

Crédito, planos e planejamento em Santa Catarina

Alcides Goularti Filho¹

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar a trajetória do crédito em Santa Catarina, plasmado nos recursos liberados pelos bancos de fomento e pelos programas de incentivos fiscais, ao longo dos planos e do planejamento estadual entre 1962 e 2010. Para visualizarmos a abrangência dos impactos dos recursos liberados na economia catarinense, será analisada a relação entre crédito, Produto Interno Bruto (PIB) estadual e despesas orçamentárias realizadas. O texto está dividido em cinco tópicos. Inicialmente, será apresentada uma introdução, discutindo a concepção do crédito em autores clássicos do pensamento econômico, e a relação entre Estado e economia no Brasil. Em seguida, será descrita a evolução dos planos e do planejamento em Santa Catarina, apresentando, apenas, sua estrutura e as iniciativas governamentais para a implementação do crédito. Num terceiro momento, contextualizaremos a criação dos bancos de fomento e dos programas de incentivos, relacionando suas trajetórias com a execução dos planos. No quarto tópico, será feita a análise entre o volume dos recursos liberados com o desempenho do PIB catarinense e as despesas orçamentárias realizadas, relacionado-as com a dinâmica da economia brasileira. A conclusão traz uma breve periodização desta relação ontológica entre política e economia, ou seja, crédito, planos e planejamento em Santa Catarina.

Palavras-chave: Crédito. Planejamento. Economia. Santa Catarina.

1. Introdução: Estado, crédito e acumulação capitalista

Nos estudos sobre o papel que o crédito desempenha nas economias capitalistas, como alavanca para o crescimento econômico, merecem destaques as contribuições de Karl Marx (1991), Joseph Alois Schumpeter (1998), Rudolf Hilferndig (1965) e John Maynard Keynes (1984). Apesar de algumas diferenças conceituais entre os autores, todos concordam que há uma estreita relação entre crédito e crescimento econômico. Do ponto de vista da

¹ Professor da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), Criciúma, Brasil. Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), pesquisador de produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). E-mail: agf@unesc.net.

macroeconomia moderna, o impulso inicial, dado pelo crédito para a realização de novos investimentos, é a negação da poupança com fundo de empréstimos para promover a expansão da renda.

Para Marx (1991), o crédito reduz o custo do dinheiro e acelera o processo de reprodução, expandindo a escala de produção da empresa, que seria impossível atingir por capitais isolados. Dentro das formas de valorização do valor, o crédito é o mecanismo que possibilita o início da produção e impulsiona a circulação de mercadorias, gerando mais capital.

Para Schumpeter (1988), a função dos bancos é criar crédito por intermédio da ampliação dos meios de pagamento em bases fiduciárias. O crédito é a alavanca que proporciona ao empresário colocar, sob seu controle, os bens de que necessita, orientando os fatores de produção para novos usos. O desenvolvimento industrial e o processo de inovação tecnológica seriam impossíveis de existir sem o crédito. O banqueiro é o indivíduo que torna possível as realizações de novas combinações, já o empresário é o capitão de indústria, que realiza as novas combinações.

No seu estudo clássico sobre o capital financeiro, Hilferding (1985) desenvolve o conceito de capitalismo organizado. Para ele, as formas de organização seriam a regulação, o planejamento e a coordenação, que colocariam fim à “anarquia da produção”. Os agentes responsáveis por essa organização seriam o Estado, os oligopólios e os grandes bancos nacionais, que protegem o mercado interno e integram a produção. O capital financeiro é o capital em forma de dinheiro, disponível nos bancos, que se transforma em capital industrial, uniformizando o sistema produtivo e colocando a indústria e o comércio sob a sua égide. Com o desenvolvimento das formas avançadas do capital, a intervenção bancária passa a atuar nos processos de fusão empresarial, reforçando a concentração e a expansão do capital financeiro. Portanto, para o autor mencionado, o capital financeiro, ou seja, o crédito é parte constitutiva do capitalismo organizado.

Em Keynes (1984), o crédito está no início do circuito que envolve investimento, renda e poupança, e a poupança se torna um resíduo da renda. Entre os motivos que governam a preferência pela liquidez, além da transação, da precaução e da especulação, a *finance* possibilita aos agentes tomarem decisões de gastos futuros, para manter e assegurar a realização da demanda efetiva. Ele

associa o motivo *finance* à expansão da oferta monetária, que dependerá da disposição do sistema bancário em aprovar e dar sustentação ao crédito, e do governo, em prover de liquidez o sistema.

Nos processos de industrialização das economias centrais, durante o último quartel do século XIX e início do XX, podemos observar diferentes modelos na constituição do sistema nacional de economia. Na Alemanha, o processo foi o analisado por Hilferding (1985), em que o capital bancário foi convertido em capital financeiro, financiando o oligopólio nacional. Esse processo também se fez presente na industrialização do Japão, acrescido do financiamento estatal, vinculado ao Ministério da Indústria (MITI). Ambos os países fizeram o processo forçado de centralização bancária, dotando os bancos nacionais de capacidade para financiamento de longo prazo. Na França, o Estado entrou como sócio maior na liberação de recursos para a indústria nacional. Já nos Estados Unidos e na Inglaterra, o mecanismo de financiamento foi via mercado de capitais, amparado pelos bancos privados de financiamento (LANDES, 1994; OLIVEIRA, 2003).

Nas economias de industrialização tardia, dada a falta de acumulação financeira vertical e o atrofamento da rede bancária, o Estado viu-se na obrigação de assumir a função de financiador do crescimento econômico. Seria contraproducente esperar a formação de poupança doméstica, para criar um fundo de empréstimo e financiar a industrialização (CARDOSO DE MELLO, 1988). Podemos observar características desse modelo nos processos de industrialização no Brasil, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no México, pelo Banco de Desarrollo Nacional Financiera (NAFINSA) e, na Argentina, pelo Banco Nacional de Desarrollo. Essa junção entre o Estado, por meio de bancos de fomento apoiado em recursos do Tesouro e em recursos externos, e o capital industrial, forma o padrão de financiamento que no Brasil foi capitaneado pelo BNDES. Nas unidades federativas, esse padrão foi replicado por meio da criação de bancos estaduais de desenvolvimento que utilizavam recursos próprios e do BNDES.

No Brasil, esse modelo de financiamento foi amplamente estudado por diversos autores, tanto de orientação crítica, como conservadora. No bojo do Plano de Metas (1956-1961) e do I e II Plano Nacional de Desenvolvimento (1971-1978), tivemos a atuação determinante do BNDES. (LESSA, 1982; TAVARES, 1998). Vinculado ao BNDES, foi criada, em vários estados

brasileiros, uma rede de bancos de fomento com propósitos de financiar o desenvolvimento regional. Esses bancos atuavam com relativa autonomia, administrando recursos próprios, ou fazendo os repasses do BNDES.

Sobre a intervenção do Estado na economia brasileira, por meio do planejamento, da regulação e da estatização, também dispomos de uma série de estudos clássicos que analisaram, com profundidade, esta simbiose entre Estado e economia, no longo período entre 1930 e 1980 (DRAIBE, 1985; FURTADO, 1976). Nas esferas estaduais, também é possível identificar várias ações do planejamento, sendo que, nas regiões mais avançadas, elas se davam pela ação do governo estadual, e, nas regiões menos desenvolvidas, pela atuação dos órgãos federais (COSTA, 1971; KON, 1999; MINDLIN, 2003).

A política de incentivo fiscal, como um instrumento promotor do crescimento econômico, via instalação de novas indústrias ou da ampliação dos equipamentos, já vem sendo aplicada no Brasil, desde os anos de 1960, na esteira dos planos diretores da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), sendo imitados, em seguida, pela Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), pela Superintendência para o Desenvolvimento do Sul (SUDESUL) e pela Superintendência para o Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) (ARAÚJO, 2000). Nos Estados em que foi iniciado o planejamento como meta de governo, também foram executadas políticas de estímulo fiscal, via mecanismos de renúncias. Nos anos de 1990, com os adventos do neoliberalismo, a renúncia fiscal tornou-se o principal instrumento de política industrial dos governadores, desencadeando uma “guerra fiscal” na busca dos melhores investimentos (PRADO, 1999).

Portanto, dentro das políticas de desenvolvimento das unidades federativas, podemos acompanhar a combinação de três ações simultâneas: o planejamento estadual, coordenado pelo executivo, estatais e autarquias, tanto na esfera estadual como na federal; o crédito de longo prazo, liberado pelas agências de fomento, atuando com recursos próprios ou do BNDES; e o incentivo fiscal, executado por meio de programas específicos, coordenados pelas Secretarias Estaduais da Fazenda.

O objetivo deste texto é discutir a relação entre planos (objetivos e subjetivos) e o planejamento estadual em Santa Catarina e a política de crédito e o incentivo fiscal, durante o período de 1962 a 2010, envolvendo todos

os planos, os bancos de fomento e os programas de incentivos fiscais. Além desta introdução e das considerações finais, o texto está dividido em mais três tópicos. O primeiro apresenta uma trajetória panorâmica dos planos e do planejamento executados em Santa Catarina de 1961 a 2010, destacando apenas a sua estrutura básica (período executado, previsão de gasto e programas). Em seguida, apresentamos a trajetória de liberação de recurso dos bancos de fomento e dos programas de incentivos, destacando a participação em cada plano. E, por fim, é feita uma análise de conjunto, relacionando plano, planejamento e crédito com a dinâmica da economia catarinense e da brasileira.

