

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

ANÁLISE INSTITUCIONAL DAS EXPERIÊNCIAS DE
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL EM SANTA CATARINA

DÉCIO MARTIGNAGO

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA COMO REQUISITO
PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE.

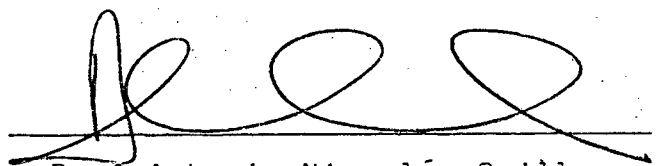
FLORIANOPOLIS, NOVEMBRO 1981

ANÁLISE INSTITUCIONAL DAS EXPERIÊNCIAS DE
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL EM SANTA CATARINA

DÉCIO MARTIGNAGO

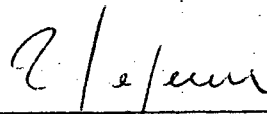
ESTA DISSERTAÇÃO FOI JULGADA ADEQUADA PARA A OBTENÇÃO DO TÍTULO
DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO

(ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA), E APROVADA EM
SUA FORMA FINAL PELO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO.



Prof. Antonio Niccoló Grillo
COORDENADOR DO CURSO

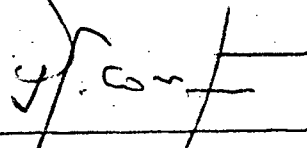
APRESENTADA PERANTE A BANCA EXAMINADORA COMPOSTA DOS PROFESSORES:



Prof. Ubiratan Simões Rezende, Dr.
PRESIDENTE



Prof. Nelson Colossi, Mestre



Prof. Paulo Gouvêa da Costa, Ms.

"Planejamento sem ação é dissipação
de energia criadora.

Ação sem planejamento é dissipação
de energia motora".

Dedico a MARILDA, ANDRÉ e ALEXANDRE,
que me permitiram concentrar na ela
boração deste trabalho um tempo que
deveria ter sido destinado ao conví
vio familiar.

A G R A D E C I M E N T O S

É muito difícil saber a quem agradecer, tantas são as pessoas e instituições que favoreceram a preparação desta Dissertação.

Diversos de nossos colegas e professores leram o trabalho em primeira versão e apresentaram críticas, muitas das quais resultaram em modificações nos textos originais.

Entre as instituições que de alguma forma contribuíram de maneira decisiva para os resultados desta pesquisa, temos a citar: Curso de Pós-Graduação em Administração da UFSC, Universidade para o Desenvolvimento de Santa Catarina (UDESC), Escola Superior de Guerra (ESG) e Fundação Getúlio Vargas.

Se tivermos, realmente, que selecionar alguns nomes de influência decisiva para este trabalho, temos a citar os professores ANTÔNIO FERNANDO CORNÉLIO, NELSON COLOSSI, UBIRATAN SIMÕES REZENDE, MARLENE FILOMENO e JOANNA DENNIS.

É evidente que nenhuma dessas pessoas ou instituições é, direta ou indiretamente, responsável por imprecisões que possam, eventualmente, aparecer no conteúdo e na forma desta Dissertação.

O autor

APRESENTAÇÃO

Consubstancia-se, este trabalho, no ápice da escala da que venho percorrendo durante mais de trinta meses de estudos no Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC - visando à exitosa obtenção do título de Mestre em Administração.

Oriundo de Cursos de Graduação em Direito e Economia, durante minha vida profissional no exercício de função pública, sentia necessidade de conhecer as modernas técnicas de Planejamento Governamental, razão pela qual freqüentei e concluí o Curso de Pós-Graduação em Administração Pública "lato sensu" promovido pela UDESC/ESAG.

Mais tarde, já na condição de professor universitário, tive a oportunidade de sentir novamente a importância de estudar-se Planejamento Governamental.

Todavia, somente no Curso de Mestrado, de posse de uma ampla bibliografia e uma eficaz orientação por parte de professores do Curso, fui incentivado a aprofundar os estudos sobre o Processo de Planejamento Governamental, evoluindo de leigo para trabalhador intelectual.

Após ter conseguido os créditos regulamentares, ao estagiar na Escola Superior de Guerra - ESG -, pude, mais uma vez, sentir a importância das técnicas de Planejamento Governamental, ao estudar o Método de Ação Política preconizado por aquele instituto de altos estudos.

Como resultado dessas vivências, redigi esta Dissertação, que representa, em sua grande parte, cotejo das variá

veis do modelo teórico de Institution Building sobre as diversas experiências de Planejamento Governamental em Santa Catarina.

Como contribuição final, ao examinar as diversas fases da cultura administrativa do Estado, proponho uma série de medidas como estratégia adequada para consolidar o processo de institucionalização do Planejamento Governamental Catarinense.

RESUMO

É crescente a preocupação com os problemas de desenvolvimento e planejamento regional do Brasil. Se examinarmos os principais documentos que refletem as várias experiências de planejamento nacional em nosso país, desde o Plano Salte até o atual PND para o período de 1979/1984, veremos que os diferentes aspectos de uma política de desenvolvimento regional passam a ocupar papel predominantes entre as metas propostas.

Nas Unidades da Federação ocorreu nos últimos anos uma efervescência de estudos e análises, visando a diagnosticar e identificar os problemas que afetam o desenvolvimento regional, sendo que, mais recentemente, em algumas dessas Unidades, há uma experiência incipiente de Planejamento Regional.

O presente trabalho objetiva, através da utilização do modelo de análise de Institution Building desenvolvido pelo IRPIB (Inter-University Research Program in Institution Building) identificar e discutir o estágio institucional em que se encontra o planejamento governamental de Santa Catarina, numa tentativa de saber como se vem desenvolvendo o planejamento regional frente às variáveis do modelo.

Para tanto, parte-se de uma visão programática derivada da observação de configurações organizacionais, assim como, de suas adequações a objetivos emergentes e de longo prazo.

A preocupação básica situou-se no questionário da evolução da "capacidade" de aglutinação do Governo Catarinense

na busca do desenvolvimento, abordando a temática do processo de mudança (*).

Dessa forma, não é intenção do presente trabalho a análise acadêmica dos aspectos econômicos e sociais envolvidos nos resultados dos planos, bem como, dos fenômenos relativos às variáveis Poder, Coesão e Tomada de Decisão, visto não estarem diretamente vinculadas à presente indagação e, por apresentarem precário acesso às informações, mas sim, focar a problemática do planejamento sob o seu ângulo institucional.

Trata-se, portanto, de documento com os objetivos específicos de:

- a) identificar a concepção e a forma de implementação dos diversos planos já elaborados em Santa Catarina, nos últimos vinte e cinco anos;
- b) identificar em cada plano a incidência ou não de variáveis fundamentais que mostram a institucionalização do planejamento;
- c) propor novos rumos para o planejamento governamental catarinense, e provar que a análise do planejamento governamental pode indicar novas alternativas de ação futura.

Com esse quadro referencial definido, pode-se agora imaginar que a abordagem institucional do Planejamento Governamental Catarinense se iniciará pela definição do modelo teórico do Institution Building e a configuração de suas variá-

(*) Mudanças que envolvam valores, funções e/ou tecnologias sociais ou físicas.

veis, elementos fundamentais e interdependências.

