, com base no planejamento estatal, via financiamento interno e externo, como durante o Plano de Metas (1956-1961) e o II PND (1975-1978), quando a economia crescia em média 8,0% ao ano. Tivemos também momentos de estagnação relativa, como durante o ano de 1980, quando o endividamento externo e as crises fiscal e financeira imobilizaram o Estado, para realizar planos estruturais. Como resultado, a média de crescimento anual passou para 2,7% ao ano. Nos anos de 1990, a abertura comercial e financeira, as privatizações, o profundo ajuste fiscal e a desnacionalização de importantes segmentos industriais impediram o crescimento do país de forma robusta. Além

disto, o endividamento externo e a dívida interna cresceram exponencialmente. A reforma do setor público foi realizada com o fechamento de órgãos públicos, autarquias e empresas de economia mistas, com isto, enfraqueceu-se a capacidade de planejamento do Estado. O BNDES transformou-se no banco da privatização. A maioria dos bancos estaduais foi privatizada, e os federais direcionaram seus objetivos, atendendo às demandas do mercado. Novamente, a média do crescimento foi muito baixa, 2,5%.

Em 2003, iniciou-se uma outra fase na economia brasileira, dadas as mudanças relativas à condução das políticas econômicas, pondo um fim às privatizações e ao desaparecimento do Estado. O crescimento foi retomado, o crédito ampliado e o Estado voltou a planejar, com a elaboração de planos setoriais, que culminaram, em 2007, no “Programa de Aceleração do Crescimento” (PAC). Mesmo assim, o novo redirecionamento do papel do Estado, atuando mais ativamente na economia, começou a ser “imitado” por alguns governos estaduais, somente a partir de 2007.

É diante desse quadro que devemos analisar a trajetória do crédito, dos planos e do planejamento em Santa Catarina. Nos anos de 1960, Santa Catarina começou a organizar o Estado, para desempenhar novas funções em direção ao planejamento. Na década seguinte, as condições políticas, institucionais e econômicas estavam dadas para o Estado obter bons resultados das ações públicas e do sistema de crédito. A economia catarinense dava saltos consideráveis, especializando, diversificando e integrando sua base produtiva. Surgiram as grandes indústrias, que passaram a liderar o processo de acumulação regional, impondo novos ritmos de crescimento à economia.

Nos anos de 1980, acompanhando novamente a trajetória nacional, assistimos a um reordenamento das ações econômicas do Estado, que, aos poucos, foi limitando suas funções. Tínhamos planos, mas não planejamento. Os governadores mantiveram a tradição e continuaram a elaborar, a cada início de gestão, seu plano de governo, mas isto não significou que todos os programas foram executados. Os últimos quatro planos tiveram um caráter muito subjetivo, esboçando, apenas, “boas intenções”, sem metas de crescimento e amarras orçamentárias. Este movimento, podemos acompanhar analisando a trajetória dos valores liberados pelos bancos de fomentos e pelos programas de incentivos, agrupados por planos, em relação ao PIB estadual e ao total das despesas orçamentárias realizadas. As duas comparações mostraram-nos resultados semelhantes.

Abaixo, a Tabela 1 traz um resumo geral da relação entre o total liberado em relação ao PIB e as despesas orçamentárias realizadas.

Tabela 1: Resumo geral do total liberado sobre o PIB e as despesas orçamentárias realizadas por plano 1962-2006