A produção deste artigo justifica-se pela necessidade de concluir uma pesquisa publicada em 2002, com nova edição em 2007 (GOULARTI FILHO, 2007), em que se abordou a formação econômica de Santa Catarina de 1880 a 2000, numa perspectiva da heterodoxia econômica, da geografia crítica e da longa duração. Na oportunidade, foi realizada uma ampla pesquisa sobre a atuação do Estado, na formação da economia catarinense, destacando os investimentos em transportes, energia e telefonia, sendo que na área de crédito apenas foram apontados os bancos de fomento e os programas de incentivos que atuaram em cada plano, sem apresentação de dados. Portanto, a análise dos resultados da intervenção estatal na formação econômica de Santa Catarina está mais bem analisada na pesquisa acima citada. Neste artigo, dada a limitação de espaço, priorizamos apenas a atuação do crédito.

Neste texto, fazemos uma distinção entre plano e planejamento. O plano se constitui num documento, podendo ser de caráter mais objetivo, como metas físicas de crescimento e previsão de gastos; ou subjetivo, que esboça, apenas, intenções e programas, sem definir metas e gastos. O planejamento se constitui na intervenção do Estado, executando as metas definidas nos planos de caráter objetivo.

2. Planos e planejamento estadual

A partir de meados dos anos de 1940, a base da economia catarinense passou por mudanças significativas, com uma ampliação da capacidade, instaladas nos setores já consolidados (carvão, têxtil, madeira e alimentos) e uma diversificação produtiva com os surgimentos de novas indústrias (cerâmica, metal-mecânica, papel e pasta mecânica). O período que se estende até 1962 é uma fase transitória, em que ainda predominam elementos do padrão de

crescimento pré-1945 (pequena produção mercantil e atividades extrativistas), entrando em choque com o novo padrão, que emergia pautado no médio e no grande capital industrial. Nessa fase, temos em Santa Catarina um alargamento da divisão social do trabalho e um aprofundamento das especializações regionais. Ambos os movimentos aceleravam o processo de concentração e centralização de capital e exigiam novas demandas na infraestrutura social básica, como energia, transporte e crédito (GOULARTI FILHO, 2007).

O sistema de geração e transmissão de energia era fragmentado e incapaz de atender à crescente demanda da indústria catarinense, que estava num franco processo de crescimento e diversificação. Não havia rodovias pavimentadas de longa distância no território catarinense, e a ligação entre as principais cidades ainda era feita por estradas de cangueiros ou macadamizadas. Na área financeira, havia no estado várias casas bancárias de pequeno porte, incapazes de assumir alto risco e de liberar recursos vultosos para projetos industriais. Ao mesmo tempo que assistíamos a uma ampliação e à diversificação da base produtiva, tínhamos estruturas deficientes. Santa Catarina estava diante de entraves que impediam o livre desenvolvimento das forças produtivas.

As mudanças na base concreta da economia catarinense, iniciadas a partir de meados dos anos de 1940, exigiam novos arcabouços institucionais e financeiros e novos investimentos em infraestrutura social. As condições concretas não se adaptavam mais às necessidades de expansão do capital, diminuindo, com isso, o seu ritmo de acumulação. O livre desenvolvimento das forças produtivas estava sendo barrado, pela falta de infraestrutura e de capital financeiro. Para entrar numa nova fase de crescimento e mudar o seu padrão, eram necessários investimentos vultosos. Dada a acumulação horizontal e a falta de comando, somente o Estado, tanto em âmbito nacional como estadual, dispunha de capital suficiente e capacidade de articulação para comandar os investimentos perseguidos pelo capital industrial (GOULARTI FILHO, 2007).

Em função das condições nacionais favoráveis e das novas iniciativas estaduais, por meio do planejamento, a partir de 1962 a reprodução do capital em Santa Catarina começa a ampliar-se com maior liberdade e intensidade, alterando sua forma e magnitude.

A primeira experiência na elaboração de um plano, em Santa Catarina, deu-se no final do governo de Irineu Bornhausen, quando, em março de 1955,

o governador enviou para a Assembleia Legislativa o Plano de Obras e Equipamentos (POE), quando o Brasil ainda ensaiava suas experiências em planejamento. Os recursos deveriam ser destinados aos seguintes programas: estradas de rodagem 45,0%, energia elétrica 35,0%, agricultura 10,0% e saúde e educação 10,0%. Como não houve um compromisso do governo seguinte em executar o Plano (Jorge Lacerda e Heriberto Hülse – 1956-1961), suas metas não foram cumpridas (PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS, 1955).

O planejamento, enquanto uma vontade política para alterar a infraestrutura, começou, efetivamente, em 1961, com o Plano de Metas do Governo (PLAMEG), na gestão de Celso Ramos (1961-1965). O plano estava orçado em 17,5 bilhões de cruzeiros e era dividido em três grandes áreas: o Homem – investimento para a melhoria das condições de vida do homem, com 26,69% dos recursos previstos; o Meio – investimentos de infraestrutura, com 58,28% dos recursos; e a Expansão Econômica – investimentos para expansão agrícola e industrial, com 15,03% dos recursos (LEI ESTADUAL n. 2.772/1961). No sistema de crédito, foram criados o Banco de Desenvolvimento Econômico de Santa Catarina (BDE) e, juntamente com o Paraná e o Rio Grande do Sul, o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), ambos em 1961. Também foi criado, em 1963, o Fundo de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (FUNDESC), o primeiro programa catarinense de incentivos fiscais de estímulo à indústria.

O PLAMEG inaugurou uma nova fase na economia catarinense. A partir desse momento, a presença dos grandes industriais, na esfera política catarinense, passa a ser mais decisiva. A indústria catarinense, que estava num acelerado processo de diversificação e ampliação, agora passa a ser pensada pelo Estado. No embalo do ideário desenvolvimentista e diante do crescimento da indústria dinâmica, o Estado passa a ser timoneiro na condução política do processo de integração e consolidação do capital industrial, fazendo investimentos em infraestrutura e ofertando linhas de crédito de longo prazo. A inércia empresarial nas áreas de infraestrutura foi sendo preenchida pelo Estado (GOULARTI FILHO, 2007).

Na sequência, no governo de Ivo Silveira, de 1966 a 1970, foi elaborado o PLAMEG II, uma continuação do plano anterior, orçado em 216 milhões de cruzeiros novos, destinando 62,0% à expansão econômica; 17,0% à melhoria das condições sociais; 15,0% à valorização dos recursos humanos e 6,0% à

melhoria dos meios administrativos (SANTA CATARINA, 1966). Em 1969, após uma determinação do Banco Central do Brasil, o BDE transformou-se no Banco do Estado de Santa Catarina (BESC), deixando de ser um banco de fomento e operando apenas com correntistas.

Para os anos de 1971 a 1974, os militares escolheram Colombo Machado Salles para ser o governador de Santa Catarina. Durante o governo de Salles, foi executado o Projeto Catarinense de Desenvolvimento (PCD). Dos 5,6 bilhões de cruzeiros previstos para o PCD, 22,7% eram destinados à agricultura, 21,8% ao desenvolvimento, à expansão e à modernização industrial, 20,9% aos transportes, 14,9% ao saneamento, e apenas 5,6% à energia (PROJETO CATARINENSE DE DESENVOLVIMENTO, 1971). O FUNDESC, criado em 1963, finalmente começou a operar, financiando os empreendimentos privados, por meio dos incentivos fiscais. Como banco de fomento, foi amplamente utilizado o BRDE.

Em 1974, Antônio Carlos Konder Reis foi indicado para governar Santa Catarina no período 1975-1978. Para a sua gestão, foi elaborado o Plano de Governo (PG), que não tinha previsão de gastos (PLANO DE GOVERNO, 1974). Foi apresentado, apenas, um orçamento plurianual para os anos de 1976 a 1978, na ordem de 12,1 bilhões de cruzeiros, distribuídos da seguinte forma: transporte, 24,7%; educação, 17,0%; administração e planejamento, 11,3%; saúde, 3,8%; indústria, 2,0%; e agricultura, 1,7% (SANTA CATARINA, 1975). Em 1975, foi criado o Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (BADESC), tornando-se o principal agente de fomento catarinense, sobretudo para o setor público, e o FUNDESC foi substituído por um novo programa, o Programa Especial de Apoio à Capitalização de Empresas (PROCAPE).

Em 1979, assume o governo, também respaldado pela ditadura militar, Jorge Konder Bornhausen, para o período 1979-1982. No seu governo, foi elaborado o Plano de Ação (PA), que estava dividido em três programas: Campo Psicossocial, Campo Econômico e Organização Administrativa e Planejamento (PLANO DE AÇÃO, 1979). O Plano de Ação também não definia metas quantitativas, nem tinha um orçamento com previsão de gastos. O PROCAPE e o BADESC foram os principais canais utilizados pelo Plano de Ação para financiar projetos às indústrias catarinenses.