O item II apresenta, a título de Fundamentação Teórica, alguns conceitos básicos à problemática de institucionalização, visando a responder ao questionamento de - o que é Institucionalização e, a seguir, com base no modelo teórico de análise do Institution Building (*), busca-se cotejar as variáveis propostas no modelo com as experiências de Planejamento Governamental em Santa Catarina.

O ponto fundamental desse item é de que o Institution Building pode ser definido como "o planejamento ou estruturação de organizações novas ou existentes que possuam as seguintes características:

- a) envolvam mudanças de valores, funções e/ou tecnologias sociais ou físicas;
- b) estabeleçam, forcem e protejam novas relações e padrões de ação normativos;
- c) obtenham apoio e complementariedade no seu ambiente". (**)

O item III, Evolução Histórica das Experiências de Planejamento Governamental em Santa Catarina, apresenta a evolução histórica do planejamento governamental catarinense, dividido em etapas distintas, cujo processo de distinção é caracterizado pelos planos de Governo mais importantes em cada período de tempo, através daqueles aspectos que melhor os definem.

(*) ESMAN, Milton J. - Institution Building in National Development, New York: Praeger, 1964.

(**) Ibidem.

A história do Planejamento, em Santa Catarina, com diferentes nuances e intensidades, compreende um período de cinco lustros.

Assim, são apresentados o Plano de Obras e Equipamentos - POE (1955 a 1961), encaminhado à Assembléia Legislativa em março de 1955; o Plano de Metas do Governo - PLAMEG I e II (período de 1961/1970); o Projeto Catarinense de Desenvolvimento (1970 a 1975); Plano de Governo (1975 a 1979) e, finalmente, o Plano de Ação (período de 1979 a 1983).

Naturalmente, cada experiência de planejamento é apresentada em sua forma de "discurso" inicial, isto é, em sua formulação teórica, sem a preocupação, ainda, de separar a formulação da realização, objeto do item IV.

No item IV - Análise Institucional do Planejamento Governamental Catarinense, tenta-se verificar não só a coerência interna dos objetivos dos planos, as possíveis falhas no diagnóstico da situação do Estado, como também os canais previstos para sua execução (a organização administrativa com que contavam) e os instrumentos escolhidos para implementação dos planos.

A análise institucional nada tem de simples, na medida em que engloba um número muito grande de variáveis; nessa perspectiva, a opção pelo referencial do Institution Building visa melhor a enquadrar os parâmetros de análise às legitimações dos desempenhos das organizações voltadas para o planejamento no Estado de Santa Catarina, bem como examinar e testar a validade do modelo teórico, tendo em vista sua aplicação prática e sua eficácia para a ação.

Dessa forma, cada plano é analisado frente às variáveis do modelo teórico do Institution Building.

No último capítulo sumarizam-se as conclusões, apontando-se alguns possíveis rumos de reorientação das variáveis do modelo de análise e, colocando-se ênfase na inadequação de utilização das mesmas em sua forma "pura". As sugestões apresentadas são deixadas propositalmente em um nível genérico, para que fique claro que as eventuais distorções ou inconveniências apontadas podem ser corrigidas, ainda que parcialmente, através de numerosas medidas, cada uma delas apresentando um grau diferente de exeqüibilidade e possibilidade de efetivação.

Na proposição do trabalho, verifica-se que os estudos relacionados aos surgimentos à evolução das mudanças são basicamente vagos e inadequados. Nos questionamentos levantados tentou-se enfatizar as mudanças cujo modelo teórico adotado não conseguiu detectar, embora tivesse sido no decorrer do mesmo, permanentemente examinadas e filtradas através de discussões com pessoas de reconhecido saber, vivência e experiência com tais tipos de mudança.

Porém, o que foi encontrado, ainda que a nível de proposições, é deveras exultante e significativo para a compreensão da história e da projeção futura do planejamento governamental catarinense. Os processos e as técnicas adotados no planejamento para o desenvolvimento, são no fundo, uma tarefa de racionalização que pode ser encetada, logo que seus objetivos sejam aglutinados num esforço de ação coletiva. Na sua essência, esse processo não pode ser dissociado dos métodos u-

tilizados pela moderna administração pública e de uma ação política-constructiva.

Os resultados desse estudo poderão ser utilizados por alunos de graduação e pós-graduação, interessados no conhecimento da evolução do planejamento governamental a nível regional, bem como, por órgãos da administração pública, voltados para a tarefa de planejar.

S Y N O P S I S

People in Brazil have been increasingly worried about the problems of local development and planning. If we examine the documents that reflect all the experiences of national planning in our country, from SALTE plan to the present PND for the period of 1979/1984 we will notice that the different aspects of a political plan for local development are considered as being the most significant among the objectives proposed by that planning.

In the Unities of the Federation, during the last years the number of studies and analysis in order to diagnose and to identify the problems that affect local development has greatly increased. In some of these unities, more recently, an experience of Local Planning is just beginning to be put in practice.

This Work intends, through the use of the model of analysis presented by the Institution Building developed by the IRPIB (Inter-University Research Program in Institution Building) to identify and discuss the institutional level of the governmental planning of Santa Catarina, in an attempt to know how the local planning is being developed according to the variables of the model.

For this purpose there is in this work a personal point of view resulting from the observation of the organizational configurations, as well as of their adequacy either to emergent or to long term objectives.

The basic consideration in this work has been the questioning about the evolution of "capacity" for agglutination of the Government of Santa Catarina in search of development, in regard to the theme of the process of change. (*)

Thus, in this work, there is no question of an academic analysis of the economic and social aspects related to the results of the plans as well as of the facts concerned with the variables such as: Power, Cohesion and Decision-Making. And there is not such analysis because those aspects and those facts are not directly connected to the present questioning and because they only present a precarious access to the information. The objective of this work is to emphasize the process of planning and its institutional characteristics.

This is, therefore, a document with following specific objectives:

- a) to identify the conception and the form of implementation of several plans already elaborated in Santa Catarina in the last twenty five years;
- b) to notice whether there are, in each plan, fundamental variables that demonstrate the institutionalization of the planning;
- c) to propose new ways for the governmental planning of Santa Catarina and to prove that the analysis of the governmental planning can indicate new alternatives of future action.

(*) Change that involves, values, functions and/or social or physical technologies.

After this referential picture, it is obvious that the institutional approach of the Governmental Planning of Santa Catarina will begin by the definition of the theoretical model of the Institution Building and the configuration of its variables, fundamental elements and interdependences.

The item II presents, as Theoretical Fundamentation, some basic concepts related to the problems of institutionalization, with the objective of answering the question - what is institutionalization. And according to the theoretical model of analysis of the Institution Building (*) to compare the variables proposed in the model with the experiences of Governmental planning in Santa Catarina.

The fundamental point of this item is that the "Institution Building" can be defined as the "planning or structure of new or already existent organizations which have the following characteristics:

- a) they involve changes of values, functions and/or social physical technologies;
- b) that establish, compel and protect new relations and patterns of action related to principles;
- c) they have support and complement in their ambient". (**)

(*) ESMAN, Milton J. - Institution Building in National Development, New York: Praeger, 1964.

