

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: UMA
AVALIAÇÃO EMPÍRICA DO
PLANO DE METAS DO GOVERNO - PLAMEG (1961/1965)

SERGIO SCHMITZ

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA COMO REQUISITO
PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

DEZEMBRO / 1982

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: UMA AVALIAÇÃO EMPÍRICA DO PLANO DE METAS DO GOVERNO - PLAMEG (1961/1965)

SERGIO SCHMITZ

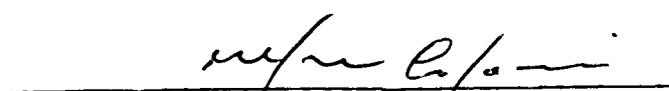
ESTA DISSERTAÇÃO FOI JULGADA ADEQUADA PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO (Área de Concentração: Administração Pública), E APROVADA EM SUA FORMA FINAL PELO CURSO DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO.


Prof. Antonio Niccolò Grillo
COORDENADOR DO CURSO

Apresentado à Comissão Examinadora integrada pelos professores:


Prof. Ubiratan Simões Rezende, Dr


Prof. Walter Fernando Piazza, Dr


Prof. Nelson Colossi, Mestre

*À minha esposa, MARIA LÍGIA e
aos nossos filhos FERNANDA e
EDUARDO, dedico este trabalho.*

"Sabedoria é capacidade de prever as conseqüências, a longo prazo, de ações atuais, a disposição de sacrificar ganhos a curto prazo em favor de benefícios a longo prazo e a habilidade de controlar o que é controlável e de não se afligir com o que não é. A essência da sabedoria, portanto, é preocupação com o futuro. Não é, porém, a preocupação com o futuro que o advinho tem; ele só tenta prevê-lo.

O sábio tenta *controlar* o futuro".

Russel Ackoff

"Por outro lado - e porque a área é tão vasta e tão complexa - não precisaremos nós da simplicidade de um símbolo, um slogan, que seja capaz tanto de unir quanto de nos orientar? Não poderia ser a criança este símbolo? O símbolo da criança supera as desavenças, nos traz lembranças da vulnerabilidade do ser humano, e constitui a esperança e o mais importante potencial para o futuro. O planejamento sob o slogan "*AS CRIANÇAS PRIMEIRO*" seria, por definição, o planejamento para o futuro, a longo prazo, e a visão de um futuro que preenche todas as expectativas e promessas dos jovens. É um símbolo que tem inspirado muitas melhores conquistas em dois milênios: e sua mensagem é eterna".

J. Peter Greaves

APRESENTAÇÃO

A idéia deste trabalho nasceu, basicamente, no primeiro dia de aula da disciplina *Planejamento Governamental*, oferecida pelo Programa de Mestrado em Administração, da Universidade Federal de Santa Catarina, na área de concentração em Administração Pública.

Outrossim, desejo enfatizar que o alcance da presente dissertação não é proporcionar um estudo exaustivo e completo da evolução da experiência catarinense em planejamento governamental, nem identificar profundamente todos os planos que deram contribuições à história do pensamento econômico catarinense, mas analisar a maneira pela qual um dos mais bem elaborados dentre os diversos trabalhos de planificação influenciou as idéias sucessivas de experiências em planejamento no Estado.

Por conseguinte, este exercício focaliza e faz uma avaliação da eficácia administrativa do Plano de Metas do Governo - PLAMEG, através de verificação empírica. Por outro lado, cotejando as demais experiências de planejamento governamental catarinense, beneficiei-me, para a análise do trabalho, de um quadro referencial ou de um modelo de avaliação de planos, extraído da literatura relacionada com o problema.

Várias pessoas contribuíram para a realização do meu propósito. A colaboração espontânea e desinteressada dos professores Alcides Abreu, Pedro Nicolau Prim e João Maria de Oliveira, através das entrevistas que me concederam, foi decisiva.

Também aqueles que leram as minutas, livrando-me de erros ou má conceituação, ou ajudaram-me a clarear algumas passagens, possibilitando ordenar melhor a argumentação, sou particularmente grato.

Entretanto, ao elaborar esta dissertação, minhas dívidas intelectuais gerais são muitas aos professores NELSON COLOSSI e UBIRATAN SIMÕES REZENDE, pelo estímulo e orientação que me proporcionaram.

Finalmente, sou agradecido, em especial, ao Professor LAURO RIBAS ZIMMER, Reitor da Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina - UDESC.

O Autor.

R E S U M O

Esta dissertação apresenta um estudo da experiência de planejamento estadual. Trata-se de uma avaliação do Plano de Metas do Governo - PLAMEG, no quinquênio compreendido entre 1961 a 1965, destinada a estudantes e pessoas interessadas em ter uma visão global resumida do processo de planificação catarinense.

Dentro do enfoque adotado, isto é, o aspecto organizacional da atividade de planejamento, procura-se fazer uma avaliação da eficácia administrativa de um plano, partindo-se da premissa de que o estudo da relação das variáveis metas e desempenho é um procedimento muito simples para avaliação de um plano ou processo de planejamento.

O trabalho compreendeu dois momentos como estratégia para análise, sendo que ambos não foram mutuamente exclusivos; eles se sobrepuseram em muitos aspectos. O primeiro consistiu em examinar a experiência de planejamento em Santa Catarina, particularmente no período entre 1960 a 1965, na tentativa de conhecer sua história organizacional. Ainda nessa fase, cotejou-se o PLAMEG com os demais Planos estaduais, como fonte de referência secundária. O segundo momento constou da aplicação de um conjunto de características que permitissem o estudo da organização administrativa do PLAMEG.

Dessa forma, na Introdução apresenta-se uma visão geral da evolução do planejamento no Estado; formula-se o problema, apresentam-se os objetivos e metodologia do estudo. O Capítulo dois discute o arcabouço avaliativo; em outras palavras, formaliza-se um referencial teórico que tem ou parece ter relação com uma bem sucedida realização dos objetivos visados por um Plano. O conteúdo desenvolvido neste referencial teórico foi fruto de leituras e estudos realizados em trabalhos de alguns autores, além da reflexão sobre a teoria de planejamento. Pretendeu-se, portanto, demonstrar que a preocupação do presente trabalho diz respeito à eficácia da organização administrativa e não à análise sobre o aspecto substantivo do Plano.

O terceiro Capítulo focaliza os antecedentes, a ideologia do Plano e a organização do órgão central de planejamento governamental. Constata-se nessa parte o esforço para efeito de geração de uma proposta desenvolvimentista no Estado, em função das características do Plano de Metas de Governo Juscelino Kubitschek. Verifica-se, também, que a idéia nuclear era transformar a sociedade catarinense, criando nela condições participativas do processo brasileiro, explorando a potencialidade local a um nível daquilo que ela fosse capaz de produzir.

O quarto Capítulo restringe-se às considerações sobre a ação de planificação do PLAMEG, sua organização externa e resultados alcançados, analisando-se as características do

sistema de planejamento, seu relacionamento com agências governamentais e privadas, como também sobre a origem dos recursos e os mecanismos de controle do Plano.

No Capítulo quinto desenvolve-se o segundo momento da "arquitetura" do trabalho, onde se aplicam as medidas de aferição de eficácia administrativa, proporcionando uma comparação com os demais Planos e uma avaliação tabular do PLAMEG.

Finaliza-se o trabalho com o Capítulo seis onde, à guisa de conclusões adicionais, evidencia-se que o Plano, de um modo geral, foi bem elaborado, sugerindo-se, pois, administrar o Estado à base da idéia do PLAMEG, no que se refere a Planejamento Governamental.

A B S T R A C T

This dissertation presents a study of the state planning experience. It deals with an evaluation of the Government Target Plan (Plano de Metas do Governo - PLAMEG) for the five-year period from 1961 to 1965, and is intended for students and persons interested in having a summarized overall picture of the planning process in Santa Catarina.

Within the focus of this paper, namely, the organizational aspect of planning activities, an evaluation of a plan's administrative effectiveness is attempted, taking as a premise that the various target goals and their execution are very simple criteria for the evaluation of a plan or planning process.

The study undertook its analysis in two parts. These were not mutually exclusive but overlapped in many aspects. The first part examined the planning experience in Santa Catarina, particularly in the period from 1960 to 1965, so as to become familiar with its organizational history. In this phase, PLAMEG was considered with the other state plans as a secondary reference source. The second part applied a group of characteristics which permitted the study of PLAMEG's administrative organization.

The Introduction presents a general picture of the evolution of planning in the State; it states the problem, the objectives, and the methodology of the study. Chapter two discusses the evaluative framework; in other words, it establishes a theoretical frame of reference which relates or seems to relate to the successful realization of a Plan's target goals. The content which makes up this theoretical framework was the fruit of readings and studies carried out in the works of other authors, as well as reflection on the planning theory. Thus we sought to make it clear that this study's concern is with the effectiveness of the administrative organization and not with the analysis of the plan's substantive aspect.

Chapter three focuses on the plan's antecedents and ideology, and on the organization of the central office for government planning. This section verifies the effort necessary to generate a State development proposal, in function of the characteristics of the Target Plan of the Juscelino Kubitschek Government. It also confirmed that the core idea was to transform Santa Catarina society, creating the means to participate in the Brazilian process, exploiting local potential at a level where it would be able to produce.

The fourth Chapter limits itself to considerations of PLAMEG's planning mechanism, its external organization and the results achieved, analyzing the characteristics of the

planning system, its relation to government and private agencies, as well as the Plan's funding and control mechanisms.

Chapter five developed the second part of the study's "architecture", where standards by which to gauge administrative effectiveness were applied, affording a comparison with the other Plans and a tabular evaluation of PLAMEG.

The study closed with Chapter 6 where, along with other conclusions, it becomes clear that the Plan in general was well elaborated, thus suggesting that the State be administered on the basis of the PLAMEG concept, in those areas relative to Government Planning.

S U M Á R I O

APRESENTAÇÃO	iv
LISTA DE ORGANOGRAMAS, QUADROS E GRÁFICOS	xiv
RESUMO	vi
ABSTRACT	ix
1. INTRODUÇÃO	2
1.1. FORMULAÇÃO DO PROBLEMA	17
1.2. METODOLOGIA DO TRABALHO	24
2. REFERENCIAL TEÓRICO	30
2.1. INSTRUMENTOS PRIMÁRIOS PARA MEDIÇÃO DA EFICÁCIA DO PLANEJAMENTO	33
2.2. INSTRUMENTOS SECUNDÁRIOS PARA MEDIÇÃO DA EFICÁ- CIA DO PLANEJAMENTO	35
2.3. INSTRUMENTOS TERCIÁRIOS PARA MEDIÇÃO DA EFICÁ- CIA DO PLANEJAMENTO	38

3. A TRAJETÓRIA DO PLAMEG	47
3.1. O NASCEDOURO DE UMA IDÉIA	56
3.2. O INSTRUMENTO: SEMINÁRIO SÓCIO-ECONÔMICO	58
3.3. METODOLOGIA ADOTADA NO SEMINÁRIO SÓCIO-ECONÔMICO	63
3.4. A FORMULAÇÃO DO PLANO	69
3.5. A ORGANIZAÇÃO DO GABINETE DE PLANEJAMENTO	80
4. A AÇÃO DE PLANIFICAÇÃO DO PLAMEG	92
4.1. CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO	92
4.2. AS REALIZAÇÕES DO PLAMEG	103
5. AVALIAÇÃO DO PLAMEG	128
5.1. MENSURAÇÃO DA EFICÁCIA DO PLANEJAMENTO	134
6. CONCLUSÕES ADICIONAIS	160
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	168

LISTA DE ORGANOGRAMA

ORGANOGRAMA SINTÉTICO Nº 1 - ORGANIZAÇÃO DO GABINETE DE PLANEJAMENTO	83
ORGANOGRAMA SINTÉTICO Nº 2 - ALTERAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO	108

LISTA DE QUADROS

QUADRO Nº 1 - DESPESAS COM INVESTIMENTOS EM 1965	99
QUADRO Nº 2 - CARACTERÍSTICOS INSTITUCIONAIS DOS ÓRGÃOS DE PLANEJAMENTO	130
QUADRO Nº 3 - CARACTERÍSTICOS TÉCNICOS DOS ÓRGÃOS DE PLANEJAMENTO	132
QUADRO Nº 4 - AVALIAÇÃO TABULAR DO PLAMEG	134

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO Nº 1 - PLANO DE APLICAÇÃO DO PLAMEG	128
GRÁFICO Nº 2 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS NO PERÍODO DE 1961/1964	146
GRÁFICO Nº 3 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS NO ANO DE 1965	147

1. INTRODUÇÃO

No presente trabalho procurou-se, através de uma abordagem empírica, fazer uma avaliação dos resultados no processo de planejamento sobre uma realidade: a experiência catarinense na execução do Plano de Metas do Governo - PLAMEG, no quinquênio compreendido entre 1961 a 1965.

Genericamente, a avaliação da experiência de planejamento governamental inclui dois grupos de argumentos. O primeiro toma o plano como característica essencial do planejamento; o segundo considera o aspecto organizacional dessa atividade, isto é, a eficácia da organização administrativa de um planejamento. A presente dissertação enquadra-se nessa última perspectiva.

Por outro lado, este exercício, com as lógicas limitações de quem unicamente tem sido estudante, insere-se num conjunto de trabalhos já realizados por colegas do programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina ⁽¹⁾.

Conforme Jorge Gustavo da Costa (1971:301),

"O planejamento estadual pode ser con-

(1) - São relevantes e recentes as seguintes contribuições: Maria José Menezes, Planejamento Governamental: Um instrumento a serviço do poder (1979). Décio Martignago, Análise institucional das experiências de planejamento governamental em Santa Catarina (1981). Nairy Leal de Paiva Milon, O desenvolvimento na Amazônia: Implicações quantitativas e qualitativas (1982).

cebido com o objetivo de manter um ritmo de desenvolvimento considerado satisfatório, ou desencadear o desenvolvimento, ou ainda facilitar as relações com o Governo Federal, quando este age através de Planos”.

Assim, paralelamente ao ciclo dos Planos Federais, desenvolveu-se no Brasil uma crescente atividade de planejamento a nível estadual. Agindo em âmbito nacional ou através de organismos regionais, o governo central foi aderindo gradualmente aos métodos e técnicas racionais para orientar o seu desenvolvimento econômico. Essa prática de planejamento repercutiu nas administrações estaduais, que se tornaram permeáveis à lógica do planejamento econômico como meio para solucionar problemas de desenvolvimento e de relações com o planejamento central, isto é, com o Governo Federal.

Por outro lado, o planejamento a nível Federal mostrou, até há alguns lustros atrás, um caráter intermitente, apresentando avanços e recuos em termos de estratégia, políticas e objetivos, bem como diferente grau de eficácia. A sua irregularidade e falta de continuidade, a par de deficiências nas implementação e acompanhamento, trouxeram, na maioria dos casos, baixos índices de consecução de resultados, o que de certa forma gerou o seu descrédito na opinião pública. A nível estadual, repetiu-se um quadro semelhante ao nacional, com algumas dificuldades adicionais decorrentes dos contingenciamentos próprios de um Estado, carente de recursos financeiros

e de estrutura administrativa, que lhe permitissem uma ação mais racional em busca de melhores resultados. Por sua vez, em Santa Catarina, o marco inicial no desenvolvimento do planejamento estadual foi representado pelo Plano de Obras e Equipamentos - POE. Esse Plano surgiu em decorrência do envio, em 3 de março de 1955, de um projeto de lei à Assembléia Legislativa, com a finalidade de orientar a atuação do Poder Público. Previsto para ser um programa decenal (1956/1965), teve que ficar restrito a um período de cinco anos (1956/1960), face à mudança do comando político havida na administração pública, sucedendo-lhe o PLAMEG. Embora não significasse mais do que um orçamento paralelo de investimentos submetido a tratamento especial, não se podendo titulá-lo como um plano global, representou a primeira tentativa, no Estado, de vinculação de investimentos em obras pré-definidas. Seus recursos financeiros, decorrentes do aumento de 20% no Imposto sobre Vendas e Consignações - IVC, deveriam ser aplicados em quatro itens: 1. estradas de rodagem; 2. energia elétrica; 3. agricultura e 4. educação e cultura. Organizado inicialmente através de um núcleo de assessoria do Governador, mais tarde preconizou a criação de uma "Comissão Executora", composta de 22 membros, presidida pelo Governador e conduzida por um secretário-executivo, com "status" de Secretário de Estado.

O ano de 1961 assinala, no Estado, a primeira tentativa de planejamento global das ações do Governo Estadual. Refere-se à Lei 2.772, de 21 de julho de 1961, que dispõe so

bre o Plano de Metas do Governo Estadual para o quinquênio 1961/1965. Instituído pela lei acima citada, o PLAMEG destinava-se à execução, aperfeiçoamento e atualização de obras e serviços públicos e ao desenvolvimento social e econômico do Estado. O mesmo diploma legal autorizava o Poder Executivo a dispender, para a execução do Plano no período governamental, recursos até a importância de dezessete milhões e quinhentos mil cruzeiros, destinados aos investimentos que objetivassem à melhoria das condições de vida do homem; à infra-estrutura; à expansão agrícola e industrial, discriminadas em setores. Com esse Plano, estabeleceu-se o segundo momento na breve experiência de planejamento em Santa Catarina, e bastante diferente de seu antecessor no que diz respeito principalmente ao seu caráter organizacional, pois o POE era gerenciado por uma simples comissão com caráter de "staff", enquanto o PLAMEG foi responsável pela criação e implantação do primeiro Gabinete de Planejamento, como órgão de formulações de políticas públicas e controle de planejamento no Estado.

Por outro lado, como a avaliação do PLAMEG se insere num valioso campo de pesquisa e tendo em vista a necessidade de confrontá-lo com os demais Planos em função das variadas situações de planejamento, através de seus característicos institucionais e técnicos, tornou-se necessário ainda nesta introdução do trabalho evidenciar tais informações, delineando a evolução histórica do planejamento estadual. Assim, a terceira experiência aconteceu a 30 de dezembro de 1965, quan

do o Governo Estadual sancionou a Lei nº 3.791, dispondo sobre o novo Plano de Metas do Governo, para o quinquênio 1966/1970, destinado a promover a expansão da economia e impulsionar o desenvolvimento social do Estado, consideradas as condições propiciadas pelo Plano anterior.

Os objetivos do II Plano de Metas foram catalogados em quatro grupos, assim especificados: 1. a melhoria dos meios administrativos, tendentes a adequar os mecanismos de ação pública à sistemática de administração programada e a atender ao aparelhamento dos órgãos estaduais na prestação dos serviços públicos; 2. a valorização dos recursos humanos, através da difusão cultural, da pesquisa e do ensino em todos os graus e ramos, utilizados inclusive os instrumentos operacionais criados com a Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina; 3. a expansão econômica alcançável pelo reforçamento da infra-estrutura, mediante a intensificação de medidas para dinamização do setor primário da economia e com a promoção de estímulos para o desenvolvimento industrial do Estado; 4. a melhoria das condições sociais, através da execução de obras, serviços e empreendimentos destinados, sobretudo, ao desenvolvimento harmônico da infra-estrutura social.

Para a execução desse Plano foram consignados recursos globais no valor de duzentos e vinte e cinco milhões de cruzeiros, discriminados pelos diversos setores. Assim como, para dar execução ao primeiro Plano de Metas do Governo,

instituído pela Lei nº 2.772, de 21/07/1961, fora criada uma autarquia denominada "Gabinete de Planejamento", a mesma organização se manteve com a lei instituidora do segundo Plano de Metas, pois o Governador Celso Ramos, conseguindo fazer seu sucessor na pessoa de Ivo Silveira, manteve a continuidade político-administrativa e, dessa forma, a mesma estrutura organizacional criada em 1961.

A realização dos Planos descritos, cobrindo o período de 1961 a 1970, pode ser avaliada através dos diversos tópicos extraídos do Projeto Catarinense de Desenvolvimento - PCD, que estabeleceu o esquema ordenador das atividades do Estado de Santa Catarina para o período 1971/1974, coincidente com o tempo de mandato do governador Colombo Machado Salles, instituído pela Lei nº 4.547, de 21 de dezembro de 1970, representando assim a quarta experiência de planejamento: " O crescimento do PIB nacional vem sendo da ordem de 9% ao ano, nos quatro últimos anos, e o de Santa Catarina se situou ao redor de 12% nos três últimos anos. O que já fizemos e estamos fazendo permite que programemos um endividamento - forma de antecipar recursos para executar os programas e projetos prioritários - e eliminemos os fatores limitantes à plena atualização das nossas potencialidades. Os investimentos de infra-estrutura já realizados ou em curso com as complementações decorrentes da execução do Projeto Catarinense de Desenvolvimento dão o apoio necessário à rápida expansão da economia. É fora de dúvida que Santa Catarina está realizando os

pré-requisitos para o ingresso na fase do desenvolvimento auto-sustentado. Os últimos fatores limitantes serão eliminados com a execução do Projeto Catarinense de Desenvolvimento" (2).

Assim que eleito para o cargo de Governador do Estado, o engenheiro Colombo Machado Salles reuniu uma equipe de técnicos e com ela deu início a um processo de planejamento, com vistas à elaboração de um documento que se constitui-se numa "resposta política e técnica aos desafios do tempo, no espaço territorial catarinense". A metodologia utilizada para o trabalho foi a de ouvir, preliminarmente, os líderes comunitários, através das associações de municípios que, em 1970, se reuniram em doze micro-regiões. Essas entidades passaram a produzir diagnósticos e estudos capazes de fornecer os elementos necessários à elaboração de um plano de desenvolvimento que atendesse as aspirações da população catarinense. Estudos foram produzidos e submetidos a debates, com a presença do Governador e sua equipe, nas próprias micro-regiões. Daí, seguiu-se uma fase de análise dos dados, informações e reivindicações apresentados. Começava a esboçar-se o Projeto Catarinense de Desenvolvimento. Simultaneamente a esse diálogo com as comunidades, desenvolviam-se estudos visando à identi-

(2) SANTA CATARINA. Governo do Estado. Mensagem do Governador do Estado (10 de abril de 1971), p. 57-9.

ficação dos obstáculos ao desenvolvimento catarinense. A tarefa última foi alcançar a perfeita compatibilização das metas emergentes de todo o processo empreendido, com aquelas preconizadas pelo Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo⁽³⁾.

Assim orientada a sua elaboração, eliminados os riscos de inadequações, chegou a termo o documento que, já nos primeiros dias do novo governo, era encaminhado à Assembléia Legislativa, acompanhando a Mensagem Anual do Governador. Na mesma ocasião, era enviado à apreciação do Poder Legislativo o Orçamento Plurianual de Investimentos, que se constituiria em suporte financeiro do Projeto Catarinense de Desenvolvimento, destacando-se claramente a parte que deveria ser suportada pelos recursos próprios, daquela, bastante considerável, que decorreria da exploração da capacidade de endividamento do

(3) - O Ministério do Planejamento divulgou, a 19 de outubro de 1970, o chamado Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo Médici, para o período 1970/73. Num documento de 365 páginas, procurava esclarecer que as Metas e Bases não constituíam novo Plano Global e que o trabalho de diretrizes governamentais ali explicitado deveria complementar-se com dois outros documentos: o novo OPI (Orçamento Plurianual de Investimentos), com vigência no período 1971/73, e o I PND, Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, para 1972/74. O objetivo básico do documento seria o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido até final do século.

Estado, até o limite do possível. O volume dos investimentos para a execução do Projeto foi orçado em cinco bilhões, seiscentos e cinco milhões e trezentos mil cruzeiros. O Tesouro do Estado deveria responder por cerca de trinta por cento (30%) dos recursos, enquanto que os restantes setenta por cento (70%) viriam de fontes externas do Tesouro.

A fixação dos objetivos que nortearam o PCD se efetuou diante do conhecimento das necessidades do Estado, reduzidas a um elenco de quatro categorias: 1. necessidades de ordem geral; 2. necessidades quanto à infra-estrutura; 3. necessidades quanto à infra-estrutura social e 4. necessidades quanto aos desempenhos econômicos. Do elenco dessas necessidades, o Projeto elegeu os seguintes objetivos: a) modernização administrativa; b) integração estadual; c) revolução nos transportes - comunicações e consolidação do sistema energético; d) aceleração da expansão industrial; e) aumento da produtividade da agropecuária; f) modernização do setor terciário; g) construção de sólido sistema financeiro e de assistência técnica aos três setores da economia; h) fortalecimento e expansão do sistema de treinamento dos recursos humanos em todos os níveis de seu desempenho; i) manutenção do espírito de ordem e disciplina pública; j) atendimento às implantações dos objetivos nacionais atuais: revolução na educação e aceleração do programa de saúde e saneamento; revolução na agricultura-abastecimento; aceleração do desenvolvimento científico-tecnológico; fortalecimento do poder de competição da indústria nacional.

A elaboração do PCD teve presente o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo Federal, comprometendo-se a envidar todos os esforços no sentido de que, ao nível de competência decisória do Estado, o Projeto Brasileiro alcançasse, em Santa Catarina, os resultados que dele se esperava, conforme Mensagem encaminhada à Assembléia Legislativa pelo Governador, enfatizando que "o Projeto Catarinense de Desenvolvimento é a dedução, ao nível do Estado, do Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo do Presidente Médici. A Administração Estadual procurará corresponder à confiança nela depositada, acionar as oportunidades de investimentos federais no território estadual, participar de modo atuante nas decisões pertinentes aos problemas de repercussão regional, conduzindo-as para preservar as conveniências catarinenses, colaborar na formulação e execução das diferentes políticas que envolvem o desenvolvimento".

Para a execução do Projeto foi criada a Secretaria do Desenvolvimento Econômico, que desempenharia as funções de órgão central do sistema estadual de planejamento, conferindo-se-lhe a condição de Secretaria de Estado, portanto, órgão do mais alto escalão, subordinado diretamente à Chefia do Poder Executivo. Tinha como atribuições: planejar, em sentido global, o desenvolvimento do Estado, em harmonia com os planos e programas nacionais, fornecendo subsídios e elementos à elaboração dos planos e projetos setoriais, e elaborar como órgão central do sistema de atividades de planejamento, com ba

se nos planos e programas setoriais das diversas Secretarias de Estado, orçamento-programa anual e plurianual.

Em linhas gerais, a Secretaria do Desenvolvimento Econômico centralizava o planejamento global, enquanto que a execução era descentralizada, com base na estimativa de recursos elaborada pela Secretaria da Fazenda. Bastante diferente do PLAMEG, onde os recursos eram diretamente vinculados ao Gabinete de Planejamento que, por sua vez, tinha como função específica a programação e acompanhamento dos investimentos previstos, podendo, entretanto, também exercer funções de execução. Outrossim, conforme MARTIGNAGO (1981:26) o PCD

"embora não resultando de um profundo exame da realidade catarinense, quanto ao que serviu de base ao PLAMEG, ainda assim soube aproveitar importantes subsídios já existentes, transformando-se como peça de intenções de um governo, num documento que se aproximou de um plano global".

O quinto momento da experiência de planejamento estadual tem início com a eleição do Senhor Antônio Carlos Konder Reis para o período governamental de 1975 a 1979. Instituiu ele, através da Lei nº 5.088, de 06 de maio de 1975, seu Plano de Governo - PG, em harmonia com o II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND, baseando-se numa política de ação comunitária, com o desejo de aumentar a participação do povo no processo decisório e na busca da justiça social.

O Plano apresentava dois programas básicos: O Programa Econômico e o Programa Social. O primeiro visava à implantação do sistema de transporte e comunicação; à verificação das políticas de crédito e financeira; à aplicação ordenada dos estímulos fiscais em harmonia com a política federal; à racionalização do emprego da tecnologia; ao estabelecimento de uma política de estoques reguladores; à política de industrialização e conservação de produtos perecíveis; à formação e aprimoramento de mão-de-obra; ao programa de pesquisa; à extensão e assistência técnica rurais; ao programa de distribuição de energia elétrica. O segundo visava à eletrificação rural; à melhoria da qualidade de vida do homem do campo; à organização de Conselhos Comunitários; à educação e formação de mão-de-obra; à medicina preventiva; à assistência ao menor e à velhice desamparada; à modernização penitenciária.

Segundo RIBAS JÚNIOR (1977:66-8) o que caracterizou, de forma singular, o Plano de Governo foram alguns aspectos que fugiram à ortodoxia dos especialistas em planejamento, não se desprezando, de outro lado, as técnicas usuais do planejamento como o diagnóstico, prognóstico, elaboração do plano, execução, controle e avaliação:

- a) diagnóstico com ampla participação popular, baseado num retrato sem retoques da realidade catarinense e com a presença marcante das aspirações comunitárias;

- b) prognóstico realista, sem super ou subdimensionamento das potencialidades;
- c) elaboração do plano, de acordo com critérios que asseguraram uma perfeita sintonia com o II Plano Nacional de Desenvolvimento;
- d) execução mediante modernização da estrutura administrativa;
- e) controle constante, não apenas com os mecanismos usuais mas através de verificação constante e direta do desempenho da máquina administrativa;
- f) avaliação permanente, tanto do desempenho físico-financeiro dos projetos, quanto da vigilância das atitudes político-administrativas. Destaque-se a realização dos Seminários de Avaliação do Desempenho da Administração Estadual, ao final de cada exercício.