Após um longo período de crescimento econômico e de um projeto de industrialização apoiado e protegido pelo Estado, fundamental para a formação de um mercado interno integrado, a economia brasileira começa, nos anos de 1980, a apresentar taxas negativas de crescimento. O esgotamento do padrão de financiamento, baseado em recursos externos e na expansão do crédito interno, o aumento da fragilidade fiscal e financeira do Estado, proveniente do endividamento externo e de seu desdobramento interno, engessaram o aparelho estatal, impedindo-o de formular uma política industrial com bases nacionais (BAUER, 1993). A ruptura do padrão de financiamento atingiu diretamente as unidades federativas, reduzindo a margem de manobra para manipularem os recursos de seus bancos locais, via expansão do crédito, além de acumularem débitos enormes junto à União e aos bancos internacionais. Além das dificuldades de acesso às tradicionais fontes de financiamento, os Estados viram suas receitas fiscais sendo rapidamente encolhidas em função do longo período recessivo.

Quanto mais aumentava a crise fiscal e financeira, mais se reduzia a autonomia dos Estados em manipular o sistema tributário, colocando-os num “beco sem saída”. Como consequência da deterioração financeira, os Estados reduziram suas atividades institucionais e econômicas, tendo sérios prejuízos para a infraestrutura e as políticas sociais (LOPREATO, 1992).

No início dessa trajetória descendente, foi eleito governador do Estado Esperidião Amin, em 1982, candidato do Partido Democrático Social (PDS), para o período 1983-1987. As ações do governo estavam pautadas na Carta dos Catarinenses, que estava dividida em três setores: Setor Administrativo, Setor Social e Setor Econômico e de Infraestrutura (CARTA DOS CATARINENSES, 1982). Nessa Carta, também não havia metas quantitativas, nem garantia de orçamento. Em 1984, o PROCAPE foi extinto, o governo ficou sem um programa de incentivo fiscal, e o BADESC passou a atender mais às demandas do setor privado.

Nas eleições de 1986, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) elegeu Pedro Ivo Campos e Casildo Maldaner para o período 1987-1990. O partido se encarregou de elaborar o plano de governo, intitulado “Rumo à Nova Sociedade Catarinense”, que estava dividido em quatro grandes áreas: político-institucional, social, econômica e infraestrutura e ambiental (RUMO À NOVA SOCIEDADE CATARINENSE, 1986). Novamente,

era um plano sem metas quantitativas, associadas a um orçamento. Em 1988, após quatro anos sem um programa de incentivo fiscal, foi criado o Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (PRODEC).

Nos anos de 1990, a falta de uma diretriz nacional isolou as unidades subnacionais na elaboração de seus planos. A prática do planejamento já principiou a entrar em crise no Brasil, ainda nos anos de 1980, quando o Estado começou a enfrentar o problema do endividamento externo e de seus desdobramentos internos, ficando sem condições de elaborar novos planos com objetivos nacionais. A cada plano que passava, reduzia-se a atuação do Estado-Nação e aumentava a crença no mercado. Essa lógica está associada a um movimento mais geral da história recente, que é a redução da atuação do Estado na economia e a cosmopolização das finanças especulativas.

Em 1990, foi eleito governador, pelo PFL (Partido da Frente Liberal), Wilson Kleinübing, para o período 1991-1994. Como plataforma de governo, foi lançado o Plano SIM (Saúde, Instrução e Moradia). Com gastos previstos de 800 milhões de BTN's (Bônus do Tesouro Nacional), o plano estava dividido em cinco grandes áreas: as metas fundamentais (saúde, instrução e moradia, com 45,62% dos recursos), a base (pleno emprego), a dinamização do sistema produtivo (31,75%), o fortalecimento da infraestrutura (18,0%) e a sociedade de bem-estar (4,63%) (PLANO SIM, 1990). Em 1992, o BRDE voltou a operar como banco de fomento para os três Estados do Sul.

Em 1995, o PMDB volta novamente ao Palácio Santa Catarina, com a eleição de Paulo Afonso Vieira para governador (1995-1998). Foi elaborado o plano de governo: “Viva Santa Catarina”, que estava dividido em quatro áreas: cidadania – geração de novas oportunidades de trabalho e de renda; campo – valorização do homem e do seu trabalho; criança – construção do futuro; e modernização do Estado (VIVA SANTA CATARINA, 1994). O PRODEC ampliou suas funções, aumentando consideravelmente os estímulos fiscais.

No segundo governo de Esperidião Amin (1999-2002), eleito pelo Partido Progressista Brasileiro (PPB), foi elaborado o plano de governo “Santa Catarina: Estado Vencedor”. Com um caráter subjetivo, o plano estava dividido em onze subprogramas, envolvendo desde os direitos humanos e a cidadania até a infraestrutura (SANTA CATARINA: ESTADO VENCEDOR, 1998). Novamente, era um plano sem planejamento, sem metas físicas e orçamento.

Durante a segunda gestão de Amin, foram utilizados todos os canais de incentivos e de fomento para a economia, com destaque para o BADESC, que passou a atuar também como agência para o microcrédito.

Novamente, o PMDB volta ao governo com Luiz Henrique da Silveira, que trazia como promessa o “Plano 15” para o quadriênio 2003-2006 e reeleito para o período 2007-2010 com o “Plano 15 II” e ambos tinham como linha mestra a descentralização das tomadas de decisões governamentais, e estava pautado em 15 prioridades. Apesar de explicitar algumas metas físicas, o plano também não fazia nenhuma previsão de gastos de acordo com as prioridades (PLANO 15, 2002). Na área fiscal e financeira, houve uma reestruturação do PRODEC, facilitando os incentivos fiscais, e o BRDE aumentou o volume de recursos liberados.

Os planos executados em Santa Catarina podem ser classificados em quatro grupos, de acordo com seus objetivos e resultados. O POE foi uma aproximação do planejamento econômico em Santa Catarina, tinha metas, porém não foram cumpridas, pela falta de experiência em planejamento e de um aparato institucional. O PLAMEG, o PLAMEG II, o Projeto Catarinense de Desenvolvimento e o Plano de Governo de 1961 a 1978 podem ser classificados como planos com planejamentos, expressos em objetivos e com resultados concretos, afinados com as diretrizes nacionais. O Estado transformou-se no principal agente condutor do crescimento econômico. Durante esse período, a infraestrutura social básica catarinense foi profundamente alterada, removendo os pontos de estrangulamento, sobretudo no tocante à energia e ao transporte, herdados dos anos de 1940 e 1950. Dada a crise fiscal e financeira do Estado, o Plano de Ação inaugurou uma nova fase: planos com “boas intenções”, porém sem metas físicas de crescimento e previsão de gastos, sem uma ação efetiva do Estado, ou seja, houve plano, mas não planejamento. Com a entrada do Brasil na era neoliberal, ajustando-se às políticas do Consenso de Washington, o Estado-Nação e os Estados nas unidades subnacionais inauguram uma nova etapa: o regresso liberal. O Estado começou a atuar como coadjuvante no processo de ordenamento econômico. Houve uma mudança na ontologia das relações e na ossatura material do Estado. O forte ajuste fiscal e a nova reordenação do aparelho estatal desarticularam os nexos que uniam o Estado à dinâmica interdepartamental e à formação da infraestrutura básica (GOULARTI FILHO, 2007). Assim, foram o “Plano SIM”, o

“Viva Santa Catarina”, o “Santa Catarina: Estado Vencedor”, o “Plano 15” e o “Plano 15 II”.

3. Bancos de fomento e programas de incentivos fiscais

A criação do BDE e do BRDE, ambos em 1961, e do FUNDESC, em 1963, inaugurou uma nova fase no sistema de crédito no Estado. O eixo central do sistema financeiro deslocou-se do crédito para consumo, para o crédito para investimento de longo prazo. Após o reordenamento do BDE, em 1968, foram criados outros mecanismos de fomento, como o PROCAPE e o BADESC, ambos em 1975, e o PRODEC em 1988, todos com o propósito de fomentar e incentivar as atividades econômicas em Santa Catarina.

3.1 Banco de Desenvolvimento Econômico de Santa Catarina

O BDE foi fundado com base na Lei Estadual n. 2.719, de 27 de maio de 1961, num momento propício para a criação de bancos estaduais de fomento e comerciais, em nível nacional (LEI ESTADUAL n. 2.719/1961). A diversificação industrial dos anos de 1950, em Santa Catarina, exigia um banco de fomento, e o BDE veio para consolidar o novo padrão de crescimento que emergia na economia catarinense. A criação do BDE faz parte de um movimento geral de criação de bancos estaduais de fomento, quando os Estados passam a financiar os investimentos regionalizados (GOULARTI FILHO, 2007).

Antes da criação do BDE, os bancos sediados em Santa Catarina ofertavam apenas linhas de crédito de curto prazo para pequenos e médios produtores, sobretudo agrícolas. O surgimento de novas e grandes empresas exigia a criação de novas linhas de crédito e de longo prazo. O BDE transformou-se na espinha dorsal do PLAMEG e do PLAMEG II, financiando os projetos capitaneados pelo Estado, e fomentando o capital privado catarinense (SCHMITZ, 1991).

Tabela 1: Valores liberados pelo BDE por Plano 1962-1969 (em US\$)

Anos	Recursos liberados	Planos e totais liberados US\$ e %
1962	925.333	PLAMEG 8.817.295 33,15%
1963	3.481.149	
1964	2.624.793	
1965	1.786.019	
1966	2.549.545	PLAMEG II 17.776.910 66,85%
1967	2.766.415	
1968	5.391.395	
1969	7.069.554	

Fonte: SCHMITZ, 1991. Valores dolarizados, a partir da moeda nacional corrente.