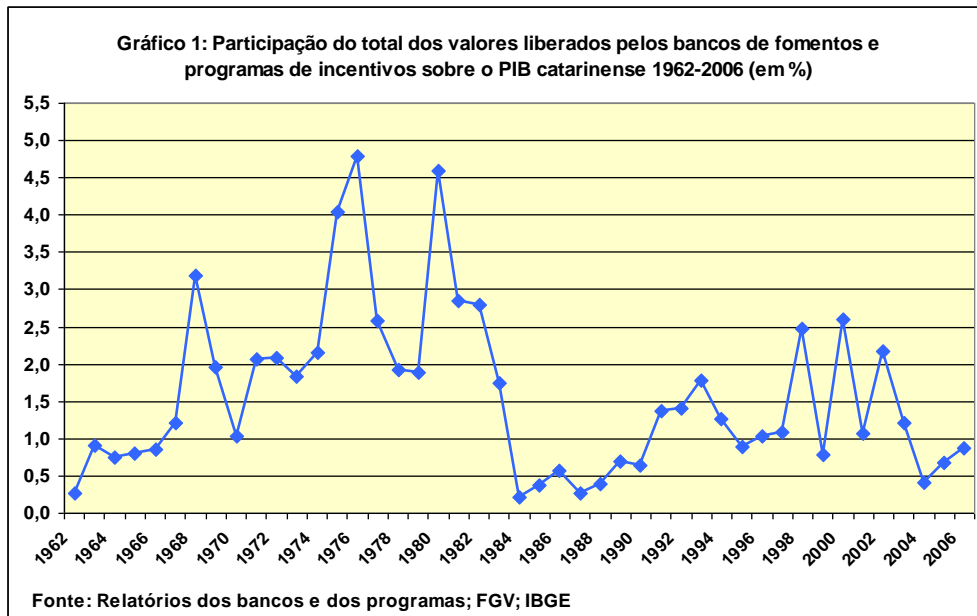
Anos	Planos	Totais liberados pelos bancos e programas US\$	PIB Santa Catarina US\$	Participação sobre PIB %	Despesas orçamentárias	Participação sobre despesas orçamentárias %
1962	PLAMEG	925.333	348.861.600	0,27	29.183.179	3,17
1963		3.805.917	416.950.808	0,91	39.155.898	9,72
1964		2.753.802	371.537.355	0,74	29.023.197	9,49
1965		2.904.985	363.134.525	0,80	43.651.251	6,65
Total US\$		8.817.295	1.500.484.288	0,68	141.013.525	7,26
Média %						
1966	PLAMEG II	4.309.909	501.162.273	0,86	48.539.637	8,88
1967		6.940.648	570.418.415	1,22	45.845.012	15,14
1968		19.626.114	616.128.665	3,19	68.237.343	28,76
1969		13.680.158	697.388.366	1,96	70.972.030	19,28
1970		11.793.684	1.147.136.404	1,03	94.883.333	12,43
Total US\$	29.570.594	3.532.234.122	1,65	328.477.355	16,90	
Média %						
1971	Projeto Catarinense de Desenvolvimento	27.175.987	1.316.517.905	2,06	116.341.143	23,36
1972		34.226.261	1.647.684.915	2,08	141.371.356	24,21
1973		42.587.474	2.331.391.297	1,83	186.479.310	22,84
1974		71.043.767	3.290.925.778	2,16	246.099.556	28,87
Total US\$		175.033.489	8.586.519.895	2,03	690.291.365	24,82
Média %						
1975	Plano de Governo	157.842.122	3.899.487.871	4,05	310.546.287	50,83
1976		222.994.468	4.655.287.370	4,79	354.673.044	62,87
1977		135.033.804	5.247.037.811	2,57	408.050.746	33,09
1978		115.439.321	6.012.869.410	1,92	522.521.357	22,09
Total US\$		631.309.715	19.814.682.463	3,33	1.595.791.434	42,22
Média %						
1979	Plano de Ação	132.577.531	7.046.883.996	1,88	569.791.717	23,27
1980		349.418.484	7.605.110.492	4,59	589.804.315	59,24
1981		267.750.260	9.408.160.695	2,85	617.493.810	43,36
1982		283.689.595	10.148.193.654	2,80	886.487.992	32,00
Total US\$		1.033.435.870	34.208.348.837	3,03	2.663.577.834	39,47
Média %						
1983	Carta aos Catarinenses	134.864.118	7.722.098.181	1,75	524.113.205	25,73
1984		17.232.215	8.098.725.015	0,21	530.554.419	3,25
1985		25.534.224	6.775.687.344	0,38	601.426.791	4,25
1986		47.201.448	8.291.714.569	0,57	961.014.570	4,91
Total US\$		224.832.005	30.888.225.109	0,73	2.617.108.985	9,54
Média %						
1987	Rumo à Nova Sociedade Catarinense	25.765.093	9.412.316.704	0,27	951.300.839	2,71
1988		43.097.203	11.097.198.527	0,39	1.006.372.473	4,28
1989		128.522.063	18.445.497.508	0,70	1.779.287.438	7,22
1990		100.992.522	15.944.770.134	0,63	2.070.561.540	4,88
Total US\$		298.376.881	54.899.782.873	0,50	5.807.522.290	4,77
Média %						
1991	Plano SIM	183.984.837	13.481.321.705	1,36	1.334.986.762	13,78
1992		207.961.613	14.741.076.767	1,41	1.451.275.583	14,33
1993		276.321.315	15.539.212.868	1,78	1.427.712.192	19,35
1994		251.028.749	19.860.379.689	1,26	2.514.372.960	9,98
Total US\$		919.296.514	63.621.991.029	1,45	6.728.347.497	14,36
Média %						
1995	Viva Santa Catarina	220.979.644	25.734.285.939	0,86	2.858.417.031	7,73
1996		300.922.254	29.324.704.122	1,03	3.976.902.828	7,57