(**) Ditto.

The item III, Historical Evolution of Experiences of Governmental Planning in Santa Catarina, presents the evolution of governmental planning of Santa Catarina, divided in different phases whose process of distinction is characterized by the most important Government plans in each period of time, through those aspects which will best define them.

The story of Planning in Santa Catarina with different characteristics and intensities, is twenty five years old.

Thus, in March 1955, the Plan of Works and Equipment - POE (1955 to 1961) was presented and directed to the Legislative Assembly; the Plan Government Objectives - PLAMEG I and II (1961 to 1970); the Plan of Government (1975 to 1979) and finally the Plan of Action (period from 1979 to 1983).

Each experience of planning, of course, is presented in its form of initial "speech", in its theoretic digest without the intention of separating this digest from the performance, which will be the object of item IV.

At item IV - Institutional Analysis of Governmental Planning of Santa Catarina, the aim is to verify not only the inner coherence of the objectives of the plans and the possible mistakes in the diagnosis of the situation of the State, but the means chosen for the performance of these plans (their administrative organization) and the tools chosen for their implementation.

The institutional analysis is not simple at all, because it is connected with a lot of variables; so, the option for the referential of the Institution Building is

determined to relate the parameters of analysis to the performance of the organizations connected with planning in the State of Santa Catarina; it also examines and tests the validity of the theoretic model of the Institution Building.

In the last chapter there is a summary of the conclusions and some possibilities for a new interpretation of the variables of the model of analysis are presented. The inadaptation of the use of these variables in their "simple" form is emphasized. The suggestions are presented at a general level, in order that it may be understood and the eventual distortions or inconveniences pointed out can be corrected, through only in part, through several means, each of them presenting a different degree of possibility for their execution and accomplishment.

In the proposition of the work, the studies related to the appearing and evolution of changes are basically rambling and inadequate. In the questionings we have emphasized the changes whose theoretic model we could not detect, though these changes have been permanently examined and analyzed through dialogues with people of notorious knowledge and experience with these types of changes.

However, what has been found, in the level of propositions, is really significant for the comprehension of the story and the future projection of the Governmental Plan of Santa Catarina. The processes and the techniques adopted in the planning for the development are indeed a work of rationalization in which they can be initiated, as soon as their objectives are agglutinated in an effort of collective

action.

In its essence, this process cannot be dissociated from the methods employed by the modern public administration and from a constructive public action.

The results of this study can be used by graduate and post-graduate students interested in the knowledge of the evolution of governmental planning in the local level as well as by institutions of the public administration related to the work of planning.

S U M Á R I O
=====

	<u>PÁG.</u>
1. INTRODUÇÃO	1
1.1 - Definição do Problema	2
1.2 - Metodologia	4
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	7
2.1 - O Modelo do Institution Building	8
2.2 - Institucionalização	11
3. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMEN- TO GOVERNAMENTAL EM SANTA CATARINA	20
3.1 - Plano de Obras e Equipamentos - POE (1955 - 1961)	27
3.2 - Plano de Metas do Governo - PLAMEG I (1961 - 1966)	29
3.3 - Plano de Metas do Governo - PLAMEG II (1966- 1970)	33
3.4 - Projeto Catarinense de Desenvolvimento (1970- 1975)	35
3.5 - Plano de Governo (1975-1979)	38
3.6 - Plano de Ação (1979-1983)	49
4. ANÁLISE INSTITUCIONAL DO PLANEJAMENTO GOVERNAMEN - TAL CATARINENSE	61
4.1 - Fase do Planejamento de Obras e Equipamentos - POE	62

	<u>PÁG.</u>
4.2 - Fase do PLAMEG I	66
4.3 - Fase do PLAMEG II	69
4.4 - Fase do Projeto Catarinense de Desenvolvimen <u>to</u>	74
4.5 - Fase do Plano de Governo	77
4.6 - Fase do Plano de Ação	80
5. CONCLUSÃO E PROPOSIÇÕES	84
5.1 - Conclusão	85
5.2 - Proposições	95
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	97

1.

INTRODUÇÃO

Na presente Dissertação de Mestrado procurou-se, através de uma análise exploratória descritiva, discutir os principais aspectos comumente relacionados à institucionalização do Planejamento Governamental no Estado de Santa Catarina.

Enfocou-se, portanto, a problemática do Planejamento Governamental sob a ótica de sua institucionalidade, ao invés de rescrevê-lo, apenas, como um instrumento de ação econômica e social. Os resultados desse estudo, embora a nível de proposições, são deveras significativos para o conhecimento e compreensão da história do Planejamento Governamental Catarinense.

1.1 - DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Inquestionável é a necessidade de se preverem certas ações futuras, na tentativa de melhor direcionar os recursos públicos em alternativas viáveis e plausíveis, oriundas do exercício da atividade governamental.

A este processo, tanto nações capitalistas como socialistas têm denominado de Planejamento Governamental.

O processo de planejamento como instrumento de política econômica do governo, é relativamente novo em todo o mundo. As nações socialistas, por intermédio da União Soviética, só adotaram seu primeiro plano há pouco mais de cinquenta anos. Os países ocidentais começaram a elaborar planos há cerca de quarenta anos.

No Brasil, as tentativas efetuadas na década de 1940

com o propósito de coordenar, controlar e planejar a economia brasileira, não passaram de modestas propostas de planejamento. Somente a partir da segunda metade da década de 1950, que houve a efetiva decisão de se planejar para tentar resolver os problemas brasileiros, quando surgiu o Plano de Metas (1956 - 1961), seguido do Plano Trienal do Desenvolvimento Econômico (1963-1965), do Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG (1964-1966), do Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970) e do Plano Nacional de Desenvolvimento - PND I e II.

As contribuições do Planejamento Governamental no caso brasileiro, têm sido sistematicamente analisadas por uma série de autores. (*) Contudo, a nível regional, não existem significativas contribuições a respeito.

Em Santa Catarina, por exemplo, as experiências com Planejamento Governamental podem ser assim resumidas: iniciaram em meados da década de 1950, com o POE - Plano de Obras e Equipamentos (1955-1960) e seguiram-se o PLAMEG I (1961-1965), o PLAMEG II (1966-1970), o Projeto Catarinense de Desenvolvimento (1971-1975), o Plano de Governo (1975-1979) e o Plano de Ação (1979-1983), com ênfase em seu todo operacional.

Por esta razão, os resultados desse estudo poderão

(*) Destacam-se entre outros, os trabalhos de:

DALAND, Roberto T. - Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro. Lيدador, Rio de Janeiro, 1967.

IANNI, Octávio - Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970). Civilização Brasileira, Rio, 1970.

LAFER, Betty Mindlin - Planejamento no Brasil. Perspectiva, São Paulo, 1970.

ser utilizados por alunos de graduação e pós-graduação, interessados no conhecimento da evolução do planejamento governamental catarinense, bem como por órgãos da administração pública, voltados para a tarefa da planificação.