Do total dos recursos liberados pelo BDE, entre 1962 e 1969, US\$ 8.817.295,00 foram destinados ao PLAMEG, representando 33,15%, e US\$ 17.776.910,00, ao PLAMEG II, representando 66,85%, abarcando mais recursos em razão de o banco passar a operar somente em 1962 e do baixo volume disponibilizado no seu primeiro ano de operação.

Com a reforma bancária em 1968, conduzida pelo Banco Central do Brasil, o BDE perdeu o caráter de banco de investimento e tornou-se apenas comercial, passando a se chamar Banco do Estado de Santa Catarina (BESC).

3.2 Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul

O BRDE foi criado pelos três governadores do Sul, e nasceu da necessidade de se dispor de novos arranjos financeiros para alavancar a indústria que se consolidava no Brasil meridional, já que os bancos locais não dispunham de capital suficiente, pois o grau de concentração ainda era muito baixo (FONSECA, 1988). Em Santa Catarina, o Banco foi respaldado pela Lei Estadual n. 744, de 17 de agosto de 1961, e operou, inicialmente, com recursos próprios e, a partir de 1965, começou a repassar financiamentos liberados pelo BNDES (LEI ESTADUAL n. 744/1961). Com a transformação de BDE em banco comercial, Santa Catarina ficou carente de uma agência de fomento, gerenciada a partir dos interesses estaduais. Em parte, o BRDE cumpria essa função, porém seus recursos eram gerenciados também pelos Estados vizinhos.

Entre 1987 e 1988, devido ao seu grau de endividamento, o BRDE sofreu uma crise de liquidez e não realizou nenhuma operação de crédito durante o biênio. Em 06 de março de 1989, o banco sofreu uma intervenção extrajudicial do Banco do Central do Brasil que durou até o dia 31 de janeiro de 1992. Portanto, o BRDE ficou cinco anos, de 1987 a 1991, sem realizar nenhum novo empréstimo. Após a sua retomada, o BRDE assumiu a sua condição de banco de fomento para os três Estados do Sul. Em 1997 e 1998, novamente foi cogitada a dissolução do banco, mas foi contornada após uma reestrutura operacional (BRDE, 1992-1999).

Tabela 2: Valores liberados pelo BRDE por Plano 1962-2010 (em US\$)

Anos	Recursos liberados	Planos e totais liberados US\$ e %
1963	251.346	PLAMEG
1964	99.174	1.210.304
1965	859.784	0,04
1966	1.206.202	
1967	3.050.887	PLAMEG II
1968	3.858.681	23.636.383
1969	5.824.814	0,71
1970	9.695.799	
1971	22.366.494	Projeto Catarinense de
1972	29.009.339	Desenvolvimento
1973	32.735.145	130.989.828
1974	46.878.850	3,93
1975	105.829.869	Plano de Governo
1976	130.436.048	312.837.683
1977	36.204.691	9,38
1978	40.367.075	
1979	53.639.055	Plano de Ação
1980	133.364.379	519.879.617
1981	143.393.261	15,59
1982	189.482.922	

(Continua)

(Conclusão)

Anos	Recursos liberados	Planos e totais liberados US\$ e %
1983	82.674.415	Carta aos Catarinenses 165.277.792 4,96
1984	81.793.668	
1985	416.214	
1986	393.495	
1992	9.725.722	Plano SIM 138.647.393 4,16
1993	41.897.584	
1994	87.024.087	
1995	78.602.620	Viva Santa Catarina 465.052.755 13,95
1996	144.593.787	
1997	149.707.765	
1998	92.148.582	
1999	38.363.636	Santa Catarina Estado Vencedor 141.301.289 4,24
2000	16.817.038	
2001	38.534.349	
2002	47.586.266	
2003	57.222.637	Plano 15 382.133.164 11,46
2004	57.404.373	
2005	119.998.152	
2006	147.508.002	
2007	182.268.448	Plano 15 II 1.052.738.963 31,58
2008	276.408.743	
2009	276.382.915	
2010	317.678.857	

Fonte: Relatórios do BRDE. Valores dolarizados a partir da moeda nacional corrente.

Acompanhando o volume de recursos liberados, podemos destacar três períodos, em que houve uma maior atuação do BRDE: durante a execução do “Plano 15 II”, com 31,58% do total dos recursos liberados ao longo do período 1962-2010, e do “Plano de Ação”, com 15,59%. O que chama a atenção é que, mesmo sem a atualização dos valores em dólares, um grande volume liberado foi entre 1979 e 1982. Por outro lado, o período entre 1983 e 1994 foi extremamente prejudicado pela intervenção extrajudicial. Após a sua retomada, tivemos uma alavancagem do banco entre 1996 e 1997, recuando

durante a execução do plano “Santa Catarina: Estado Vencedor”, quando novamente entrou em crise com ameaça de dissolução. A solução foi contornada somente pós-2004 com a retomada do crescimento da economia brasileira.

3.3 Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina

Apesar de ser criado com base na Lei Estadual n. 4.950, de 08 de novembro de 1973, o BADESC foi efetivamente instalado somente em agosto de 1975, dentro das estratégias nacionais do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento). Com base na sua lei de criação, o capital inicial do BADESC seria proveniente de recursos orçamentários, da participação do Estado nos recursos próprios do BRDE e de créditos especiais.

Ao longo da sua existência, procurou diversificar os setores econômicos e as regiões beneficiadas. Em 1998, de acordo com diretrizes do Banco Central do Brasil, passou a chamar-se Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina, atuando também em operações de microcrédito.

O Banco transformou-se no principal agente de fomento da economia catarinense e num forte aliado dos governadores, para cumprir as metas estabelecidas em seus planos de governos. Repassando recursos do BNDES, ou operando com recursos próprios, o BADESC consolidou-se como uma alavanca para o crescimento industrial e agroindustrial de Santa Catarina.

Tabela 3: Valores liberados pelo BADESC por Plano 1976-2010 (em US\$)

Anos	Recursos liberados	Planos e total liberado US\$ e %
1976	49.977.474	Plano de Governo
1977	64.957.356	157.567.088
1978	42.632.258	4,84%
1979	44.570.202	Plano de Ação
1980	150.227.390	433.880.249
1981	80.963.968	13,33%
1982	158.118.688	
1983	46.922.153	Carta aos Catarinenses
1984	15.801.558	135.149.935
1985	25.225.195	4,15%
1986	47.201.030	

(Continua)

(Conclusão)

Anos	Recursos liberados	Planos e total liberado US\$ e %
1987	25.765.093	Rumo à Nova Sociedade Catarinense 230.719.154 7,09%
1988	29.630.505	
1989	103.382.562	
1990	71.940.993	
1991	105.301.206	Plano SIM 605.068.574 18,59%
1992	194.120.558	
1993	201.976.258	
1994	103.670.552	
1995	92.688.159	Viva Santa Catarina 406.887.612 12,50%
1996	62.135.914	
1997	182.121.896	
1998	69.941.642	
1999	45.765.849	Santa Catarina: Estado Vencedor 595.821.321 18,31%
2000	104.782.315	
2001	184.211.588	
2002	261.061.569	
2003	165.688.433	Plano 15 418.626.588 12,86%
2004	104.015.647	
2005	47.575.999	
2006	101.346.508	
2007	65.269.755	Plano 15 II 270.597.587 8,32%
2008	71.303.867	
2009	70.050.251	
2010	63.973.714	

Fonte: Relatórios do BADESC. Valores dolarizados, a partir da moeda nacional corrente.

Desde a sua criação, o BADESC vem fazendo uma distribuição muito irregular dos seus recursos. Mesmo assim, é possível destacar a sua atuação, durante o “Plano SIM”, quando o banco foi mais potencializado em função da ausência do BRDE, com 18,59% do total dos recursos liberados. Porém, durante o período de execução da “Carta dos Catarinenses”, quando também não havia nem programa de incentivo fiscal, e o BRDE estava entrando num processo de insolvência, o BADESC liberou, apenas, 4,15% do total dos recursos.

3.4 Fundo de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina

O FUNDESC foi criado pela Lei Estadual n. 3.390, de 19 de dezembro de 1963, sendo administrado pelo BDE, que estava ancorado no PLAMEG (LEI ESTADUAL n. 3.390/1963) e operava com recursos orçamentários e incentivos fiscais. Porém, o Fundo ficou sem ação até 1968, quando entrou em operação o Regime de Incentivos Fiscais, sendo reformulado pela Lei Estadual n. 4.223, de 26 de setembro de 1968, iniciando as liberações somente em julho de 1969. Para o projeto ser aprovado, o FUNDESC exigia 20,0% de capital próprio, 40,0% a serem financiados por algum banco de fomento, e o restante ficava a cargo do Fundo (LEI ESTADUAL n. 4.223/1968). Os agentes financeiros do Fundo eram o BESC e o BRDE, que somavam os outros recursos repassados pelo BNDES.

Tabela 4: Valores liberados pelo FUNDESC por Plano 1970-1975 (em US\$)

Anos	Recursos liberados	Planos e totais liberados US\$ e %
1970	1.323.904	PLAMEG II 1.323.904 3,01%
1971	1.487.619	Projeto Catarinense de Desenvolvimento 25.493.382 57,95%
1972	3.483.559	
1973	6.674.056	
1974	13.848.148	
1975	17.177.847	Plano de Governo 17.177.847 39,04%

Fonte: Relatórios do FUNDESC. Valores dolarizados, a partir da moeda nacional corrente.