Para dar execução ao Plano fora criado, junto ao Vice-Governador, o Gabinete de Planejamento, a fim de imprimir a "coadunação do processo político com o processo técnico-crático". Foram criados, ainda, como órgãos de assessoramento para formulação da política de ação social, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Social - CEDES, e o responsável pela formulação tática da política econômica, o Conselho Estadual de Desenvolvimento - CEDE. Este último, muito semelhante ao

Conselho de Desenvolvimento do Estado - CDE, instituído pelo Decreto nº 324, de 11 de agosto de 1961, junto ao PLAMEG, para o estudo da vida sócio-econômica de Santa Catarina. Para a execução do Plano de Governo foram previstos crédito externo de duzentos milhões de dólares, transferência da União, convênios e subsídios, além da receita tributária. De resto, o Plano buscou o desenvolvimento integrado, levantando questões econômicas com ênfase aos problemas políticos e sociais.

O sexto momento da experiência catarinense de planejamento, ora em execução, refere-se ao Plano de Ação - PA, elegendo como principal objetivo o bem-estar social, e como meta oferecendo a tentativa de aproximar o psicossocial do econômico, enfatizando o diagnóstico através de um sistema de consultas por meio das classes representativas. As ações setoriais dentro do campo psicossocial correspondem à educação, habitação, saúde e saneamento, segurança e assistência. As ações setoriais no campo econômico correspondem à agricultura, indústria e comércio, energia e recursos naturais e ao transporte.

A ação do atual governo, no que se refere à organização administrativa, tem sido norteada pelos princípios de planejamento, execução, controle, coordenação, delegação e descentralização. No campo da planificação governamental, destacam-se as preocupações com o desenvolvimento regional e com o meio ambiente. Ressalta-se, também, a busca da institucio-

nalização do planejamento, haja vista a criação de um Gabinete com funções de órgão central do sistema estadual de planejamento, conferindo-lhe a condição de Secretaria de Estado, órgão do alto escalão, subordinado diretamente ao governador, auxiliando-o na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e na elaboração da programação geral de governo; sistemática de planejamento muito idêntica à estrutura da Secretaria do Desenvolvimento Econômico, órgão de planejamento que coordenou as ações na área de programação do Projeto Catarinense de Desenvolvimento - PCD.

Essa análise retrospectiva foi conduzida com intenções de se estabelecer relação entre as diversas experiências de planejamento no Estado, segundo um quadro de referência pré-definido, isto é, manifestando os característicos técnicos e institucionais dos Planos. Em contrapartida, a análise também evidenciou três estágios organizacionais do processo de planejamento. O primeiro desponta quanto à motivação do planejamento, em outras palavras, a descoberta do planejamento provocada pelo Plano de Obras e Equipamentos - POE (1955/1960); o segundo estágio emerge com a explicitação do planejamento representado pelo Plano de Metas do Governo (1961/1970), onde o processo era encarado exclusivamente como um meio rápido de promover o crescimento econômico, isto é, surge uma estrutura de planejamento decorrente do Plano, mas não se qualificava uma estrutura de planejamento separada do Plano. A institucionalização seria o estágio posterior, onde o planejamento

passa a ser visto como diretamente ligado à coordenação não apenas das relações setor público versus setor privado, como das próprias atividades dentro do setor público, em decorrência de sua intensa participação na atividade econômica.

Poder-se-iam acrescentar mais informações nesta visão geral da evolução histórico-organizacional do planejamento catarinense. Porém, considerando-se as preocupações do presente trabalho, os elementos organizacionais aqui descritos são suficientes para um cotejo com o PLAMEG que, por sua vez, será analisado mais profundamente nos Capítulos III e IV.

1.1. FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Ao escreverem sobre planejamento para um Seminário, CINTRA & ANDRADE (1976:221) argumentaram que:

"Planejamento é política, se bem que de natureza específica. Planos representam intenções políticas, políticas semi-experimentais, desenvolvidas para alcançar objetivos específicos. Eles envolvem ações deliberadas, codificadas em algoritmos para decisões, o que os torna artefatos especiais do processo de estabelecimento de políticas".

No Brasil, o movimento em prol do planejamento re-

cebeu seu grande impulso principalmente por parte da Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL, do Banco Mundial e de outras organizações internacionais que estimularam a emergência de organizações a nível nacional e estadual, tais como de planejamento, bancos de desenvolvimento, órgãos regionais e estaduais de desenvolvimento. O planejamento tornou-se, sem dúvida, uma idéia muito popular.

Carlos Von Doellinger, na introdução do livro "Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira" (1978:12), analisando as tentativas de planejamento no Brasil, diz que:

"Se entendermos planejamento em sentido amplo, de organização da economia a partir da atuação de órgãos ou colegiados governamentais, se não confundirmos com o muitas vezes irrelevante processo de redação de um plano a partir de uma agência central, veremos que desde 1934 experimentações desse tipo estiveram presentes na administração pública brasileira".

Mais adiante DOELLINGER (1978:13), com base em MONTEIRO & CUNHA, documenta muito bem o ambiente histórico sobre a controvérsia, no Brasil, entre planejamento e liberalismo (...)

"Pode-se notar que esse período (refere-se a partir de 1934) se caracteriza por importantes debates em torno da idéia de planificação nacional, onde,

além das posições doutrinárias, se podem relacionar sugestões objetivas e mesmo a criação de órgãos que, não obstante em sua curta existência ou mesmo inatividade, marcam uma linha de orientação bem definida do Governo Federal".

A história do pensamento econômico brasileiro relata os ataques contundentes de EUGÊNIO GUDIN, famoso por sua posição contrária à própria idéia de planejamento e à ideologia industrialista-protecionista e intervencionista de ROBERTO C. SIMONSEN, marcando o início das discussões que até os dias de hoje inflamam os defensores do "livre funcionamento das forças de mercado" em oposição aos "planejadores", apesar, ou talvez como consequência, da existência formal de um sistema nacional de planejamento.

Por outro lado, a linha evolutiva da participação estatal na atividade econômica catarinense foi sempre condicionada pela cultura, estágio de desenvolvimento e ideologia dominantes em cada época e pela coerência com o modelo nacional. Assim, na década de 50, a fase do planejamento empírico foi paulatinamente amadurecendo em direção a um planejamento científico e da identificação dos pontos de estrangulamento aos quais o governo deveria canalizar recursos, evoluiu para uma visão mais globalista na dinâmica crescente da perspectiva econômica. Por conseguinte, na tentativa de se gerarem condições para o crescimento industrial, já retardado em San-

ta Catarina, e na tentativa de posicionamento da sociedade catarinense frente ao processo de desenvolvimento sócio-econômico brasileiro, criou-se, em 1961, o Plano de Metas do Governo - PLAMEG.

Metodologicamente, esse Plano partiu de um diagnóstico profundo da realidade econômica, social e cultural do Estado. Analisando setor por setor, ramo por ramo, segmento por segmento, buscou identificar as principais distorções de processo e suas repercussões no quadro global da sociedade.

O saldo de realizações do PLAMEG foi consideravelmente positivo. Mas muito mais importante do que ele fez ou deixou de fazer, foram as modificações na estrutura organizacional do planejamento no Estado, e a primeira delas foi a criação do Gabinete de Planejamento - GP, responsável pela execução do Plano.

Por conseguinte, sendo a preocupação básica deste estudo a eficácia da organização administrativa de um planejamento, entende-se que a interpretação da relação das variáveis metas e desempenho são critérios muito simples para avaliação de um plano, pois, em consequência, para alguns, o planejamento tende a criar situações frustrantes, admitindo-se que metas nem sempre são alcançadas por todos ou sistematicamente. Assim, configura-se, dentro desse quadro avaliativo que, uma vez com esse critério, todos os planos são considerados como lamentáveis fracassos. Ora, o planejamento não pode parar na

definição dos resultados preliminarmente desejados. Circunstâncias internas ou externas poderão estabelecer redifinições, desde que interfiram fatores sobre as quais os planejadores não têm controle.

LAFER (1975:26-7), por sua vez, diz que o

"Fracasso ou não do planejamento está obviamente ligado à exclusão de variáveis importantes. Assim, raramente os planos incluem variáveis fundamentais, como a organização administrativa e burocrática, e planejamento financeiro e orçamentário, as formas de ligar o plano à sua execução, a influência das instituições vigentes e do quadro político do momento".

Também evidenciam CINTRA & ANDRADE (1976:234) outros aspectos, sendo que, para eles, o mais relevante diz

"Respeito à ambiência institucional do planejamento. As atividades de planejamento ocorrem num contexto que inclui organização, indivíduos, sistemas de valores e relações de poder".

Finalmente, a ausência de trabalhos que, através de um enfoque específico, tenham postulado a avaliação de planos, foi a principal razão que motivou a elaboração dessa dissertação. A análise do planejamento no Estado tem sido feita dentro de um quadro onde se configura o dilema planejamento versus execução. Essa postura analítica evidenciou uma

lacuna de trabalhos preocupados com uma abordagem histórico-institucional e com a avaliação de um plano ou com o processo de planejamento.

Estudos sobre planejamento catarinense são encontrados nos trabalhos de FERNANDO MARCONDES DE MATTOS (1973 e 1978), SALOMÃO RIBAS JÚNIOR (1977) e mais recentemente em DÉCIO MARTIGNAGO (1981), que na sua dissertação centralizou estudos com motivação na área da institucionalização do planejamento.

Neste estudo selecionou-se o PLAMEG, dentre os Planos já executados em Santa Catarina, para nele realizar as investigações e no desenvolver da análise buscar-se-ã outros Planos catarinenses como ponto de referência secundária. Portanto, sendo a preocupação básica a avaliação da administração do planejamento e a história da organização do PLAMEG e não o conteúdo substantivo do Plano, a justificativa da escolha do referido Plano diz respeito ao fato da criação de um órgão para seu gerenciamento, elemento importante como primeira agência de formulações de políticas públicas e controle do planejamento no Estado.

O estudo propõe-se, pois, através de uma abordagem empírica, à avaliação de um Plano, pondo em relevância a experiência catarinense no período considerado, tendo em vista a inexistência de outros exercícios enfocando a administração ou aspectos organizacionais específicos da prática de pla

nejam^{to} no Estado. Conseq^uentemente, dever^á permitir a constataç^ão de que o PLAMEG foi um dos mais bem burilados Planos dentre os diversos trabalhos de planejamento já execu^tados e que o mesmo influenciou as sucessivas experi^ências de planificaç^ão no Estado, desde que não se chegue à falácia ou à conclusão apressada de que as metas do planejamento raramente são alcançadas, que não se pode esperar modificaç^ões revolucionárias e por isto o planejamento não é produtivo e tam^bém por essa raz^ão o planejamento não é verdadeiramente racioⁿal e que o planejamento reflete o episódico e, finalmente, um planejamento centralizado, nas mãos de um pequeno grupo de especialistas ou burocratas, torna-o drasticamente disfuncioⁿal, constituindo-se num instrumento manipulado por uma mino^ria.

Com base nessas consideraç^ões pode-se visualizar como objetivos específicos deste estudo os que seguem:

- Avaliar uma experi^ência de planejamento esta — dual dentro de um contexto administrativo-institucional;
- Formular uma base crítica que possa oferecer revis^ão de paradigmas de planejamento no Estado;
- Contribuir para o estudo do processo histórico-evolutivo da organizaç^ão do planejamento catariⁿense.

Outra finalidade, entre tantas, deste trabalho é

a de tentar defender a proposição de que não se deve minimizar uma experiência porque alguns ou a maior parte dos objetivos não foi alcançado. Este estudo procura sugerir que os observadores do processo de planejamento foram por demais apressados em dar agasalho às desilusões de que ele é incapaz de atender efetivamente às necessidades da sociedade, mas que, antes de tudo, é necessário elevar-se a eficiência administrativa e proceder-se à seleção de programas e projetos mediante a instalação de mecanismos que contemplem rigorosos critérios de prioridade.

Por outro lado, procede-se a esta dissertação com a expectativa de que possa ser útil, como visão global introdutória do processo de planejamento catarinense, servindo de subsídio preliminar, principalmente aos estudantes, para pesquisas mais aprofundadas no decorrer de seus respectivos cursos.

1.2. METODOLOGIA

Pesquisa, segundo RUDIO (1978:9), no sentido mais amplo, "é um conjunto de atividades orientadas para a busca de um determinado conhecimento".

Assim sendo, e considerando os objetivos do presente trabalho, realizou-se inicialmente uma sondagem e uma re-

flexão fundamental da própria teoria do planejamento⁽⁴⁾. Nestes termos, a preocupação primeira foi suscitar e formular um conjunto de critérios de avaliação de planos que se entendem convenientes para o estudo de uma experiência de planejamento. Não obstante, com base no trabalho de GAYLE AVANT, buscam-se também em outros autores mais informações, a fim de se desenvolver o instrumental metodológico requerido para o estudo, tendo em vista tratar-se de planejamento a nível estadual.

Dessa forma, formulado o mapa cognitivo de um modelo organizado para avaliação de um plano ou processo de planejamento, e considerando que a preocupação do estudo é a administração do planejamento e sua história organizacional e não o conteúdo substantivo do plano, tornaram-se necessários dois momentos para o trabalho, como estratégia para análise, sendo que os dois momentos não são mutuamente excludentes, mas se

(4) - Segundo MONTEIRO & VIANA (1973:1974), são ainda indefinidos os contornos do que se poderia chamar de teoria do planejamento. Todavia, para ambos parece razoável supor que "essa área do conhecimento científico se situa na confluência de fluxos da (i) teoria da alocação de recursos (equilíbrio geral), (ii) teoria e metodologia de Sistemas Econômicos Comparados, que se interligam com as contribuições da teoria de organizações e de análise histórico-institucional e (iii) teoria da decisão, inclusive o rumo da programação matemática e econometria".

sobrepõem em muitos aspectos. [Assim, o primeiro consistiu em examinar a experiência de planejamento em Santa Catarina, fundamentalmente no período compreendido entre 1960 a 1965, conhecer sua história, as circunstâncias em que o mesmo foi elaborado, que problemas tentou resolver, que modelos profissionais foram adotados, e como a aprendizagem, a partir dessa experiência, afetou seu desenvolvimento.] [Ainda nesta fase, buscam-se, no desenvolver das investigações, outros Planos catarinenses como fontes de referência secundária.] Isto porque, considerando-se os objetivos do trabalho e as variadas situações de planejamento, tornou-se necessário cotejar o PLAMEG com os demais Planos.) Para essa tarefa, a dissertação de Dácio Martignago, intitulada "Análise Institucional das Experiências de Planejamento em Santa Catarina", foi de grande valia. [O segundo momento consistiu na operacionalização de um conjunto de critérios de avaliação para que, através de um enfoque empírico, fossem aplicados ao PLAMEG. Os resultados desse arcabouço avaliativo serão discutidos no capítulo V.

Considerando-se, ainda, que a preocupação focal da monografia é a administração do planejamento, a Economia não oferece, do ponto de vista metodológico, maior apoio à análise pretendida. Destarte, é importante notar a oportuna observação de DAVID GRANICK (apud. Monteiro & Cunha, 1973:1051), quando coloca o seguinte:

"A model of the type used in organization theory rather a tradicional econo

mic model to show interrelations between independent units within the economy, seems most appropriate to use here".

A propósito, é interessante explicitar o significado que será dado, neste trabalho, à palavra organização. Para MONTEIRO & CUNHA (1973:1050), uma:

"Organização é termo de variados significados. Na teoria econômica é comum identificar a organização por seus recursos. Dentro do espírito da teoria de organização, as referências tomam a organização como um grupo de pessoas cujas decisões seguem certas regras no sentido de alcançar interesses comuns".

Com base em JAN TINBERGEN (1975:45), será explicitada no:

"Sentido dos relacionamentos hierárquicos dentro dos quais aqueles que estão envolvidos com o planejamento, em qualquer qualidade, estão ligados entre si e com o resto da maquinaria governamental".

Mais adiante o referido autor define as relações dentro da maquinaria do planejamento de "organização interna" e as relações com o resto da maquinaria governamental de "organização externa".

[O modelo da pesquisa caracterizar-se-á como sendo

do tipo histórico-descriptivo. É uma pesquisa histórica porque se procuraram, através da investigação as informações dos acontecimentos do passado. É descritiva porque tem a finalidade de definir melhor o problema, descrever comportamentos, definir e classificar fatos.

[Com base no exposto, a estratégia para a coleta de dados concentrou-se em materiais básicos para a análise pretendida, selecionando-se técnicas de pesquisa exeqüíveis. Usou se a técnica de ~~História Oral~~, isto é, entrevistas com indivíduos que participaram, em qualquer qualidade, do PLAMEG; beneficiando-se do laboratório de História Oral do Programa de Mestrado em História, desta Universidade. Foi praticamente impossível definir de antemão o número de entrevistas necessárias. De qualquer forma, o critério estabelecido foi antes o da representatividade do informante do que o da quantidade de entrevistas. [Complementaram-se as informações com a coleta documental, através das publicações do ^{MCC/CEI} PLAMEG, de fontes governamentais, Federação das Indústrias de Santa Catarina e legislação específica. Os locais de pesquisa foram a Biblioteca da Assembléia Legislativa do Estado, Biblioteca Pública, Arquivo Público, Biblioteca Central da UFSC (Seção de Coleções Especiais - Setor de Santa Catarina) e GAPLAN (Centro de Documentação).

2. REFERENCIAL TEÓRICO: UM ARCABOUÇO AVALIATIVO

Um acervo de informações, algumas idéias e uma boa dose de criatividade, alguém já falou, eis basicamente a receita para a elaboração de um plano. Entretanto, BERTRAM GROSS, em seu artigo "O planejamento numa Era de Revolução Social" (1982:45), coloca o problema sob outro prisma questionando: "como poderemos evitar a supersimplificação numa área de tão vasta complexidade?". Naturalmente, o planejamento requer muito mais do que uma simples receita, exigente em sua complexidade e se alargando numa trajetória cíclica; compreendendo estágios de trabalho que vão desde a prospecção da realidade até a execução da meta pretendida e constituindo-se numa proposta de mudança a médio ou longo prazo, propõe-se a interferir na aleatoriedade do processo histórico e na arbitrariedade dos homens em circunstâncias especiais de decisão, dependendo, assim, a sua eficácia, da consciência de ação dos seus executores e de sua estrutura organizacional.

O planejamento é também um compromisso e, se formulado e não cumprido, tornam-se evidentes as falhas que levaram à sua inexeqüibilidade. Além disso, exigindo uma visão histórica dos problemas, os projetos utópicos, fantasiosos ou demagogos perdem a sua aparente consistência, quando submetidos a uma sistemática de planejamento, pondo-se a nu a sua improcedência, sua imprecisão e a irresponsabilidade dos seus idealizadores.

Com efeito, como se avalia, então, um plano ou um

processo de planejamento? Uma solução óbvia é indagar se os objetivos alcançados, através de um determinado plano, estão de acordo com os objetivos substantivos da pessoa que o avalia. Por esse ângulo, um plano bom seria aquele que resulta se na realização de objetivos que seriam os do avaliador; um plano inócuo, do qual não resultassem mudanças na política governamental, seria irrelevante do ponto de vista do avaliador.

Se a preocupação focal do presente estudo diz respeito exatamente à eficácia da organização administrativa de um planejamento, tornou-se necessário a formulação de um conjunto de critérios para avaliação do PLAMEG. Dessa forma, buscar-se-á na literatura pertinente e, particularmente na análise de GAYLE AVANT⁽⁵⁾, encontrada no artigo de sua autoria "Um processo empírico de avaliação de planos: O caso Uruguaio"

(5) GAYLE ROYCE AVANT é professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de Baylor, Texas, USA; Mestre em Economia e Ph.D. em Ciência Política pela UNC-Chapel Hill. Destacam-se as seguintes publicações de sua autoria: "Los Efectos no Premeditado de Planeamiento: Lo Aproporado de la Experiência Latinoamericano", American Studies Conference, Guatemala, July 1979. "Let's Take Another Look at Test Objectivity". Personnel Journal, 51-7, July 1977. "The Unintended Effects of Planning: the Relevance of the Latin American Experience". Southwestern Political Science Association, Dallas, Texas, April 1980. "Ethics for Administration: Half Truths & Partial Answers". American Society for Public Administration, Phoenix, Arizona, 1978.

(1971:55-92), uma lista de características que têm ou parecem ter relação com uma bem sucedida realização dos objetivos visados por um plano.

Com efeito, não é de surpreender que os estudos do planejamento tenham concluído, quase em sua maioria, que o problema do planejamento, essencialmente, é a execução do plano e não a sua elaboração. DALAND (1969:119), por exemplo, em sua excelente análise do planejamento nacional, observa que o:

"Grande problema do planejamento brasileiro não é como preparar bons planos, mas como implementá-los, pois, tem-se dado pouca atenção às relações entre bons planos e os processos de implementação. Já que muitos concordarão que bom plano é aquele que pode ser implementado em grau substancial, é claro que a avaliação de plano é, em parte, função da capacidade administrativa disponível para implementá-los".

Além disso, seguindo a mesma linha de pensamento, ALBERT WATERSTON (apud. Avant, 1971:67), enfatiza que quando os:

"Líderes políticos emprestam alta prioridade ao desenvolvimento, o país geralmente se desenvolve mesmo sem plano formal; por outro lado, a ausência de estabilidade política e de apoio contínuo do governo, os planos de desen-

volvimento, por melhores que sejam terão pouca probabilidade de ser executados com êxito".

No livro "Planejamento no Brasil", LAFER (1975:26) aponta, também, que o:

"Fracasso ou não do planejamento está ligado à exclusão de variáveis importantes, e uma delas são exatamente as formas de ligar o plano à sua execução".

Assim, configura-se, dentro dessa análise, o dilema planejamento versus execução segundo o qual, no dizer dos teóricos, o maior problema do planejamento é a execução.

2.1. INSTRUMENTOS PRIMÁRIOS PARA MEDIÇÃO DA EFICÁCIA DO PLANEJAMENTO

Pois bem, se a implementação representa o problema-chave, qual o padrão de execução que deve ser adequado? AVANT (1971:66) arrola os pré-requisitos do plano perfeito, isto é, o plano que seria integralmente executado. Sugere, então, o autor que, para um plano poder ser perfeitamente executado, é preciso que o sistema seja auto-suficiente, como por exemplo, todos os recursos humanos, físicos, intelectuais - necessários para o desempenho das atividades compreendidas no

plano - devem estar disponíveis dentro do sistema e em condições de poderem ser livremente manipulados. Observa, não obstante, que o planejador necessita dispor de informações perfeitas e ele próprio precisa ser perfeitamente racional. Os elementos integrantes do sistema social não podem ter interesses conflitantes, e o planejador precisa ter autoridade total e incontestada para fazer com que as determinações do plano sejam levadas a efeito. Ressalta-se, contudo, que a tendência de estabelecer para o plano metas excessivamente otimistas e, de outro lado, a imperfeição do controle que os governos exercem sobre as economias, são dois problemas que merecem atenção especial. Seria lícito dizer que a superestimação das metas de um plano não constituiria problemas se todas as metas fossem superestimadas em função do mesmo fator. Contudo, conclui AVANT, infelizmente nota-se uma tendência entre planejadores no sentido de, por um lado, superestimar as metas e, pelo outro, não explicitar o processo pelo qual essas metas são estabelecidas. O efeito prático dessa tendência é tornar virtualmente certo que nenhum plano consegue atingir suas metas.

Para resumir o debate, poder-se-á dizer, dentro desse raciocínio, que um planejamento perfeito é algo raro, e que circunstâncias de força maior ou uma flutuação econômica estranha à economia planejada podem impedir a realização mesmo das mais razoáveis metas estipuladas. Além disso, outro fator que complica a situação é que por motivos profissionais ou

políticos, os planejadores, por vezes, são levados a estabelecer metas que não são razoáveis. Assim, se a preocupação no momento é cuidar da formulação de um conjunto de critérios de avaliação de um plano, e posto que alguns planos bons não conseguem atingir seus objetivos econômicos, torna-se imperioso definir uma série de outros característicos que permitam medir o que seja bom em matéria de planejamento.

Recapitulando, parece que o processo mais simples de avaliação de um plano é estudar a relação entre metas e desempenho. Critérios esses que levariam quase todos os planos a ser considerados como fracassos, desde que fatores sobre os quais os planejadores não têm controle influenciam a economia. Far-se-á, então, uma tentativa de encontrar outros critérios que melhor permitam distinguir entre planos bons e planos ruins. A propósito, se por um lado é certo que a aplicação de padrões econômicos para aferição da eficácia teria como resultado avaliações geralmente negativas, isto é, verificado não haverem atingido os alvos propostos em matéria de crescimento, produtividade e investimentos, poder-se-á passar para um segundo nível fixado para certos pré-requisitos de um planejamento eficaz.

2.2. INSTRUMENTOS SECUNDÁRIOS PARA MEDIÇÃO DA EFICÁCIA DO PLANEJAMENTO

JOHN FRIEDMAN (apud. Avant, 1971:68), realiza essa

tarefa. De acordo com ele:

"Um bom plano ou processo de planejamento ampliaria a área de consenso estável, criaria condições para um permanente diálogo entre grupos detentores do poder, facilitaria a coleta e análise de dados econômicos, aperfeiçoaria as estruturas e práticas administrativas, econômicas e institucionalizaria a presença de órgãos formais de planejamento".

Existe outro grupo de resultados produzidos pelo planejamento que, sem terem o alcance daqueles arrolados por FRIEDMAN, são mais difíceis de definir com precisão e, além disso, uma vez definidos, são mais difíceis de relacionar especificamente com o processo de planejamento. Assim tem sido objeto de muita discussão o chamado "efeito educativo" do planejamento. PETER WILES (apud. Avant, 1971:69) ressalta que um dos benefícios de um bom planejamento é que:

"Põe as pessoas a pensar e falar de maneira prática, em vez de travarem discussões ideológicas e que o exercício de planejamento tem valor ainda que sirva para incutir na liderança política a consciência de que as decisões devem ser tomadas não somente em função de seu impacto político imediato, mas de seu efeito a longo prazo sobre o desenvolvimento econômico e social".

Finalmente, ROBERT DALAND, em sua obra já citada,

aponta outro "feito educativo" de um bom planejamento, ao observar que a prática de um planejamento, com uma imprensa livre, dá ao povo a noção de que o governo sabe para onde vai e que está trabalhando para o bem comum. Por outro lado, sugere que um bom planejamento dá coragem ao governo para fazer mais, e põe um freio nos seus ímpetos de fazer demais. ARTHUR LEWIS (apud. Avant, 1971:69) apresenta o problema de uma maneira diferente, mas conclui que um bom planejamento será no mínimo meio caminho andado para o estabelecimento de prioridades no setor público. Colocando-se em posição semelhante, ROBERT DALAND ressalta que uma função mais sutil dos planos brasileiros tem sido a de proporcionar uma técnica específica para focalizar os esforços feitos no sentido de chegar a um consenso sobre diretrizes de governo.

Ademais, se é certo que a aplicação de critérios econômicos para verificação da eficácia teria como resultado avaliações negativas de planos, em certos casos, todavia, torna-se de todo impossível precisar o grau em que determinado plano ou processo de planejamento terá atingido aqueles objetivos que se denominou padrões secundários, isto é, predizer que um processo político-administrativo com prazo determinado possa "reformular as estruturas administrativas e econômicas".

Por estas razões, pois, caso não se consiga encontrar provas que as metas declaradas foram atingidas, e tampouco encontrar provas de que o plano ou processo de planejamen

to tenha produzido acentuadas mudanças no sistema administrativo ou econômico, talvez possa-se obter resultado abordando o problema por outro prisma, ou seja, procurando indícios de haver o órgão de planejamento conseguido realizar alguma coisa que lhe proporcione o potencial necessário para atingir os objetivos secundários ou primários. A posse de tais características por parte de determinado órgão, processo ou documento de planejamento, representaria um instrumento terciário para medição da eficácia do planejamento.

2.3. INSTRUMENTOS TERCIÁRIOS PARA MEDIÇÃO DA EFICÁCIA DO PLANEJAMENTO

Quais serão então os requisitos de um bom planejamento? Mais uma vez volta-se para ALBERT WATERSTON (apud. Avant, 1971:71) que identifica os obstáculos administrativos ao planejamento. Embora Waterston apresente suas conclusões de forma negativa (p. ex., más práticas de administração pessoal não conduzem a bom planejamento), não lhe parece injustiça abandonar o componente negativo e simplesmente dizer que as boas práticas de pessoal podem ser um dos fatores que levam a bom planejamento. Além de boas práticas de pessoal, Waterston discute também a relação entre, de um lado, tempestividade dos atos, eficiente contabilidade e controles financeiros, um órgão de planejamento bem organizado, boa coordena-

ção e, de outro lado, bom planejamento. Outro requisito para um bom planejamento foi salientado por BERTRAM GROSS (apud. Avant, 1971:72). Esse autor salientou a necessidade de uma base de ativação, o que foi por ele definido como "uma rede de grupos de apoio e larga aceitação popular do plano". Grupos-chave a serem incluídos numa eficaz base de ativação seriam, segundo Gross, os líderes, inclusive o chefe do Estado, secretários e os funcionários ocupantes dos postos mais importantes da administração financeira e, bem assim, grupos políticos pertencentes aos principais partidos.

MARIA JOSÉ MENEZES (1979:27), em sua dissertação "Planejamento Governamental: um instrumento a serviço do poder", apresenta sólida argumentação a favor da participação popular na elaboração do planejamento. Comenta textualmente a autora que:

"A participação da população na elaboração do planejamento é uma questão sobre a qual tem havido mais argumentos do que conversão em realidade. Um plano de desenvolvimento provoca mudanças importantes nos mais diversos segmentos societários, ensejando, dessa forma, modificações nas relações sociais e políticas, bem como nas instituições; por outro lado, a população exerce, nesse processo, o múltiplo papel de autora, de consumidora e de beneficiária. Faz-se necessário, conseqüentemente, uma identificação autênti

ca entre os objetivos que consubstanciam o plano e as reais necessidades e aspirações da população".