1997		331.829.662	29.571.084.405	1,12	3.851.940.496	8,61
1998		701.418.846	27.953.171.137	2,51	3.047.590.702	23,02
Total US\$		1.555.150.406	112.583.245.602	1,37	13.734.851.057	11,73
Média %						
1999		173.732.791	19.659.422.298	0,88	2.094.715.422	8,29
2000	Santa Catarina:	648.805.941	23.201.183.185	2,80	3.061.783.846	21,19
2001	Estado Vencedor	317.486.104	19.790.133.099	1,60	2.109.225.397	15,05
2002		586.373.741	19.020.464.370	3,08	2.454.128.113	23,89
Total US\$		1.726.398.577	81.671.202.952	1,65	9.719.852.778	17,11
Média %						
2003		373.414.373	21.769.802.944	1,72	2.300.409.126	16,23
2004		176.435.874	26.460.046.935	0,67	2.622.688.777	6,73
2005	Plano 15	263.927.202	35.061.963.194	0,75	3.681.377.108	7,17
2006		426.647.959	42.812.800.795	1,00	3.623.397.072	11,77
Total US\$		1.240.425.408	126.104.613.868	0,79	12.227.872.083	10,48
Média %						

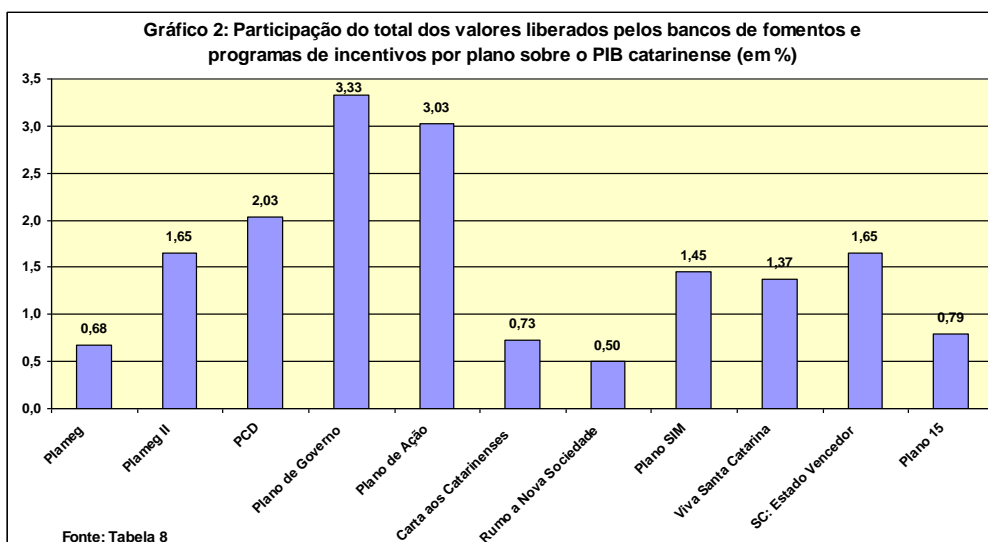
Fonte: Respectivos planos; Relatórios dos bancos e dos programas; IBGE, FGV; Secretaria Estadual da Fazenda