Como o FUNDESC passou a operar somente em julho de 1969, os primeiros resultados são de 1970, no último ano do PLAMEG II. Mesmo assim, é possível acompanhar um crescimento constante no período de existência do programa. Durante o Plano de Governo, que abrangeu apenas um ano também, foram liberados 39,04% do total para os seis anos.

Por determinação federal, que atingiu todos os Estados do país, o FUNDESC foi extinto em 1975 pela Lei Estadual 5.159 de 04 de novembro,

mas ficou garantida a liberação de verbas para os projetos previamente aprovados, que foram gerenciados pelo programa que lhe sucedeu.

3.5 Programa Especial de Apoio à Capitalização de Empresas

A mesma lei estadual que extinguiu o FUNDESC criou o PROCAPE, Lei Estadual n. 5.159, de 04 de novembro de 1975. O PROCAPE também tinha dotação orçamentária e promovia incentivos fiscais, por meio do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM).

Em 1983 e 1984, o programa passou por um descrédito político, em função de denúncias de fraudes e desvios de verbas para dois megaprojetos, o Frigoplan, em Lages, e a Santinvest, em Florianópolis. Para investigar as denúncias, foi aberta uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito), junto à Assembleia Legislativa, que recomendou melhor direcionamento dos recursos e de critérios mais rigorosos para aprovar os projetos. O maior rombo do Programa, 24,5 milhões de dólares (17,74% do total), foi em relação aos recursos destinados à Santinvest, empreiteira responsável em construir a Siderúrgica Sul Catarinense (SIDERSUL), em Imbituba, obra jamais executada (GOULARTI FILHO, 2004).

Tabela 5: Valores liberados pelo PROCAPE por Plano 1975-1983 (em US\$)

Anos	Recursos liberados	Planos e totais liberados US\$ e %
1975	18.248.504	Plano de Governo 82.117.697 59,45%
1976	18.953.758	
1977	21.949.164	
1978	22.966.270	
1979	16.911.258	Plano de Ação 55.985.419 40,54%
1980	13.582.111	
1981	12.231.184	
1982	13.260.866	
1983	19.872	Carta dos Catarinenses 19.872 0,01%

Fonte: Relatórios do PROCAPE. Valores dolarizados, a partir da moeda nacional corrente.

O PROCAPE atuou ativamente durante a execução do Plano de Governo e do Plano de Ação, liberando, por meio de incentivo fiscal, 59,45% e 40,54% do total do Programa, respectivamente. Após a abertura da CPI, houve um desgaste político causado pelos “escândalos” do Frigoplan e SIDERSUL, o Programa sofreu uma redução substancial nos valores dos projetos aprovados. Por fim, a Lei Estadual n. 6.418, de 03 de outubro de 1984, reestruturou-o, levando à sua extinção (LEI ESTADUAL n. 6.418/1984). Sendo assim, durante a execução da “Carta dos Catarinenses”, o Estado ficou sem programa de incentivos fiscais para as atividades produtivas.

3.6 Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense

Após a extinção do PROCAPE, em 1984, somente em 1988 foi criado um novo programa de incentivos, com base no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o PRODEC, de acordo com a Lei Estadual n.7.320, de 08 de junho de 1988. O Programa em questão tem como propósito oferecer apoio fiscal, sob forma de postergação do repasse do ICMS, a ser gerado pelo novo projeto. O incentivo inicial é de 75,0% do valor do ICMS, recolhido no primeiro ano, terminando no décimo ano com 40,0% do valor (LEI ESTADUAL n. 7.320/1988). Em 1997 e 2006, o PRODEC passou por readequações e teve modificados a escala de liberação e os projetos prioritários.

Tabela 6: Valores liberados pelo PRODEC por Plano 1988-2009 (em US\$)

Anos	Recursos liberados	Planos e totais liberados US\$ e %
1988	13.466.698	Rumo à Nova Sociedade Catarinense
1989	25.139.501	67.657.728
1990	29.051.529	1,29%
1991	78.683.631	Plano SIM
1992	4.115.332	175.580.547
1993	32.447.473	3,36%
1994	60.334.110	
1995	49.688.865	Viva Santa Catarina
1996	94.192.553	683.210.039
1997	0	13,07%
1998	539.328.622	

(Continua)

(Conclusão)

Anos	Recursos liberados	Planos e totais liberados US\$ e %
1999	89.603.306	Santa Catarina: Estado Vencedor 989.275.966 18,93%
2000	527.206.588	
2001	94.740.167	
2002	277.725.906	
2003	150.503.303	Plano 15 439.665.655 8,41%
2004	15.015.853	
2005	96.353.051	
2006	177.793.449	
2007	42.821.190	Plano 15 II 2.871.187.972 54,93%
2008	2.115.638.593	
2009	488.844.221	
2010	223.883.968	

Fonte: Relatórios do PRODEC. Valores dolarizados, a partir da moeda nacional corrente.

O PRODEC foi um programa amplamente utilizado, a partir da sua reestruturação, em 1997, chegando a liberar, na forma de incentivo, 539 milhões de dólares, em 1998, e 527 milhões em 2000. Mas o maior volume liberado foi em 2008, que chegou a 2,11 bilhões de dólares, correspondendo a 42,28% de todo o período de implantação do PRODEC. Durante a execução do “Plano 15 II” foram liberados, na forma de incentivos fiscais, 54,93% do total dos recursos. Em seguida, houve as liberações durante o plano “Santa Catarina: Estado Vencedor”, com 18,93%. Atualmente, o PRODEC continua sendo um dos mais importantes programas de incentivos fiscais utilizados pelo governo estadual para fomentar e estimular as atividades econômicas.

4. Planos e créditos: análise do conjunto

A trajetória da economia brasileira, nos últimos 50 anos, foi marcada por avanços consideráveis no projeto de industrialização, com base no planejamento estatal, via financiamento interno e externo, como durante o Plano de Metas (1956-1961) e o II PND (1975-1978), quando a economia crescia em média 8,0% ao ano. Tivemos também momentos de estagnação relativa, como durante o ano de 1980, quando o endividamento externo e as crises fiscal e financeira imobilizaram o Estado, para realizar planos estruturais. Como

resultado, a média de crescimento anual passou para 2,7% ao ano. Nos anos de 1990, a abertura comercial e financeira, as privatizações, o profundo ajuste fiscal e a desnacionalização de importantes segmentos industriais impediram o crescimento do país de forma robusta. Além disso, o endividamento externo e a dívida interna cresceram exponencialmente. A reforma do setor público foi realizada com o fechamento de órgãos públicos, autarquias e empresas de economia mistas, com isso, enfraqueceu-se a capacidade de planejamento do Estado. O BNDES transformou-se no banco da privatização. A maioria dos bancos estaduais foi privatizada, e os federais direcionaram seus objetivos, atendendo às demandas do mercado. Novamente, a média do crescimento foi muito baixa, 2,5%. Porém, a estabilidade de preços iniciada em julho de 1994 por meio do Plano Real, após duas décadas de inflação alta, permitiu que os agentes econômicos pudessem minimamente estabelecer metas e planos de investimentos.

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

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

Nos anos de 1980, acompanhando novamente a trajetória nacional, assistimos a um reordenamento das ações econômicas do Estado, que, aos poucos, foi limitando suas funções. Tínhamos planos, mas não planejamento. Os governadores mantiveram a tradição e continuaram a elaborar, a cada início de

gestão, seu plano de governo, mas isso não significou que todos os programas foram executados. Os últimos cinco planos tiveram um caráter muito subjetivo, esboçando, apenas, “boas intenções”, sem metas de crescimento e amarras orçamentárias. Esse movimento podemos acompanhar analisando a trajetória dos valores liberados pelos bancos de fomento e pelos programas de incentivos, agrupados por planos, em relação ao PIB estadual e ao total das despesas orçamentárias realizadas. As duas comparações mostraram-nos resultados semelhantes. Abaixo, a Tabela 7 traz um resumo geral da relação entre o total liberado em relação ao PIB e as despesas orçamentárias realizadas.

Tabela 7: Resumo geral do total liberado sobre o PIB e as despesas orçamentárias realizadas por plano 1962-2010

Anos	Planos	Total liberado pelos bancos e programas US\$	PIB Santa Catarina US\$	Participação sobre PIB %	Despesas orçamentárias	Participação sobre despesas orçamentárias %
1962		925.333	348.861.600	0,27	29.183.179	3,17
1963	PLAMEG	3.732.496	416.950.808	0,90	39.155.898	2,36
1964		2.723.967	371.537.355	0,73	29.023.197	9,53
1965		2.645.803	363.134.525	0,73	43.651.251	9,39
Total US\$		10.027.599	1.500.484.288	0,66	141.013.525	6,11
Média %						
1966		3.755.747	501.162.273	0,75	48.539.637	6,06
1967		5.817.302	570.418.415	1,02	45.845.012	7,74
1968	PLAMEG II	9.250.076	616.128.665	1,50	68.237.343	12,69
1969		12.894.368	697.388.366	1,85	70.972.030	13,56
1970		11.019.702	1.147.136.404	0,96	94.883.333	18,17
Total US\$		42.737.196	3.532.234.122	1,22	328.477.355	11,64
Média %						
1971	Projeto	23.854.113	1.316.517.905	1,81	116.341.143	11,61
1972	Catarinense de Desenvolvimento	32.492.898	1.647.684.915	1,97	141.371.356	20,50
1973		39.409.201	2.331.391.297	1,69	186.479.310	22,98
1974		60.726.999	3.290.925.778	1,85	246.099.556	21,13
Total US\$		156.483.211	8.586.519.895	1,83	690.291.365	19,06
Média %						