Observa-se, ainda, que essa autora vai mais além, utilizando-se de condições necessárias à participação da população no planejamento, como a existência de:

"Instituições adequadas que propiciem a todos liberdade de associação, expressão e ação; interação do planejamento efetuado nos níveis superiores com os níveis mais baixos do processo decisório; comunicação eficiente para as decisões de maior importância e assuntos de interesse público sejam tomadas num ambiente de debate franco e com a utilização de meios oportunos para sua compreensão; e elevação do nível de educação dos cidadãos para que sejam aumentadas as oportunidades de participação individual no planejamento".

Segundo SAUL KATZ (apud. Avant, 1971:71), os requisitos de um bom planejamento seriam a "mão-de-obra, finanças, logística, participação, legitimidade do poder e informação". Por participação, de acordo com Katz, entende-se a formação de um amplo consenso de aceitação pública para um plano de desenvolvimento. A expressão logística refere-se a todos os elementos, exceto à disponibilidade de recursos, que possam impedir o fluxo físico de materiais e equipamentos. Ainda,

poder legítimo, na terminologia de Katz, pode equacionar — se com a obtenção de um apoio eficaz para o plano, por parte das pessoas responsáveis pelas decisões.

Ao analisar os requisitos do processo de planejamento, MENEZES (1979:45), com base em Antonio Nilson Holanda, evoca-os sob três níveis: o nível institucional, o administrativo e o técnico. Institucionalmente, o planejamento requer apoio político, participação popular, fundamentação legal adequada, estabilidade, força e prestígio do governo. Administrativamente, uma organização específica com a responsabilidade de formular e coordenar a execução de planos de desenvolvimento. Tecnicamente, o planejamento exige informação estatística adequada e pessoal técnico capaz.

Com efeito, analisando a experiência de planejamento estadual brasileiro, COSTA (1971:301), ressalta que a prática do planejamento:

"Repousa nas condições institucionais, financeiras e de pessoal técnico que lhe garantem exeqüibilidade. Reflete, sem dúvida, as condições políticas e os sistemas de inter-relações com a União e com os Municípios".

Não obstante, é o citado autor que aponta alguns fatores que atuam de forma negativa no processo do planejamento estadual. Segundo ele:

"Ocorre que os Estados brasileiros ocu

pam uma posição desfavorável face aos parâmetros principais do processo de desenvolvimento. Essa posição desfavorável resulta de limitações legais e virtuais da competência dos Estados para efetuar efetivamente na promoção das mudanças estruturais e comportamentais conducentes ao desenvolvimento".

O autor supra refere-se às mudanças estruturais como aquelas limitações que assumem caráter legal. Salaria que o Governo Federal maneja as principais armas da política econômica e social, dentre elas as políticas creditícias, cambial, de preços para setores específicos e tributárias; da política externa, inclusive referente à assistência técnica e financeira internacional; e mesmo da política interna, relativa a alguns setores de indução das variáveis econômicas e de fixação das variáveis estruturais básicas, como a estrutura agrária, a estrutura educacional e a estrutura trabalhista; restaria aos Estados, para impulsionar o desenvolvimento, o estímulo a mudanças comportamentais.

Não obstante, quanto às mudanças comportamentais, lembra ainda, que tem faltado aos Estados competência virtual para a concepção e implantação de planos dirigidos à criação de atitudes e comportamentos desenvolvimentistas. Um obstáculo imenso para execução desse tipo de planejamento é sua incapacidade de produzir resultados tangíveis a curto prazo que possam ser correlacionados com a atuação dos governadores. Es

tes, por sua vez, sentem-se obrigados a realizar obras e serviços imediatamente visíveis em atendimento a clientelas políticas ou grupos de pressão atuantes. Mesmo quando esse obstáculo é superado, ressentem-se ainda, os Estados, da falta virtual de competência de sua burocracia para agir funcionalmente, constituindo-se em agente de mudanças, através de programas específicos que requerem grande mobilidade de pessoal aliada à competência técnica.

Entretanto, da análise a que se procedeu até o presente momento, o elemento que não foi identificado sobre um ou outro aspecto da implementação de planos, ou nos requisitos de um bom plano, é a necessidade de uma liderança eficaz e dinâmica do próprio órgão de planejamento. Conforme lembra GAYLE AVANT, tem-se a impressão que os problemas inerentes à conceituação e mensuração da liderança têm impedido os estudiosos do planejamento de tratarem explicitamente a esse respeito de um bom planejamento. BERTRAM GROSS (apud. Avant. 1971:71) empregou a expressão "ativação" num sentido muito próximo da definição usual de liderança. Definiu a ativação como "algo que é feito através de uma combinação de vários métodos, persuasão, pressão e promoção de auto-afirmação".

O discurso que se acabou de fazer de alguns requisitos intimamente associados à avaliação de planos, com base na literatura disponível e, particularmente no trabalho de GAYLE AVANT, com vistas ao estudo de um plano estadual, foi estruturado com a finalidade de permitir a formação de um con

junto de critérios de avaliação para que, através de um processo empírico, possam ser aplicados ao Plano de Metas - PLAMEG⁽⁶⁾.

É possível, pois, concluir dessa forma os elementos desse arcabouço avaliativo: o principal ponto em foco deve ser a exeqüibilidade do plano, isto é, o plano deve ser compreensível. Os dados econômicos e estatísticos devem ser apresentados da maneira mais simples possível. Deve-se preferir a simplicidade à elegância na análise econômica contida no plano. Embora contando com a probabilidade de uma resposta negativa, deve-se antes de tudo indagar se os principais objetivos foram atingidos.

A etapa seguinte focalizaria o grau em que o plano ou processo de formulação do plano terão mudado os parâmetros básicos do sistema político-social e/ou econômico, de modo a permitir um planejamento eficaz em data futura. Tais elementos compreenderiam a ampliação da área de consenso estável dentro do sistema e a criação de condições para a institucionalização do planejamento dentro do sistema político. Outros resultados positivos compreenderiam uma sempre maior consciência dos tomadores de decisões, participação do povo, necessidade de uma participação mais racional do setor público na economia, necessidade da adoção de práticas administrativas

(6) O quadro nº 4, na página 134, apresenta um rol ou lista desses critérios de avaliação.

mais eficientes e a obtenção de maior ajuda externa.

Finalmente, o órgão de planejamento seria avaliado em função do grau em que o órgão terá sido capaz de satisfazer os requisitos de um planejamento eficaz. Nessa categoria incluir-se-iam a organização interna e externa do órgão, a utilização de pessoal competente no órgão de planejamento, o apoio a um rigoroso controle físico, contábil e financeiro das atividades planejadas, os esforços, por parte do órgão de planejamento, para manter boas relações com as entidades estaduais, com planos federais, com órgãos regionais de desenvolvimento, com os Municípios; os esforços para reunir grupos de pressão e autoridades influentes em apoio ao plano, e o exercício de uma liderança eficaz por parte dos administradores do órgão de planejamento.

Se for aceito todo o peso deste arcabouço avaliativo, será possível, então, avaliar um plano de governo. Por outro lado, convém ressaltar a dificuldade de se organizar uma lista geral e completa de requisitos de um planejamento eficaz; o que se tem é um rol de fatores necessários mas não suficientes para um planejamento eficaz. Desse modo, procurar-se-á, no capítulo que segue, examinar a experiência de planejamento no período compreendido entre 1960 a 1965, com o objetivo de conhecer sua história, as circunstâncias em que o mesmo foi elaborado, que problemas tentou resolver e como foi organizado, para, ao final, aplicar essas medidas de eficácia ao PLAMEG e chegar-se às conclusões deste trabalho.

3. A TRAJETÓRIA DO PLAMEG

Planejamento não era novidade em Santa Catarina, não o era mesmo em 1961, quanto um acervo de documentos provenientes do Seminário Sócio-Econômico realizado em 1960 pela Federação das Indústrias de Santa Catarina-FIESC, cujos dados foram obtidos por coletas de questionários e, principalmente, por diálogo direto com figuras representativas dos diversos ramos de atividades em cada município catarinense, dera origem ao Plano de Metas do Governo - PLAMEG. Assim, a história do planejamento em Santa Catarina, pode-se dizer, começou um pouco antes do PLAMEG, com o Plano de Obras e Equipamentos - POE, no término do governo do Senhor Irineu Bornhausen, em consequência do envio, em 3 de março de 1955, de um projeto de lei à Assembléia Legislativa⁽⁷⁾.

Conforme assinala MATTOS (1973:295),

"Embora o POE não significasse mais do que um orçamento paralelo de investimento submetido a tratamento especial, não se podendo titulá-lo como um plano global, representou a primeira tentati

(7) Esse projeto de lei especificava que o POE seria executado no decênio 1955/64. Determinava a construção de obras e a aquisição de equipamentos essenciais ao progresso de Santa Catarina e ao bem-estar de seu povo. Justificava que, para a execução dos trabalhos programados, seria necessário mais de um período governamental para ser levado a efeito, e as despesas totais do plano, dada a sua extensão, requeriam meios financeiros superiores ao que disporia o orçamento normal do Estado. SANTA CATARINA. Governo do Estado Mensagem do Governador do Estado (3 de março de 1955), Florianópolis, 1955, p. 10.

va, no Estado, de vinculação de recursos a um programa plurianual de investimentos em obras pré-definidas".

Verifica-se, assim, de início, que a atividade planejadora não se efetivou; pois, nesse período experimental não existiam elementos quaisquer que servissem de ponto de partida ao planejador, isto é, dados estatísticos, informações demográficas sintetizados e analisados. Assim, este era o "gap", a lacuna entre o planejamento e a economia em Santa Catarina.

O POE era um exercício técnico muito ao gênero das metas do Plano SALTE que se constituía na reunião de vários programas setoriais, envolvendo especificamente saúde (S), alimentação (AL), transporte (T) e energia (E), posto em execução em 1949 no final do governo Eurico Dutra (1946/1950). De acordo com FURTADO (1980:164), esses programas foram elaborados separadamente, pelos ministérios interessados, sem ser considerado o inter-relacionamento e a interdependência dos mesmos. A falta de uma ação coordenadora deu ensejo a orientações contraditórias, muitas vezes conflitantes, o que dificultou seriamente sua execução. Por outro lado, conforme MIRANDA NETO (1981:107-8),

"O Plano SALTE representou um marco importante no processo evolutivo de planejamento/orçamento. Objetivando acelerar o processo de desenvolvimento econômico, houve apenas um princípio de

implementação, não foram desenvolvidos mecanismos de controle e avaliação, nem uma análise econômica apropriada para o exame de prioridades".

Segundo, ainda, o que observa DALAND (1969:49), o Plano SALTE

"Foi elaborado por técnicos de diversos gêneros, incluindo engenheiros, peritos em saúde pública, peritos agrícolas e economistas. Não era, de modo algum, puramente uma análise econômica. Era um projeto e atitude orientados para a solução de problemas com critério de necessidade em cada caso, desenvolvido dentro de cada grupo técnico. Os efeitos econômicos e outras consequências não antecipadas da implementação real do plano não foram sistematicamente estudados. Todas estas características do Plano SALTE e seu processo de criação foram deliberadamente rejeitados durante a fase seguinte de planejamento, sob a administração Kubitschek, que foi pioneira de uma nova atitude de planejamento nacional no Brasil".

O Plano de Obras e Equipamentos - POE, então, muito ao sabor das primeiras idéias de planejamento no Brasil, foi uma listagem de obras que seria a culminância de um processo pretendido. Não teve um antecedente escrito; imaginava-se que, gerando um efeito cívico, mudar-se-ia o contexto da sociedade catarinense. Em resumo, o instrumental teórico e

técnico do início da década de 50 era logicamente muito diferente do final da mesma década e início dos anos 60; haja vista que o orçamento-programa no Brasil é de 1964 mas, em Santa Catarina, objetivamente começa com o PLAMEG, pois, não obstante a Lei Federal nº 4.320 de março de 1964, ao estatuir normas gerais de Direito Financeiro para elaboração dos orçamentos e balanços da União, dos Estados e Municípios e introduzir a necessidade de elaboração pela administração pública do orçamento-programa, vinculado a um programa plurianual de investimentos, encontrou o Estado de Santa Catarina ensaiando essa prática desde o advento da Lei nº 2.772, uma vez que o orçamento de investimentos do PLAMEG já era elaborado de acordo com o disposto naquela Lei.

A nível nacional, o primeiro grande Plano de desenvolvimento posto em prática foi o Plano de Metas, elaborado e executado pelo Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961). O Plano partiu da concepção de que o Estado deveria criar condições necessárias e suficientes para que as empresas privadas desenvolvessem as indústrias de transportes e os setores agrícola e pecuária. O sistema de planejamento econômico obedecia a um esquema coordenado de desenvolvimento, contrariando as propostas anteriores de planejar. O objetivo primordial do Plano de Metas era acelerar o processo de acumulação, aumentando a produtividade dos investimentos. A esse respeito, observa ainda MIRANDA NETO (1981:111) que:

"Diante de necessidade de traduzir um

programa de desenvolvimento econômico o imperativo político de aumentar o nível de vida da população foi convocada pelo governo uma equipe de técnicos que já havia participado anteriormente de outras tentativas de planejamento e controle da economia brasileira. Desenvolveram esses técnicos uma série de conceitos, a partir dos quais, em sua utilização conjunta e integrada, delimitaram-se os cinco setores que compuseram o Plano de Metas: energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação. A partir deste conceito, percebeu-se a existência de certas áreas de demanda insatisfeita que estrangulava a economia: energia, transportes e alimentação. Procurava-se, assim, atender prioritariamente à demanda insatisfeita de infra-estrutura, provocada pelo desequilíbrio do desenvolvimento econômico brasileiro apontado no estudo feito pela Comissão Mista Brasil-EUA".

Resultou daí, continua o citado autor, "um plano com características de um planejamento contínuo". Por outro lado, OLIVEIRA (1977:80) lembra que:

"pouco importa reconhecer que o Plano de Metas estava muito longe de qualquer tipo de planejamento acabado: o importante é reconhecer que meios e fins objetivados não apenas eram coerentes entre si, como foram logrados".

É possível concluir que o Plano de Metas de Juscelino inaugura o marco do planejamento no Brasil. Poder-se-ia afirmar também que provocou o impulso da tecnocracia no Brasil, incorporando aspectos de planejamento já ensaiados antes no Plano Federal de Obras e Equipamentos (1946-50) e no Plano SALTE (1949-1953), absorvendo os estudos do grupo da Comissão Mista Brasil-EUA e, principalmente, sofrendo influência da Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL, através do Grupo Misto CEPAL-BNDE e que "já em meados dos anos 50, constituíam uma verdadeira classe burocrática, em condições de assumir um controle crescente da economia nacional", segundo MENEZES (1979:108).

Na verdade, a CEPAL conseguiu enorme prestígio junto a cientistas sociais e planejadores, tornando-se fonte de inspiração para os governos, no final da década de 50. O Estado deveria adotar uma política econômica que possibilitasse a quebra das manufaturas até então importadas, política que ficou conhecida como "substituição de importações". Por outro lado, ainda, o Estado deveria promover uma série de reformas, visando a contornar os obstáculos ao desenvolvimento, colocados pela parte atrasada e tradicional da sociedade. Essa política foi denominada de reformas de base. O Estado assumiria a função de garantir as condições gerais da acumulação e, para tanto, começaria a criar uma série de órgãos, institutos, conselhos e comissões técnicas com finalidade de realização de estudos, orientação e tomada de decisões referen-

tes à política econômica.

A esse respeito e de acordo com IANNI (1979:316), a implantação dessa tecno-estrutura no aparelho estatal gerou:

"a) o encadeamento entre tecnocracia e os órgãos de planejamento; b) a utilização crescente de certas modalidades de pensamento técnico-científico; c) o fortalecimento do Poder Executivo, em detrimento do Legislativo; d) o alijamento de qualquer critério social na planificação, ou seja, o planejamento passou a ser campo exclusivo de preocupações com as necessidades da acumulação do capital, tendo como eixo preferencial o grande capital".

É preciso assinalar, entretanto, com base em MELLO e SOUZA (1968:83), que o aproveitamento dos estudos e dos técnicos da antiga Comissão Mista Brasil - Estados Unidos e do Grupo Misto CEPAL-BNDE era o único caminho possível num país desarmado de teoria e de teóricos. Assim, sob esse ponto de vista, o Plano de Metas pode ser considerado uma vitória da tecnocracia politicamente amparada pela motivação desenvolvimentista do Presidente Juscelino e o único Programa de Governo, até então, em que é possível falar de "experiência" de planejamento, já que se beneficiou do esforço prévio desses dois grupos técnicos.

Observando a evolução da experiência de planejamen

to em Santa Catarina, pode-se notar que o Plano de Obras e Equipamentos - POE foi inspirado no Plano Federal de Obras e Equipamentos com o objetivo de impulsionar, pela criação de um orçamento especial, a realização de obras públicas, bem como o incentivo a indústrias básicas, e no Plano SALTE. Dessa forma, o primeiro lhe emprestou o nome e o segundo inspirou os setores em que se concentrariam os recursos, sendo exceção apenas os gastos em educação. Ressalte-se, contudo, que a primeira grande observação que se pode fazer do referido plano é a de que ele foi previsto para ser decenal, porém, ficou restrito a um período de 5 anos, tendo em vista a mudança do comando político havida na administração pública, sucedendo-lhe, então, o PLAMEG. A esse respeito, evidencia MATTOS (1973:305-6) que:

"Alguns culpam o POE, como peça de planejamento, de ter sido o responsável pelo resultado eleitoral que tirou do poder as forças políticas que o idealizaram".

Complementa ainda o autor, destacando que é:

"Bastante estranha essa afirmativa, quando se sabe que foi justamente em plataforma eleitoral com ênfase absoluta em planejamento que levou à vitória o grupo político que iria suceder ao POE".

Da análise que procedeu afirma ainda o citado autor:

"Reduzido a cinco anos, o Plano já não

poderia ter realizado mais de 50% das metas previstas. As realizações do POE, com relação aos programas rodoviário e energético, parece que podem ser considerados bastantes eficientes. Já no tocante aos setores de educação, saúde e agricultura, os resultados foram bastantes desanimadores".

Para reforçar essa colocação, pode-se acrescentar que o Projeto de Lei nº 184/61, encaminhado à Assembléia Legislativa aos 30 de junho de 1961, tecia considerações em torno da necessidade de alterar os processos até então vigentes na administração pública estadual. Esse projeto de lei, encaminhado pelo governador Celso Ramos, estabelecia a incorporação do POE ao PLAMEG, justificando que o mesmo não havia realizado na primeira metade de sua atuação os 50% da sua missão, como deveria ter feito. Os investimentos previstos para os dez anos de duração do Plano montaram, nos diferentes setores, Cr\$ 1,8 milhões arredondados. Nos cinco primeiros anos foram canalizados ao POE e por ele dispendidos recursos da ordem de Cr\$ 1,4 milhões de cruzeiros. O projeto de lei que criou esse Plano propunha um aumento de 20% no Imposto sobre Vendas e Consignações - IVC, pelo prazo de dez anos, e os recursos daí decorrentes financiariam, então, o programa decenal de construção de obras e aquisição de equipamentos.

É com base nesses fatos que se afirma que o Plano de Metas do Governo - PLAMEG vai amadurecendo. As caracterís

ticas ideológicas do Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek, sua mensagem decididamente industrializante e seus objetivos explícitos vão certamente influir como suporte no processo de formulação de políticas públicas e idéia de plani ficação; entretanto, o Estado de Santa Catarina não tinha con dições locais de incorporar-se àquela política econômica brasileira. Faltavam aqui todos os elementos políticos, instrumentais e de infra-estrutura possibilitadores da adoção e execução de um agressivo plano de inversões que visassem a prepará-lo para a industrialização.

3.1. O NASCEDOURO DE UMA IDÉIA

Muitas vezes é difícil identificar o nascedouro de uma idéia, mas de certa forma o Plano de Eletrificação do Estado de Minas Gerais, que objetivava o desenvolvimento de um projeto de eletrificação para aquele Estado, estaria na base e nos antecedentes da proposta desenvolvimentista de Santa Catarina. De um lado, Juscelino Kubitschek, governador de Minas Gerais, criando a *Cemig* - Centrais Elétricas de Minas Gerais (1950), empresa estatal de utilidade pública, fazendo-se candidato e Presidente da República eleito, levando consigo a visão do Plano de Metas, e procurando criar realmente, uma opção brasileira. Por outro lado, Evaldo Lodi, presidente da Confederação Nacional da Indústria, também natural de Minas

Gerais, era o coordenador das idéias e da mensagem do Presidente Juscelino, dispondo na Confederação de uma assessoria de técnicos qualificados na área de planejamento.

Por sua vez, a Federação das Indústrias de Santa Catarina, cujo presidente era Celso Ramos, não dispunha de todos os elementos de infra-estrutura possibilitadores de uma política industrial. O Estado beneficiava-se em 1960 de apenas 92.531 Kw de potência instalada, e esse vazio comovia localmente o quadro industrial que passou a fazer pequenas análises verificando, então, que não possuía as condições básicas para intentar qualquer processo. O quadro era melancólico, novas empresas não se podiam instalar, as antigas tinham seus planos de expansão limitados em função da falta de energia, outras simplesmente se transferiam para diferentes Estados da União.

Esse problema foi discutido a nível de Confederação Nacional da Indústria e surgiu daí a idéia de um levantamento objetivo das condições sócio-econômicas de Santa Catarina, para efeito de geração de uma proposta e da tentativa de esboçar a formulação e difusão da ideologia desenvolvimentista. Surge daí a idéia do Seminário Sócio-Econômico. Ele nasceu dessas circunstâncias, isto é, a intenção clara da liderança industrial do Estado de se engajar no processo brasileiro, somada à disponibilidade técnica na Confederação Nacional da Indústria e à disponibilidade relativa de agentes mobili-

zadores nucleados na Federação das Indústrias de Santa Catarina, haja vista a preocupação da Federação em treinar técnicos no campo de planejamento desde 1957. O primeiro qualificado foi o engenheiro João Maria de Oliveira, na Universidade Federal da Bahia, através de um curso de quatorze semanas oferecido pela CEPAL.

Então, como fazer um diagnóstico da sociedade catarinense, tão abrangente e participativo quanto possível, ao invés de se fazer uma busca nos textos? A resposta foi o Seminário Sócio-Econômico, que procurou buscar na cabeça das pessoas o que eles estavam pensando da sociedade catarinense (8).

3.2. O INSTRUMENTO: SEMINÁRIO SÓCIO-ECONÔMICO

A Federação das Indústrias de Santa Catarina — FIESC vinha tomando conhecimento ativo e crítico do processo cultural brasileiro em seus aspectos globais. Os estudos e análises que se viu obrigada a realizar sob este prisma, muito cedo levaram-na a reconhecer que a visão particularista dos

(8) Esta análise baseou-se principalmente em ABREU, Alcides. Entrevista concedida a Sergio Schmitz, em novembro de 1981, depositada no Laboratório de História Oral da Universidade Federal de Santa Catarina.

problemas industriais não apresentava, sequer, para a indústria catarinense solução satisfatória. Antes, o próprio equacionamento adequado do processo de industrialização estaria na dependência de um projeto global econômico e social do Brasil.

O trabalho da Federação das Indústrias - FIEESC, baseou-se na convicção de que a realidade brasileira impunha um conhecimento mais profundo das modificações que se estavam operando na vida catarinense. No "Documento Básico"⁽⁹⁾, o presidente da FIEESC acentuava que a "tendência política de transformação do regime de convivência da estrutura brasileira, a partir da ruptura enérgica dos anos trinta, veio crescentemente revelando potencialidades antes insuspeitadas, o que permitiu ao gênio inspirado do presidente Kubitschek lançar em bases ideologicamente sólidas a grande arrancada econômico-cultural dos anos 60, que, na sua originalidade ousada, certamente marcará não só a nossa, mas na história da cultura ocidental, quando da descrição dos historiadores futuros, um modelo novo, fértil e inédito. A consciência do processo brasileiro em formação, a noção da pesada e honrosa responsabilidade que deve caber ao setor industrial, a convicção de que a

(9) SANTA CATARINA. Documento Básico/Seminário Sócio-Econômico. Federação das Indústrias de Santa Catarina. Florianópolis, 1960, p. 5.

revolução profunda que se opera em nossa estrutura não contém nem deve conter vidência ao espírito democrático que a define e exalta, estavam a apontar o caminho certo do dever da *FIESC*: o exame criterioso, determinado e sistemático das características, contradições e dificuldades que marcam e definem o atual projeto de vida brasileiro".

Esse era o pensamento do presidente da *FIESC*, o qual mais tarde viria a ser o candidato e governador eleito do Estado. Os compromissos do industrial em eliminar os preconceitos negativistas e afastar os otimismoes emocionais, num exame sistemático, despretencioso e descomprometido de conclusões antecipadas através da Federação das Indústrias de Santa Catarina acreditava estar correspondendo à expectativa de seus associados e cumprindo seu dever para com o país, passaram a ser os do candidato e finalmente do governador. Era uma proposta gerada pela *FIESC* para que pudesse ser utilizada por alguém com vocação política.

O trabalho da Federação, executado sob o apoio da *CNI*, que vinha fazendo levantamentos regionais, obteve dela não somente a prioridade para o estudo pretendido por Santa Catarina, como também a orientação técnica e instrumental necessárias de novos métodos e processos adequados à realização de uma experiência inédita e original que contivesse num só tempo o levantamento das condições do Estado⁽¹⁰⁾. E o cami-

(10) *Ibid.*, p. 8.

nho erigido para a materialização da idéia foi o trabalho de, segundo MATTOS (1973:307),

"Partir para o levantamento completo das condições do Estado e, em seqüência, tentar esboçar as soluções para os problemas encontrados".

Da mesma forma o "Documento Básico"⁽¹¹⁾ explicitava que era "essencial ao bom desenvolvimento do processo brasileiro o reconhecimento de suas linhas e de suas limitações e possibilidades por parte da população que lhe dá efetiva existência. Não basta por parte dos cidadãos a aceitação dos planos e projetos; antes deve a população conhecê-los em seus detalhes e fundamentos, tendo mesmo plena consciência crítica e que para isso e como condição mesma de sucesso devem os dirigentes pô-la a par de seus projetos, sem restrições ou reservas, discutindo-os amplamente em suas conseqüências, riscos e limitações, com a disposição de reformulá-lo, e se necessário, frente a novos esclarecimentos resultantes de experiências locais ou alienígenas". 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, cau

(11) Mais tarde a mesma metodologia foi experimentada no Estado do Rio Grande do Sul e no Estado da Guanabara (Rio de Janeiro).

sadores 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 a 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.

Com efeito, a legitimidade que o Seminário representou se afirma no fato suspeito de que as populações submetidas à experiência intentaram, por mais de uma vez, resolver seus problemas. O Seminário gerou o Plano, dando-lhe suporte e originalidade, fruto de cuidadoso exame por parte dos técnicos da Confederação Nacional da Indústria - CNI e da Federação das Indústrias de Santa Catarina - FIESC, da população que compareceu às reuniões do Seminário, dos principais problemas estruturais do Estado, com o objetivo de formular uma política global, situando Santa Catarina no seu esforço regional, dentro do projeto desenvolvimentista do Brasil.

Infere-se, dessa forma, que na década de 60 nasce no Estado efetivamente uma política de planejamento econômico e sua história surge com o Seminário Sócio-Econômico.

A originalidade do Seminário estava imbutida na metodologia adotada, onde a pesquisa dos problemas e das soluções se fez da periferia para o centro, indo à origem das dificuldades, para depois atingir uma síntese global. Nele o

povo teve a palavra e os técnicos se limitaram a extrair as conclusões que possibilitaram o planejamento estadual.

3.3. A METODOLOGIA ADOTADA NO SEMINÁRIO

A idéia central do trabalho preocupava-se com a não fixação definitiva em qualquer modelo pré-estabelecido, mas situando objetivamente o problema, a fim de determinar os caminhos a seguir. Inverteu-se a sistemática dos congressos e das reuniões, e quem daria a solução seria a própria coletividade interessada em vencer certa ou localizada insuficiência. O diagnóstico tinha como objetivo o levantamento da opinião pública, a fim de verificar em que medida poderia influir no projeto brasileiro o comportamento econômico-social do povo catarinense. O Seminário foi realizado em três etapas. Na primeira foram feitas reuniões informais, distribuindo-se previamente cerca de três mil questionários, onde se procurava apanhar a realidade catarinense. Foram concretizados dois mil contatos durante dois meses de trabalho e, não podendo realizar reunião em cada cidade, agruparam-se os municípios segundo as zonas geo-econômicas, decidindo-se por dezesseis sedes com respectivo grupo local de trabalho. Às dezesseis cidades compareceram representantes da agricultura e de atividades pecuárias, industriais, comerciantes, operários, representantes da administração pública, da justiça, da Igreja e outros.

Essa etapa foi constituída de contatos pessoais e respostas aos questionários, discutindo-se as informações editadas sobre eles. Dessa comunhão de pessoas nasceram as diretrizes que nortearam os grupos de trabalho, que mais tarde foram convidados para os encontros regionais. A realização da primeira reunião informal foi na cidade de Chapecó e em seguida realizaram-se mais quinze reuniões, abrangendo a totalidade de municípios em termos de representação.