Analisando separadamente os dados, podemos observar que, desde o início das operações do BDE (fundado em 1962 e extinto em 1969) até 1977, o total de recursos liberados vinha numa trajetória crescente, chegando a 4,79% do PIB, em 1976, dado o alto volume de recursos liberados pelo BRDE (fundado em 1962), pela operação conjunta do FUNDESC (atuou entre 1969 e 1975) e do PROCAPE (atuou entre 1975 e 1983) em 1975, e pela entrada em operação do BADESC (fundado em 1975) (Gráfico 1). Com os ajustes, no final da década de 1970, houve uma queda acentuada para 1,88%, em 1979. Durante toda a década de 1980, a participação volta aos patamares próximos da época da fundação do BDE. Nessa década, além do fraco desempenho da economia nacional e da crise fiscal e financeira do Estado, temos dois agravantes: a extinção do PROCAPE (criado em 1988), em 1984, e a intervenção extrajudicial, em 1986, no BRDE, prejudicando sobremaneira a execução dos planos “Carta aos Catarinenses” e “Rumo à Nova Sociedade Catarinense”. O BRDE volta a atuar, somente, no meio da execução do “Plano SIM”, em 1992.

No período mais recente, temos uma instabilidade, iniciada em 1998, com momentos de expansão, seguidos de recuo, com uma estabilização muito baixa, 0,79%, pós-2003.

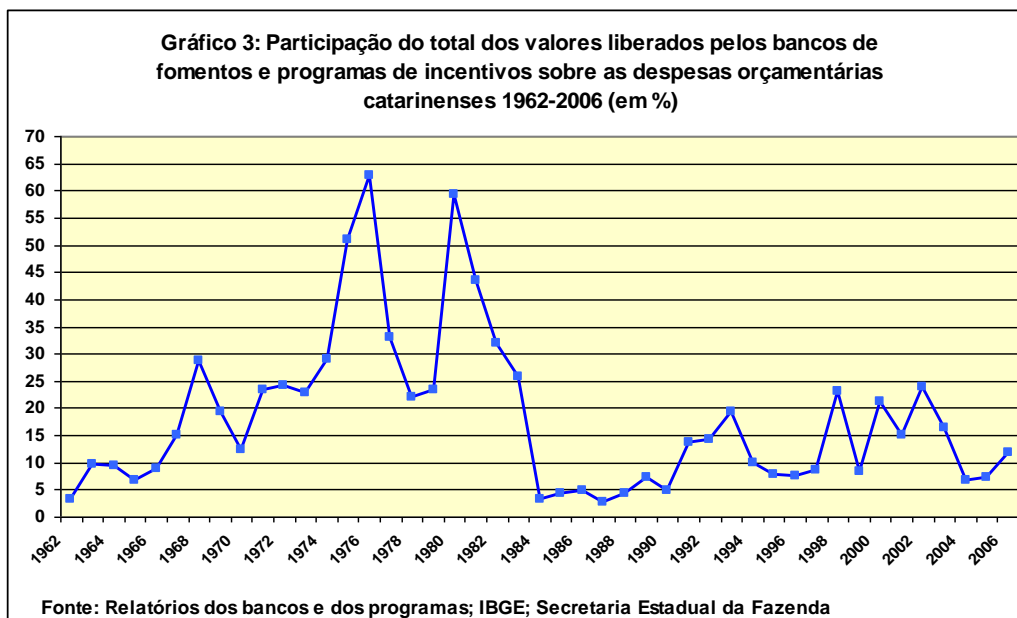


Por plano (Gráfico 2), as melhores atuações foram durante a execução do “Projeto Catarinense de Desenvolvimento”, do “Plano de Governo” e do “Plano de Ação”, ou seja, na década de 1970, quando a economia brasileira seguia uma trajetória de expectativas favoráveis. As piores foram durante a vigência da “Carta dos Catarinenses” e do “Rumo à Nova Sociedade”. O “Plano 15” repetiu o fraco desempenho da década de 1980, indo na contramão da retomada do crédito em nível nacional, iniciada em 2003.