(Continua)

Anos	Planos	Total liberado pelos bancos e programas US\$	PIB Santa Catarina US\$	Participação sobre PIB %	Despesas orçamentárias	Participação sobre despesas orçamentárias %
1975		141.256.220	3.899.487.871	3,62	310.546.287	24,68
1976	Plano de	199.367.280	4.655.287.370	4,28	354.673.044	45,49
1977	Governo	123.111.211	5.247.037.811	2,35	408.050.746	56,21
1978		105.965.603	6.012.869.410	1,76	522.521.357	30,17
Total US\$		569.700.314	19.814.682.463	3,00	1.595.791.434	
Média %						39,14
1979		115.120.516	7.046.883.996	1,63	569.791.717	20,28
1980	Plano de	297.173.881	7.605.110.492	3,91	589.804.315	20,20
1981	Ação	236.588.413	9.408.160.695	2,51	617.493.810	50,39
1982		360.862.476	10.148.193.654	3,56	886.487.992	38,31
Total US\$		1.009.745.286	34.208.348.837	2,90	2.663.577.834	
Média %						32,30
1983		129.616.439	7.722.098.181	1,68	524.113.205	40,71
1984	Carta aos	97.595.225	8.098.725.015	1,21	530.554.419	24,73
1985	Catarinenses	25.641.409	6.775.687.344	0,38	601.426.791	18,39
1986		47.594.525	8.291.714.569	0,57	961.014.570	4,26
Total US\$		300.447.598	30.888.225.109	0,96	2.617.108.985	
Média %						22,02
1987	Rumo	25.765.093	9.412.316.704	0,27	951.300.839	2,71
1988	à Nova	43.097.203	11.097.198.527	0,39	1.006.372.473	4,28
1989	Sociedade	128.522.063	18.445.497.508	0,70	1.779.287.438	7,22
1990	Catarinense	100.992.522	15.944.770.134	0,63	2.070.561.540	4,88
Total US\$		298.376.881	54.899.782.873	0,50	5.807.522.290	4,77
Média %						
1991		183.984.837	13.481.321.705	1,36	1.334.986.762	13,78
1992	Plano SIM	207.961.613	14.741.076.767	1,41	1.451.275.583	14,33
1993		276.321.315	15.539.212.868	1,78	1.427.712.192	19,35
1994		251.028.749	19.860.379.689	1,26	2.514.372.960	9,98
Total US\$		919.296.514	63.621.991.029	1,45	6.728.347.497	14,36
Média %						

(Continua)

(Conclusão)

Anos	Planos	Total liberado pelos bancos e programas US\$	PIB Santa Catarina US\$	Participação sobre PIB %	Despesas orçamentárias	Participação sobre despesas orçamentárias %
1995		220.979.644	25.734.285.939	0,86	2.858.417.031	7,73
1996	Viva Santa	300.922.254	29.324.704.122	1,03	3.976.902.828	7,57
1997	Catarina	331.829.662	29.571.084.405	1,12	3.851.940.496	8,61
1998		701.418.846	27.953.171.137	2,51	3.047.590.702	23,02
Total US\$		1.555.150.406	112.583.245.602	1,37	13.734.851.057	11,73
Média %						
1999	Santa	173.732.791	19.659.422.298	0,88	2.094.715.422	8,29
2000	Catarina:	648.805.941	23.201.183.185	2,80	3.061.783.846	21,19
2001	Estado	317.486.104	19.790.133.099	1,60	2.109.225.397	15,05
2002	Vencedor	586.373.741	19.020.464.370	3,08	2.454.128.113	23,89
Total US\$		1.726.398.577	81.671.202.952	1,65	9.719.852.778	17,11
Média %						
2003		373.414.373	21.769.802.944	1,72	2.300.409.126	16,23
2004	Plano 15	176.435.874	26.460.046.935	0,67	2.622.688.777	6,73
2005		263.927.202	35.061.963.194	0,75	3.681.377.108	7,17
2006		426.647.959	42.812.800.795	1,00	3.623.397.072	11,77
Total US\$		1.240.425.408	126.104.613.868	0,79	12.227.872.083	10,48
Média %						
2007		290.359.393	51.985.753.798	0,56	4.575.262.577	6,35
2008	Plano 15 II	2.463.351.203	64.595.490.663	3,81	5.783.985.434	42,59
2009		835.277.387	62.668.986.959	1,33	5.948.054.271	14,04
2010		605.536.539			7.525.096.571	8,04
Total US\$		4.194.524.522	179.250.231.419	1,90	23.832.398.853	17,75
Média %						

Fonte: Respeitos planos; Relatórios dos bancos e dos programas; IBQE, FGV; Secretaria Estadual da Fazenda.

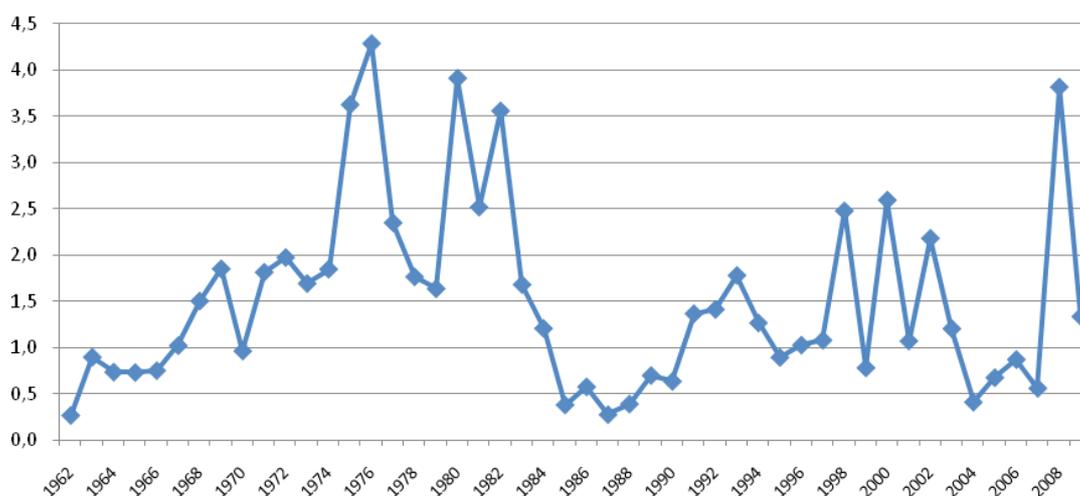
Obs.: PIB de 2009 projetado com base na estimativa de crescimento da Secretaria Estadual de Planejamento.

Analisando separadamente os dados, podemos observar que, desde o início das operações do BDE, até 1977, o total de recursos liberados vinha numa trajetória crescente, chegando a 4,28% do PIB, em 1976, dado o alto volume de recursos liberados pelo BRDE, pela operação conjunta do FUNDESC e do PROCAPE em 1975, e pela entrada em operação do BADESC (Gráfico 1).

Com os ajustes, no final da década de 1970, houve uma queda acentuada para 1,63%, em 1979. Durante toda a década de 1980, a participação volta aos patamares próximos da época da fundação do BDE. Nessa década, além do fraco desempenho da economia nacional e da crise fiscal e financeira do Estado, temos dois agravantes: a extinção do PROCAPE, em 1984, e a intervenção extrajudicial, em 1986, no BRDE, prejudicando sobremaneira a execução dos planos “Carta aos Catarinenses” e “Rumo à Nova Sociedade Catarinense”. O BRDE volta a atuar somente no meio da execução do “Plano SIM”, em 1992.

No período mais recente, temos uma instabilidade, iniciada em 1998, com momentos de expansão, seguidos de recuo, com uma estabilização muito baixa, 0,79%, pós-2003. O pico do ano de 2008 é explicado pelo alto volume de incentivos fiscais liberado por meio do PRODEC, chegando a 2,1 bilhões de dólares.

Gráfico 1: Participação do total dos valores librrados pelos bancos de fomentos e programas de incentivos sobre o PIB catarinense 1962-2009 (em %)

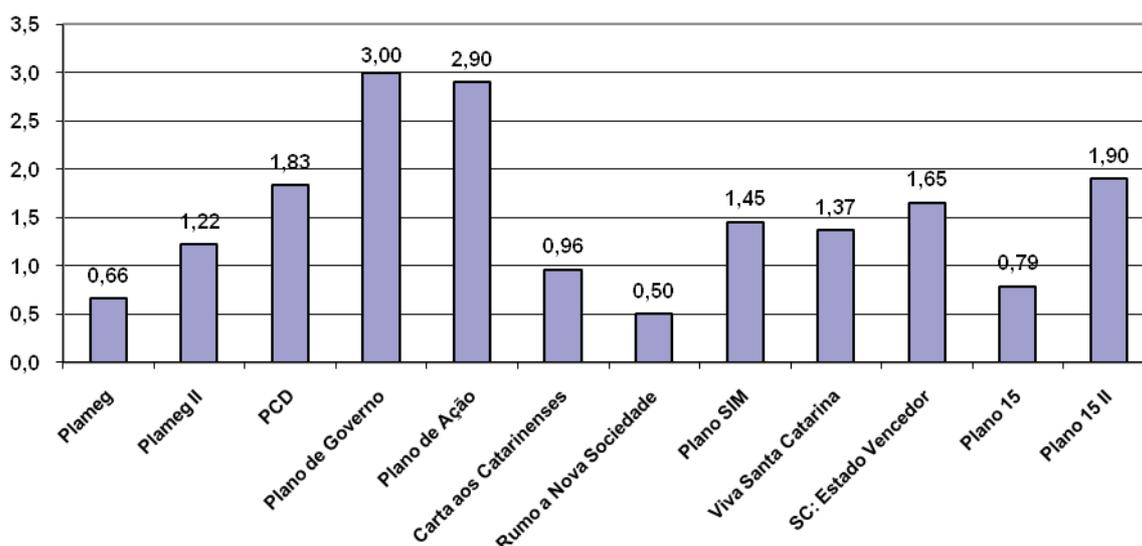


Fonte: Relatórios dos bancos e dos programas; FÇV; IBGE

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

crédito em nível nacional, iniciada em 2003. A retomada no “Plano 15 II” pode ser explicada pelo aumento exponencial do crédito liberado pelo BNDES que foi repassado ao BRDE e pelo incentivo fiscal do PRODEC no ano de 2008, que foi atípico.