Assim, o objetivo principal é saber como se desenvolveu o processo de institucionalização do planejamento governamental de Santa Catarina. E como objetivos específicos:

- Identificar a concepção e a forma de implementação dos diversos planos já elaborados em Santa Catarina nos últimos vinte e cinco anos;
- Pretende-se, ainda, buscar em cada plano a incidência ou não de variáveis fundamentais que mostram a institucionalização do planejamento;
- Deseja-se propor rumos para o planejamento governamental em Santa Catarina; e por último,
- Deseja-se provar que a análise do planejamento governamental em Santa Catarina, pode indicar alternativas de ação futura.

1.2 - METODOLOGIA

Sob o ponto de vista epistemológico, a metodologia adotada obedecerá a um posicionamento de cunho integrativo-globalizante dos conhecimentos a serem obtidos. Na realidade, como especifica Bruyne (1976, :8), "o polo epistemológico deve funcionar como guardião de todas as etapas de um processo de pesquisa e estudo". Assim sendo, durante todo o presente tra

balho será adotada uma atitude de macro-visão, com relação às suas diversas etapas.

O modelo (design) da pesquisa, seguindo a classificação de Tripodi (1975), caracterizar-se-á como sendo do tipo exploratório-descritivo. É exploratório porque tenta aglutinar sistematicamente, conjuntos de conhecimentos denominados proposições. É descritivo porque não sendo testes de parâmetros previamente identificados, não permite ainda estabelecer relações causais justificáveis em nível quantitativos.

Basicamente serão utilizados dois processos para busca de informações:

- a) Exame detalhado das obras e documentos existentes quanto ao objeto do estudo, utilizando-se do critério adotado por Tripodi (1975) para estudos de caráter histórico evolutivo (pesquisa bibliográfica).
- b) Contatos e discussões individuais com os principais líderes responsáveis pelo desencadeamento e evolução do planejamento governamental em Santa Catarina, tais como, ex-governadores, ex-secretários de Estado, professores, técnicos e elementos que participaram das equipes de elaboração dos diversos Planos de Governo.

O processo de análise das informações obtidas, compreenderá essencialmente a comparação dos mesmos com o referencial do Institution Building, de forma que se possa tentar identificar os movimentos encetados pelo Governo Estadual em

busca de uma possível institucionalização do planejamento governamental.

2.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Na literatura especializada sobre o planejamento governamental brasileiro, já publicada, observa-se que todos os trabalhos abordam o planejamento sob uma ótica demasiadamente centralizada, omitindo a análise ao nível regional e local.

Com relação a Santa Catarina, merecem destaque os trabalhos de Mattos (1973) e Ribas Júnior (1977), os quais enfocam os aspectos demarcatórios do processo histórico-evolutivo do planejamento catarinense.

Assim sendo, a busca de um quadro referencial que unisse os dois tipos de trabalhos acima, motivou a escolha de um caminho teórico amplo, não restritivo e que permitisse uma análise descritiva, porém, sistematizada para uma futura pesquisa de caráter prescritivo.

Neste caso, quanto ao referencial de análise, adotar-se-á a abordagem do Institution Building desenvolvida pelo IRPIB (Inter-University Research Program in Institution Building).

2.1 - O MODELO DO INSTITUTION BUILDING

O termo "Institution Building" foi adotado pela Escola Interamericana de Administração Pública - Fundação Getúlio Vargas - como sendo "Desenvolvimento Institucional".^(*)

:

(*) Segundo texto traduzido por Jerusa B. Gonçalves, com o título de "Desenvolvimento Institucional: Um Guia de Ação".

O modelo do Institution Building^(*) pode ser definido como o planejamento, estruturação e orientação de organizações novas ou existentes que possuam as seguintes características:

- a) envolvam mudanças de valores, funções e/ou tecnologias sociais ou físicas;
- b) estabeleçam, forcem e protejam novas relações e padrões de ação normativos;
- c) obtenham apoio e complementariedade no seu ambiente.

A perspectiva do Institution Building pressupõe a indução intencional da inovação social, por meio de elites orientadas para o processo de mudanças, através de um eficiente trabalho nas organizações formais. Seu objeto primacial é desenvolver organizações viáveis e eficazes que adquiram suporte e complementariedade no seu ambiente social.

Objetivando a condução da pesquisa, de forma clara e precisa,^(**) é relacionada a seguir a definição das variáveis, a serem utilizadas com fundamento na matriz conceitual do Institution Building.

(*) ESMAN, Milton J. - Institution Building in National Development, New York: Praeger, 1964.

(**) Como a natureza do presente trabalho tem o caráter essencialmente exploratório-descritivo, será tomado como objetivo os mencionados por Salomon (1974, p. 141), ou seja: "definir melhor o problema, proporcionar as chamadas intuições de solução, descrever comportamentos de fenômenos, definir e classificar fatos e variáveis".

Dois grandes grupamentos caracterizam as variáveis (Esman, 1971): (*) Variáveis Institucionais e Variáveis de Ligação.

VARIÁVEIS INSTITUCIONAIS

Liderança: "refere-se ao grupo de pessoas que estão ativamente engajadas na formulação da doutrina programática da instituição e que dirigem as suas operações e suas relações com o ambiente".

Doutrina: "especificação de valores objetivos e métodos operacionais que consolidam a ação social".

Programa: "se refere àquelas ações relacionadas ao desempenho das funções e serviços que constituem a produção final da instituição".

Recursos: "são os elementos financeiros, físicos tecnológicos, informacionais e humanos utilizados pela instituição".

Estrutura interna: É definida "como a estrutura e os processos convencionados para a operação e a manutenção da instituição".

VARIÁVEIS DE LIGAÇÃO

Ligações de suporte: "são aquelas mantidas através de organizações e grupos sociais que controlam a alocação de autoridade e de recursos necessários ao fun

(*) ESMAN, Milton J. - Development Administration in a Plural Society Institution Building and Reform in Malaysia. Cornell University Press Ithaca, 1971.

cionamento da instituição".

Ligações funcionais: "são aquelas mantidas com organizações que desempenham serviços complementares à produção e fornecem as energias requeridas pela produção final da instituição".

Ligações normativas: "são aquelas mantidas com organizações que incorporam normas e valores relevantes à doutrina e ao programa da instituição".

Ligações difusas: "são aquelas mantidas com os elementos da sociedade, que não podem ser claramente identificados como tendo ligações e posicionamento direto com a organização formal".

2.2 - INSTITUCIONALIZAÇÃO

Institucionalização significa que uma organização e, conseqüentemente, seu desempenho, são aceitos e legitimados pelo ambiente externo. O ambiente neste caso se ajusta mais ao produto do desempenho da organização do que esta se acomoda ao seu ambiente original. Tem-se, todavia, de entender, que a acomodação no seu sentido lato e no mundo real é normalmente um processo recíproco, de maneira que a questão é: quanto "A" se acomoda a "B" e em que aspectos. O processo de ajustamento envolve, por estar-se lidando com organizações sociais, relações funcionais, normativas e de poder. Os indivíduos ligados às organizações devem muitas vezes sacrificar ou adiar indefinidamente um programa inteiro a fim de salvaguardarem um outro. Assim, pois, o processo de acomodação, muitas vezes, faz com que

uma organização sobreviva, talvez esperando se lançar mais dinamicamente numa investida futura de maneira a que se obstaculize a sua percepção como INSTITUIÇÃO.