Dessa forma, realizada a tarefa dos grupos locais de trabalho, estava facilitada a pesquisa, pois a finalidade principal desses contatos informais era de provocar o interesse da pessoa entrevistada, a quem eram revelados integralmente o método, o conteúdo e a finalidade do Seminário. E para dar-lhes a necessária coordenação e fundi-los em síntese harmônica, foram previstos os Encontros Regionais. Nesses, em número de sete nas principais cidades catarinenses⁽¹²⁾, discutiram-se as informações e as conclusões dos grupos locais, que serviram para a elaboração de dezoito documentos sobre diversos tópicos: 1. educação; 2. transportes; 3. energia; 4. financiamento; 5. agricultura; 6. saúde pública; 7. valorização e recuperação de terras, colonização, fixação do homem à

(12) Estas cidades constituem, hoje, algumas das 19 sedes entre as atuais Microrregiões do Estado de Santa Catarina.

terra, indústria pesqueira; 8. problemas habitacionais; 9. re cursos mineralógicos, aproveitamento do carvão; 10. comunicações; 11. turismo; 12. investimentos estrangeiros; 13. industrialização em geral; 14. problemas sociais, o trabalhador; 15. comércio internacional e nacional; 16. indústria da madeira; 17. indústria do mate; 18. integração do Oeste no processo econômico de Santa Catarina.

Da mesma forma, em seqüência à etapa dos encontros regionais, surge uma terceira, que é o Seminário propriamente dito. E a esse trabalho compareceram a quase totalidade da aqueles que haviam participado dos encontros regionais, com uma frequência média de duzentas e cinquenta pessoas. Nessa reunião final foram discutidos os dezoito documentos, surgindo, finalmente, um trabalho que se denominou de "Documento Básico" do Seminário Sócio-Econômico, síntese de toda a realidade pesquisada e através do qual se assentaram as medidas ao equacionamento dos problemas identificados.

O Seminário identificou e demonstrava, por exemplo, que no setor de educação, para uma população em idade escolar primária de quase quinhentas mil crianças, só existiam duzentas e setenta e cinco mil matrículas. O ensino médio dispunha de apenas vinte e três mil vagas e o ensino superior menos de mil vagas. As instalações escolares eram precárias e o ensino ministrado era do tipo tradicional, inexistindo, por parte do Estado, o treinamento ou ensino técnico profissional, somando-se tudo isso ao despreparado corpo docente.

A análise realizada permitiu, ainda, a identificação dos principais pontos de estrangulamento da economia catarinense, que se resumiam na falta de energia, transporte, crédito, capacidade empresarial e associativa, além ou falta de elementos humano preparado para o trabalho.

Para o setor energia, o Seminário observou que o Estado dispunha, em 1960, de apenas 92.531 Kw de potência instalada e que em 1952 o referido potencial superava os 80 mil Kw, significando isso que em nove anos praticamente nada se acrescentará ao setor. Como consequência, novas empresas não se podiam instalar, pois, as mesmas tinham seus planos de expansão limitados pela falta de energia.

Para o setor de transporte, o Estado carecia de transporte rodo ferroviário que integrasse toda a economia. A zona agro-pecuária do Estado não se comunicava com a zona industrial. Essa falta de integração levava à subutilização das matérias primas, ao não aproveitamento integral dos recursos e, principalmente, à exportação de matérias primas, o que vale dizer, Santa Catarina exportava os benefícios da industrialização.

No setor de crédito, aludia que era extremamente carente de recursos creditícios a economia. Embora Santa Catarina representasse 16% da superfície, com 19% da população e com 15% da renda gerada na região Extremo-Sul, recebia apenas 6% dos financiamentos concedidos a essa região. Frizava que

o Banco Nacional de Desenvolvimento - BNDE⁽¹³⁾, no período de seu funcionamento, não concedeu mais que pequenos e raros financiamentos e nenhum de grande vulto. Outros órgãos financeiros não viam estímulos para atuarem no setor de investimentos, de tal sorte que as inversões havidas na economia catarinense o foram praticamente só de recursos próprios. Da mesma forma o ingresso de capitais estrangeiros foi insignificante.

Outro ponto de estrangulamento diagnosticado na economia catarinense foi a capacidade empresarial e associativa, onde se evidenciava a não absorção das modernas técnicas de produção da parte dos empresários e a característica tradicional que a dominava se constituíam em graves problemas para a economia regional. A ausência ou desinteresse pelo associativismo se revelavam como dispersores de forças no setor primário. Quanto à política de capacitação humana, foi detectado que, em 1960, apenas 7% dos jovens na faixa etária de 11

(13) O BNDE foi criado em 20/06/1952, com recomendações da Comissão Mista Brasil - EUA, destinado a financiar projetos de transporte e energia elétrica, tornando-se até o início da década de 60 o grande agente financiador da infra-estrutura econômica. A partir de 1961, seus investimentos foram concentrados no setor siderúrgico. A partir de 1964 coube a ele a tarefa de financiar, a longo prazo, a indústria de equipamentos e insumos básicos. Agora, com um Social acrescido ao nome, o BNDES será também um banco social

a 18 anos tinham condições de matrícula em estabelecimento de ensino médio, e que para atender a demanda o Estado dispunha de apenas quatro estabelecimento de ensino ginásial e colegial, além de uma rede obsoleta de escolas normais regionais⁽¹⁴⁾.

Em razão do exposto, pode-se afirmar ser esse diagnóstico o aspecto mais importante, em termos de planejamento, da atuação governamental, pois, pela primeira vez o setor público diagnosticava de forma ampla e detalhada os fatores responsáveis pelos desequilíbrios e estrangulamentos da economia catarinense. A técnica utilizada buscou conhecer as aspirações das lideranças comunitárias, quantificá-las e tentar satisfazê-las. O Seminário Sócio-Econômico elaborou o "Documento Básico" a partir do qual foram eleitas as metas a serem atingidas retratando, evidentemente, um levantamento da opinião pública.

(14) Esta parte se baseou nas seguintes fontes: ABREU, Alcides e PRIM, Nicolau Pedro. Entrevistas concedidas a Sergio Schmitz, em novembro de 1981 e abril de 1982, respectivamente, depositadas no Laboratório de História Oral da Universidade Federal de Santa Catarina. SANTA CATARINA. Documento Básico/Seminário Sócio-Econômico. Federação das Indústrias de Santa Catarina - FIESC. Florianópolis, 1960, p. 10-32.

3.4. A FORMULAÇÃO DO PLANO

Em janeiro de 1963, o governador do Estado destacava que "quando determinei a criação do Plano de Metas que estabeleceria a programação racional das obras de meu governo, pretendi criar novas condições de desenvolvimento social e econômico para o Estado. Instalado o Gabinete de Planejamento do *Plameg*, que iria dar execução imediata à programação prioritária, inaugurei no Estado nova era administrativa - a do planejamento. E graças à objetividade de estudos realizados e à atividade constantes de técnicos empenhados com a causa do desenvolvimento, foi possível a execução, em curto prazo de dez meses, de um acervo de obras que aos poucos são entregues a Santa Catarina" (15).

Concluindo o Seminário, as necessidades e aspirações estavam conhecidas. Precisavam-se, entretanto, conhecer os recursos, para que, das reivindicações e meios, surgisse um programa de prioridades, tendo em vista a rentabilidade dos investimentos, o seu efeito multiplicador e as repercussões que trariam para todo o sistema econômico.

Surgiu o Plano, conseqüência natural do Seminário

(15) SANTA CATARINA. Gabinete de Planejamento do *Plameg*. Primeiro ano de trabalho. Publicação nº 3. Florianópolis, 1962, p. 6.

Sócio-Econômico. Ele permitira o conhecimento da economia catarinense, sua estrutura, suas tendências, seus fatores estimulantes, seus pontos de estrangulamento. As conclusões de ordem técnica foram ratificadas pelos representantes das comunidades que, em número superior a dois mil, intervieram diretamente na formulação do programa. O Plano servia, também, para eleger quem o adotou como plataforma, fazendo-o público e conhecido de todos, garantindo-lhe autenticidade e oportunidade, reafirmando a necessidade de sua adoção como programa de governo, ao mesmo tempo em que lhe assegurava a anuência da opinião pública e o interesse dos mais diversos grupos sociais.

De acordo com Alcides Abreu, o Plano era uma proposta neutra, o que não era necessariamente condizente com um esquema de governo ⁽¹⁶⁾. "Não era uma proposta política, veio a ser incorporada politicamente por alguém que tendo assumido a condição de candidato comprometeu-se com o resultado do Seminário, tanto que a Confederação Nacional da Indústria nada

(16) O Governador Celso Ramos defrontou-se eleitoralmente com Irineu Bornhausen e saiu vitorioso com o apoio da Aliança Social-Trabalhista, a qual era constituída pelo PSD, PTB e PRP. Na segunda metade de seu governo ocorreu a Revolução de Março de 1964. E não obstante, não sendo governador do sistema que ganhou a Revolução, sua programação prosseguiu legítima e válida.

tinha a ver com o que pudesse estar ocorrendo politicamente em Santa Catarina. Porém, verificou-se que o documento poderia ser utilizado política e administrativamente, embora não fosse gerado com esse interesse. Assim, mesmo não tendo por objetivo - promover a candidatura de alguém -, parecer ter sido elaborado com esse objetivo não declarado e podendo vir a ser um bom instrumento de governo. Nesse sentido, assim informa Abreu: 'na nossa cabeça talvez isso estivesse, um objetivo não declarado, mas não era objetivo do Seminário promover alguém, tanto que lideranças contactadas e convocadas para as diferentes etapas em todas, não havia uma distinção partidária. Na primeira reunião em Chapecó, por exemplo, representava o governo o Dr. Clodorico Moreira que era na época Secretário da Agricultura, depois então o governo se afastou. Não se levava em consideração as cores partidárias, quem fosse prefeito pouco importava se não fosse do PSD, era convidado e não apenas políticos, mas todos aqueles que tinham um papel e desempenhavam na comunidade' (17).

Retomando a história observa-se, então, que o Seminário foi realizado pela FIESC, cujo presidente viria a ser

(17) ABREU, Alcides. Entrevista concedida a Sergio Schmitz, em novembro de 1981, depositada no Laboratório de História Oral da Universidade Federal de Santa Catarina.

o candidato e mais tarde o governador. Os compromissos que o industrial assumira com as comunidades e com o povo passaram a ser os do candidato e finalmente do governador. Sua mensagem foi consubstanciada no documento referendado por aquele Seminário e que teve sua consagração no pleito de 3 de outubro de 1960. A aprovação final do plano caberia, no entanto, à Assembléia Legislativa e, consideradas as necessidades e a capacidade da população de arcar com o ônus dos investimentos, o governo enviou Mensagem à aprovação legislativa, criando o Plano de Metas do Governo - PLAMEG, através da Lei nº 2.772, de 21 de julho de 1961.

Para a execução do Plano de Metas, o Poder Executivo ficou autorizado a dispender nos exercícios entre 1961 a 1965, verificados as conveniências financeiras e as possibilidades materiais de execução, o volume de aplicações em despesas de capital em Cr\$ 17,5 milhões de cruzeiros. Era um programa quinquenal de investimentos, ao qual era destinada quantia correspondente a mais de 35% da arrecadação estadual prevista para o período. Estava aberta a oportunidade para a adoção do orçamento-programa. A dotação foi autorizada, na Lei de Meios, de forma global.

Os objetivos do PLAMEG, segundo Art. 1º da Lei nº 2.772, resumiam-se na execução, aperfeiçoamento e atualização de obras e serviços públicos e promoção do desenvolvimento econômico e social do Estado. Esses três principais objetivos foram encaminhados para as seguintes metas e inversões:

- Investimentos para melhoria das condições de vida do homem: 26,7% - O Homem.
- Investimentos de infra-estrutura: 58,3% - O Meio.
- Investimentos para expansão agrícola e industrial: 15% - Expansão Econômica.

Essas metas se dividiam em programas setoriais, conforme se pode verificar pelas despesas de capital, especificadas abaixo, para o quinquênio:

(Em mil cruzeiros)		
	TOTAL	%
I - O Homem	Quinquênio	
1. Educação e Cultura	2.040	11,6
2. Justiça e Seg. Pública	980	5,6
3. Saúde e Assist. Social	1.150	6,6
4. Sistemas de Água e Esgoto	500	2,9
II - O Meio		
5. Energia	4.650	26,6
6. Rodovias	4.950	28,3
7. Obras e Arte	600	3,4
III - Expansão Econômica		
Agricultura e Pecuária		
8. Armazenagem e ensilagem	260	1,5
9. Exp.fomento e apar. agropecuário	820	4,7
10. Abastecimento	250	1,4
Indústria		
11. Participação em empreend. pioneiros	1.000	5,7
12. Banco do Estado	300	1,7
TOTAL	17.500	100,0

Na distribuição anual dos recursos do PLAMEG, ficou assegurada a execução das obras e serviços, de acordo com o programa anual de investimentos, conforme abaixo:

		(Em mil cruzeiros)				
I - O Homem		1961	1962	1963	1964	1965
1. Educação e Cultura		204,0	326,4	408,0	489,6	612,0
2. Justiça e Seg. Pública		98,0	156,8	196,0	235,2	612,0
3. Saúde e Assist. Social		115,0	184,0	230,0	276,0	345,0
4. Sistema de Água e Esgoto		50,0	80,0	100,0	120,0	150,0
II - O Meio						
5. Energia		465,0	744,0	930,0	1.116,0	1.395,0
6. Rodovias		495,0	792,0	990,0	1.118,0	1.485,0
7. Obras de Arte		60,0	96,0	120,0	144,0	180,0
III - Expansão Econômica						
Agricultura e Pecuária						
8. Armazenagem e ensilagem		26,0	41,6	52,0	62,4	78,0
9. Exp. fomento e apar. agropecuário		82,0	131,2	164,0	196,8	246,0
10. Abastecimento		25,0	40,0	50,0	60,0	75,0
Indústria						
11. Part. em empreendimentos pioneiros		100,0	160,0	200,0	240,0	300,0
Crédito						
12. Banco do Estado		150,0	30,0	30,0	40,0	50,0
TOTAL		1.870,0	2.782,0	3.470,0	4.168,0	5.210,0
Distribuição percentual		10%	15%	20%	25%	30%

Esses recursos a aplicar se originaram da criação de seis Fundos, obtidos mediante a vinculação de parcelas da receita tributária como:

1. O Fundo Estadual de Educação, destinado à construção, reconstrução, ampliação e equipamento de prédios escolares de ensino primário, médio e superior, inclusive aperfeiçoamento de serviços, melhoria dos padrões pedagógicos e subvenções e ajudas financeiras e técnicas a entidades particulares ou oficiais de outra órbita, vinculadas ao setor. Era constituído de 50% da arrecadação da Taxa de Educação e Saúde, 3% do Imposto sobre Vendas e Consignações - IVC e da renda proveniente da aplicação do Decreto Federal nº 50.423, de 08/04/61.

2. O Fundo de Aparelhamento da Justiça e Segurança Pública, destinado à construção, ampliação e equipamento de prédios de interesse da justiça e segurança pública, bem como à melhoria e aperfeiçoamento de serviços que lhes são próprios. Esse Fundo era constituído da arrecadação da Taxa sobre o Registro de Veículos, 70% da Taxa de Veículos Automotores Particulares de Passageiros e da arrecadação do Selo sobre Papel.

3. O Fundo de Assistência aos Municípios, destinado ao financiamento das obras de abastecimento de águas e redes de esgoto dos municípios, e à compra de equipamentos rodoviários e a outros serviços municipais, sendo constituído o Fundo de 3% do Imposto sobre Vendas e Consignações; a diferença entre a quantia orçada para socorrer ao pagamento da quota de que trata o Art. 20 da Constituição Federal e a que se apurar devida aos municípios, segundo o balanço geral do exercí-

cio financeiro, e sempre que o município concordar em participar do Fundo.

4. O Fundo de Saúde Pública, destinado à construção, ampliação e equipamento de prédios de interesse da saúde e assistência social e à melhoria e aperfeiçoamento dos serviços que lhes são afetos, sendo constituído de 50% do produto da Taxa de Educação e Saúde, 3% do Imposto sobre Vendas e Consignações - *IVC*, e das rendas dos hospitais e maternidades do Estado.

5. O Fundo de Obras e Equipamentos, destinado a custear investimentos e infra-estrutura (estradas, energia e obras de arte) e bem assim a compra de equipamentos necessários ao desenvolvimento do Estado, sendo constituído da arrecadação da Taxa do Plano de Obras e Equipamentos - *POE*, (Lei nº 1.365, de 4 de novembro de 1955; Lei nº 1.623, de 20 de dezembro de 1956 e Lei nº 1.627, de 18 de junho de 1956), da Taxa de Investimentos (Lei nº 1.981, de 20 de março de 1959), da Taxa de Valorização (Lei Federal nº 854, de 10 de outubro de 1949) e da arrecadação da Contribuição de Melhoria (devida e cobrada segundo também a Lei Federal nº 854, de 10 de outubro de 1949) e de 30% da Taxa sobre Veículos Automotores Particulares de Passageiros.

6. O Fundo de Desenvolvimento Agro-pecuário e Industrial, destinado a investimentos para a expansão agro-industrial e agro-pastoril do Estado, bem como para o desenvol-

vimento industrial em geral, sendo constituído da arrecadação do Imposto de Exportação, Imposto sobre Tabacos e Derivados de Bebidas Alcoólicas, Taxa de Assistência à Indústria Local, Imposto Territorial, Taxa de Classificação de Produtos Vegetais, 1% do Imposto sobre Vendas e Consignação - IVC e Taxa sobre Transações e Serviços.

Conforme prescrevia a Lei nº 2.772, de 21 de julho de 1961, que instituiu o Plano, em seu Art. 18, os recursos vinculados a esses diferentes Fundos seriam distribuídos, anualmente, aos diversos setores do Plano, de forma que ficasse assegurada a execução simultânea das obras e serviços, bem como das atividades que o integravam. Por outro lado, o Decreto nº 323, de 11 de agosto de 1961, que regulou a constituição e o destino dos citados Fundos, especificava que a arrecadação de todos os tributos vinculados a estes era contabilizado pelo Tesouro do Estado e diariamente colocado à disposição do Gabinete de Planejamento - GP, do Plano de Metas, em conta aberta no Banco de Desenvolvimento do Estado - BDE, e, na falta deste, em estabelecimento bancário designado pelo governador.

Eram também somadas a esses Fundos as contribuições da União Federal, através de acordos e Fundos Federais. O produto das Letras do Tesouro do Estado, cuja emissão estava autorizada pela própria lei que criou o Plano, e os eventuais empréstimos junto a estabelecimentos bancários, gover

nos federal e estadual, bancos oficiais, nacionais e estrangeiros, agências e estabelecimentos financeiros, nacionais, estrangeiros ou internacionais, dando em garantia dos empréstimos contraídos, além do aval do Tesouro ou do Banco Oficial do Estado, o produto da arrecadação dos tributos vinculados aos Fundos criados. Destaca-se, entretanto, tal como ocorrera no Plano de Obras e Equipamentos - POE, que vinculou 20% do Imposto sobre Vendas e Consignações - IVC⁽¹⁸⁾, para aplicação específica em quatro setores, obedecendo-se a uma distribuição predeterminada, o que correspondeu de fato à criação de um Fundo, também o PLAMEG optou por esse modelo de vinculação rígida de recursos a setores, através da criação de Fundos.

É preciso assinalar, por outro lado, que esses Fundos desempenharam relevante papel no sentido de garantir con-

(18) Com base em SIQUEIRA (1978:157), O Imposto de Vendas e Consignações garantia aos governos estaduais uma sólida base geradora de impostos, tornando o IVC o principal instrumento tributário estadual. Através da Reforma Tributária introduzida em 1967, o ICM tornou-se o principal elemento tributário, em substituição ao IVC, dando margem a uma reação dos Estados, que alegam perder parcelas de arrecadação relativamente à sistemática anterior, cujos mecanismos de arrecadação estão subordinados aos incentivos fiscais e controles de preços estabelecidos pelo Governo Federal, acarretando sensíveis modificações na distribuição das receitas estaduais.

tinuidade ao processo de desenvolvimento, mas representaram, entretanto, limitação ao processo de planejamento⁽¹⁹⁾, na medida em que, preestabelecendo prioridades e diretrizes para período de cinco anos, cerceavam a flexibilidade desse processo, que devia ser eminentemente dinâmico, para poder acompanhar as propensões do sistema econômico. Na verdade, as metas do Plano correspondentes a essa programação financeira foram definidas prioritariamente com base no critério do que deveria ser realizado no Estado, do que na capacidade efetiva do Estado em realizá-las, o que transformou de certa forma o PLAMEG em arrojado plano de intenções. Daí é possível concluir que, abarcando todos os investimentos dos diversos setores estaduais, o que lhe dava um caráter globalizante, e relacionando uma extensa e talvez demasiada gama de necessidades, o Plano teve que estabelecer posterioridades, isto é, metas cuja execução devia ser postergada e que ficavam na dependência do comportamento do erário público estadual e da atuação federal na região, do qual deveriam provir recursos expressivos. Não obstante, para que as ações correspondessem às intenções, o Governo, já na Lei 2.772, fortaleceu consideravelmente o erário estadual, mediante a elevação da alíquota

(19) A idéia da criação de Fundos para tarefas de desenvolvimento e planejamento ganhou curso no Brasil desde 1952, quando foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Econômico, ao qual se ligou mais tarde o BNDE.

do Imposto sobre Vendas e Consignações, a criação da Taxa sobre Veículos Automotores Particulares de Passageiros, do Selo sobre o Papel, da Taxa de Assistência Indústria Local, da Taxa de Educação e Saúde e da Taxa de Valorização.

O Plano de Metas foi executado por um Gabinete de Planejamento, dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, e para a realização das suas finalidades, o Gabinete procurava promover as formas mais adequadas de alcançar seus objetivos, com ênfase especial à articulação com a União Federal, com outros Estados, com os Municípios e com a iniciativa privada, pretendendo sempre alcançar a sistematização das atividades do Governo no campos dos investimentos, objetivando a elevação do nível geral das populações, servindo ao Homem, corrigindo e melhorando o Meio, e promovendo a Expansão Econômica.

3.5. A ORGANIZAÇÃO DO GABINETE DE PLANEJAMENTO

O saldo de realizações do PLAMEG, com efeito, foi consideravelmente positivo. Mas muito mais importante do que se fez ou se deixou de fazer, foram as modificações procedidas na estrutura institucional do Estado, as quais deram tônica à atuação do Governo nesse período. A primeira delas foi a criação do Gabinete de Planejamento, autorizada pela mencionada Lei nº 2.772, e subordinado diretamente ao Chefe do Po-

der Executivo. A esse Gabinete, dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, caberia a execução do PLAMEG. Foi na verdade uma Autarquia com autonomia plena, podendo movimentar livremente as dotações, com prestações de contas, perante o Tribunal de Contas, "a posteriori".

Competia ao Gabinete de Planejamento - GP, na forma em que era definido nos Artigos 3º e 4º, do Decreto nº 322, de 11/08/61, que o regulamentou, e no seu Regimento Interno aprovado pelo Decreto nº 1.032, de 23/02/62, com a finalidade de dar execução ao Plano:

- a) prever, organizar, planejar e executar as obras e serviços consubstanciados no Plano de Metas do Governo, diretamente, ou mediante delegação;
- b) promover estudos que objetivem o conhecimento intenso e atual da vida sócio-econômica de Santa Catarina e as respectivas projeções;
- c) assessorar o Conselho de Desenvolvimento do Estado;
- d) organizar sociedades de economia mista, destinadas à execução e operação de obras e serviços;
- e) organizar empresas públicas;
- f) participar em empreendimentos particulares ou oficiais de outra órbita, de natureza civil, comercial ou autárquica;

- g) subscrever capital de sociedade de economia mista de que o Estado já participe;
- h) firmar convênios, ajustes ou acordos com entidades particulares, com os municípios, a União e outros Estados, autarquias e sociedades de economia mista, visando à execução de obras ou à manutenção de serviços;
- i) desempenhar encargos, missões ou tarefas que lhe sejam designados;
- j) funcionar como elemento de contato entre a administração do Estado e a União Federal e a de outros Estados;
- k) contrair empréstimos junto a estabelecimentos bancários, governos federal e estaduais, bâncos oficiais nacionais ou estrangeiros, agên-cias e estabelecimentos financeiros, nacionais, estrangeiros, inter-governamentais;
- l) adquirir ou alienar bens imóveis;

A estrutura administrativa do Gabinete de Planejamento era integrada pelos seguintes órgãos, conforme organograma sintético:

1. Órgãos de Direção: Grupo de Consulta e Secretaria Executiva

O Grupo de Consulta era constituído pelo titular da Secretaria de Estado Sem Pasta; titular da Secretaria Executiva; titular da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda; titular da Secretaria de Estado de Viação e Obras Públicas; titular da Secretaria de Estado interessada no assunto que seria objeto da reunião. A presidência cabia sempre ao Secretário de Estado Sem Pasta. Ao Grupo de Consulta objetivava orientar e fixar a política a ser seguida para a execução, aperfeiçoamento e atualização de obras e serviços públicos e ao desenvolvimento econômico e social do Estado, competindo-lhe, em direta articulação com os órgãos do GP:

- I - Traçar os planos a longo prazo do Gabinete e os programas anuais de trabalho a serem encaminhados ao Conselho de Desenvolvimento;
- II - fixar as prioridades a serem estabelecidas na execução de projetos;
- III - opinar sobre a proposta orçamentária do GP;
- IV - opinar sobre a orientação geral das atividades do GP em harmonia com a política de desenvolvimento do Governo;
- V - recomendar ao Secretário Executivo a realização de estudos, pesquisas, pareceres e relatórios.

A Secretaria Executiva do Gabinete de Planejamento, administrada por um Secretário Executivo nomeado em comissão pelo Governador, era também um órgão de direção do Plano, cabendo a ela o comando imediato da Autarquia, sob a supervisão do Conselho de Desenvolvimento do Estado e diretamente subordinado ao Governador do Estado. Foi a Secretaria Executiva o órgão responsável pela política de desenvolvimento do Estado e do seu Gabinete emanavam, e a ele convergiam as normas para execução e os estudos para a planificação dos projetos destinados à composição dos programas anuais e à efetiva transformação dos planos em empreendimentos⁽²⁰⁾.

(20) O Conselho de Desenvolvimento do Estado foi criado pelo Decreto nº 324, de 11/08/61, em conformidade com a Lei 2.772, como órgão de estudo da vida sócio-econômica de Santa Catarina e de supervisão do Gabinete de Planejamento. Tinha como finalidade fixar as diretrizes da política de desenvolvimento estadual, em consonância com o progresso harmônico da região e do país; aprovar os programas anuais de trabalho apresentados pelo GP e apreciar os resultados da execução dos planos e programas. Era presidido pelo Governador do Estado, tendo como Secretário Geral o Secretário de Estado Sem Pasta. O CDE era composto pelos representantes do Governo e das classes produtoras. A Secretaria de Estado Sem Pasta foi criada pela Lei nº 2.772, com o objetivo de interligar as relações entre o GP e o Governador do Estado, com as atribuições de presidir o Grupo de Consulta e os encargos da Secretaria Geral do CDE. Promovia a coordenação da política administrativa de Santa Catarina, mantendo vinculação com as demais Secretarias, órgãos do Poder Executivo e Prefeituras Municipais, servindo de ligação com o GP.

2. Órgãos Técnicos:

- a) Assessoria Técnica (AT). Era o órgão incumbido de manifestar-se sobre os aspectos técnicos dos programas e projetos setoriais do GP, cabendo-lhe a elaboração dos estudos para composição dos programas anuais de trabalho da Autarquia, a feitura dos projetos específicos setoriais, a orientação à análise e ao acompanhamento da execução dos empreendimentos, a par dos estudos e pesquisas para o levantamento dos programas a longo prazo, além de um constante assessoramento aos demais técnicos do Gabinete de Planejamento.
- b) Divisão de Planejamento e Organização (DPO). Era uma extensão da Assessoria Técnica, e sendo um órgão de Planejamento e Organização dos projetos específicos, estava vinculado à planificação, organização e metodização dos programas e projetos setoriais contidos no Plano de Metas.
- c) Divisão de Execução (DE). Tinha por finalidades promover a execução dos projetos setoriais específicos empreendidos pela Autarquia.
- d) Divisão de Fiscalização e Controle (DFC). Essa divisão técnica concentrava o volume total das obras e serviços empreendidos pelo Gabinete, no que se referia à sua fiscalização e acompanha-

mento da execução, isto é, nos seus aspectos técnicos, econômicos e financeiros.

- e) Divisão de Finanças e Orçamento (DFO). Era o órgão incumbido do registro e controle dos recursos, da programação e execução orçamentária e da contabilização dos Fundos e despesas da Autarquia, operados em função dos projetos setoriais do Plano de Metas do Governo e da sua própria administração.

3. Órgãos Administrativos:

- a) Procuradoria Administrativa (PA). Era o órgão de representação da Secretaria do Gabinete de Planejamento do Plano de Metas na Capital da República e nos Estados da Federação.
- b) Divisão de Administração (DA). Era o órgão incumbido de realizar os serviços burocráticos, a administração do pessoal e do material da Autarquia, colaborando com os demais órgãos em tudo que respeitasse a sua competência.

Por outro lado, integrava ainda a Assessoria Técnica (AT) uma Assessoria para assuntos de Educação, para assuntos de Economia e Finanças, uma Assessoria Jurídica e, finalmente, uma Assessoria para assuntos de Saúde Pública e Assis-

tência Social.

Através do Decreto nº 491, de 23/09/61, foi criado, diretamente subordinado ao GP, o Grupo Executivo de Prédios Escolares, ao qual competia projetar, com especificações e orçamento, os padrões de unidades escolares, prevendo para o ensino primário três tipos: rural, suburbano e urbano; e para o ensino médio, edifícios para ginásios industriais, ginásios e colégios normais e escolas agrícolas.