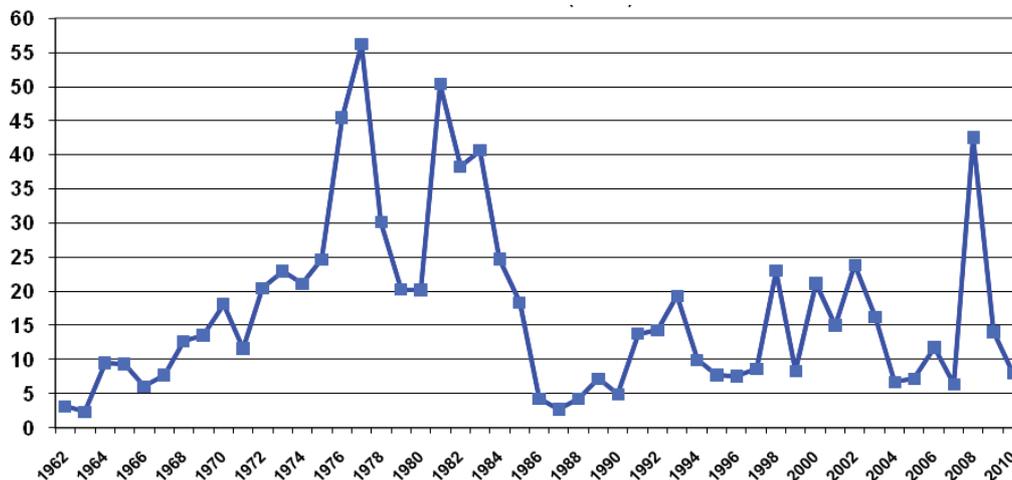
Gráfico 2: Participação do total dos valores liberados pelos bancos de fomento e programas de incentivos por plano sobre o PIB catarinense (em %)



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

A mesma análise podemos fazer comparando o total dos recursos liberados pelos bancos de fomento e pelos programas de incentivos fiscais, em relação às despesas orçamentárias executadas (Gráfico 3). Temos uma sequência de crescimento até a segunda metade da década de 1970, chegando a 56,21% das despesas realizadas em 1977, seguidos de uma queda acentuada na década de 1980. O menor patamar é atingido em 1987, com apenas 2,71%. Nos anos seguintes, a média se estabiliza em torno de 21,12%, abaixo da média da década de 1970, que foi de 27,12%.

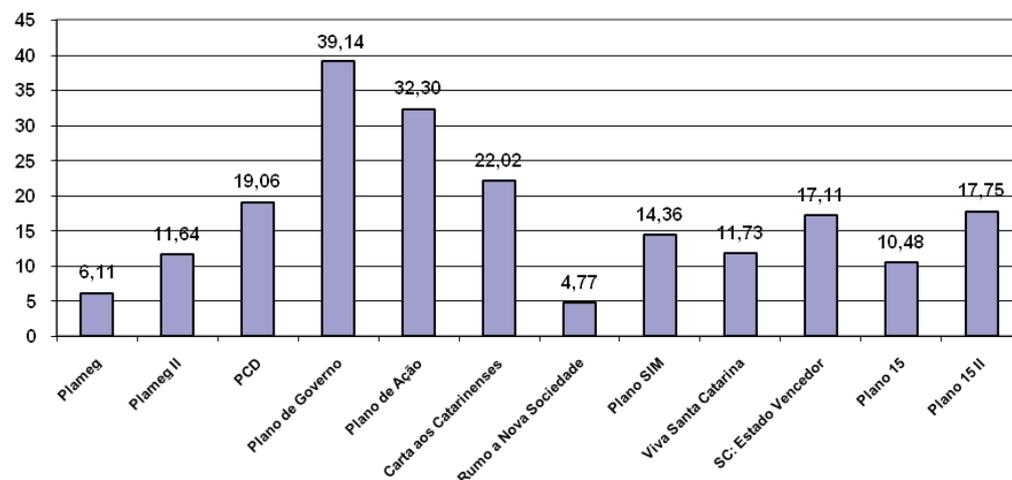
Gráfico 3: Participação do total dos valores liberados pelos bancos de fomentos e programas de incentivos sobre as despesas orçamentárias catarinenses 1962-2010 (em %)



Fonte: Relatórios dos bancos e dos programas; IBGE; Secretaria Estadual da Fazenda

Analisando o desempenho dos planos (Gráfico 4), novamente, os melhores resultados alcançados foram durante a execução do “Projeto Catarinense de Desenvolvimento”, do “Plano de Governo” e do “Plano de Ação”. Os piores foram com a “Carta dos Catarinenses” e “Rumo à Nova Sociedade Catarinense”. Porém, o “Plano 15” teve o pior desempenho dos últimos quatro planos. Já no “Plano 15 II”, entre 2001 e 2009, houve uma recuperação pautada nos incentivos fiscais.

Gráfico 4: Participação do total dos valores liberados pelos bancos de fomentos e programas de incentivos por plano sobre as despesas orçamentárias catarinenses (em %)



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

A exemplo do Brasil, na trajetória da diversificação e integração da economia catarinense também teve a presença do capital financeiro, plasmado na simbiose entre os recursos públicos (bancos de fomento e incentivos fiscais) com o capital industrial e agroindustrial. O modelo de Rudolf Hilferding, estudado em *O capital financeiro*, versava sobre realidade alemã do final do século XIX e início do XX. No Brasil, esse “modelo” assumiu feições próprias e se adaptou à realidade. Dada a falta de oligopólios financeiros nacionais, em 1952, o Estado assumiu a função de banqueiro e criou o BNDE. Essa política foi imitada pelas unidades federativas que também criaram seus bancos estaduais de desenvolvimento. Nos anos de 1950 a 1980, a industrialização estava associada a um projeto nacional de Estado que operava políticas keynesianas de estímulo aos investimentos e à demanda doméstica.

Em Santa Catarina o BRDE e o BADESC assumiram a função do “capital financeiro” como alavancas para impulsionar o crescimento industrial, e os incentivos fiscais foram utilizados como a mais importante política industrial em nível estadual. Ambas as políticas de fomento à indústria foram utilizadas com mais ou menos intensidade na “era desenvolvimentista” e na “era neoliberal” dentro dos planos e do planejamento estadual. Como afirmava Paul Baran: “o capital planeja o planejamento”.

Considerações finais

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

- 1) Durante a execução do PLAMEG e do PLAMEG II, de 1961 a 1970, e durante a desaceleração e a retomada da economia brasileira, tivemos a institucionalização e a formação da rede de crédito estadual em Santa Catarina, com a criação do BDE, do BRDE e do FUNDESC.
- 2) No período entre 1971 a 1982, no bojo do I e do II PND, que abrangem o “Projeto Catarinense de Desenvolvimento”, o “Plano de Governo” e o “Plano de Ação”, tivemos a forte expansão do crédito estadual com a ampliação considerável do BRDE, a criação do BADESC e a reestruturação do FUNDESC, transformado em PRODEC.

3) Entre 1983 a 1990, mergulhada no endividamento externo e na crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, a política de crédito em Santa Catarina também sofreu um revés durante a execução dos planos “Carta dos Catarinenses” e “Rumo à Nova Sociedade Catarinense”. O PROCAPE foi extinto em 1984, sendo substituído por um novo programa de incentivo fiscal, o PRODEC, somente, em 1988; e o BRDE, o principal agente da década passada, sofreu uma intervenção extrajudicial.

4) Durante os anos de 1990 e 2002, que envolvem os planos “SIM”, “Viva Santa Catarina” e “Santa Catarina: Estado Vencedor”, houve uma lenta recuperação do crédito estadual sem mudanças estruturais, mesmo com a reativação do BRDE, em 1992, e a consolidação do PRODEC.

5) Após 2003, podemos afirmar que houve algumas alterações significativas com a mudança na orientação político-ideológica no governo federal, com tendência mais “à esquerda”. O neoliberalismo perdeu força e foi substituído por uma “nova política”, baseada em maior intervenção do Estado e na retomada do planejamento. O governo catarinense, na execução do “Plano 15”, não esteve afinado com esse no ideário, e manteve os mesmos princípios do modelo anterior pautado no localismo. Entre 2003 e 2006, o crédito em Santa Catarina manteve-se no mesmo ritmo dos três planos anteriores, atuando com o mesmo sistema de crédito. No período de 2007 a 2010, o destaque ficou por conta do aumento dos repasses do BRDE e da renúncia fiscal no ano de 2008. Porém, o BADESC, manteve um desempenho muito aquém da trajetória do crescimento de crédito fornecido pelo BNDES no período.