O campo da teoria das organizações tem demonstrado que desvios radicais de um conjunto de normas e práticas usuais irão atrair contra si um processo de oposição destrutiva e difícil de ser manipulado. Portanto, as organizações devem estar sempre fazendo concessões ao seu "milieu" se identificando com termos populares bem sedimentados, com símbolos e até "slogans", a fim de que o processo de legitimação seja realmente um suporte eficaz dos serviços a serem prestados e do poder que ela quer dispor.

Gilbert Siegel, ao elaborar sua tese de doutorado para a Universidade de Pittsburgh, em 1966 - "On Institution Building of DASP - Brasil" - apresenta três estágios pelos quais passam as organizações: pré-organizacional, organizacional e institucional. Para ele, o estágio pré-organizacional é aquele em que um agrupamento de pessoas aumenta a sua sensatividade para com determinados problemas, embora, a fixação de metas e objetivos não estejam ainda claramente estabelecidos. Tal agrupamento busca, tentativamente, se ajustar em formas organizacionais que exigem padrões de interação simples e de baixa densidade de comunicação entre si. Por outro lado, a escassez de normas organizacionais é um fator bastante marcante.

O próximo estágio do processo institucional, denominado de organizacional, apresenta formas organizativas mais definidas, principalmente devido aos seguintes aspectos:

a) Existe um claro comportamento organizacional em

- torno de definição de objetivos centrais para a organização;
- b) Os papéis dos componentes da organização estão mais claramente e formalmente definidos.
 - c) O padrão de interação da dinâmica decorrente das operações das pessoas e unidades organizacionais está previamente prescrito;
 - d) Existe a busca do processo de racionalidade na alocação dos recursos escassos, utilizando-os da melhor forma, de maneira a produzir resultados satisfatórios.

Finalmente, ainda segundo a classificação de SIEGEL, após a fase organizacional, se inicia uma etapa de legitimação por parte do ambiente em que se insere a organização. Trata-se do estágio institucional, isto é: inicia-se o processo de institucionalização.

Da mesma forma, Milton J. Esman, em sua obra "Institution Building in National Development", publicado em 1964, identifica o estágio de institucionalização, através de três aspectos:

- a) a organização persegue a busca de mudanças de valores, funções e de tecnologias físicas ou psicosociais;
- b) adota, enfatiza e protege novos valores normativos, bem como novos padrões de ação;
- c) procura obter suporte e complementariedade de seu ambiente.

Assim, na instituição (diferenciando-a de uma simples organização) as suas funções adquirem significações que vão além dos aspectos locais e limitados. Segundo Duncan e Pooler (1967; 42), "as organizações podem ser denominadas de instituições quando elas desenvolvem a capacidade de agir como agente de uma sociedade em âmbito maior na produção de funções e serviços de grande valor para esta sociedade ... serve como modelo para definir legítimos padrões normativos e de valores, conservando-os e protegendo-os para a sociedade como um todo".

De uma maneira similar, Nockes (1960, p. 144-145) a firma:

"A estrutura de uma sociedade e seus segmentos operam de maneira a manter uma instituição humana em existência assim que ela é estabelecida. As instituições sociais que visam atender as necessidades humanas recorrentes possuem uma rigidez bastante peculiar que parece desafiar qualquer processo que tente sua dissolução ... para elas o ser viável não requer necessariamente que sejam eficientes ... é suficiente se notar que não é meramente uma instituição humana ...".

Da mesma forma, Selznick (1962; 6) na busca de diferenciação entre organizações e instituições afirma que: "organizações são instrumentos técnicos utilizados para mobilizar as energias humanas e direcioná-las no sentido de um dado conjunto de objetivos ... delega-se autoridade, estabelece-se canais de comunicações e delinea-se alguma maneira de coordenar tudo aquilo que foi dividido e parcelado ... é governado por ideais de racionalidade, um claro sistema conscientemente coordenado de atividades ... se apresenta como um instrumento ra-

cional idealizado para realizar um certo trabalho ... Uma Instituição por outro lado, está muito mais próxima de um produto natural das necessidades e pressões sociais - um organismo adaptativo e responsivo".

Assim, complementando a idéia de Nockes, Duncan (1967, p. 1) observa que: "é necessário, apenas, que uma instituição permaneça existindo ... não é nem mesmo necessário, para as pessoas que a integram, que elas tenham clara definição para o que ela (a instituição) existe". Observa-se, portanto, que para Duncan, a instituição é tão permanente, que independe de padrões de eficiência para continuar existindo, tal é sua interação com seu ambiente.

Uma definição mais operacional e precisa que tem como pano de fundo o desenvolvimento econômico e social, é dada por Cornélio (1977): "... Uma instituição é uma organização que tem alta capacidade de sobreviver ... É uma organização inovadora que é vista pelo seu ambiente como tendo valores intrínsecos e, que podem ser medidos operacionalmente por índices tais como os de grau de autonomia e sua influência sobre as outras instituições... É aquela organização cujo padrão de inovação torna-se normativo para outras unidades sociais de um amplo sistema social".

Esman, ao estudar o processo de institucionalização de organizações da Malásia, considera as seguintes características, que aqui são utilizadas para melhor completar a visualização do que seja uma instituição:

Em termos de capacidade técnica, uma instituição deve fornecer serviços que sejam inovadores para uma sociedade e

sempre num nível crescente de competência, sejam eles, ensino de técnicas agrícolas, sistema de imposto de renda, ou mesmo, planejamento familiar.

Envolvimento normativo diz respeito a uma instituição que possui um alto grau de internalização, por parte de sua liderança, de idéias inovadoras, das relações e das práticas adotadas e apoiadas pela organização - por exemplo, o uso de sistema de mérito na seleção de pessoal.

No que se refere à força de inovação, - uma instituição tem que sempre tender a inovar, de maneira que novas tecnologias e padrões de comportamento a serem introduzidos, não se esmoreçam, se engelem no formato original, e ainda não percam sua capacidade de poderem continuamente aprender e adaptar-se às novas oportunidades tecnológicas e políticas.

Outra característica diz respeito à imagem percebida pelo ambiente, onde uma instituição deve ser vista e valorizada favoravelmente numa sociedade. Isto pode ser demonstrado através de sua habilidade de: a) obter novos recursos sem pagar um alto preço nas mudanças de objetivos; b) operar de maneira a se desviar de padrões tradicionais; c) possuir condições de auto-defender-se contra ataques e críticas; d) influenciar as decisões no que tangem às suas áreas funcionais; e e) ampliar e expandir sua esfera de ação.

Efeito multiplicador é o grau no qual as tecnologias inovadoras, as normas e os padrões de comportamento adotado pela organização forem absorvidos e integrados nas atividades características de outras organizações.

Por último, a sobrevivência - é uma condição necessá

ria, mas não suficiente para se reconhecer uma instituição . Por exemplo, uma organização pode sobreviver, mas o preço devido à liderança incompetente ou não assumida, a inadequação técnica, ou a hostilidade ambiental - que ela está pagando, pode ser o abandono de seus objetivos inovadores. Ela sobrevive como mais uma organização e não como uma organização inovadora.