Para a fiscalização financeira e contábil do GP foi instituída, pela Lei nº 3.150, de 20/12/62, a Junta de Controle, composta de cinco membros nomeados pelo Governador do Estado. Era integrada de um representante do Tribunal de Contas, isto é, um dos membros do seu corpo deliberativo e que ocupava a Presidência da Junta; um representante do Conselho de Desenvolvimento do Estado; um representante do Ministério Público; um representante da Secretaria da Fazenda e um representante do Sindicato dos Economistas Profissionais de Santa Catarina.

A Secretaria Executiva do Gabinete tinha um quadro de pessoal aprovado por Decreto do Chefe do Poder Executivo, organizado em cargos e funções. Os cargos e funções, classificados como de direção de "staff" e de execução, eram providos pelo regime de contratos e por requisição de servidores efetivos ou contratados de órgãos da administração pública estadual. Aplicava-se ao pessoal do GP o regime jurídico

da Lei nº 198, de dezembro de 1954, e ao pessoal extranumerário a legislação específica do serviço público. Eram condições para a admissão dos servidores na Autarquia, exceto no caso de requisitos, idade inferior a cinquenta anos e superior a 18 anos; gozar de boa saúde; ter bons antecedentes; comprovar capacidade intelectual e técnica. Era facultado ao GP requisitar servidores do Quadro do Poder Executivo e bem assim solicitar o concurso de funcionários de outros Poderes do Estado, da União e de outros Estados, de Municípios, de autarquias, entidades paraestatais, sociedades de economia mista ou de organismos nacionais ou internacionais de assistência técnica.

Conforme Relatório encaminhado ao Governador pelo Secretário Executivo, era a seguinte a lotação no Gabinete de Planejamento: Gabinete 3; Assessoria Técnica 6; Divisão de Planejamento e Organização 4; Divisão de Execução 10; Divisão de Fiscalização e Controle 8; Escritório do GP em São Bento do Sul 2; Escritório do GP em Rio do Sul 2; Serviço de Fiscalização do GP em Joinville 1; Serviço de Fiscalização do GP no Sul do Estado 1; Serviço de Fiscalização do GP na Zona Serrana 1; Residência do DER em Joinville 4; Divisão de Finanças e Orçamento 18; Procuradoria na Guanabara 1; Conselho de Desenvolvimento 5; Junta de Controle 3; Grupo Executivo de Prédios Escolares 3; Gabinete de Relações Públicas 2. A situação do pessoal entre efetivos 4; extranumerários 2; contratados 74 e requisitos 17, totalizando 97 o pessoal lotado no Gabinete

de Planejamento, onde as despesas de custeio eram sempre limitadas ao máximo de 3% do total dos investimentos ⁽²¹⁾.

Assim sendo, essa foi a trajetória do PLAMEG desde sua gênese até sua constituição e a forma organizacional e administrativa que se consubstanciou na ação de um Governo.

(21) SANTA CATARINA. Gabinete de Planejamento do PLAMEG. Relatório apresentado ao Governador pelo Secretário Executivo. Florianópolis, 1964, p. 55.

4 A AÇÃO DE PLANIFICAÇÃO DO PLAMEG

No Capítulo anterior foram identificadas as circunstâncias em que o Plano foi elaborado, sua história, objetivos e ação administrativa. Mostrou-se, no último tópico, a ação administrativa ordinária do PLAMEG, onde as funções e responsabilidades dentro da organização foram definidas, evidenciando-se uma nítida hierarquia através de divisões, conselho e assessorias, cada qual com sua própria função.

Assim, no presente capítulo, restringir-se-ã às considerações sobre a ação de planificação, em outras palavras, sua organização externa e resultados alcançados.

4.1. CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO

O Gabinete de Planejamento do Plano de Metas conta va com a colaboração de uma Assessoria Técnica do Poder Executivo, do Conselho Estadual de Educação, da Comissão de Energia Elétrica, da ACARESC, do Departamento de Estradas de Rodagem, do Departamento Estadual de Estatísticas, do Departamento de Engenharia Sanitária-órgãos esses autárquicos ou autônomos; do Banco de Desenvolvimento do Estado e da CELESC - sociedades de economia mista, e das Secretarias de Estado. Funcionando sempre em nível de Secretaria de Estado, embora a lei lhe tivesse conferido uma estrutura autárquica, a ele cabia a responsabilidade pela programação, financiamento e fiscalização dos investimentos do setor público, como organis-

mo central de planejamento.

A execução das obras se processava normalmente pelas entidades da administração tradicional ou mediante contrato com firmas especializadas. As instituições de financiamento responsáveis total ou parcialmente por projetos ou programas foram o próprio Plano de Metas, que financiava os investimentos estaduais, e o Banco de Desenvolvimento do Estado, que financiava a agricultura, pecuária, pequena e média empresa industrial e projetos específicos do setor público. As Centrais Elétricas de Santa Catarina, através de captação de recursos estaduais, de órgãos Federais e poupanças do setor privado, para a execução do Plano de Eletrificação e o Departamento de Estradas e Rodagem aplicava o Fundo Rodoviário Nacional no Estado.

A elaboração dos programas, dentro da sistemática do PLAMEG, obedecendo às linhas gerais traçadas pelo Plano de Metas, era de responsabilidade das diversas assessorias técnicas. A execução dos empreendimentos era determinada pelo Gabinete de Planejamento do Plano, através da administração direta, convênios de delegação de encargos e recursos às entidades interessadas ou contratação com terceiros. A proposta orçamentária e o plano de trabalho eram elaborados por uma Comissão de Orçamento, composta pelos assessores técnicos do PLAMEG para os diversos assuntos, como economia e finanças, rodovias, agricultura, saúde, justiça e educação; pelo Presidente da Comissão de Energia Elétrica e pelo chefe da Contado

ria Geral do Estado. A Comissão de Orçamento tinha a supervi-
são do Secretário Executivo do PLAMEG e do Secretário de Esta-
do Sem Pasta. Em seguida apresentava-se ao Governador o pro-
grama de trabalho para o exercício, encaminhando-o, por sua
vez, ao Conselho de Desenvolvimento do Estado, órgão de estu-
do da vida sócio-econômica de Santa Catarina, que aprovava ou
não o programa anual de trabalho (22).

Existia uma perfeita integração com o Departamento
Estadual de Estatística, órgão tecnicamente vinculado ao IBGE
que centralizava os serviços estatísticos no Estado, e que
fornecia pesquisas estatísticas de interesse para fundamentar
a elaboração de projetos ou programas de investimentos. Era
o PLAMEG uma Autarquia perfeitamente entrosada nos órgãos tra-
dicionais da administração, principalmente através do Conse-
lho de Desenvolvimento do Estado, organismo de cúpula respon-
sável pela política dos investimentos e do qual faziam par-
te, além de representantes de classes produtoras, os Secretá-
rios de Estado.

Os auxílios federais eram incorporados ao orçamen-
to-programa do PLAMEG, através de decretos que abriam crédi-
tos suplementares à conta daqueles recursos. Dessas parcelas,

(22) Destaca-se, também, que o objetivo primacial desse Conse-
lho foi o de dar representatividade política às decisões
do Plano de Metas do Governo.

o Gabinete de Planejamento prestava conta aos órgãos federais, dentro da técnica usual com o que prescrevia a legislação então vigente. Não obstante, o processo de elaboração orçamentária tinha uma grande articulação com os objetivos gerais estabelecidos em planos estaduais, assim, através da proposta orçamentária do GP, a Comissão de Orçamento obtinha o concurso dos órgãos interessados no planejamento estadual como as Secretarias de Estado e Departamentos Autônomos, cujos titulares integravam o Conselho de Desenvolvimento do Estado, como por exemplo, os Planos Quinquenal de Eletrificação, Rodoviário e outros, eram trazidos ao PLAMEG, que se associava à sua execução.

O controle físico das obras era executado através da Divisão de Fiscalização e Controle, com agentes fiscalizadores nas diversas regiões do Estado e, para o registro financeiro, além da Divisão de Finanças e Orçamento, contava o Gabinete de Planejamento com uma Seccional da Contadoria Geral do Estado. O controle legal era feito por intermédio da Junta de Controle e a prestação de contas do GP, com parecer e relatório dessa Junta, era incorporada à prestação de contas do Governador do Estado, para exame em conjunto por parte do Tribunal de Contas⁽²³⁾.

(23) SANTA CATARINA. Junta de Controle do PLAMEG. Relatórios do segundo e terceiro ano de trabalho. Florianópolis, 1966, p. 10.

A propósito, é interessante assinalar que o Plano de Metas do Governo, como programa setorial, fixou as metas e os objetivos a atingir, não sofrendo reformulações, tendo em vista os critérios de prioridade que determinaram a formulação de tais objetivos, conhecidos pelo diagnóstico oferecido pelo Seminário Sócio-Econômico, somente, como se verificou nos documentos oficiais, entre eles Relatórios Anuais e Planos de Trabalho Anual, a atualização dos custos que era determinado pelo índice de inflação, fazendo-se a revisão dos orçamentos de cada empreendimento. Assim, é de se compreender o esforço do Gabinete de Planejamento, no sentido de dar atendimento a todas as obras e serviços programados, com os recursos de que podia dispor. Daí concluir-se que o sistema era flexível, pois permitia não somente as revisões anuais das metas, mas também sua permanente adequação aos recursos efetivamente disponíveis.

Destarte, quanto à origem dos recursos financeiros do PLAMEG, é oportuno destacar a participação segundo as fontes, assinalando de antemão que o seu orçamento distinguia as receitas correntes das receitas de capital. Assim os recursos estaduais próprios constituíram praticamente a totalidade da receita do Plano, como por exemplo a esse respeito foi constatado em todo o balanço financeiro, com pequenas variações, no ano de 1964 o balanço financeiro demonstrou que os recursos tiveram a seguinte origem, percentualmente:

Recursos estaduais (receita tributária e outras rendas).....	97,00 %
Auxílios federais	2,64 %
Renda patrimonial	0,19 %
Indenizações e restituições	0,17 %

FONTE: Gabinete de Planejamento do PLAMEG. Terceiro ano de trabalho. Publicação nº 6. Fpolis, 1964, p. 8.

Destaca-se, também, à guiza de ilustração, a execução financeira efetuada no exercício de 1965, despesas essas assim especificadas:

Despesas Correntes	(Em mil cruzeiros)	
Custeio	Cr\$ 327.777	
Transferência Correntes	Cr\$ 110.905	Cr\$ 438.683
Despesas de Capital		
Serviços em Regime de Prog. Especial..	Cr\$ 875.000	
Investimentos (Programa Prioritário)	Cr\$ 15.635.485	Cr\$ 16.510.485
Total Geral		Cr\$ 16.949.168

FONTE: Gabinete de Planejamento do PLAMEG. Quarto ano de trabalho. Publicação nº 7. Fpolis, 1965, p. 7.

Estavam compreendidas, entre as despesas correntes, as de custeio, isto é, as referentes ao pagamento de pessoal, à aquisição de material, aos serviços realizados por terceiros e aos encargos diversos, bem como as transferências correntes, compreendidas os juros de empréstimos pagos no exercí

cio. As despesas de custeio representaram nesse exercício financeiro 1,93% dos gastos globais do PLAMEG em 1965, enquanto as despesas correntes, compreendendo custeio mais juros, representaram 2,95%, notando-se claramente que as despesas de custeio correspondia a um percentual muito baixo, levando-se em conta que o Gabinete dispunha de uma importância igual a três por cento do total dos investimentos para custear sua administração.

As despesas de capital diziam respeito aos investimentos necessários à plena execução do Plano de Metas, objetivando atingir os setores da Educação, Justiça e Segurança Pública, Saúde Pública e Assistência Social, Assistência aos Municípios, Energia, Rodovias, Obras e Equipamentos. Por outro lado, é importante frisar que as despesas classificadas sob a rubrica Serviços em Regime de Programa Especial surgiram em decorrência dos Artigos 4º e 5º da Lei nº 2.772, que incorporaram ao PLAMEG o Plano de Obras e Equipamentos - POE.

O quadro a seguir, segundo fonte acima referida, que foi a última de uma série de relatórios que demonstraram, através de todas as formas de expressão objetiva com textos, números e fotografias que o PLAMEG realizou, explicita por setores a síntese da execução financeira do Plano com os investimentos referentes ao ano de 1965, final de quinquênio, onde se caracteriza a aplicação maciça de recursos, atingindo os diversos setores que formavam as metas básicas do Pla-

no: o Homem, o Meio, e a Expansão Econômica:

QUADRO Nº 1

DESPESAS COM OS INVESTIMENTOS EM 1965

S E T O R E S	DESPESAS EFETUADAS (Em mil cruzeiros)		
	T O T A L	S E N D O	
		PROGRAMA PRIORITÁRIO	SERVIÇOS EM RE GIME DE PROGRA MAÇÃO ESPECIAL
O H O M E M			
Educação e Cultura	2.361.056	2.361.056	-
Justiça e Segurança Pública...	256.842	256.842	-
Saúde Pública e Assist. Social	786.630	786.630	-
Serviços de Água e Esgoto.....	239.840	239.840	-
T o t a l.....	3.644.370	3.644.370	-
U M E I O			
Energia.....	2.482.112	2.482.112	-
Rodovias e Obras de Arte.....	10.095.615	9.220.615	875.000
T o t a l.....	12.577.728	11.702.728	875.000
EXPANSÃO ECONÔMICA			
Armazenagem e Ensilagem.....	8.736	8.736	-
Experimentação, Fomento e Apa- relhamento Agro-Pecuário.....	200.843	200.843	-
Abastecimento.....	-	-	-
Participação em Empreendimen- tos Pioneiros.....	45.913	45.913	-
Banco do Estado.....	32.892	32.892	-
T o t a l.....	288.386	288.386	-
TOTAL GERAL	16.510.485	15.635.485	875.000

FONTE: Gabinete de Planejamento do PLAMEG. Quarto
ano de trabalho. Publicação nº 7. Florianô
polis, 1965, p. 10.

Além disso, observa-se que o PLAMEG contou para a execução do programa, no período 1961/1964, da seguinte receita abaixo discriminada, onde se verifica, mais uma vez, que a utilização praticamente total dos recursos correspondeu à arrecadação dos tributos vinculados por lei à Autarquia, desempenhando assim o papel dominante no planejamento estadual, elaborando em articulação com as várias Secretarias de Estado os programas anuais de investimentos, os quais passavam a constar do orçamento do Gabinete:

Proveniente do crédito orçamentário	Cr\$ 16.500.000
Créditos Suplementares	Cr\$ 2.521.600
Auxílios Federais Diversos	Cr\$ 398.265
Total	Cr\$ 19.419.865

FONTE: Gabinete de Planejamento do PLAMEG. Quarto ano de trabalho.

Publicação nº 7. Fpolis, 1965, p. 8.

Cumpre, com efeito, esclarecer que esses tributos vinculados ao Plano de Metas, bem como outras rendas, como de hospitais e maternidades e outras, eram recolhidos pelos órgãos arrecadores do Estado, isto é, pelo Tesouro. Este, por sua vez, transferia à Tesouraria do PLAMEG, parcialmente, o numerário necessário ao atendimento das obras e serviços ao seu encargo. A liberação dos recursos, por outro lado, obedecia a normas distintas, que poderiam ser assim resumidas: para obras contratadas, era mediante a apresentação das

faturas das firmas empreiteiras correspondentes aos serviços realizados e examinados pelas Divisões de Fiscalização e Controle e de Finanças e Orçamento; para obras delegadas a outros órgãos da administração pública, a liberação dos recursos era feita mediante adiantamento de numerário, com a obrigatoriedade da prestação de contas de cada parcela, no prazo de sessenta dias.

O sistema era muito flexível, permitindo não somente as revisões anuais das metas, mas também a sua permanente adequação aos recursos disponíveis. Contudo, convém salientar que o fator de dependência externa nesse caso era nulo, pois o Plano só incluía aqueles recursos de origem externa de fato postos à disposição do Estado.

Segundo o que se observou sobre este aspecto, a administração estadual afirmava sempre a escassez e carência dos recursos locais, para a integral execução do programa de desenvolvimento e no conhecer do fato procurava sempre mobilizar a participação de recursos extraestaduais, capazes de serem mobilizados em complementação ao esforço regional, consequência do estágio econômico catarinense que não permitia poupança expressiva, repercutindo negativamente sobre as receitas públicas que, além de insuficientes, era reduzido o seu poder aquisitivo face ao processo inflacionário brasileiro no período⁽²⁴⁾. Por essa razão e frente a esses fatos, o PLAMEG

(24) Segundo SIMONSEN (1974:79), no final da década de 1950 a

buscava, em órgãos regionais, nacionais e internacionais, obter recursos complementares aos investimentos programados, sendo prova disso o documento oficial intitulado "Uma tentativa de Obtenção de Financiamento Internacional a Projetos de Desenvolvimento". Assim, diversos projetos foram encaminhados às agências internacionais, não obstante, sempre prejudicados pela crise cambial por que o país passava no período⁽²⁵⁾.

Ressalta-se, contudo, que ponto alto no setor fi-

inflação brasileira começou a acelerar-se em ritmo sem precedentes. O Governo Kubitschek terminou seu mandato em meio a violentas pressões inflacionárias de ordem monetária, fiscal e salarial, reprimidas pelos mais variados controles de preços e de taxas de câmbio. No seu breve período de existência, o Governo Jânio Quadros sancionou forte onda de inflação corretiva, tentando restaurar a eficiência e a representatividade do sistema de preços, mas antevendo uma severa política de estabilização para uma segunda fase. Infelizmente essa segunda fase não chegou a concretizar-se. Com o advento do Governo Goulart foram relaxados quaisquer controles monetários, fiscais e, sobretudo, salariais. Assim, as taxas anuais de aumento de preços, que em 1960 se situavam em torno de 30%, subiram para a ordem dos 80% em 1963. No primeiro trimestre de 1964 a alta de preços chegou a 25%, o que correspondeu a uma inflação anual de 144%.

(25) SANTA CATARINA. Gabinete de Planejamento do PLAMEG. Uma tentativa de obtenção de financiamento internacional a projetos de desenvolvimento. Florianópolis, 1963. 40 p.

nanceiro e de ação do Plano de Metas na política econômica foi a criação do Banco de Desenvolvimento do Estado - BDE, através da Lei nº 2.719, de 27 de maio de 1961, promovendo o crédito oficial às iniciativas do setor privado, sendo uma das metas do PLAMEG, servindo como seu suporte financeiro, captador e criador de mecanismos de orientação do setor privado.

4.2. AS REALIZAÇÕES DO PLAMEG

A tentativa de uma síntese de tudo aquilo que foi realizado pela experiência administrativa de Santa Catarina, como decorrência de seu primeiro Plano de Metas, tornou-se uma tarefa muito difícil. Mas, à guisa de ilustração transcrever-se-á, inicialmente, a seguinte parte da Mensagem⁽²⁶⁾ encaminhada pelo Governador à Assembléia Legislativa: "A idéia de planejamento é vitoriosa no Estado e no país, Santa Catarina foi das primeiras unidades da federação a se alinharem às que tiveram convencimento de que valia a pena romper com os métodos tradicionais de administração. Anos depois de deflagrado o processo, a avaliação dos resultados colhidos indica que o desenvolvimento econômico programado é capaz - e só ele o é -

(26) SANTA CATARINA. Governo do Estado. Mensagem do Governo do Estado (15 de abril de 1965), Florianópolis, 1965, p. 13.

de patrocinar, com as mudanças que promover, o progresso social. A Assembléia Legislativa dotou o Executivo de mecanismos legais que tornaram possível a adoção e execução de uma agressiva política de inversões, visando o Estado para a industrialização. Com quase 170 Mw de potência instalada somos no extremo-sul, a área mais densamente industrializada (relação população/mão-de-obra industrial). Com a agregação dos 100 Mw da SOTELCA temos a capacidade teórica de duplicação do parque industrial se levarmos em conta a eletrificação rural, fato e dado também novo no panorama catarinense, fácil será calcular a extraordinária perspectiva que pode ser divisada pela nossa gente. A preocupação decidida do Poder Público pelo fator humano é demonstrada pelo programa de escolarização. As matrículas no ensino primário alcançam 150 por 1.000 habitantes e as do ensino médio estão ao redor de 20 por 1.000. Se considerarmos que as metas educacionais programadas para o conjunto do país prevêem, para 1971, matrículas primárias de 150 por 1.000 pessoas e médias de 30 também por 100, concluímos que o esforço a ser aplicado no próximo quinquênio está perfeitamente contido na capacidade da administração futura. No sentido de preparar a crescente população que atinge a idade de trabalho para trabalho, começa a ter curso a idéia da criação de órgão especial de coordenação. Seria ele o organismo sistematizador de toda atividade pública e privada, ligada à valorização dos recursos humanos. E assim pensamos com os modernos economistas que afirmam não depender

o desenvolvimento de uma economia, como geralmente se acredita, dos capitais, mas das qualidades dos homens. É para qualificar o homem e torná-lo apto a distinguir o seu interesse e a promover a própria ascensão (e por via de consequência o próprio país) que aplicamos quantos recursos haja no Tesouro em proveito do Homem.

Os órgãos técnicos do Poder Executivo e o Banco de Desenvolvimento têm emitido documentos que expressam o conteúdo e a extensão da perspectiva aberta ao Estado com a operação do Plano Quinquenal de Metas e as medidas tomadas pelo Governo Federal. Adotando aquelas exposições fazemo-las presente neste documento, para enfatizar o rumo que preconizamos para os catarinenses nos anos próximos: a prosperidade e o bem-estar pela industrialização".

Ressalta-se, ainda, que o Governo, à vista da programação que pretendia executar, procurou ajustar a máquina governamental às necessidades da dinâmica do Plano. Como primeiro passo, reuniu num mesmo organismo os recursos de investimentos para que as metas tivessem racional e eficaz implementação. Entendeu que os órgãos estaduais deveriam ser corolários dos órgãos federais, de forma a permitir a mútua colaboração, num sentido único de ação administrativa. Defendia o Governo, na época, a tese de que a União devesse centralizar o planejamento, ouvidos os órgãos regionais, no sentido de promover uma integração administrativa, pela qual se eliminariam o paralelismo de serviços e a aplicação inconseqüente

de recursos escassos.

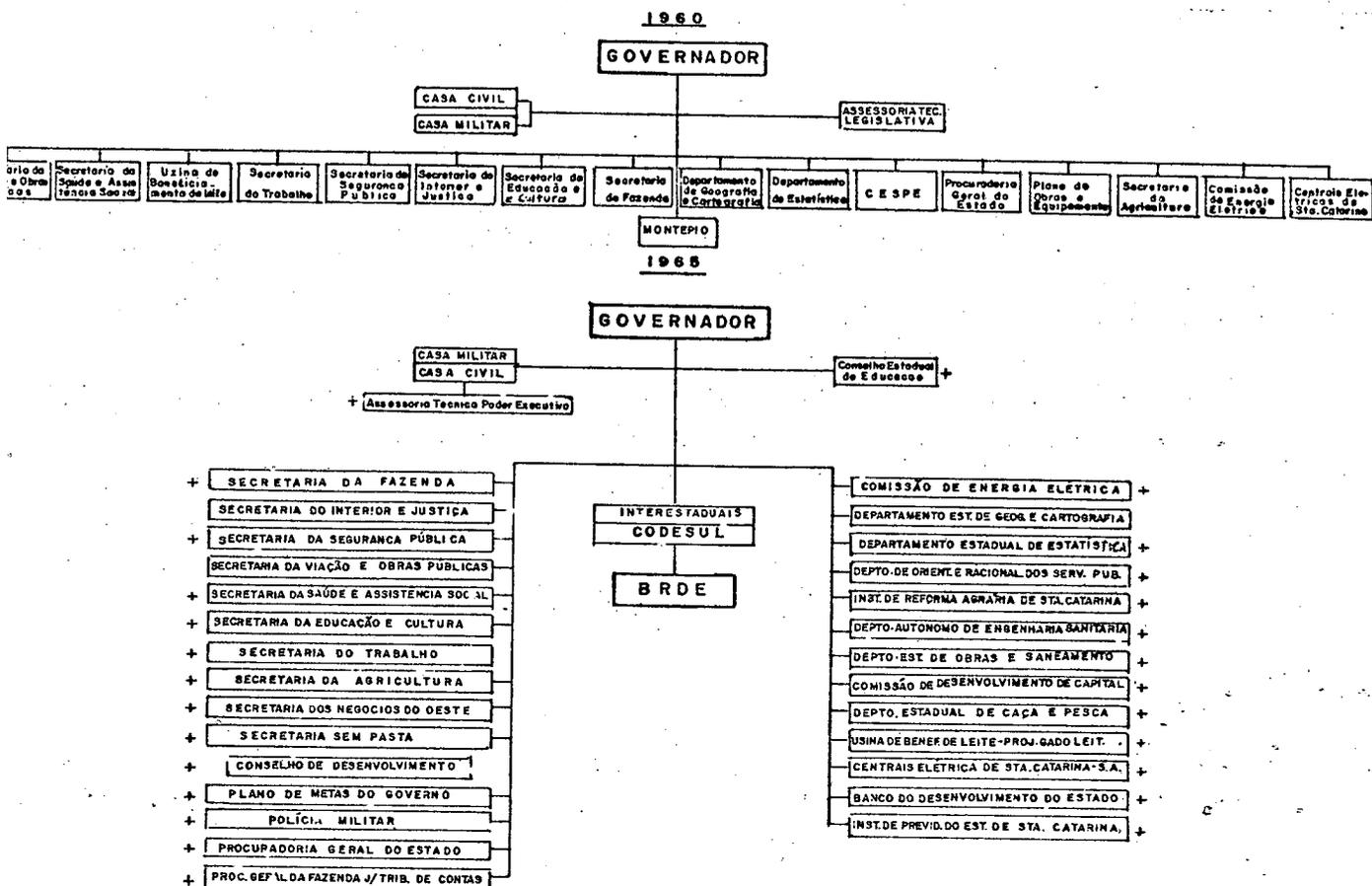
Dentro desses pressupostos e com a criação do PLAMEG, traçou uma política de reformulação do serviço público, e se dispôs a participar de órgãos de integração regional como o BRDE e CODESUL⁽²⁷⁾. No setor interno ajustou os diversos órgãos públicos e empreendeu uma verdadeira reforma administrativa, reorganizando serviços, criando outros, de forma a habilitar-se convenientemente para sua importante missão, o Plano de Metas. A idéia central contemplada era que o planejamento fosse praticado como processo contínuo por todos os

(27) O Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE foi instituído no ano de 1961, como uma instituição que servisse de base para a execução de uma política de correção de desequilíbrios regionais, através de financiamentos para formação de capitais. Um organismo de caráter executivo, mantido como autarquia interestadual de natureza econômica, incumbido de fomentar o desenvolvimento harmônico e continuado da economia da região Extremo Sul do País, atuando através de financiamentos, prestação de garantias, investimentos diretos e outras transações compatíveis com a natureza da instituição. Concomitantemente ao aparecimento do BRDE, surgiu o Conselho de Desenvolvimento do Extremo Sul - CODESUL, entidade destinada a estudar o sistema sócio-econômico dos três Estados meridionais do País e a traçar diretrizes básicas de funcionamento do BRDE, mediante a elaboração de planos regionais.

Órgãos que direta ou indiretamente integrassem a administração pública. Atingindo esse estágio, a administração pública passou, em conjunto, a agir planejadamente, cabendo ao PLAMEG coordenar e harmonizar os vários planos das Secretarias ou Departamentos Autônomos. O PLAMEG estava sendo, em Santa Catarina, uma experiência totalmente nova, a nova técnica administrativa. O objetivo geral era o desenvolvimento. Essa era a bandeira, contra a rotina estiolante, diziam os técnicos do PLAMEG. Três metas básicas foram estabelecidas: O Homem, O Meio, e a Expansão Econômica. Ainda segundo COSTA (1971:366), o PLAMEG foi um exemplo de um esquema engenhoso para atrair ao Planejamento a administração estadual, concebendo-se um Plano de Metas Quinquenais, que pode ser definido como a identificação qualitativa dos objetivos setoriais do Estado.

O organograma sintético a seguir visualiza a alteração administrativa do Estado no período de 1961 a 1965:

ALTERAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO



OBS: Os órgãos com sinal + ao lado foram criados ou reorganizados no período do PLAMEG.

No que concerne a objetivos tangíveis alcançados, o Plano de Metas do Governo foi específico nos principais setores da vida administrativa do Estado. Valendo-se das publicações oficiais, apresentar-se-á, em seguida, a síntese de seus resultados setoriais.

1. META: O HOMEM

a) Setor Educação e Cultura: Quanto ao setor educacional, considerou a educação como investimento prioritário, com vistas à formação do elemento humano para o trabalho e para a universidade. Foi um plano de investimentos para o ensino e um programa decisivo de escolarização total, construindo 2.500 salas de aulas para grupos escolares e escolas rurais, a fim de oferecer 200.000 oportunidades novas de escolarização. Para o ensino médio foram construídos vários ginásios e colégios (Instituto Estadual de Educação - Florianópolis, Colégio Celso Ramos - Joinville, Colégio Vidal Ramos - Lages, Ginásio Industrial Aderbal Ramos da Silva - Florianópolis, Colégio Pedro II - Blumenau (2^a ala), Colégio Industrial - Tubarão), além do programa de transformação dos antigos cursos normais regionais em ginásios e a preparação do seu corpo docente, possibilitando que de 26.000 matrículas em estabelecimentos de nível médio existentes no Estado, em 60, fosse constatado o número de 46.000, em março de 1964. A Secretaria de Educação mereceu duas reformas: a primeira, na sua estrutura e a segunda, afetando-a organicamente pela promulgação da Lei de Diretrizes e Bases de Educação Nacional, que instituiu o Sistema Estadual de Ensino sob a responsabilidade do Conselho Estadual de Educação.