A partir de 2003, o governo federal passou a priorizar uma maior intervenção na economia e na sociedade, por meio do planejamento, fortalecendo o executivo, exorcizando o localismo e a fragmentação do território, dois pilares do ideário neoliberal. O governo catarinense, na contramão do executivo federal, com base no “Plano 15” e “Plano 15 II”, reforçou esses pilares, fragmentando o executivo estadual e estimulando o localismo, por meio da descentralização, com a criação das 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional. A capacidade de articulação microrregional para promover o crescimento uniforme do Estado como um todo deverá sempre vir do comando central em Florianópolis que deverá se comportar como uma forma superior de organização da sociedade acima dos interesses microrregionais.

Porém, é mister lembrar, que não é a descentralização ou a centralização que irá ditar se o governo fará uma boa gestão política, mas sim a visão de mundo e de sociedade dos homens e das mulheres que conduzirão o processo político no seio do Estado.

Fontes

1) Relatórios, anuário, documentos avulsos e folhetos

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

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

_____. **Relatórios anuais de atividades.** Porto Alegre, 1974-1986.

_____. **Relatórios anuais de atividades.** Porto Alegre, 1992-1999.

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

SANTA CATARINA. **Mensagens dos governadores enviadas à Assembleia Legislativa de Santa Catarina.** Florianópolis: IOESC, 1962-2010.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2) Planos de governos

CARTAS DOS CATARINENSES: prioridades aos pequenos. Florianópolis, 1982.

PLANO 15: Plano de Governo 2003-2006. Florianópolis, 2002.

PLANO 15 II: Plano de Governo 2007-2010. Florianópolis, 2006.

PLANO DE AÇÃO. Florianópolis, 1979.

PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTO. Florianópolis, 1955.

PLANO SIM: para viver melhor em Santa Catarina. Florianópolis, 1990.

PLANO DE GOVERNO 1975-1979: governar é encurtar distância. Florianópolis, 1975.

PROJETO CATARINENSE DE DESENVOLVIMENTO. Florianópolis, 1971.

RUMO À NOVA SOCIEDADE CATARINENSE: plano de governo março/87 a março/91. Florianópolis, 1987.

SANTA CATARINA: estado vencedor. Florianópolis, 1999.

VIVA SANTA CATARINA. Florianópolis, 1994.

3) Prestação de contas dos governadores

SANTA CATARINA. **Síntese de quatro anos de governo 1951-1954**. Florianópolis, 1955.

_____. **Plano de Metas do Governo Celso Ramos**: quatro anos de trabalho. Florianópolis, 1965.

_____. **Ação catarinense de desenvolvimento**: quatro anos. Florianópolis, 1974.

_____. **Santa Catarina**: síntese conjuntural. Florianópolis, 1974.

_____. Gabinete do Governador. **Encurtando distâncias**. Florianópolis, 1979, v. 4.

_____. Secretaria do Planejamento. **Resposta à Carta dos Catarinenses**: governo Esperidião Amin 4 anos. Florianópolis, 1987.

_____. Secretaria da Fazenda. **Quatro anos de administração financeira 1987-1990**. Florianópolis, 1991.

_____. **Santa Catarina o bom exemplo 1999-2002**. Florianópolis, 2003.

Referências

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BAER, Mônica. **O rumo perdido**: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: 1993.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel. **O capitalismo tardio**: contribuição à revisão crítica da formação do desenvolvimento da economia brasileira. São Paulo: Brasiliense, 1988.

COSTA, Jorge Gustavo da. **Planejamento governamental**: a experiência brasileira. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

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

FONSECA, Pedro Dutra. **BRDE**: da hegemonia à crise de desenvolvimento. Porto Alegre: BRDE, 1988.

FURTADO, Celso. **Prefácio à nova economia política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

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

_____, “Siderúrgica Sul Catarinense (Sidersul): a persistência de um fracasso”. In: GOUALRTI FILHO, Alcides (Org.). **Memória e cultura do Carvão em Santa Catarina**. Florianópolis: Cidade Futura, 2004.

HILFERDING, Rudolf. **O capital financeiro**. (Os economistas) São Paulo: Nova Cultura, 1985.

KEYNES, John Maynard. “A teoria geral do emprego”. In: SZMRECSÁNYI (Org.). **Keynes**. (Coleção Grandes Cientistas Sociais) São Paulo: Ática, 1984.

KON, Anita (Org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

LANDES, David S. **Prometeu desacorrentado**: transformação tecnológica e desenvolvimento industrial na Europa ocidental desde 1750 até a nossa época. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **Crise de financiamento dos governos estaduais 1980-1988**. (Tese de Doutorado) Campinas: IE/UNICAMP, 1992.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Rio de Janeiro: Bertand do Brasil, v. 5, 1991.

MATTOS, Fernando Marcondes de. **Santa Catarina**: nova dimensão. Florianópolis: Editora da UFSC, 1973.

MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. **Processo de industrialização**: do capitalismo originário ao atrasado. Campinas: Editora da Unicamp/São Paulo: Editora da Unesp, 2003.

PRADO, Sérgio. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil, **Economia e Sociedade**. Campinas, n. 13, dez. 1999.

SCHMITZ, Sérgio. **Bancos privados e públicos em Santa Catarina**: a trajetória do BDE – contribuição à história bancária catarinense (Tese de Doutorado) São Paulo: USP/FFLCH, 1991.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juros e o ciclo econômico (Os Economistas) São Paulo: Nova Cultural, 1988.

TAVARES, Maria da Conceição. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Campinas: UNICAMP/IE, 1998.

Metodologia e uso das fontes

Para a elaboração das séries históricas, utilizamos os valores em moeda nacional corrente, sendo dolarizada pelo valor médio do dólar de cada ano. Os dados dos recursos liberados pelo BDE estão disponíveis na tese de doutorado de SCHIMTZ (1991), que fez um estudo sobre a trajetória do banco. Para o BRDE, utilizamos os Relatórios Anuais de Atividades de 1974 a 1986 e de 1992 a 1999. Os dados de 2000 a 2010 foram repassados pela Agência de Florianópolis, via *e-mail*. Os dados do BADESC foram extraídos dos Relatórios de Atividades de 1975 a 1999. Já os dados mais recentes foram repassados pelo Banco, via *e-mail*. Para construir as séries do FUNDESC e do PROCAPE, utilizamos os Relatório dos Demonstrativos Analíticos das Aplicações e o material disponível na CPI do PROCAPE, junto à Assembleia Legislativa. Os dados do PRODEC, de 1988 a 1999, foram repassados pela Secretaria Estadual de Fazenda, na forma impressa dos Demonstrativos das Aplicações, e o restante, até 2010, pela Assembleia Legislativa, via *e-mail*.

A série do PIB catarinense foi construída com base nas seguintes fontes: de 1962 a 1968, MATTOS (1973), que utilizou os dados da Fundação Getúlio Vargas; o ano de 1969, com base no Anuário Estatístico do IBGE de 1972, de 1970 a 1985, dados disponíveis em “Séries Estatísticas de Santa Catarina”, publicadas em 1990 pela Secretaria da Coordenação Geral e do Planejamento; e de 1986 a 2008, a partir dos valores disponíveis na página do IBGE (<http://www.ibge.gov.br>). Para o de 2009 calculou-se com base numa expectativa de crescimento projetada pela Secretaria Estadual do Planejamento.

Os dados referentes à trajetória das despesas orçamentárias realizadas estavam disponíveis nas seguintes fontes: de 1962 a 1984, nos Anuários Estatísticos do Brasil; de 1985 a 1987, em publicações da Secretaria do Planejamento (Números de Santa Catarina); de 1988 a 1989, num Demonstrativo Financeiro da Secretaria Estadual da Fazenda; de 1990 a 1994, no Anuário Estatístico de Santa Catarina, publicado em 1995; de 1995 a 2005, dados disponíveis na página do IPEADATA (<http://www.ipeadata.gov.br>); e de 2006 a 2010, na página da Secretaria Estadual da Fazenda (<http://www.sef.sc.gov.br>).

Recebido em: 27.07.2011

Aprovado em: 16.05.2012

Credit, plans and planning in Santa Catarina

Abstract

The aim of this paper is to analyze the trajectory of credit in Santa Catarina, in the resources released by development banks and tax incentive programs over the plans and planning state between 1962 and 2010. To visualize extent of the impact of the resources released in the state's economy, will analyze the relationship between credits, GDP and state budget expenses incurred. The text is divided in five topics. Initially we'll to present a brief introduction discussing the design of credit to the classical authors of economic thought and the relationship between state and economy in Brazil. Next, we'll to describe the development of plans and planning in Santa Catarina, with only its structure and government initiatives for the implementation of credit. In the third step, we'll to describe the creation of development banks and incentive programs relating their trajectories with the implementation of plans. In the fourth topic, the analysis we'll to make between the volumes of resources released through the performance of GDP Santa Catarina and budgeted expenditure, related to the dynamics of the Brazilian economy. The conclusion provides a brief timeline of this ontological relationship between politics and economics, i.e., credit, plans and planning in Santa Catarina.

Keywords: Credit. Planning. Economics. Santa Catarina