Assim sendo, dessas considerações pode-se chegar a uma conclusão de que ao se pretender acerca do processo pelos quais uma organização se institucionaliza, deve-se considerar fundamentalmente a sua correlação diante da variável tempo, bem como as suas dimensões diante da variável performance.

Nesse sentido, é possível, ainda, concluir que se pode lidar com facetas metodológicas bastante importantes. Logo, partindo-se do raciocínio de que o esforço humano organizado é direcionado para objetivos e metas prioritariamente estabelecidos e intencionalmente perseguidos como resultados de desempenho das organizações, e, verificando-se o quanto esses objetivos refletem necessidades e o quanto eles são legitimados, quatro grandes categorias de problemas são de especial destaque. Em primeiro lugar, algumas necessidades podem não ser satisfatoriamente ou adequadamente atendidas; por outro lado, algumas necessidades podem não ser totalmente satisfeitas e ainda existirem indicações de que elas não serão adequadamente atingidas no futuro. Além disso, novas necessidades emergem e, por último, novas necessidades são esperadas para o futuro.

Com efeito, Institucionalização implica então, que algum arranjo operacional foi legitimado pela sua performance

num dado ambiente, através do processo de aceitação dos valores intrínsecos das tecnologias e das ações que formam o cerne do esforço organizado e sejam aceitos como normas; além disso, deve-se destacar ser necessário que o desempenho humano e os interesses entre eles se tornem papéis sociais e divisão de trabalho respectivamente.

Convém salientar que, ao se apresentarem os tópicos anteriores, tem-se por propósito preparar a análise das condições que podem determinar as razões de diferenças das diversas etapas do planejamento catarinense. Além do que fornece a possibilidade de conhecer-se melhor, possíveis modificações das organizações envolvidas naquela atividade governamental e suas relações com outros aspectos do grande sistema (Planejamento Governamental Brasileiro), que gerará as probabilidades de que seus objetivos serão atingidos de maneira melhor, mais completa e rapidamente.

Deve-se observar, também, que de uma maneira global, pode-se afirmar que qualquer análise que tente avaliar o processo de institucionalização de uma organização, lida com mudanças planejadas (em termos de valores, tecnologias e ações), visando a melhorar desempenhos, seja pela modificação de uma instituição ou pela estruturação de uma nova organização existente. Embora, em contrapartida, o objetivo maior, de institucionalização e não imediato, que está por trás da racionalidade do planejamento, é o de erigir instituições que contribuam para um processo de melhoria constante da sociedade, visando ao benefício de seus membros, isto é, das satisfações de suas necessidades e de desejos legitimados.

Dessa forma, a opção neste estudo, pelo referencial do Institution Building, visa melhor a enquadrar os parâmetros de análise, às legitimações dos desempenhos das organizações voltadas para o planejamento no Estado de Santa Catarina.

3.

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS EXPERIÊNCIAS
DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL EM
SANTA CATARINA.

Diante da escassez de recursos, de um lado, e das ne
cessidades crescentes e limitadas, de outro, surge o Planeja-
mento Governamental, como um instrumento capaz de acelerar o
processo que visa a atender aos anseios de sobrevivência, segu
rança, progresso individual e bem estar global da sociedade.
Muito embora tais necessidades, mesmo que essenciais, ou supér
fluas, jamais serão atendidas no seu todo, o planejamento obje
tiva auxiliar o atendimento de um maior número delas.

Portanto, a importância do Planejamento é considerá-
vel e, examinando-se seu significado, verifica-se que ele trans
cede os limites de sua função, pois esta é econômica e social
ao mesmo tempo.

Assim, mesmo países já desenvolvidos, aceitam a prá
tica do Planejamento Governamental, até como uma simples téc
nica de administrar recursos, pois seus objetivos têm por alvo
a esfera do poder público e não sua área de ação, sendo, por
esta razão, mais ou menos intervencionista, segundo tratar-se
de uma economia controlada ou não, isto é, com decisões econô-
micas centradas ou não no mercado. Assim sendo, pode-se afir
mar, nas palavras do atual Ministro Delfin Neto, que o "Plane-
jamento não é uma forma de opressão, é, sim, uma tentativa de
organização, para atender necessidades de um povo". Na reali-
dade, política e programação econômicas como instrumentos de a
ção de um governo, marcham mais ou menos juntas. A política e
conômica traça diretrizes, nas quais se orienta o planejamento,
testando a objetividade daquela e sugerindo, se for o caso, pos
síveis modificações. A primeira é essencialmente decisão polí
síveis

tica, enquanto que a segunda é técnica de governo.

Com efeito, pode-se então afirmar: o planejamento é um instrumento para o desenvolvimento econômico. E, para alcançar o tão desejado desenvolvimento não é bastante apenas um planejamento perfeito, pois programar é tarefa fácil, difícil é atingir, realmente, as metas de desenvolvimento, considerando-se todo o contexto sócio-político e econômico, já que necessita de um trabalho de conscientização do próprio povo, implicando em renúncias e obrigações, além de um extenso trabalho.

Em termos de desenvolvimento, pode-se caracterizar dois tipos gerais de programas: a) os programas globais; e b) os programas setoriais.

Os programas globais fixam as projeções no campo macro-econômico a serem obtidas pelos sistemas econômicos. São as variáveis que deverão presidir à evolução da economia e servir de guia ao desenvolvimento dos programas setoriais. Esta programação global deve indicar a taxa de crescimento do produto interno bruto que se espera alcançar, bem como a sua distribuição entre o que se acredita seja canalizado para o consumo e para o investimento. São também projetadas a produção industrial, agrícola, mão-de-obra e produtividade média.

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 ajustes.

Por outro lado, em termos de planejamento pode-se identificar as seguintes fases: a) diagnóstico; b) prognóstico ou planejamento propriamente dito; e c) execução e controle.

No diagnóstico a meta é conhecer da maneira mais ampla e profunda a realidade que se quer desenvolver. A partir deste conhecimento serão fixadas as projeções globais, esperando-se que as condições econômicas sejam favoráveis à sua realização. E para diagnosticar uma economia, torna-se necessário conhecê-la, não só sua situação presente, mas também seu passado, possibilitando uma apreciação de suas características principais e as tendências determinantes de seu processo evolutivo. A análise das tendências históricas é indispensável, a fim de que, tanto as projeções como as possíveis decisões posteriores delas derivadas, tenham fundamento na realidade e revelem os pontos estratégicos sobre os quais há que agir a política econômica, com vistas a produzir os resultados que se esperam da programação. A partir da análise feita do presente e do passado, há de se estudar os fatores que correspondem estrategica-mente para esta evolução e probabilidades de continuarem atuando do mesmo modo no futuro.

No prognóstico ou programação propriamente dita, são finalmente eleitas as metas e criados os instrumentos com os quais se procurará cumpri-las. As metas serão selecionadas, em alguns casos de acordo com juízos de valores, e sempre compondo um conjunto harmônico. O atingimento de todas as metas deve resultar na obtenção da taxa de crescimento preconizada. Elas emanam dos objetivos globais, que justamente fixam os seto

res mais importantes para o Estado em seu conjunto.