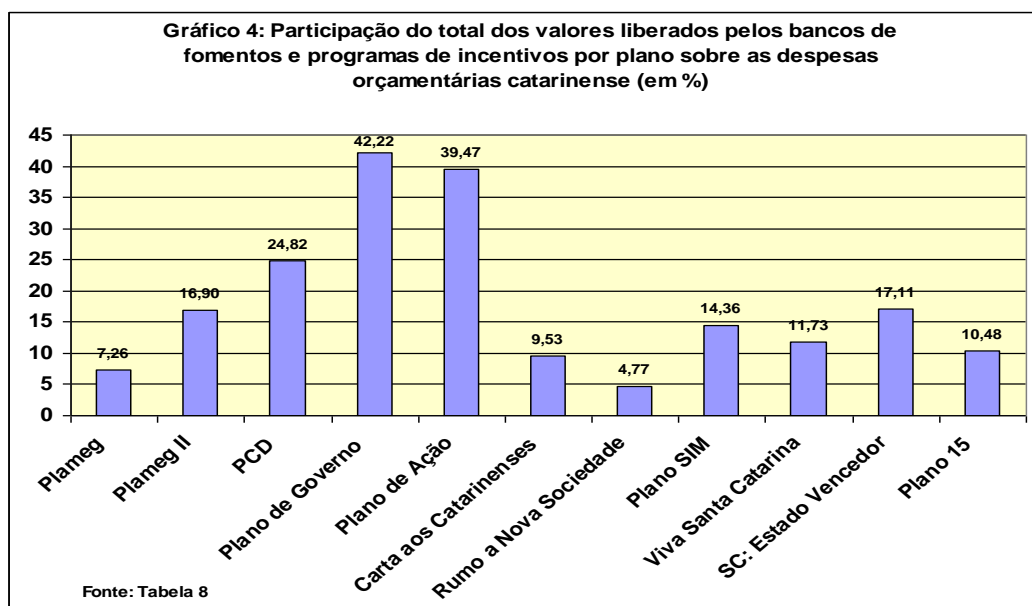


A mesma análise podemos fazer, comparando o total dos recursos liberados pelos bancos de fomento e pelos programas de incentivos fiscais, em relação às despesas

orçamentárias executadas (Gráfico 3). Temos uma sequência de crescimento até a segunda metade da década de 1970, chegando a 62,87% das despesas realizadas em 1976, seguidos de uma queda acentuada na década de 1980. O menor patamar é atingido em 1987, com apenas 2,71%. Nos anos seguintes, a média se estabiliza em torno de 13,42%, bem abaixo da média da década de 1970, que foi de 30,86%.



Analisando o desempenho dos planos (Gráfico 4), novamente, os melhores resultados alcançados foram durante a execução do “Projeto Catarinense de Desenvolvimento”, do “Plano de Governo” e do “Plano de Ação”. Os piores foram com a “Carta dos Catarinenses” e “Rumo à Nova Sociedade Catarinense”. Porém, o “Plano 15” teve o pior desempenho dos últimos quatro planos.



4. Considerações finais

Podemos pensar a trajetória da relação entre crédito, planos e planejamento em Santa Catarina dentro da dinâmica da economia brasileira, na relação entre Estado e Economia, a partir da seguinte periodização.

- 1) Durante a execução do PLAMEG e do PLAMEG II, de 1961 a 1970, e durante a desaceleração e a retomada da economia brasileira, tivemos a institucionalização e a formação da rede de crédito estadual em Santa Catarina, com a criação do BDE, do BRDE e do FUNDESC.
- 2) No período entre 1971 a 1982, no bojo do I e do II PND, que abrangem o “Projeto Catarinense de Desenvolvimento”, o “Plano de Governo” e o “Plano de Ação”, tivemos a forte expansão do crédito estadual com a ampliação considerável do BRDE, a criação do BADESC e a reestruturação do FUNDESC, transformado em PRODEC.
- 3) Entre 1983 a 1990, mergulhada no endividamento externo e na crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, a política de crédito em Santa Catarina também sofreu um revés durante a execução dos planos “Carta dos Catarinenses” e “Rumo à Nova Sociedade Catarinense”. O PRODEC foi extinto em 1984, sendo substituído por um novo programa de incentivo fiscal,

o PRODEC, somente, em 1988; e o BRDE, o principal agente da década passada, sofreu uma intervenção extrajudicial.