Dessa dinâmica surgiram a Faculdade de Educação, a Escola Superior de Administração e Gerência, a Faculdade de

Engenharia de Joinville e a Faculdade de Veterinária de Lages, culminando com a criação da Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina - UDESC. A Escola Superior de Administração e Gerência era destinada a formar o pessoal técnico que a administração pública e privada de Santa Catarina requeria. Foi criada com a pretensão de ser orientada para o preparo e treinamento especializado, não somente no tocante à diferenciação nos cursos regulares, um para o setor público e outro para o privado, como também nos diferentes níveis de formação universitária e de pós-graduação, e bem assim ao treinamento de pessoal de nível médio para setores específicos de atividades referentes a pessoal, material, secretaria, controle e outros.

Para o quinquênio fixou-se o objetivo de atender, em cursos intensivos de treinamento e aperfeiçoamento, a 5.000 professores rurais. Tal programação foi cumprida integralmente, mediante convênio entre o PLAMEG, a Secretaria de Educação e Cultura e a Faculdade de Educação. Foram beneficiados pelos cursos 5.094 professores rurais, o que resultou no cumprimento total do programa. Por sugestão do PLAMEG, foi implantado junto à Faculdade de Educação um Centro de Estudos e Pesquisas Educacionais, com financiamento inicial do Plano.

O PLAMEG firmou acordo com a CEPAL para a realização de cursos de treinamento em assuntos econômicos. Foram beneficiados 19 profissionais, entre eles economistas, engenhei

ros, bacharéis em direito e acadêmicos da Universidade Federal de Santa Catarina.

b) Setor Justiça e Segurança Pública: O Plano de Metas, nesse setor, reorganizou a Secretaria de Segurança Pública, programou a aplicação de recursos capazes de solucionar os problemas relativos à instalação dos serviços forenses e segurança pública, incluindo-se nesta última a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros. Foram construídos oito Foruns, totalizando 9.096,46 m² de área, edifícios destinados aos serviços de segurança pública, totalizando 4.826,50 m² de área construída, Quartéis para unidades e destacamentos do Corpo de Bombeiros. Criou-se, na Capital, a Rádio-Patrolha, como um serviço policial de urgência. Foi construído um Hospital Militar, equipado com moderna aparelhagem; deu-se efetivo cumprimento às disposições legais que determinavam a inscrição das praças da PM como contribuintes do IPESC; estabeleceu-se o seguro de grupo, como prêmio pago pelo Estado; atribuiu-se remuneração condigna aos policiais e instituiu-se a gratificação por risco de vida. O aperfeiçoamento técnico profissional dos componentes do organismo policial do Estado foi cuidado. Oficiais de outras corporações policiais ministravam diversos cursos, principalmente, por técnicos norte-americanos, em decorrência de convênio firmado com a Agência Internacional de Desenvolvimento - AID. Ainda em decorrência de outros convênios, considerável quantidade de equipamentos e viaturas foi adquirida. Diversos oficiais da PM e funcionários da SSP

seguiram para os Estados Unidos, a fim de frequentarem cursos de aperfeiçoamento.

c) Setor Saúde Pública e Assistência Social: A Secretaria de Saúde e Assistência social foi reorganizada, de forma a cumprir com maior eficiência os trabalhos programados. Com base nos estudos e levantamento realizados em 1960, a Assessoria de Saúde e Assistência Social do PLAMEG elaborou programas de imunização geral contra doenças infecto-contagiosas. A medicina preventiva foi desenvolvida. Novos órgãos foram criados, como os Instituto de Cancerologia e Cardiologia, o Laboratório Hemoterápico e Laboratórios Gerais. Construíram-se diversas unidades hospitalares e executou-se um programa de melhoria de nível técnico, através de concessão de bolsas de estudo para pessoal de nível superior e nível médio. O ponto alto na execução do programa de Saúde e Assistência Social foi a construção do Hospital dos Servidores do Estado, meta prioritária do Plano.

d) Setor Sistema de Água e Esgoto: A execução do programa prioritário de abastecimento de água, constante do Plano de Metas do Governo, foi delegada ao Departamento Autônomo de Engenharia Sanitária. Com os recursos atribuídos pelo PLAMEG, o DAES deu progressiva execução ao seu programa de trabalho, visando a dotar os centros urbanos de melhores condições de abastecimento de água. Com recursos repassados pe-

lo Plano e com auxílio da Fundação Serviço Especial de Saúde Pública e da United States Agency for Development Mission to Brazil - USAID, foram executados projetos prioritários de abastecimento de água e ampliação de redes, em várias cidades do Estado de Santa Catarina (28).

2. META: O MEIO

a) Setor Energia: O Seminário Sócio-Econômico de Santa Catarina, consubstanciado no "Documento Básico", publicado em 1960 pela Federação das Indústrias de Santa Catarina, favoreceu uma compreensão exata do que era o problema energé-

(28) Sobre essa meta, os dados foram extraídos com base nas seguintes publicações: SANTA CATARINA. Gabinete de planejamento do PLAMEG. A escolarização de nível primário em Santa Catarina (considerações sobre um planejamento). Publicação nº 4. Florianópolis, 1963, p. 9-13. SANTA CATARINA. Gabinete de planejamento do PLAMEG. Primeiro ano de trabalho. Publicação nº 3. Florianópolis, 1962, 89 p. SANTA CATARINA. Gabinete de planejamento do PLAMEG. Segundo ano de trabalho. Publicação nº 5. Florianópolis, 1963, 75 p. SANTA CATARINA. Gabinete de planejamento do PLAMEG. Quarto ano de trabalho. Publicação nº 7, Florianópolis, p. 8-45. SANTA CATARINA. Governo do Estado. Mensagem do Governo do Estado (15 de abril de 1965). Florianópolis, 1965, p. 31-45.

tico no Estado, nas suas características de absoluta negati
vide para o desenvolvimento da economia estadual. Há que se
verificar o seguinte, segundo aquela publicação: a capacidade
instalada, em 1960, estava na ordem de 101.543,6 Kw, o que,
para a população de então, representava os modestos índices
de 49,22 watts por habitantes, um dos mais baixos de todo o
país; por outro lado, conforme o mesmo documento, se em 1958
o Kw/ha h/ano era de 123, em 1960 baixava para 119, atestando
um recesso alarmante entre índices de crescimento demogrâfi
co em relação aos acréscimos havidos de potência instalada⁽²⁹⁾.

Possuindo esses dados, o PLAMEG, através da Comis-
são de Energia Elétrica em conjunto com as Centrais Elétri-
cas de Santa Catarina - CELESC, estabeleceram um Plano Quin-
qüenal de Eletrificação, visando à recuperação e ampliação do
sistema energético de Santa Catarina, que permitisse, até
1965, alcançar o índice de 140 watts no potencial instalado.
Dada a complexidade do problema, o programa quinquenal foi
desdobrado em dois planos, um de emergência, o outro de longo
prazo e mais tarde foi acrescentado ainda um Plano de Eletri-
ficação Rural, planos esses que objetivavam colocar Santa Ca-
tarina num processo de desenvolvimento sócio-econômico equili

(29) SANTA CATARINA. Documento Básico/Seminário Sócio-Econômico. Federação das Indústrias de Santa Catarina - FIESC. Florianópolis, 1960, p. 7.

brado em todos os seus setores e em todas as regiões. A meta foi efetivamente alcançada. Em cinco anos, a potência instalada elevou-se para 214.131 Kw, distribuídos por todas as áreas geográficas do Estado. No setor específico de eletrificação rural, a ação do PLAMEG distribuiu pelas áreas interiores 64 cooperativas de eletrificação, que operaram de modo a oferecer um verdadeiro exemplo de conquista sócio-econômica das áreas rurais.

Na área de telecomunicações pouca ação teve o PLAMEG, mesmo porque estava se estabelecendo um Plano Nacional, que tinha a finalidade de dotar o país de um sistema integrado, capaz de satisfazer as necessidades do desenvolvimento e da segurança nacional.

b) Setor Rodovias e Obras de Arte: A ação se desdobrou na implantação de novas rodovias como a SC-21 (Porto União - São Francisco), SC-23 (Curitibanos-Itajaí), SC-36 (São Bento do Sul - Corupá), SC-55 (Criciúma-Urussanga-Orleães), SC 41, (Luzerna-Herciliópolis). O programa rodoviário do Plano, com a participação da Secretaria de Viação e Obras Públicas, através do Departamento de Estradas de Rodagem, atingiu a implantação daquelas novas rodovias, a pavimentação das principais artérias rodoviárias (SC-21 e SC-23), na melhoria e conservação de 6.000 Km de estradas e na construção de obras de arte.

3. METAS: A EXPANSÃO ECONÔMICA

a) Setor Agricultura: Embora o PLAMEG tenha dado ênfase às obras de infra-estrutura, promoveu também um avanço na assistência ao homem do campo. Em verdade, a par do crédito agrícola ensejado pelo BDE, todos os demais setores dedicados à agricultura cuidaram da solução de problemas agro-pecuários, tendo por objetivo principal o aumento da produtividade. A posição do Governo, nessa política agrária, executada pelo Plano, foi a de estimulador, fiscalizador e controlador da produção, e não de produtor. Somente nos casos em que a iniciativa privada era desinteressada pela produção de fatores imprescindíveis ao desenvolvimento econômico-social, atuava o Governo, na qualidade de pioneiro, porém, objetivando sempre entregar a empresa, começada pelo Estado, à iniciativa particular. Dentro deste princípio, desenvolveu o PLAMEG os seguintes setores: na área de ensino agrícola, que objetivava a formação e aperfeiçoamento técnico-profissional, o Plano concedeu 90 bolsas para estudantes de agronomia e 60 bolsas para a formação de técnicos a nível médio. Concedeu oportunidade para que o agricultor e a dona de casa do meio rural e os filhos dos agricultores pudessem frequentar estabelecimento de ensino agrícola com a criação da Escola Agrícola "Caetano Costa" e economia doméstica, sendo ainda construído o Centro Prático de Treinamento - CETRE, com capacidade para 42 alunos, localizado em Itacorubi, Florianópolis.

Na área da pesquisa foi encaminhado, em 1962, à República Federativa da Alemanha uma proposta de acordo com a Universidade de Bohn, para a obtenção de recursos técnicos e materiais destinados à instalação de uma Estação Experimental Central do Estado. Iniciaram-se, também, no referido ano, prospecções de uma jazida de calcário no município de Lages e de apatita no município de Anitápolis. Ambas, conforme relatórios, foram consideradas anti-econômicas pelos estudos de aproveitamento. Foi contratado, no mesmo período, o Instituto Oceanográfico de São Paulo e com a cooperação técnica da FAO, através de acordo com o Departamento de Caça e Pesca, para estudo das áreas pesqueiras da costa catarinense.

O PLAMEG prestou assistência técnica direta em agricultura, pecuária e economia doméstica às famílias rurais, através de 47 Escritórios Locais e 8 Escritórios Regionais de Extensão Rural. Esse serviço rural propiciou assistência ao agricultor e junto à dona de casa, no campo da economia doméstica, visando a elevar o nível de vida da família rural. Além de levar novas técnicas de trabalho e produção, o Serviço de Extensão era articulado ao Banco de Desenvolvimento do Estado, com o fim de fornecer crédito fácil e barato ao agricultor. Para a realização do Trabalho de Extensão, o Plano contratava os serviços da ACARESC. Assim, o PLAMEG, através dessa Associação, mantinha acordo com o BDE, objetivando promover o crédito rural, orientado aos pequenos e médios produtores. Este tipo de crédito se caracterizava pela

desburocratização, prazo adequado e supervisão técnica da aplicação de recursos. Para manutenção dos serviços de Extensão, contribuíam financeiramente, além do PLAMEG, a ABCAR, os Ministérios da Agricultura e Educação e as Prefeituras Municipais, onde existiam Escritórios instalados. Ainda eram colocados à disposição do agricultor, para resolver o problema do fomento da produção, semente, reprodutor de boa raça, os materiais de defesa contra pragas e doenças que atacam as plantas e os animais, fertilizantes e máquinas. Para o projeto Gado de Corte, o PLAMEG importou da Inglaterra reprodutores da raça Hereford e da raça Charoleza. Para o projeto de Gado Leiteiro foram adquiridos e revendidos animais das raças Holandesa e Jersey. O PLAMEG instalou ainda estrutura à Casa Rural e definiu suas responsabilidades na execução da política agrária delineada para o quinquênio. Em cada Casa Rural funcionavam três elementos fundamentais de ajuda ao produtor: A Agência do Banco de Desenvolvimento do Estado, propiciando crédito; a Secretaria da Agricultura cu o Serviço de Extensão Rural, garantindo a assistência técnica, principalmente no tocante à boa aplicação do empréstimo levantado do BDE; e a sede da Associação Rural local, contendo o setor de revenda dos fatores da produção e reuniões dos produtores.

No tocante aos problemas de mercado, a fixação dos preços mínimos era uma tentativa para resolver um dos problemas mais sérios da agricultura catarinense. Para resolver o impasse foram construídos armazéns e silos de tamanho e loca-

lização capazes de realmente atender ao produtor. Assim, cada armazém era provido de secador e câmara de expurgo, de forma a alcançar com as sementes as características exigidas pela padronização necessária à garantia do preço mínimo. Por outro lado, a carga e a descarga de granéis, no Porto de São Francisco do Sul, era realizada de modo primitivo, ocorrendo perdas elevadas de grãos. Após as conclusões de um estudo para delimitar as condições do porto, o PLAMEG construiu um silo de 5.000 toneladas de granéis, em convênio com o Governo Federal.

Concretiza-se, dessa forma, a política agrária desejada pelo Plano de Metas, a cujo propósito afirmava o Governador do Estado em sua Mensagem Anual: "A análise dos dados colhidos no Seminário (...) mostrou que os índices de produção alcançados pelos agricultores catarinense eram muito baixos. Nossas médias estaduais de produção de milho ocorriam em torno de 1.800 Kg por hectare quando por meio de simples introdução de boa semente, espaçadamente adequado, combate às pragas e doenças e adubação correta, estas médias podem ser facilmente duplicadas; a renda de propriedade rural, do tipo médio, era inferior a Cr\$ 70.000 (setenta mil cruzeiros) por pessoa economicamente ativa por ano. Esses baixos índices de produção e de produtividade, evidenciavam um grande atraso tecnológico. Deste fato, concluiu o Governo, ser necessário ensinar e dar meios ao agricultor para que ele produza mais...".

Em última análise, no setor da agricultura, o Plano de Metas prosseguiu no seu objetivo de fornecer ao produtor os meios capazes de elevar a produção e a renda da empresa rural, através de assistência técnica, financiamento, sementes, fertilizantes e reprodutores selecionados e a criação de condições que assegurassem ao agricultor um mercado adequado para a colocação da produção⁽³⁰⁾.

b) Setor Crédito: Outro obstáculo ao desenvolvimento econômico resultava do desamparo a que estavam submetidas as forças produtivas do Estado. Como programa, foi criado o Banco de Desenvolvimento do Estado - BDE, para o qual o Tesouro canalizou todos os recursos possíveis, a fim de que fossem utilizados no financiamento das atividades econômicas.

Em 1964, marcava-se o segundo exercício pleno do Banco, uma das metas do PLAMEG, e já contava com 13 agências em funcionamento e sete em instalação. Constituído com o capital de Cr\$ 300 mil, subscrito e integralizado pelo PLAMEG, o BDE dispunha naquele ano de Cr\$ 1,9 milhão em recursos próprios, decorrentes da contribuição anual de 3% das rendas do Tesouro. O Banco era, no PLAMEG, meta cumprida. Ponto dos

(30) Com base nas seguintes fontes de consulta: SANTA CATARINA. Gabinete de planejamento do PLAMEG. Primeiro ano de trabalho. Publicação nº 3. Florianópolis, 1962, p. 70-7.

mais altos da plataforma do Governo, a idéia da implantação de um estabelecimento de crédito surgiu nos debates do Seminário Sócio-Econômico e, a 21 de julho de 1962, inaugurou-se a instalação do BDE.

De acordo com os seus Estatutos, podia praticar quaisquer operações bancárias e na sua organização foram estruturados dois Departamentos de Operação; um de crédito Especializado e outro de Crédito Rural. O primeiro se subdividia em duas Divisões: de Crédito Rural e de Crédito para o Desenvolvimento profissional. O segundo também em duas: de Crédito Geral e de Crédito Público. A Lei nº 2.719, de 27 de maio de 1961, que autorizou a organização do Banco, mandava consignar em lei orçamentária, anualmente, a importância de 3 a 5 por cento da renda ordinária do Estado, para o aumento de seu capital.

SANTA CATARINA. Governo do Estado. Mensagem do Governo do Estado (15 de abril de 1962). Florianópolis, 1962, p. 128-132. SANTA CATARINA. Gabinete de planejamento do PLAMEG. Terceiro de trabalho. Publicação nº 6. Florianópolis, 1964, p. 57-60. SANTA CATARINA. Gabinete de planejamento do PLAMEG. Quarto ano de trabalho. Publicação nº 7. Florianópolis, 1965, p. 85-8. SANTA CATARINA. Governo do Estado. Mensagem do Governo do Estado (15 de abril de 1965). Florianópolis, 1965, p. 96-9.

A política do Banco, no concernente ao setor industrial, foi executada em três frentes: a de financiamento de capital de giro, a de participação em inversões para a ampliação do capital fixo e a de prestação de garantias. Em 1965 o Banco se credenciou como agente financeiro do FUNDECE e FINAME. O primeiro, Fundo de Democratização do Capital das Empresas, atendia indústrias repartidas pelos mais diversos ramos de atividade, notadamente a indústria alimentar, metalúrgica, mecânica, elétrica e madeireira. O segundo, Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais, financiava equipamentos e caminhões pesados para os industriais locais.

Desenvolveu um programa de crédito rural orientado, destinado a atender às necessidades de pequenos e médios produtores rurais. Criou créditos às Prefeituras, através de três tipos de operação, como o crédito para aquisição de equipamentos rodoviários, antecipação de receita com garantia da quota de retorno estadual e operações com as Letras do Tesouro.

Em 1963 foi instituído o Fundo de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina - FUNDESC, pela Lei nº 3.390, que atribuía ao BDE o encargo de administrá-lo. Esse Fundo tinha como objetivos promover estudos e projetos vinculados ao desenvolvimento econômico e social, promover financiamentos de estímulo e empreendimentos e serviços que visassem ao desenvolvimento econômico e social do Estado, de preferência em

suas áreas economicamente menos desenvolvidas. O objetivo final era a elevação da taxa de crescimento do setor industrial, com todas as conseqüências econômicas e sociais daí resultantes.

Atribuía-se absoluta prioridade a três grandes setores ou projetos globais: aproveitamento do carvão, industrialização de madeira e produtos alimentares. Na época elaborou o que se convencionou denominar um "projeto de desenvolvimento do sul", que procurava definir a conveniência do aproveitamento do carvão e projetos específicos de empreendimentos industriais. Procurou o concurso da Comissão do Plano de Carvão Nacional - CPCAN à execução de estudos de propostas apresentadas por empresas estrangeiras como a Renault Engeneering da França, a Kaiser Engineering dos Estado Unidos, a Klockner Humboldt da Alemanha e a SERETE, um consórcio francês-brasileiro. Para o financiamento dos estudos pretendia solicitar a participação de agências financeiras nacionais e internacionais, nomeadamente do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID.

Com relação ao aproveitamento industrial da madeira, os objetivos eram fornecer, sob todos os prismas, a expansão da Olinkraf e a concretização de uma empresa denominada CICOPEL, ambas para a produção de celulose e papel, e cujos investimentos ascendiam, na época, a Cr\$ 38,5 bilhões em moeda nacional e U\$ 8,2 milhões em moeda estrangeira. Pretendia-se elaborar, também, um projeto para o aproveitamento dos

resíduos de madeira, promovendo-se um "pool" de interessados, notadamente de madeireiros.

Para a industrialização de produtos alimentares foram perseguidos alguns programas que tinham como objetivos a implantação e racionalização de indústria pesqueira, a implantação de indústrias de carnes de grandes animais e a expansão das indústrias de pequenos animais.

Observa-se, assim, que, quanto aos problemas das matérias primas locais, a ação do Banco tinha em mira os seguintes objetivos: no Sul do Estado, aproveitamento do carvão; no Planalto, o uso racional do pinho; no Meio-Oeste, expansão da indústria de carnes de pequenos animais e da indústria mecânica; no Extremo-Oeste, definição de pólos de industrialização; no Planalto de Canoinhas, a implantação de indústria de solúvel; no Litoral em geral, a implantação e racionalização da indústria pesqueira.

Conclui-se, portanto, que, como o Plano de Metas do Governo - PLAMEG objetivava disciplinar os investimentos públicos, no sentido de realizarem efeitos multiplicadores sobre a economia em geral, o Banco de Desenvolvimento do Estado - BDE foi criado como veículo de créditos das atividades produtivas e, dessa forma, constituiu-se no seu principal agente financeiro, quer financiando diretamente, quer operando com Letras e Obrigações do Tesouro, quer avaliando ou afiançando, pelo que possibilitou a realização da programação de

investimentos traçados pelo Plano Quinquenal, instrumentado pela Lei nº 2.772, de 21 de julho de 1961⁽³¹⁾.

Conforme sugere toda a análise que se acabou de esboçar nestes dois últimos Capítulos, o PLAMEG foi exaustivamente trabalhado e baseava-se num cuidadoso diagnóstico da situação econômica e social do Estado. Passou-se em exame sucintamente todo o conteúdo do Plano, as circunstâncias em que o mesmo foi elaborado, as circunstâncias em que se fizeram as implementações, suas metas, objetivos e resultados alcançados.

Não obstante, seria inexato sugerir que todas as

(31) Esta parte se baseia nos seguintes documentos: SANTA CATARINA. Governo do Estado. Mensagem do Governo do Estado (15 de abril de 1961). Florianópolis, 1961, p. 181-359. SANTA CATARINA. Governo do Estado. Mensagem do Governo do Estado (15 de abril de 1963). Florianópolis, 1963, p. 94-108. SANTA CATARINA. Governo do Estado. Mensagem do Governo do Estado (15 de abril de 1962). Florianópolis, 1962, p. 287-305. SANTA CATARINA. Governo do Estado. Mensagem do Governo do Estado (15 de abril de 1964). Florianópolis, 1964, p. 378-383. SANTA CATARINA. Gabinete de planejamento do PLAMEG. Respostas ao questionário básico (contribuição ao I Seminário de planejamento Estadual CEPAL/BNDE). Florianópolis, 1965, p. 2-10. SANTA CATARINA. Gabinete de planejamento do PLAMEG. Terceiro ano de trabalho. Publicação nº 6. Florianópolis, 1964, p. 56-64. SANTA CATARINA. Gabinete de planejamento do PLAMEG. Quarto ano de trabalho. Florianópolis, 1965, p. 84-93.

metas tivessem sido em grande parte executadas. Não terá sido, então, um bom plano?

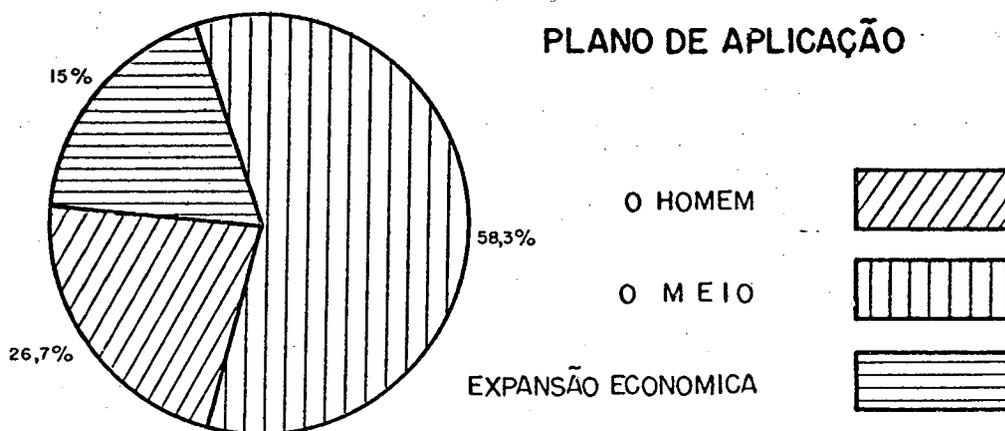
No próximo Capítulo, com base nesses dados, avaliar-se-ã o PLAMEG.

5. AVALIAÇÃO DO PLAMEG

Inicialmente, vale salientar, que o resultado favorável do PLAMEG repousa no êxito de quatro setores: educação, energia, rodovias e crédito. Por outro lado, menção especial deve ser feita à atuação do Governador no que concerne ao Plano. Com efeito, desde sua origem recebeu atenção direta. Ligado inicialmente à sua plataforma eleitoral de candidato, passou a ser o Plano valiosa arma política, especialmente por que representou um dos mais importantes instrumentos de trabalho de seu governo.

Para a execução do Plano de Metas, separou recursos no total de 17,5 milhões de cruzeiros, conforme plano de aplicação, percentualmente representado no gráfico:

GRÁFICO Nº 1



Dessa forma, ficando dividido em três objetivos fundamentais, pretendia alcançar as seguintes metas. A primeira dizia respeito à melhoria das condições de vida do homem. A segunda cogitava melhorar o meio: mais energia e mais e melhores estradas, para que houvesse melhores oportunidades de trabalho. A terceira referia-se à expansão econômica. Com os recursos vinculados a essas metas, procurava-se fortalecer a iniciativa privada e fomentar o crédito às atividades de produção.

O PLAMEG requeria, assim, conduzir o Estado ao desenvolvimento econômico e social. Contudo, convém frisar, terão sido o Plano e o processo de planejamento capazes de produzir, então, um programa executável?

Cumprе observar, não obstante, que o Plano não surgiu ao acaso, foi resultado do Seminário Sócio-Econômico, convocado para levantar os problemas e propor soluções convenientes. Destarte, recapitulando-se o processo relativo ao diagnóstico ensejado pelo Seminário, nada menos que três mil questionários foram distribuídos, preenchidos e analisados. Dois mil contatos pessoais foram feitos, vinte e três reuniões com mais de três mil participantes e um encontro final, resultaram na criação de um documento de problemas, reivindicações e soluções. Esse documento deu origem à lei que instituiu o Plano de Metas. A idéia nuclear era transformar a sociedade catarinense, criar nela a condição participativa do processo brasileiro e explorar a potencialidade local a um nível daqui

quilo que ela fosse capaz de produzir.

Retomando a questão preliminar, isto é, se o Plano era suficientemente bem feito para permitir sua implantação, pode-se concluir que, pelo menos em comparação com as demais experiências governamentais catarinenses, o Plano e o processo de planejamento do PLAMEG estavam à altura de sua missão. Para fundamentar esta assertiva, cumpre analisar os órgãos de planejamento, cotejando seus característicos institucionais e técnicos com os do Plano de Metas.

QUADRO Nº 2

CARACTERÍSTICOS INSTITUCIONAIS DOS ÓRGÃOS DE PLANEJAMENTO

NÍVEL DO ÓRGÃO DE PLANEJAMENTO	PLANOS DE GOVERNO ⁽³²⁾					
	POE	PLA- MEG	PLA- MEGIT	PCD	PG	PA
Secretaria de Estado				X		X
Autarquia		X	X			
Comissão	X					
Superintendência					X	
Conselho de Planejamento		X				

(32) Para o POE, foi criada uma Comissão Executiva, conduzida por um Secretário. Quanto ao PLAMEG, responsável pela criação e implantação do primeiro Gabinete de Planejamento - GP no Estado, a nível de autarquia foi dirigido por um Secretário Executivo, com funções de Secretário de Estado. No PLAMEG II, manteve-se a mesma estrutura organizacional. No PCD foi criada uma Secretaria do Desenvolvimento Econômico, que desempenhou as funções de órgão central de planejamento, conduzida por um Secretário de Estado. No PG foi instituído uma Superintendência de Planejamento e Orçamento junto ao Gabinete do Vice-Governador. No PA, surge novamente a figura do Gabinete de Plane

Um exame do quadro nº 2 evidencia que os autores do Plano tinham idéias próprias quanto à "melhor" maneira de organizar um órgão de planejamento. Criou-se um órgão que funcionou em nível de Secretaria de Estado, embora a lei lhe conferisse uma estrutura autárquica, onde os recursos financeiros eram vinculados ao próprio Plano, com autonomia administrativa e um Conselho de Desenvolvimento que, além de dar representatividade política ao PLAMEG, fixava as diretrizes de desenvolvimento e supervisionava o próprio órgão de planejamento.

Não obstante, a comparação permite ainda outro caminho para responder à pergunta preliminar, através dos características técnicas, constantes no quadro nº 3. Ali estão apresentados quesitos⁽³³⁾ a respeito dos Planos, cada qual comportando respostas sim ou não. Quatro quesitos destinam-se a identificar o tipo de Plano, quatro perguntas focalizam os instrumentos utilizados e outras três, os recursos financeiros. Tornou-se, assim, possível obter uma medida, um tanto grosseira, porém aproveitável, do Plano, atribuindo um ponto para cada resposta afirmativa.

jamento, tendo a frente um Secretário de Planejamento, vinculado ao Gabinete do Governador.

(33) Os Quadros nºs 2, 3 e 4, foram adaptados ao estudo do PLAMEG, com base no trabalho de AVANT, Gayle (1971:74-8).