O planejamento, em última instância, é um grande esforço de coordenação, que se consubstancia na coerência dos objetivos e na procura de metas que representem as necessidades prioritárias da sociedade. Nesse sentido o planejamento, para obter êxito, deve procurar a participação e merecer a aprovação de todos. Por esta razão, o desenvolvimento não pode ser obtido apenas com o esforço unilateral do governo, pois necessita de uma ação conjunta da integralidade das forças da economia e da sociedade como um todo.

A adoção do modelo de "institution building", visa essencialmente a medir a amplitude dessa ação conjunta.

Nessa forma, tentar-se-á destacar os efeitos da evolução histórica do planejamento governamental em Santa Catarina, através daqueles aspectos que melhor o definem. Para tanto, dividir-se-á o histórico do planejamento em etapas distintas, caracterizadas pelos planos de governos.

A histórica do planejamento em Santa Catarina, com diferentes nuances e intensidades, tem cerca de 25 anos. Pode se afirmar que inicia com o Plano de Obras e Equipamentos - POE encaminhado à Assembléia Legislativa em março de 1955. 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, todavia, a primeira tentativa de vinculação de recursos a um programa plurianual de investimentos em obras pré-definidas. Antes dele as administrações apoiavam-se basicamente em orçamentos tradicionais, caracterizadas pela subordinação das receitas aos diversos ór-

gãos administrativos e, não a um programa de aplicações setoriais. Convém observar que qualquer tentativa no sentido de definição de um programa setorial, marcadas sempre pelo caráter de eventualidade e falta de continuidade, não chegam a justificar análise de períodos anteriores à data mencionada, para tentar vislumbrar alguma ação de certa forma consciente e orgânica em termos de planejamento. Contudo, convém, também, salientar que, evidentemente, a ausência de planejamento antes de 1955 não desmerece as respectivas administrações, pois, em Santa Catarina houve governos que apresentaram excelentes desempenhos, considerados os tempos e as circunstâncias de então.

Após o período (1955/1960) da aplicação do POE, viveu Santa Catarina a sua segunda experiência de planejamento com o Plano de Metas do Governo - PLAMEG -, o qual orientou a atividade do poder público no quinquênio seguinte, ou seja, de 1961 a 1965. O PLAMEG acrescentou aspectos extremamente ricos à experiência catarinense de planejamento, notadamente com relação à fase de diagnóstico, que antecede qualquer programa, haja vista que emergiu de uma profunda pesquisa levada a efeito com o Seminário Sócio-Econômico, que representou a tomada de consciência, no sentido de apenas validar o modelo que foi efetivamente induzido do reconhecimento crítico da realidade, encontrado através do diálogo com a própria população.

A terceira experiência catarinense de planejamento ocorreu no quinquênio 1966/1970, com o Segundo Plano de Metas do Governo - PLAMEG II. Entendendo por êxito a experiência anterior, decidiu a administração manter a estrutura institucional então vigente, bem como adotar a mesma filosofia básica de

distribuição setorial de recursos. Vale ressaltar que nesse período fez-se a primeira tentativa, logo abandonada, por deficiência operacional, de implantação de uma política diferenciada para as regiões, através do fundo FUNDESC.

A quarta experiência está consubstanciada no Programa Catarinense de Desenvolvimento, elaborado a fim de servir de guia à atuação governamental do quadriênio 1971/1974. Este programa, embora não resultando de um profundo exame da realidade catarinense, quanto o 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". Na realidade, "pela primeira vez, procurou-se sair de um simples relacionamento de metas, para tentar-se uma definição, mais efetiva e integral, dos componentes que influenciam a evolução econômica do Estado" (Mattos, 1973).

A quinta experiência catarinense de planejamento, ocorreu durante o período de 1975 a 1979 com o Plano do Governo. Este programa caracterizou-se por um diagnóstico com ampla participação popular, com base na realidade catarinense e nas aspirações comunitárias, assim como, num prognóstico realista que bem dimensionou as potencialidades do Estado. Foi elaborado em sintonia com o II PND e destacou-se pelo controle constante e avaliação permanente.

A sexta experiência, ora em Curso, é o Plano de Ação, o qual destina-se a orientar a ação governamental durante o período de 1979 a 1983. Este Plano enfatizou o uso do diagnóstico através de consultas às classes representativas do Estado,

procurando a partir daí, eleger os principais anseios da comunidade catarinense.

Assim sendo, numa visão geral observa-se a evolução da experiência catarinense de planejamento em seis fases. Não obstante, para melhor perceber as peculiaridades próprias de cada período, faz-se mister uma análise pormenorizada de cada um deles.

3.1 - PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS - POE (1955-1961)

O surgimento deste Plano decorre de um projeto de lei enviado (março de 1955) à Assembléia Legislativa, que propunha um aumento de 20% no imposto sobre Venda e Consignações-IVC - pelo prazo de 10 anos. O Projeto valia-se da efetivação de um programa decenal de construção de obras e aquisição de equipamentos, que seriam financiados com recursos oriundos da aquela proposição tributária. Os valores ali envolvidos foram calculados com base nas arrecadações dos últimos 15 anos. Deve-se salientar que a projeção apresentada era simplesmente indicativa e os cálculos percentuais efetuados é que realmente definiriam as decisões tomadas.

Ainda fazendo parte do Plano, havia os relatórios apresentados pelos Secretários da Educação, Saúde e Assistência Social, Viação e Obras Públicas e Agricultura, que discursavam sobre termos de seus interesses. O programa rodoviário continha a implantação das estradas São Francisco - Porto União, Itajaí - Curitibanos e Laguna - Tubarão - São Joaquim. No setor de energia elétrica previa-se a construção de diversas usinas. A

agricultura visava ao estabelecimento de um sistema de assistência direta ao lavrador e ao pecuarista, prevendo construções de casas de colonos, equipadas com oficinas, tratores e outros equipamentos. Da mesma forma com as tentativas de experimentação com milho, arroz e trigo.

Surgiu a implantação de um adequado serviço de genética, que buscasse o melhor em sementes. O setor educacional por sua vez procurava introduzir jardins de infância nos grupos escolares, como também, pretendia erigir o Instituto de Educação de Florianópolis, e equipar devidamente todo o serviço de fiscalização da rede escolar. O setor de saúde pública necessitava construir vários Postos de Saúde e um Centro de Formação de Auxiliares de Saúde Pública, bem como fabricação de vacinas anti-rábica.

O POE resguardava-se qualitativamente, tanto nos aspectos físicos quanto nos financeiros. O Plano, no projeto de lei, ficava autorizado a constituir sociedades de economia mista para a exploração das usinas elétricas que se propunha a construir, devendo o Estado delas participar com a maioria das ações.

Por outro lado, ainda sob o aspecto institucional, o POE preconizava a criação de uma Comissão Executora, que se reputava indispensável, a fim de que houvesse união das classes produtoras em torno das metas pretendidas. Tal Comissão, presidida pelo Chefe do Poder Executivo e composta pelos demais Secretários, num total de 22 membros, funcionaria não como um órgão executor, mas sim, deliberativamente nas grandes decisões. Era conduzida por um secretário que, devido às divergên

cias entre os seus membros, foi elevado a nível hierárquico de Secretário de Estado.