- 4) Durante os anos de 1990 e 2002, que envolvem os planos “SIM”, “Viva Santa Catarina” e “Santa Catarina: Estado Vencedor”, houve uma lenta recuperação do crédito estadual sem mudanças estruturais, mesmo com a reativação do BRDE, em 1992, e a consolidação do PRODEC.
- 5) Após 2003, podemos afirmar que houve algumas alterações significativas com a mudança na orientação política ideológica no governo federal, com tendência mais “à esquerda”. O neoliberalismo perdeu força e foi substituído por uma “nova política”, baseada em maior intervenção do Estado e na retomada do planejamento. O governo catarinense, na execução do “Plano 15”, não esteve afinado com este no ideário, e manteve os mesmos princípios do modelo anterior pautado no localismo. Entre 2003 e 2006, o crédito, em Santa Catarina, manteve-se no mesmo ritmo dos três planos anteriores, atuando com o mesmo sistema de crédito.

A partir de 2003, o governo federal passou a priorizar uma maior intervenção na economia e na sociedade, por meio do planejamento, fortalecendo o executivo, exorcizando o localismo e a fragmentação do território, dois pilares do ideário neoliberal. O governo catarinense, na contramão do executivo federal, com base no “Plano 15”, reforçou estes pilares, fragmentando o executivo estadual e estimulando o localismo, por meio da descentralização, com a criação das 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional.

Fontes e Referências Bibliográficas

BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL, *Vinte anos de contribuição ao desenvolvimento de Santa Catarina*. Florianópolis, 1982.

_____, *Os reflexos da atuação de um banco de desenvolvimento: o caso da agência de Florianópolis*. Florianópolis, 1987.

_____, *Relatórios anuais de atividades*. Porto Alegre, 1980-1985.

_____, *Relatórios anuais de atividades*. Porto Alegre, 1994-1999.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, *Relatórios de atividades*. Florianópolis, 1975-1999.

GOULARTI FILHO, Alcides, *Formação econômica de Santa Catarina*. 2ª ed., Florianópolis: Editora da UFSC, 2007.

SANTA CATARINA, Gabinete do Vice-governador. *Plano de Governo e orçamento plurianual de investimento*. Florianópolis, 1975.

_____, Gabinete do Planejamento e Coordenação Geral. *Números de Santa Catarina*. Florianópolis, 1982.

_____, Secretaria de Coordenação Geral e Planejamento. *Séries estatísticas de Santa Catarina*. Florianópolis, 1990.

_____, Gabinete do Planejamento e Coordenação Geral. *Números de Santa Catarina*. Florianópolis, 1985.

_____, Secretaria de Coordenação Geral e Planejamento. *Números de Santa Catarina*. Florianópolis, 1988.

_____, Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Integração ao Mercosul. *Síntese estatística de Santa Catarina*. Florianópolis, 1999.

_____, Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Integração ao Mercosul. *Relatório de Atividades do PRODEC: projetos aprovados e contratados*. Florianópolis, 1999.

PROGRAMA ESPECIAL DE APOIO À CAPITALIZAÇÃO DE EMPRESAS, *Relatório: demonstrativos analíticos das aplicações do PROCAPE referentes ao período de 1975 a 1978*. Florianópolis, 1978.

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA EMPRESA CATARINENSE, *Relatórios dos projetos aprovados*. Florianópolis, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, *Anuário estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro, 1934-1997.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO, *Anuário estatístico de Santa Catarina*. Florianópolis, 1995.

SECRETARIA DO ESTADO DA FAZENDA, *Despesa por função programática 1987/1990*. Florianópolis, 1991.

_____, *Balanço Geral do Estado*. Florianópolis. Disponível em <<http://www.sef.sc.gov.br>> Acesso em outubro 2009.