QUADRO Nº 3

CARACTERÍSTICOS TÉCNICOS DOS PLANOS

CARACTERÍSTICOS	PLANOS DE GOVERNO					
	POE	PLA- MEG	PLA- MEG II	PCD	PG	PA
1. Tipo de plano						
1.1. Longo prazo? (34)	X					
1.2. Médio prazo?		X	X	X	X	X
1.3. Plano geral de investimentos?		X	X	X	X	X
1.4. Plano de invest. públicos?	X	X	X	X	X	X
Sub total	2	3	3	3	3	3
2. Instrumentos de planejamento						
2.1. Programa setorial?	X	X				
2.2. Programa global?		X	X	X	X	X
2.3. Orçamento-programa?			X	X	X	X
2.4. Orçamento de recursos e aplicações do setor público?	X	X	X	X	X	X
Sub total	2	3	3	3	3	3
3. Recursos financeiros						
3.1. Internos (fiscal)?	X	X	X			
3.2. Transferência da União?		X	X	X	X	X
3.3. Externos?		X	X	X	X	X
Sub total	1	3	3	2	2	2
T o t a l	5	9	9	8	8	8

(34) Conforme TINBERGEN (1975:46-8), planos de longo prazo são planos de perspectiva; seu traçado é bem mais amplo que os de planos de curto prazo; ocorrem geralmente entre dez, quinze ou vinte anos. Os planos a curto prazo abrangem um período de quatro, cinco ou seis anos, quase sempre

Aplicada a medida, verifica-se que o escore médio dos seis Planos foi de 7,5 enquanto o escore do PLAMEG foi de 9,0. Pode-se, pois, concluir que, em comparação com os demais, o Plano e o processo de planejamento do PLAMEG estavam à altura de sua missão.

Convém, ainda, frisar que o Plano, objetivando diretamente o setor público, se constituiu num programa que, in diretamente, interferiu no processo de desenvolvimento econômico do Estado. Foi com ele implantado realmente um sistema de planificação dos investimentos do setor público estadual. Entretanto, como programa setorial, os mecanismos de orientação do setor privado foram promovidos pelo Banco de Desenvolvimento do Estado - BDE, instituído pelo Plano. Por outro lado, observa-se, além disso, que o PLAMEG já vinha ensaiando a prática de orçamento-programa, desde o advento de sua lei ins

correspondente ao de um mandato governamental. Segundo MARTIGNAGO (1981:22) "os programas globais fixam as projeções no campo macro-econômico a serem obtidas pelos sistemas econômicos. São as variáveis que deverão presidir a evolução da economia e servir de guia ao desenvolvimento dos programas setoriais. Os programas setoriais tratam, por sua vez, da análise da procura e da inversão em campos específicos das atividades econômicas, tais como, industrial, produtos agrícolas, transportes, energia. A programação setorial se desenvolve a partir das diretrizes fixadas pela programação global, o que não é uma regra rígida, pois as duas funcionam como complementação de uma e de outra, num processo de reajustes".

tituidora, não obstante ter sido a lei federal nº 4.320 que estatuiu normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração dos orçamentos e balanços da União, dos Estados e Municípios, estabelecida em março de 1964.

5.1. MENSURAÇÃO DA EFICÁCIA DO PLANEJAMENTO

Dispõe-se de um conjunto de critérios de eficácia e de um Plano ao qual aplicar esses critérios. Os dois capítulos precedentes são um meio de se verificar o grau de confiança que pode ser depositado nas conclusões. O quadro nº 4 representa um sumário de esquema de avaliação aplicado ao PLAMEG.

QUADRO Nº 4

AVALIAÇÃO TABULAR DO PLAMEG

CRITÉRIOS	CONCLUSÃO	GRAU DE CONFIANÇA
1. Medidas primárias da eficácia do plano:		
1.1. Foram alcançados alguns objetivos do Plano?	SIM	ALTO
2. Medidas secundárias da eficácia do Plano:		
2.1. O Plano ou o processo de planejamento conseguiu educar o público e os responsáveis no sentido da necessidade de planejar?	SIM	ALTO
2.2. Institucionalizou-se o planejamento?	NÃO	ALTO
2.3. Deu motivação para generalização de práticas administrativas mais eficientes?	SIM	ALTO

2.4. Maior ajuda externa?	SIM	MÉDIO
3. Medidas terciárias da eficácia do Plano:		
3.1. Pessoal do órgão geralmente competente; inclusive capacidade de liderança dos dirigentes?	SIM	MÉDIO
3.2. Apoio ao desenvolvimento de adequados controles físicos, financeiros e contábeis?	SIM	ALTO
3.3. Manteve boas relações com entidades estaduais, federais, privadas, agremiações políticas e o público?	SIM	ALTO

A seguir, examinar-se-ã cada um desses critérios , no sentido de explicitar o quadro acima.

O Plano, imbutido na primeira Mensagem anual do Governador⁽³⁵⁾, compreendia na realidade sùmulas de intenções, especificando os objetivos a serem alcançados e os meios de alcançã-los. Era um conjunto de recomendações, a quais deveriam ser postas em prática no quinquênio. Esse documento apresentava um rol de orientações nas áreas de política econômica, finanças, orçamento, agricultura, transporte, energia, carvão, comunicações, saúde pública, madeira, pesca, previdência social, política municipalista, integração do oeste, cooperativismo e educação.

(35) SANTA CATARINA. Governo do Estado. Mensagem do Governo do Estado (15 de abril de 1961). Florianópolis, 1961, p.182-359.

A análise mais detida do documento claramente revela que o Plano consistia num agregado de objetivos e, por isso mesmo, ele assumiria como consequência a característica de um conjunto de intenções comuns ao curso da administração pública. Não continha, por outro lado, recomendações técnicas, de relativa pouca monta; no entanto constavam muitas recomendações de imediato alcance que o PLAMEG julgou suscetíveis de serem postas em práticas, tão logo fossem criadas as condições propícias.

Não obstante, sofreu seu primeiro impacto negativo no momento em que os compromissos assumidos pelo Governo anterior importavam em ônus suplementar sobre o exercício de 1961. Esse problema foi colocado na reunião de trabalho do "Encontro dos Governadores", em 1961, com o Presidente Jânio Quadros, juntamente com os governadores do Rio Grande do Sul e Paraná⁽³⁶⁾. Especificamente, dependiam do Governo Central, pa

(36) A reunião dos governadores era uma estratégia de articular o Governo Federal com as administrações estaduais, por meio dos Encontros dos Governadores com o Presidente Jânio Quadros. Esses eram convidados a indicar suas necessidades financeiras e fundamentá-las com base em planos. Com esses Encontros, inaugurou-se no Brasil um método inédito de promover o entrosamento entre o Governo Federal e os Governos Estaduais a atuarem planejadamente. O Presidente promoveu cinco desses Encontros. O primeiro foi realizado em Florianópolis, março de 1961. O objetivo básico dos Encontros era estimular os Estados a equacionarem

ra dar execução ao Plano, as seguintes questões:

- a) a articulação dos serviços e recursos federais com os estaduais em todos os setores do Plano;
- b) a expedição da Carta Patente do Banco de Desenvolvimento do Estado;
- c) a autorização de operações de crédito com o BNDE (BNDES), Banco do Brasil, agências de crédito no exterior, garantidos pelos Fundos instituídos pelo Plano;
- d) a autorização para importação de equipamentos, bens e serviços;
- e) a criação de facilidades para a localização no Estado de empreendimentos industriais.

Esse documento continha, então, recomendações que deveriam ser implantadas no primeiro ano, sofrendo todavia momentos difíceis que ameaçaram a programação prevista; acresce ainda a necessidade de "negociação" com o Governo Federal, ponto importante ao êxito do Plano, quer facilitando o levanta-

seus problemas e apresentá-los sob forma de projetos, em que se indicavam os montantes da contribuição federal necessários para a execução. Esses projetos eram divididos por setores, apreciados pelos Ministros de Estado e sua equipe técnica, que acompanhavam o Presidente, segundo o método de seminários em que participavam os Governadores e seus auxiliares.

mento de recursos, quer criando facilidades de importação de capitais e serviços do exterior. Assim, com base nessas informações, verifica-se todo um esforço para implantação imediata de projetos, não obstante, face aos problemas, efetivamente, sua execução comece em 1962, apresentando no início um padrão irregular de implementação do Plano. De acordo com FURTADO (1980:172-3), após um período de crescimento econômico nos anos cinquenta, a economia brasileira passou a apresentar evidentes sinais de estagnação, em grande parte pelo número de substituições de importações e também pela instabilidade política com efeitos depressivos multiplicadores na economia. A taxa de crescimento do produto real, que fora de 10,3% em 1961, baixou, aos saltos, para 6,3%, em 1962, e 1,5% em 1963. Por outro lado, segundo SIMONSEN (1974:79), as taxas anuais de aumento de preços, que em 1960 se situavam em torno de 30%, subiram para o ordem dos 80% em 1963. No primeiro trimestre de 1964, a alta de preços chegou a 25%, o que correspondeu a uma inflação anual de 144%. Ainda, conforme FURTADO, o Governo Jânio Quadros, iniciado em janeiro de 1961 e terminado com a renúncia do Presidente em agosto do mesmo ano, procurou estabilizar a balança de pagamentos, através de uma política cambial realista e de estímulos à exportação. As operações de câmbio foram transferidas para o mercado livre e o depósito compulsório, além de ter sofrido seguidos reajustes, foi estendido a todas as importações. Assim, produtos até então subsidiados pelo câmbio de custo - como papel, petróleo e outros - também passaram, em junho, a ser importados mediante

depósito compulsório. Nos setores de produção, houve maior incentivo aos produtos de exportação através de financiamentos concedidos pela CACEX. O balanço de pagamentos, de 1961 a 1962, foi beneficiado com essas medidas, mas logo depois se desequilibrou, acusando o elevado déficit em 1963.

O Governo João Goulart (1961-1964) aprovou, em 1964, o Plano Trienal, o qual condicionou aos planos setoriais alguns elementos de formulação sócio-econômica. O Plano elaborado por Celso Furtado abordava objetivamente o problema do desequilíbrio regional e ressaltava a importância das reformas agrária, fiscal, bancária e administrativa. Sua duração, no entanto, foi curta para chegar a apresentar resultados.

A partir de 1961, diminuíram as entradas de capital externo para investimentos diretos; de 108 milhões, em 1961, para 28 milhões em 1964. Os empréstimos e financiamentos externos caíram de 381 milhões de dólares, em média, por ano, no período 1956-1961 para 265 milhões no período 1962-1964. A diminuição do fluxo de entrada de capital estrangeiro decorreu não só de fatores conjunturais, como a inflação ascendente e instabilidade política, mas principalmente, das restrições impostas pela lei 4.131 de 1962, que regulou o registro de capital estrangeiro e a remessa de lucros para o exterior. Com o aumento da inflação, o declínio das exportações e a diminuição de entrada de capitais estrangeiros, agravou-se a crise econômica, que se precipitou junto com outra crise política e social. Em março de 1964, iniciou-se um novo Governo.

Ressalta-se, contudo, que pelo menos alguns objetivos do PLAMEG foram implementados com êxito. Coube ao órgão de planejamento desenvolver e promover os seguintes setores.

O Plano previa a constituição de um Banco de Desenvolvimento. Convertido em Lei Estadual nº 2.719, de 27 de maio de 1961. A Carta Patente foi expedida em 14 de junho de 1961, como sociedade anônima de economia mista e com capital inicial integralizado pelo PLAMEG. No ano de 1961, instituiu o Fundo de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina - FUNDESC, com o objetivo de promover estudos e projetos vinculados ao desenvolvimento econômico e social do Estado, de preferência em suas áreas economicamente menos evoluídas. Em 1965, credenciou-se como agente financeiro do Fundo de Democratização do Capital das Empresas - FUNDECE e do Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais - FINAME. No setor agricultura, o objetivo fundamental do programa era o aumento da produtividade do trabalho do homem do campo, fornecendo ao produtor os meios capazes de elevar a produção e a renda rural. Através do crédito agrícola, possibilitou quatro mil e trezentos e noventa e quatro empréstimos, no total de Cr\$ 1,5 milhões de cruzeiros, sob a modalidade de crédito rural orientado e crédito supervisionado. Foi implantado um Centro de Treinamento - CETRE. Foram instalados Escritórios Locais e Escritórios Regionais de Extensão Rural. Foram construídos armazéns distritais e silos para garantia de mercado do produto agrícola. Na área de en-

sino agrícola o Plano previa a criação de onze Escolas Agrícolas, sendo criada somente uma unidade. Concedeu bolsas de estudo para estudantes de agronomia e para o nível médio. Através da Extensão Rural, levou assistência técnica ao agricultor e financiamento para elevação da produtividade. A meta o HOMEM foi dividida em três setores: educação e cultura, justiça e segurança pública, saúde pública e assistência social. Por outro lado, o setor educacional foi dividido em sete sub-setores específicos. A medida, parece, foi proporcionar um planejamento capaz de melhorar quantitativamente e qualitativamente o ensino no Estado, além de proporcionar uma visão completa da problemática educacional. Informações a respeito das recomendações desse setor foram obtidas através de uma entrevista com um técnico que foi funcionário do Gabinete de Planejamento, conhecedor do assunto. Foi-lhe perguntado se considerava que os investimentos relativos à sua respectiva área de competência haviam sido executados integralmente ou parcialmente. A resposta foi a seguinte: "na área da educação, o programa previu inicialmente a construção de duas mil e quinhentas salas de aulas. Essa meta foi atingida integralmente. O programa de prédios escolares se achava em situações precaríssimas e esse esforço tornou-se realidade. Procurou dotar não só as zonas urbanas, mas também as zonas rurais de instalações escolares que pudessem dar atendimento à escolarização de grande quantidade de crianças que estavam por ser escolarizadas. E tanto assim que o programa adotou duas formas

distintas de construção de prédios. Um de alvenaria, nas zonas urbanas, e nas zonas rurais os prédios de emergência, construídos de madeiras. Muitos desses prédios existem hoje. Por outro lado, na área da educação, o Plano não se limitou ao aspecto quantitativo; também se preocupou com o aspecto qualitativo, com ações, por intermédio de programas de treinamento de professores através de cursos de aperfeiçoamento, procurando atingir principalmente professores que não tinham formação pedagógica específica, o que na época constituía cerca de cinquenta por cento de todo o corpo docente do magistério de primeiro grau. Na área de ensino, buscou ampliar os então chamados ginásios, através da transformação dos cursos normais regionais em ginásios normais e também a criação de uma série de unidades de segundo grau. As metas foram realmente alcançadas" (37).

Quanto ao setor Justiça e Segurança Pública, os objetivos eram constituir uma justiça mais aparelhada e uma polícia eficiente e bem equipada. O Plano visou a um planejamento efetivo nessa área e mereceram atenção a construção de novos foruns, edifícios destinados à segurança pública, trei-

(37) PRIM, Nicolau Pedro. Entrevista concedida a Sergio Schmitz, em abril de 1982, depositada no Laboratório de História Oral da Universidade Federal de Santa Catarina.

namento de pessoal, dando solução a problemas de maior urgência. No setor Saúde Pública e Assistência Social, o objetivo a alcançar era construir 4.654 leitos para rede hospitalar do Estado e melhorar as condições técnicas. Por intermédio de construção e equipamento de novas unidades hospitalares, foram acrescentados somente 605 leitos ao sistema hospitalar geral. Entretanto foram deflagrados planos de imunização contra moléstias infecto-contagiosas e erradicação de verminose. Criaram-se serviços como o Centro Hemoterápico Catarinense, os Instituto de Cardiologia e Serviço de Diagnóstico Precoce do Câncer. A concentração de recursos para a construção do Hospital dos Servidores Públicos do Estado talvez tenha impedido o prosseguimento de outros investimentos preconizados pelo Plano. Previa, ainda, o programa da institucionalização de um Conselho Estadual de Saúde, como órgão planejador dos serviços de medicina preventiva e curativa e com outras atribuições. Os investimentos destacados pelo PLAMEG ao setor de sistema de água e esgoto foram delegados ao Departamento Autônomo de Engenharia Sanitária (DAES). Os auxílios para os projetos ficaram pendentes de um acordo com a USAID.

A meta especificada como MEIO dividiu-se em dois setores: energia e rodovias. Em 1963 veio a Santa Catarina o Presidente do BID para concessão de um empréstimo de \$ 3,5 milhões de dólares, dirigidos ao programa energético. Na época existiam no Estado treze pequenas usinas geradoras de

energia e uma das condições estabelecidas pelo BID era a unificação do sistema. A institucionalização da CELESC, provocada por esse empréstimo, foi sem dúvida alguma produto do Plano. Coube à Comissão de Energia Elétrica, como órgão assessor do PLAMEG, estabelecer um plano quinquenal de eletrificação, programa esse baseado nos déficits de energia, que eram a causa de um esvaziamento econômico no Estado, com diretas conseqüências no plano social. A meta deveria permitir alcançar o índice de 140 watts por habitante, sendo necessário para tanto um aumento da ordem de 260.000 Kw. A capacidade instalada em 1960 estava na ordem de 101.500 Kw por habitante. Em cinco anos a potência instalada elevou-se para aproximadamente 214.131 Kw. No setor específico de eletrificação rural, distribuiu pelas áreas interioranas sessenta e quatro cooperativas de eletrificação. O objetivo do setor rodoviário era a integração sócio-econômica do Estado, por meio de um conjunto de rodovias-tronco, que interligassem as diversas regiões e de rápido acesso ao sistema portuário. Em articulação com os planos rodoviários estadual e federal, o PLAMEG implantou duas rodovias fundamentais, que se constituíram no maior empreendimento realizado: a SC-23 e a SC-21. O primeiro dos objetivos do PLAMEG era a ligação oeste-leste, através da implantação das rodovias Itajaí-Curitibanos (SC-23) e São Francisco do Sul-Porto União (SC-21). Contudo, e apesar desse esforço, entendia ainda a conveniência de dotar a região Oeste de um organismo próprio, que na regionalização administrativa servis

se para, localmente, coordenar toda a ação pública na área. Esse instrumento foi a recomendação da criação e instalação da Secretaria dos Negócios do Oeste, em 1963.

Considerando tanto o que o Plano fez ou deixou de fazer, o esforço do órgão encarregado de executá-lo foi enorme, quando se observa nos relatórios o montante e a origem dos recursos postos à sua disposição, somados aos índices inflacionários e à desvalorização da moeda nacional. Tinha que desdobrar-se em esforços, quer na extrema necessidade de buscar recursos extraestaduais, quer nos reajustes de contratos e convênios, enfim numa série de iniciativas capazes de não interromper o ritmo da atividade do Gabinete de Planejamento. Entretanto, pode-se concluir que a programação não foi totalmente executada. Todavia isso não tira o mérito e o êxito do PLAMEG. O que se deve ponderar, por outro lado, é que a implementação irregular de determinadas metas está muito longe de ser uma aceitação da estrutura e das implicações de um programa de médio alcance.

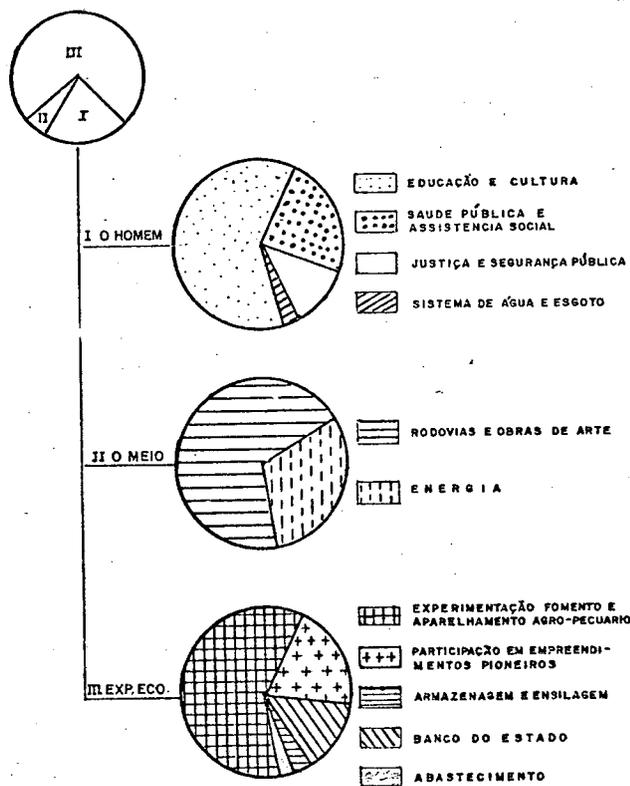
Para a execução do PLAMEG, foi autorizada em lei, verificadas as conveniências e as possibilidades materiais de implementação, a importância de Cr\$ 17,5 milhões de cruzeiros. Os gráficos nºs 2 e 3 demonstram os recursos financeiros efetivamente dispendidos no período 1961/1965.

Ressalta-se, antes porém, que os investimentos programados pela Lei nº 2.772, de 21 de julho de 1961, fundaram-

se em termos de realidade monetária referente ao ano de 1961. Por essa razão e em função dos índices de inflação apurados anualmente e os recursos acrescidos relativos a receitas diversas, o reajuste atingiu a ordem de cem por cento em relação aos recursos inicialmente colocados à disposição do PLAMEG. O exame dos gráficos evidencia, ainda, que os setores que demandaram maior soma de suporte financeiro foram os de energia, rodovias, educação e agricultura.

GRÁFICO Nº 2

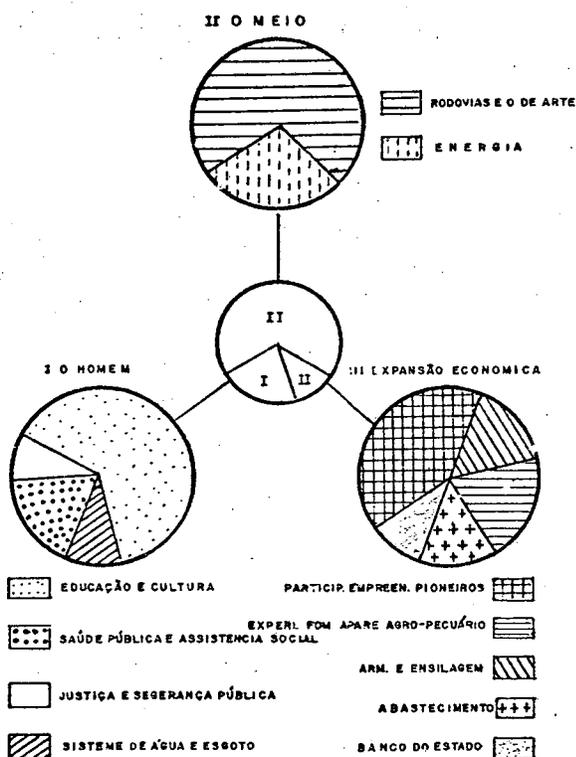
DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS (19,4 milhões) APLICADOS EM INVESTIMENTOS NO PERÍODO 1961/1964.



FONTE: SANTA CATARINA. Governo do Estado. Mensagem do Governo do Estado (15 de abril de 1965). Florianópolis, 1965, p. 173.

GRÁFICO Nº 3

DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DESTINADOS PELO PLAMEG (16,5 milhões) EM 1965.



FONTE: SANTA CATARINA. Governo do Estado. Mensagem do Govern-
no do Estado (15 de abril de 1965). Florianópolis, 1965,
p. 174.

Destaca-se, também, da análise dos gráficos, que em 1965 os recursos aplicados foram da ordem de Cr\$ 16,5 milhões de cruzeiros, representando um percentual de aproximadamente oitenta por cento em relação ao período compreendido entre 1961/1964, que foi de 19,4 milhões. Infere-se, dessa forma, a irregularidade de implementação das metas, tendo em vista sua permanente adequação aos recursos efetivamente disponíveis ou colocados à sua disposição ⁽³⁸⁾.

Após tais considerações e por essa razão, aplicar-se-ão os critérios secundários da mensuração da eficácia do Plano ou processo de planejamento. Pode-se dizer que o PLAMEG teve efeito positivo nessa área. Representou de fato o primeiro esforço continuado de planejamento empreendido em Santa Catarina. Com efeito, depois de 1961, ninguém disputou qualquer cargo sem ter como trabalho a matriz de um plano. A popularização da noção de planejamento de certa forma foi provocada pelo Seminário Sócio-Econômico, com apoio da Federação Nacional da Indústria - CNI e da Federação das Indústrias de Santa Catarina - FIESC. Além disso, se a definição de institucionalização é compreendida como formalização de determinada função governamental, é certo que houve a institucionalização de um órgão de planejamento no Estado. Entretanto, con-

(38) Os dados foram retirados da seguinte fonte: SANTA CATARINA. Governo do Estado. Mensagem do Governo do Estado (15 de abril de 1965). Florianópolis, 1965, p. 172-3.

vêm frisar que a institucionalização de um órgão de planejamento não representa, por si só, uma garantia de continuidade de uma função de planejamento. Isto é, existiu a lei, a Assembleia Legislativa votou e aprovou o Plano, formalizando-se uma estrutura de planejamento decorrente do mesmo, mas não se organizou uma estrutura de planejamento separada do Plano. Mas pelo menos isto se realizou, a implantação do órgão de planejamento.

Outrossim, vários dados foram apurados para caracterizar a presença do PLAMEG no sentido de provocar práticas administrativas mais eficientes na administração pública. Entendia que os órgãos estaduais deviam ser corolários dos órgãos federais, de forma a permitir a mútua colaboração, num sentido único de ação administrativa. Assim, recomendou o ajustamento de diversos órgãos públicos e estimulou uma verdadeira reforma administrativa, reorganizando serviços, criando outros.

Junto ao PLAMEG foi instituída uma Secretaria Sem Pasta, coadjuvada por um Conselho de Desenvolvimento que lhe traçava a ação. A Secretaria de Educação mereceu duas reformas. A Secretaria da Agricultura foi ajustada às novas realidades da problemática agrária, identificada no diagnóstico. Foi criado o Departamento Estadual de Caça e Pesca e um Centro de Pesquisas de Pesca, a fim de possibilitar maior entrosamento com os órgãos federais. A Secretaria de Saúde Públi

ca foi reorganizada, criando-se o Departamento Autônomo de Engenharia Sanitária. Criou-se o Departamento de Obras e Saneamento. A Secretaria de Segurança foi objeto de ampla reforma, com a criação de seções especializadas, com jurisdição em todo o Estado, da Corregedoria Policial e da instituição de Delegacias providas por bacharéis em direito, em todas as comargas. A Polícia Militar foi reformulada, equiparando-se o seu Comandante Geral a Secretário de Estado. A Secretaria do Trabalho foi reorganizada, adicionando-lhe a responsabilidade da execução da política habitacional. Ponto alto da reforma, no setor financeiro e de ação do governo na política econômica do Estado, foi a criação do Banco de Desenvolvimento, como também a participação do Estado no Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE. Em dois pontos a administração regional foi objeto da ação do PLAMEG: a Secretaria dos Negócios do Oeste e a Comissão de Desenvolvimento da Capital. A Secretaria da fazenda foi dinamizada de forma a possibilitar-lhe um comando efetivo da política financeira e orçamentária. Junto à Fazenda foram criados o Conselho de Contribuintes e o Departamento Estadual de Compras. A antiga Comissão Estadual dos Serviços Públicos Estaduais (CESPE) foi reformulada com a criação do Departamento de Orientação e Racionalização dos Serviços Públicos (DORSP). O Montepio dos Servidores Públicos foi transformado em Instituto. Conclui-se que nesse particular teve o PLAMEG grande impacto.

Pode-se, ainda, afirmar que o PLAMEG ocasionou um

aumento do nível de assistência estrangeira a Santa Catarina. Conquanto não foi possível medir o montante da ajuda externa prestada, todavia é lícito afirmar que foi um dos grandes esforços do PLAMEG. Para a comprovação dessa afirmativa valeu-se da opinião de entrevistados bem informados e de documentos oficiais. Na verdade, o último relacionamento externo em Santa Catarina tinha sido feito no Governo de Hercílio Luz, para a construção da ponte, em 1920. Quarenta anos depois o Estado reabre o diálogo com o mundo externo. Em 1963 veio a Santa Catarina o Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, para assinar um contrato de \$ 3,5 milhões de dólares dirigidos ao programa energético. Além disso, mais evidência da contribuição do PLAMEG para o incremento da assistência estrangeira está no documento "Uma tentativa de obtenção de financiamento internacional a projetos de desenvolvimento", publicado em 1962.

Da mesma forma procurou desempenhar um papel na coordenação da assistência técnica para todos os órgãos governamentais, com bastante êxito no recrutamento de técnicos internacionais para colaborarem na execução de programas. Assim, órgãos como a USAID, AID, FAO e CEPAL prestaram ajuda através de financiamento, assistência e treinamento de pessoal para o planejamento econômico. Pode-se, pois, concluir que o PLAMEG teve algum impacto sobre o aumento da assistência estrangeira no Estado.

Parece razoável admitir que o impacto do PLAMEG em

relação aos fatores secundários foi positivo. Resta agora aplicar os critérios terciários que foram relacionados no quadro nº 4.

Examinar-se-á primeiro a questão da competência do pessoal. Já é bastante difícil medir a competência de um só indivíduo em determinado setor técnico; muito mais difícil ainda é avaliar a competência técnica de um grupo. Muitos técnicos integraram o corpo funcional do PLAMEG. O número de servidores, por exemplo, em 1964 era de noventa e sete. A situação desse pessoal era a seguinte: quatro efetivos: dois extranumerários; setenta e quatro contratados; dezessete requisitados. Alguns funcionários trabalhavam em Escritórios e Serviços de Fiscalização localizados em diversas cidades do Estado. Não foi possível encontrar um padrão de aferição empírica da competência dos funcionários do PLAMEG; é certo porém que de um modo geral eram considerados competentes, segundo depoimento dos entrevistados e de observadores com quem se falou. Por outro lado, eram sintomáticos os elogios que o Governador fazia à equipe do órgão de planejamento. Uma segunda base para medir a competência do pessoal seria demonstrar a qualidade do trabalho que realizaram. Nesse aspecto, acredita-se que a avaliação é positiva.

Quanto à qualidade da liderança do PLAMEG, discutir-se-á primeiro a atuação de Alcides Abreu, primeiro Secretário-Executivo na fase de elaboração, organização e implantação do Plano. Considerar-se-á, outrossim, como indicador de

uma liderança competente o grau em que o exercício da direção do PLAMEG foi seguida de nomeação de cargos mais importantes. A carreira de Alcides Abreu é muito instrutiva sob esse aspecto. Posteriormente foi nomeado Presidente do Banco de Desenvolvimento do Estado; mais tarde elabora o Projeto Catarinense de Desenvolvimento (1970-1975), conduzido pelo Governo de Colombo Salles. Seu sucessor na Secretaria-Executiva do PLAMEG foi Annes Gualberto, que dirigiu o órgão até o final do quinquênio. Em seguida é convidado para ocupar também a Secretaria-Executiva do PLAMEG II (1966-1970). Outros funcionários ocupam ainda hoje altos cargos na administração pública catarinense.

O PLAMEG também desenvolveu bons controles físicos, contábeis e financeiros. O controle físico das obras era executado através de uma Divisão de Fiscalização e Controle, com agentes fiscalizadores nas diversas regiões do Estado. Para o registro financeiro, além da Divisão de Finanças e Orçamento, contava com uma Seccional da Contadoria Geral do Estado. O controle legal era feito por intermédio de Junta de Controle, presidida por um Ministro do Tribunal de Contas; um representante do Conselho de Desenvolvimento; um representante do Ministério Público; um representante da Secretaria da Fazenda e um representante do Sindicato dos Economistas Profissionais de Santa Catarina. A prestação de contas, com parecer da Junta de Controle, era incorporada à prestação de contas do Governo do Estado, para exame em conjunto, por parte

do Tribunal de Contas. O orçamento do PLAMEG distinguia as receitas correntes das receitas de capital, segundo a orientação da Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Os recursos financeiros eram, na sua quase totalidade, provenientes de tributos vinculados ao próprio Plano, que integravam determinados Fundos (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; Fundo de Desenvolvimento Agro-pecuário e Industrial), tendo, através do PLAMEG, a aplicação nos diversos setores que constituíam o programa de metas. Foi também proponente da adoção de um orçamento-programa no Estado. Muito antes do advento da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatuiu normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle do orçamento e balanço da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, adotava pelo menos a forma, senão a substância de um orçamento-programa. Nessas condições, pois, pode-se afirmar que o PLAMEG contribuiu para a adoção de melhores controles físico, contábil e financeiro⁽³⁹⁾.

(39) De acordo com BURKHEAD (apud. Machado, 1979:4), a definição clássica de orçamento-programa é a seguinte: "aquele que apresenta os propósitos, objetivos e metas para as quais a Administração solicita as dotações necessárias, identifica os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos e os dados quantitativos que medem as realizações e o esforço em cada programa". Segundo RE-

No que concerne ao aspecto das relações do PLAMEG com entidades governamentais, agremiações políticas, grupos de interesse e o público, conclui-se que esse foi um dos seus grandes sucessos. Ele exhibe um esquema engenhoso para atrair ao planejamento a administração estadual, desempenhando, em articulação com os vários órgãos públicos tanto a nível federal como estadual e regional, um papel dominante no planejamento. Desde cedo ficou patente que o PLAMEG foi um exercício de planificação, identificando que uma das condicionantes da atividade de planejamento estadual, por força cada vez mais centralizadora na órbita federal, é aprender a conviver, em benefício do sistema e do Estado, com representações privadas e públicas, principalmente, com órgãos federais, ensaiando um estilo de planejamento negociativo.

A Assembléia Legislativa, na época, era representada por cinco partidos políticos (PSD, UDN, PTB, PRB e PDC) e na quarta Mensagem anual o Governo dirige-se a eles nos seguintes termos: "pretendo pôr a Vossas Excelências, em linhas

ZENDE (1979:101-2), a "principal característica do orçamento-programa, que o distingue dos chamados métodos tradicionais, é a ênfase no objetivo do gasto, ao invés de simples preocupações com a categoria do dispêndio. O orçamento tradicional normalmente identifica apenas as diferentes espécies de gastos: pessoal, material de consumo, publicidade etc."

gerais, as atividades do Governo. Inspirados no mais estável desejo de achar a solução adequada aos problemas catarinenses, os atos governamentais asseguram o prosseguimento indiviável da execução do Plano de Metas que tive a honra de ver aprovado, nos primeiros dias de minha administração, por esta colenda Assembléia". Mais adiante declara ainda: "apraz-me aqui proclamar esse fato, que dispõe claramente sobre a benemerência dos trabalhos do Poder Legislativo. Santa Catarina vem mostrando ao país perfeita e real harmonia de Poderes, mercê da qual tem sido possível realizar obra de planejamento em que vêm buscar também inspiração e sugestões, outras unidades da Federação" (40). Assim, além dos partidos políticos, integram os mecanismos do Plano de Metas as representações econômicas e profissionais, através do Conselho de Desenvolvimento do Estado. Na verdade, eram dois diálogos, um a nível externo, representado pelo poder político centrado na Assembléia, e um outro interno ao Plano, com as representações privadas. Isso sugere que em dois momentos existisse, de um lado, uma alocação global dos recursos e apoio à programação pela via dos partidos, e de outro uma alocação específica dos recursos e da programação pelo diálogo interno, através do Conse-

(40) SANTA CATARINA. Governo do Estado. Mensagem do governo do Estado (15 de abril de 1964). Florianópolis, 1964, p. 6.

lho de Desenvolvimento. Este Conselho, por sua vez, reunia-se duas vezes ao ano, além das comissões internas designadas por ele, supervisionando e apreciando os programas anuais de trabalho e as propostas orçamentárias.

O PLAMEG foi devidamente apoiado por órgãos regionais, principalmente pelo Conselho de Desenvolvimento do Extremo-Sul - CODESUL e por intermédio do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo-Sul - BRDE, agentes financeiros do planejamento regional que, além desse suporte, patrocinavam a formação de recursos humanos estratégicos. O Governador do Estado, ainda na Mensagem referida, ressaltava "a extraordinária maturidade do povo catarinense, que percebeu ser o grande beneficiário do Plano de Metas e, por isso, o apoiou em todos os momentos, em todos os recantos do Estado, incorporando, mesmo, o planejamento no seu patrimônio cultural e político" (41). Além disso, observa-se, através das publicações do PLAMEG, a preocupação de levar ao público, através de textos, números e fotografias, as atividades desenvolvidas. Fato que corrobora a afirmativa foi a divulgação de um documento intitulado "Você e o Plano de Metas do Governo", procurando demonstrar, através de uma linguagem acessível, "o que fazer, onde fazer e por que fazer".

(41) Ibid., p. 4.

A conclusão a que se pode chegar, através da aplicação das medidas terciárias, é que o PLAMEG, de um modo geral, foi eficaz. O pessoal era competente e sua liderança boa. Promoveu o desenvolvimento de eficientes controles da programação e manteve boas relações com os partidos políticos, com representações privadas, entidades governamentais e o público.

6. CONCLUSÕES ADICIONAIS

Esta conclusão compreende duas partes, na primeira, apresenta-se uma síntese dos resultados da avaliação do PLAMEG; na segunda, procura-se sugerir possíveis caminhos e algumas idéias que possam talvez servir de algum modo como ponto de partida para reflexão em torno da experiência organizacional de planejamento, encetada pelo PLAMEG.

Considerar-se-á, então, primeiramente, em razão da análise feita sobre o plano ou processo de planejamento de um modo geral, o PLAMEG foi um bom plano. Alguns de seus objetivos foram virtualmente alcançados: a criação de um órgão de planejamento como instrumento de trabalho responsável pelos investimentos públicos e da ação governamental; a implantação de um banco de desenvolvimento que service ao Estado e não ao contrário, o Estado servindo ao banco; na agricultura prosseguiu no seu objetivo de fornecer ao produtor os meios capazes de elevar a produção e a renda da empresa rural, possibilitando a criação de condições que assegurassem ao agricultor um mercado adequado para a colocação de sua produção; o programa rodoviário executou duas grandes rodovias de maior significado econômico; através do plano de eletrificação, alcança em 1965 a etapa final das soluções preconizadas, verificando-se a superação da insuficiência do potencial que, em 1960, era a causa de um profundo esvaziamento econômico, com diretas conseqüências no âmbito social; o programa educacional culminou com a criação da Universidade Estadual; recomendou a reorganização da administração pública e,

adotou o orçamento-programa, embora não formal.

Não há dúvida que o PLAMEG deu sua contribuição e influenciou para o surgimento de um consenso estável de aceitação da idéia de planejamento para as demais experiências intentadas no Estado, por outro lado, ocasionou um aumento do nível de assistência estrangeira à Santa Catarina. Promoveu o desenvolvimento de programas de treinamento de pessoal em assunto de desenvolvimento econômico; promoveu o planejamento regional com a criação da Secretaria do Oeste e pode-se, também, concluir que o pessoal do órgão de planejamento era competente e sua liderança eficaz e de um modo muito bem identificado, manteve bom introsamento com grupos de interesse, entidades governamentais e o público.

Outros aspectos do PLAMEG, sobretudo assistência aos municípios; assistência social e assistência hospitalar, abastecimento d'água às comunidades e segurança pública foram levados a termo, sem contudo imprimir um impacto maior nessas áreas. Por outro lado, retoma-se, a saber, a questão de que os observadores do processo de planejamento chegam à conclusão por demais apressada ao afirmarem que o planejamento não é verdadeiramente racional, raramente são alcançados seus objetivos e que o planejamento reflete o episódico ou o planejamento centralizado nas mãos de um pequeno grupo de especialistas ou burocratas torna-o drasticamente disfuncional. O PLAMEG realizou tão bom trabalho quanto dele em boa razão

se poderia esperar.

Discutindo a segunda parte desta conclusão e sem pretender esboçar definitivamente um modelo de planejamento a partir da experiência do PLAMEG, mas somente à guiza de conclusão, evidenciar um estilo ensaiado por ele: o planejamento negociativo. O PLAMEG, na verdade, oferece o exemplo de um esquema engenhoso para atrair à planificação a administração estadual e que pode ser definido com a identificação qualitativa dos objetivos setoriais do Estado, aprendendo a conviver com os organismos federais e internacionais; atuando mais diretamente na definição de recursos necessários e, em consequência, na sua obtenção e controle.

Ressalta-se, entretanto, que o processo privilegiou mais os aspectos da dimensão econômica em detrimento às demais dimensões: a social e cultural. Cumpre esclarecer, todavia, que a preocupação da presente dissertação é verificar a eficácia da organização administrativa de um planejamento e não o conteúdo substantivo do Plano, por esta razão foje do estudo o alcance dessa análise. A esse respeito, contudo, posiciona-se segundo a observação de RAMOS (1981:40) quando refere-se à noção de desenvolvimento e modernização lembrando que "numerosos escritores estão agora tentando reconceituar o desenvolvimento, não como significando o aumento irrestrito do PIB mas, essencialmente, como uma indicação da melhoria qualitativa do ambiente humano e, sobretudo, como processo de equa

lização social"⁽⁴²⁾.

Após tais considerações, vale ressaltar, que os organizadores do PLAMEG eram influenciados pela noção desenvolvimentista-industrialista que se constituía das bases ideologicamente preconizadas dos anos 60 no Brasil, acrescida da realidade econômica de Santa Catarina.

Voltando à colocação inicial, em última análise, o que se sugere é a administração de Santa Catarina com base na idéia do PLAMEG. Por um lado, manter-se-ia os investimentos centralizados num órgão de planejamento e por outro lado, reforçar-se-ia seu estilo negociativo de planejamento quando se constata, principalmente hoje, que o Governo Federal vem cortando gradualmente a autonomia, por parte dos Estados, para manter sua política econômica, caracterizada de uma crescente centralização no processo de tomada de decisão de se-

(42) Alberto Guerreiro Ramos (1981:40-1) discorda, não obstante, dessas opiniões. No seu entender essas colocações não descartam a atual visão serialista do mundo ocidental e que do "ponto de vista dos critérios comparativos dessas tendências de pensamento, tais como, por exemplo, variáveis de padrão e estágios de desenvolvimento, as diferentes sociedades do mundo contemporâneo estão classificadas em fila indiana, apontando na direção da chamada sociedade avançada ou esclarecida". E, conclui, enfatizando que "essa mentalidade adventista, mais do que a escassez de recursos, constitui o obstáculo fundamental à auto-articulação cultural, política e econômica dessas nações. Para poderem superar essa cilada, torna-se imperativa a ruptura com a ideologia social do mundo Ocidental".

tor público. Isto significaria, em síntese, a simplificação dos procedimentos de planejamento no Estado, enfatizando-se as etapas do diagnóstico (aspirações), obtenção de recursos e controle do plano. Pois, na verdade, à medida que ganha importância o planejamento federal, com a centralização das grandes decisões, o planejamento estadual condiciona-se ao poder maior. Como consequência, ressalta-se, parece diminuir o interesse pelo planejamento a nível estadual; quando a reação mais lógica é adaptá-lo à realidade na qual o exercício de planejar seria entendido como o desenvolvimento máximo de sua capacidade de negociação com o Governo Federal que, por sua vez, obteria as informações com relação as aspirações estabelecidas pelo Estado.

Assim, diante dessas colocações, sugere-se, em vista do estudo que se realizou, as seguintes medidas:

- . Incorporar as aspirações da sociedade civil no processo de planejamento, transformando-as em objetivos fundamentais de ação de formulações de políticas públicas. Ênfase no diagnóstico.
- . Promover uma ação regional, levando o Governo mais perto das comunidades, tornando-o acessível à população.
- . Criar uma estrutura administrativa de planejamento flexível e razi, capaz de permitir executar e adaptar-se as mais variadas atividades necessitadas pelo planejamento.

- . Centralizar num único órgão os investimentos públicos. Isto, entretanto, não significa que todo o esforço deve ser encarado ao órgão específico. Não, a tarefa de planejar deve ser inerente a todo o setor público. Exercendo, assim, a sua atividade maior da ação governamental, o órgão central de planejamento terá que entender e mostrar que a função de planejamento deverá ser assumida por todas as outras agências governamentais, sob sua coordenação. Neste sentido o seu papel é de consolidação de programas, de obtenção, controle e adaptação aos recursos disponíveis, de modernização administrativa e de ação regional.
- . Elaborar e realizar planos em períodos superiores aos próprios mandatos dos governantes, para garantir sua continuidade.
- . Manter, por parte de cada órgão governamental, uma visão integrada e globalizante de toda a ação do Estado, eliminando a superposição de atividades em diversas áreas evitando, dessa forma, a geração de duplicidade de esforços, dispêndios desnecessários e interferência de áreas de ação.
- . Criar um Conselho de Desenvolvimento, representado pelas classes produtoras, órgãos profissionais e líderes comunitários, além de representan

tês das agências governamentais. Atribuir como finalidade a supervisão do órgão de planejamento e diálogo com a sociedade civil.

- . Instituir um Banco de Desenvolvimento Econômico com o objetivo de dar suporte financeiro ao plano.
- . Formular o plano em linguagem clara, direta e acessível, de modo a permitir o seu amplo entendimento e divulgação, não só junto aos órgãos e ao funcionalismo público, como em todas as comunidades; evitando-se preciosismos e formas rebuscadas na apresentação.
- . A decisão de elaborar o plano e de executá-lo deve ser do Governador, exigindo e cobrando sua implementação. Sem o apoio pessoal do Governador ao plano, sacrifica-se grande parte da sua eficácia que potencialmente o planejamento pode apresentar.
- . Manter um intenso programa de negociação e articulação com órgãos e entidades federais e regionais, com vistas a informar as aspirações do Estado e buscar a participação financeira e técnica desses organismos no planejamento estadual.
- . O órgão central de planejamento teria como função também, juntamente com a Secretaria da Fazenda, de indentificar as necessidades de recursos financeiros imprescindíveis ao desenvolvimento do

processo, assim como acompanhamento e controle de liberação de recursos. A medida permitiria acompanhar efetivamente a utilização de recursos em todo o Estado.

- . Desenvolver programas de capacitação de recursos humanos competentes para a tarefa de planejamento.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

LIVROS E PERIÓDICOS

- 1) AVANT, Gayle. Um processo empírico de avaliação de planos: o caso Uruguaio. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, 5 (2):55-92, jul./dez. 1971.
- 2) BETTELHEM, Charles. Planificação e crescimento acelerado. 2 ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1976. 261 p.
- 3) BROMLEY, Ray & BUSTELO, Eduardo. Política versus técnica no planejamento. São Paulo, Brasiliense, 1982. 280 p.
- 4) CARVALHO, Horácio Martins de. Introdução à teoria do planejamento. São Paulo, Brasiliense, 1976. 174 p.
- 5) CINTRA, A. Octávio & ANDRADE Gama de. Planejamento e desenvolvimento: notas sobre o caso de Minas Gerais. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, 10 (2):221-240, abr./jun. 1976.
- 6) CINTRA, A. Otávio & HADDAD, P. Roberto. Dilemas do planejamento urbano e regional do Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. 253 p.
- 7) COSTA, J. Gustavo da. Planejamento governamental: a experiência brasileira. Rio de Janeiro, Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1971. 569 p.

- 8) DALAND, Robert T. Estratégia e estilo do planejamento brasileiro. Rio de Janeiro, Lidador, 1969. 215 p.
- 9) DOELLINGER, Carlos Von. As tentativas de planejamento. In: A controvérsia do planejamento na economia brasileira; coletânea da polêmica Simonsen X Gudin. 2 ed. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1978, introdução, p. 12-30.
- 10) FURTADO, Milton Braga. Síntese da economia brasileira. Rio de Janeiro, Livros Técnicos, 1980. 227 p.
- 11) GROSS, Bertram M. O planejamento numa era de revolução social. In: Política versus técnica no planejamento. São Paulo, Brasiliense, 1982, cap. 1, p. 10-30.
- 12) HOLANDA, Nilson. Planejamento e projetos. Rio de Janeiro, APEC, 1975. 400 p.
- 13) IANNI, Octávio. Estado e planejamento econômico no Brasil, 1930-1970. 3 ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979. 316 p.
- 14) INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. A controvérsia do planejamento na economia brasileira; coletânea da polêmica Simonsen X Gudin, 2 ed. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1978. 236 p.

- 15) LAFER, Betty Mindlin. Planejamento no Brasil. 3 ed. São Paulo. Ed. Perspectiva, 1975. 197 p.
- 16) MACHADO, J. Ferreira. A técnica do orçamento-programa no Brasil. Rio de Janeiro, IBAM, 1975. 290 p.
- 17) MARTIGNAGO, Décio. Análise institucional das experiências de planejamento em Santa Catarina. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós-Graduação em Administração. UFSC, Florianópolis, 1981. 103 p.
- 18) MATTOS, Fernando Marcondes de. Santa Catarina, nova dimensão. Florianópolis, UFSC, 1973. 443. p.
- 19) _____. Santa Catarina, tempos de angústia e esperança: subsídios para um programa de governo. Florianópolis, Ed. do Autor, 1978. 250 p.
- 20) MELLO E SOUZA, Nelson. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, 4 (68):61.115, 2 semestre.1968.
- 21) MENEZES, Maria José. Planejamento governamental: um instrumento a serviço do poder. Cadernos do Curso de Pós-Graduação em Administração. Florianópolis, UFSC, 1979.200p.

- 22) MILLON, Nairy Leal de Paiva. O desenvolvimento na amazônia: implicações quantitativas e qualitativas. Cadernos do Curso de Pós-Graduação em Administração. Florianópolis, UFSC, 1982. 134 p.
- 23) MIRANDA NETO, Manoel José de. A crise do planejamento. Rio de Janeiro, Ed. Nórdica, 1981. 199 p.
- 24) MONTEIRO, Jorge Vianna & CUNHA, Azevedo. A organização do Planejamento: o caso brasileiro. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, IPEA, 3 (4):1045-1064, Fev. 1974.
- 25) _____. Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil, 1934-1963. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, IPEA, 4 (1):1-24, fev. 1974.
- 26) OLIVEIRA, Francisco de. A economia da dependência imperfeita. Rio de Janeiro. Ed. Graal, 1977. 159 p.
- 27) RAMOS, Alberto Guerreiro. A nova ciência das organizações: uma reconceituação da Riqueza das Nações. Rio de Janeiro. Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1981. 209 p.
- 28) REZENDE, Fernando. Finanças públicas. São Paulo, Atlas, 1979. 368 p.

- 29) RIBAS JÚNIOR, Salomão Antonio. O povo no poder. Florianópolis, IOESC, 1977. 117 p.
- 30) RUDIO, Franz Victor. Introdução ao projeto de pesquisa científica. Rio de Janeiro, Vozes, 1978. 124 p.
- 31) SALOMON, Délcio Vieira. Como fazer uma monografia. 2 ed. Belo Horizonte, 1972. 293 p.
- 32) SILVA, Rebeca Peixoto et alii. Redação técnica. 2 ed. Porto Alegre, Ed. Formação, 1975. 189 p.
- 33) SIMONSEN, Mário & CAMPOS, Roberto de Oliveira. A nova economia brasileira. Rio de Janeiro, J. Olympio, 1974. 257p.
- 34) SIQUEIRA, M. Piancastelli. Sistema tributário nacional e planejamento estadual. In: Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. Cap. 2, p. 156-165.
- 35) TINBERGEN, Jan. Desenvolvimento planejado. Rio de Janeiro, Zahar, 1975. 229 p.

MENSAGENS, RELATÓRIOS E ESTUDOS

- 36) SANTA CATARINA. Governo do Estado. Mensagem do Governo do Estado (3 de março de 1955). Florianópolis, 1955.
128 p.
- 37) SANTA CATARINA. Governo do Estado. Mensagem do Governo do Estado (15 de abril de 1961). Florianópolis, 1961.
359 p.
- 38) SANTA CATARINA. Governo do Estado. Mensagem do Governo do Estado (15 de abril de 1962). Florianópolis, 1962.
332 p.
- 39) SANTA CATARINA. Governo do Estado. Mensagem do Governo do Estado (15 de abril de 1963). Florianópolis, 1963.
357 p.
- 40) SANTA CATARINA. Governo do Estado. Mensagem do Governo do Estado (15 de abril de 1964). Florianópolis, 1964.
509 p.
- 41) SANTA CATARINA. Governo do Estado. Mensagem do Governo do Estado (15 de abril de 1965). Florianópolis, 1965.
177 p.
- 42) SANTA CATARINA. Governo do Estado. Mensagem do Governo do Estado (10 de abril de 1971). Florianópolis, 1971,
275 p.

- 43) SANTA CATARINA. Governo do Estado. Mensagem do Governo do Estado (15 de abril de 1975). Florianópolis, 1975. 230 p.
- 44) SANTA CATARINA. Governo do Estado. Mensagem do Governo do Estado (26 de abril de 1979). Florianópolis, 1979. 295 p.
- 45) SANTA CATARINA. Gabinete de planejamento do Plameg. Primeiro ano de trabalho. Florianópolis, 1962, pub. nº3. 90 p.
- 46) SANTA CATARINA. Gabinete de planejamento do Plameg. Segundo ano de trabalho. Florianópolis, 1963, pub. nº5. 73 p.
- 47) SANTA CATARINA. Gabinete de planejamento do Plameg. Terceiro ano de trabalho. Florianópolis, 1964, pub. nº 6. 68 p.
- 48) SANTA CATARINA. Gabinete de planejamento do Plameg. Quarto ano de trabalho. Florianópolis, 1965, pub. nº 7. 98p.
- 49) SANTA CATARINA. Gabinete de planejamento do Plameg. Junta de Controle. Relatório do primeiro ano de funcionamento. Florianópolis, 1963. 32 p.

- 50) SANTA CATARINA. Gabinete de planejamento do Plameg. Relatório apresentado ao Governador pelo Secretário Executivo. Florianópolis, 1964. 62 p.
- 51) SANTA CATARINA. Gabinete de planejamento do Plameg. Junta de Controle. Relatório do segundo e terceiro ano de funcionamento. Florianópolis, 1965. 37 p.
- 52) SANTA CATARINA. Documento Básico/Seminário Sócio-Econômico. Federação das Indústrias de Santa Catarina. Florianópolis, 1961. 32 p.
- 53) SANTA CATARINA. Gabinete de planejamento do Plameg. Uma tentativa de obtenção de financiamento internacional a projetos de desenvolvimento. Florianópolis, 1962. 40 p.
- 54) SANTA CATARINA. Gabinete de planejamento do Plameg. A escolarização de nível primário; considerações sobre um planejamento. Florianópolis, 1963, pub. nº 4. 37 p.
- 55) SANTA CATARINA. Gabinete de planejamento do Plameg. Respostas ao questionário básico; contribuição ao I seminário de planejamento estadual CEPAL/BNDE. Florianópolis, 1965. 52 p.

- 56) SANTA CATARINA. Secretaria do Desenvolvimento Econômico..
Sistemática de planejamento no Estado de Santa Catari-
na. Florianópolis, 1971. 23 p.

LEGI SLAÇÃO

- 57) CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1946. Art. 20 - Dispõe sobre a arrecadação estadual de impostos.
- 58) LEI FEDERAL nº 854, DE 19/10/49 - Dispõe sobre a constituição de melhoria prevista no Art. 30 da Constituição de 1946.
- 59) LEI ESTADUAL nº 1.365 de 04/11/55 - Aprova o Plano de Obras e Equipamentos - POE e dá outras providências.
- 60) LEI ESTADUAL nº 1.627 de 18/12/56 - Altera alguns dispositivos do Plano de Obras e Equipamentos - POE.
- 61) LEI ESTADUAL nº 1.623 de 20/12/56 - Regula a incidência e cobrança da taxa do Plano de Obras e Equipamentos - POE.
- 62) LEI ESTADUAL nº 2.719 de 27/05/61 - Cria o Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina.
- 63) LEI ESTADUAL nº 2.772 de 21/07/61 - Dispõe sobre o Plano de Metas do Governo - Plameg, no quinquênio 1961/1965, institui fundos, unifica tributos, autoriza a constituição de sociedades de economia mista, a participação em sociedades existentes, cria a Secretaria de Estado Sem Pasta e dá outras providências.
- 64) LEI ESTADUAL nº 2.961 de 18/12/61 - Cria o Departamento de Orientação e Racionalização dos Serviços Públicos (DORSP).

- 65) LEI ESTADUAL nº 2.939 de 09/12/61 - Cria o Instituto de Reforma Agrária de Santa Catarina.
- 66) LEI ESTADUAL nº 3.003 de 29/12/61 - Cria o Departamento Estadual de Caça e Pesca.
- 67) LEI ESTADUAL nº 3.059 de 30/06/62 - Dispõe sobre a aquisição de bens móveis e imóveis, e a participação em sociedade de economia mista, pelo Gabinete de Planejamento do Plano de Metas do Governo - Plameg.
- 68) LEI ESTADUAL nº 3.092 de 18/07/62 - Cria o Departamento Estadual de Obras e Saneamento.
- 69) LEI ESTADUAL nº 3.150 de 20/12/62 - Institui a Junta de Controle do Gabinete de Planejamento do Plano de Metas do Governo - Plameg.
- 70) LEI ESTADUAL nº 3.175 de 19/02/63 - Reorganiza a Secretaria de Saúde Pública e Assistência Social.
- 71) LEI ESTADUAL nº 3.283 de 17/08/63 - Cria a Secretaria dos Negócios do Oeste.
- 72) LEI ESTADUAL nº 3.608 de 07/01/65 - Reorganiza a Secretaria do Trabalho.

- 73) LEI ESTADUAL nº 3.791 de 30/12/65 - Dispõe sobre o segundo Plano de Metas do Governo para quinquênio 1966/1970.
- 74) LEI ESTADUAL nº 4.547 de 21/12/70 - Dispõe sobre o Projeto Catarinense de Desenvolvimento para o período 1970/1974.
- 75) LEI ESTADUAL nº 5.088 de 06/05/75 - Dispõe sobre o Plano de Governo para o quinquênio 1975/1979.
- 76) DECRETO FEDERAL nº 50.420 de 07/04/61 - Dispõe sobre o Escritório do Governo Brasileiro para coordenação do programa de assistência técnica (Ponto IV), junto as autoridades americanas.
- 77) DECRETO nº GE 11/08/61/322 - Baixa o regulamento do Gabinete de Planejamento do Plano de Metas do Governo - Plameg.
- 78) DECRETO nº GE 11/08/61/323 - Dispõe sobre os Fundos previstos na Lei nº 2.772 de 21/07/61.
- 79) DECRETO nº GE 11/08/61/324 - Cria o Conselho de Desenvolvimento e dá outras providências.
- 80) DECRETO nº GP 23/09/61/491 - Cria o Grupo Executivo de Prédios Escolares.

81) DECRETO nº GP 05/02/62/976 - Dispõe sobre a receita vincu-
lada ao Plano de Metas do Governo - Plameg.

82) DECRETO Nº GP 23/02/62/1.032 - Aprova o Regimento Interno
do Gabinete de Planejamento do Plano de Metas do Gover-
no - Plameg.

ENTREVISTAS

- 83) ABREU, Alcides. Entrevista concedida a Sérgio Schmitz, em novembro de 1981, depositada no Laboratório de História Oral da Universidade Federal de Santa Catarina.
- 84) PRIM, Nicolau Pedro. Entrevista concedida a Sérgio Schmitz, em abril de 1982, depositada no Laboratório de História Oral da Universidade Federal de Santa Catarina.