Por outro lado, o POE, seguramente, foi inspirado no Plano Federal de Obras e Equipamentos, instituído em dezembro de 1943 e vigente até 1946 com a finalidade de garantir, pela constituição de um orçamento especial, a realização de obras públicas, bem como o incentivo à indústrias básicas. Foi inspirado, também, no plano SALTE (saúde, alimentação, transporte e energia) executado no período de 1949/1954. Talvez por esta razão, também, como esse, o POE não apresentou um relatório final de avaliação. Contudo, sabe-se que, quanto às realizações do POE, podem ser considerados bastante eficientes os seus programas rodoviários e energéticos, embora o mesmo não tenha ocorrido com aqueles, relativos aos setores de educação, saúde e agricultura, onde deixou a desejar.

O POE pode ser definido como um esquema parcial de investimento público, e apesar das limitações em termos de planejamento, este plano teve méritos consideráveis. Refletia uma orientação centralizadora, própria da época dos controles financeiros. O Plano pretendia ser decenal, porém foi restrito a um período de 5 anos, em face da mudança política ocorrida. Assim, o Plano de Obras e Equipamentos foi recebido pelo PLAMEG.

3.2 - PLANO DE METAS DO GOVERNO - PLAMEG I (1961-1966)

Bastante diferente de seu antecessor, na sua origem, o chamado PLAMEG I nasce de uma orientação, em direção do quê,

atualmente, se chama de "diagnóstico de opiniões". (*)

Assim, foi programado um seminário sócio-econômico, que seria realizado pela Federação das Indústrias de Santa Catarina, onde, utilizando-se de questionários e contatos pessoais prévios, com líderes municipais, organizou-se um encontro com mais de 700 figuras representativas do Estado. É, dessa reunião, a partir do exercício da busca capilar de informações, que surge a Lei nº 2.772, de 21/07/61, instituindo o planejamento no Estado de Santa Catarina, através do PLAMEG.

Os objetivos do PLAMEG podem ser descritos dentro do seguinte esquema: execução, aperfeiçoamento e atualização de obras e serviços, e finalmente, promoção do desenvolvimento econômico e social do Estado.

Neste sentido, visando à viabilização do Plano de Metas, o Governo fixou um volume de aplicações em despesas de capital a ser assim aplicado prioritariamente: o Homem, o Meio, Expansão Econômica. A aplicação desses recursos deram origem a seis fundos:

- a) Fundo Estadual de Educação;
- b) Fundo de Aparentamento da Justiça e Segurança Pública;
- c) Fundo de Assistência aos Municípios;

(*) O diagnóstico de opiniões desenvolveu-se segundo um proceso que obedecia ordenadamente às seguintes características:
a) Idéia Central do Trabalho; b) Objetivos; c) Dificuldades; d) Processos Usados; e) Preparação da Equipe; f) Trabalho Prévio de Preparação; g) Reuniões Informais; h) Exame dos Depoimentos; i) Encontros Regionais; j) Elaboração do Documento Básico Provisório; k) Reunião Final.

- d) Fundo de Saúde Pública;
- e) Fundo de Obras e Equipamentos;
- f) Fundo de Desenvolvimento Agro-Pecuário e Industrial.

A sistemática financeira envolvia, então, a distribuição anual de verbas aos diversos setores do Plano, de maneira a não impedir a execução simultânea de obras, serviços e atividades.

Exatamente como ocorrera no PDE, que vinculou 20% do imposto sobre Vendas e Consignações para a aplicação específica em quatro setores, obedecendo-se a uma distribuição pré-determinada, o que correspondeu de fato à criação de um fundo, também o PLAMEG optou por esse modelo de vinculação rígida de recursos e setores, através da criação de fundos. Esses fundos garantem continuidade ao processo de desenvolvimento, mas representam limitação ao processo de planejamento, na medida em que, pré-estabelecendo prioridades e diretrizes para períodos de cinco ou mais anos, cerceia a flexibilidade deste processo que deve ser eminentemente dinâmico para poder acompanhar as propensões sócio-financeiras.

Assim é que implanta o Gabinete de Planejamento através da Lei nº 2.772. A tônica desse Gabinete era a de expressar a personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira. Na sua estrutura encontrou-se um Secretário Executivo, um órgão de supervisão denominado Conselho de Desenvolvimento, com função de coordenar o esquema de forças entre representantes do Governo e classes produtoras e trabalhadoras. Neste sentido, funcionava o Governador do Estado com o "voto de

minerva" nas questões de empate. O Conselho era presidido pelo Governador e envolvia 26 membros (muito similar à estrutura adotada pelo POE). Suas responsabilidades fundamentais eram:

- a) Fixar as diretrizes da política de desenvolvimento Estadual;
- b) Aprovar os programas anuais de trabalho apresentados ao Governador pelo Gabinete de Planejamento;
- c) Aplicar as dotações previstas no plano independentemente de seu registro prévio ao Tribunal de Contas;
- d) Livre movimentação dessas dotações, por antecipação, pelo Secretário-Executivo, na conta de Depósito do Poder Público aberta no Banco de Desenvolvimento do Estado.

Além desta contribuição organizacional, é através do plano que é criado o Banco do Desenvolvimento do Estado, visando a auxiliar o papel do Governo no desenrolar do processo de expansão industrial e agrícola. Hoje, já não se discute o papel primordial do PLAMEG para o desenvolvimento do planejamento governamental catarinense. Assim é que, mais especialmente com relação ao diagnóstico, através do Seminário Sócio-Econômico, e com relação ao administrativo, através do Gabinete de Planejamento, o PLAMEG assegurou a realização de metas expressivas.

3.3 - PLANO DE METAS DO GOVERNO - PLAMEG II (1966-1970)

No quinquênio 1966/1970, diante da continuidade política, mantinha-se a continuidade administrativa. Assim constituíram-se as principais metas do plano quinquenal 1966/1970, através da Lei nº 3.791, de 30 de dezembro de 1965, destacando-se as seguintes:

- a) A melhoria dos meios administrativos, adequando os mecanismos de ação pública à sistemática da administração programada e atendendo ao aparelhamento dos órgãos estaduais na prestação dos serviços públicos;
- b) A valorização dos recursos humanos, através da difusão cultural, da pesquisa do ensino em todos os graus e ramos, utilizando, inclusive, os instrumentos operacionais criados com a Universidade para o Desenvolvimento de Santa Catarina - UDESC;
- c) A expansão econômica alcançável pelo reforço da infra-estrutura e mediante a intensificação de medidas para dinamização do setor primário da economia enfatizando a exploração das riquezas naturais, e sem abandonar a viabilidade de desenvolvimento industrial do Estado;
- d) A melhoria das condições sociais, através da execução de serviços e empreendimentos destinados, sobretudo, ao desenvolvimento harmônico da infra-estrutura social.

Da mesma forma, a estrutura institucional criada em

1961 permaneceu a mesma para a execução do PLAMEG II, tendo um Gabinete de Planejamento com funções executoras e um Conselho de Desenvolvimento como órgão de supervisão.

Este Plano, instrumento para elevar o desempenho da atuação governamental em benefício do desenvolvimento social e econômico de uma região, querendo livrar-se de pressões políticas, acabou por gerar a ineficiência na força da própria administração. Cumpre aqui ressaltar a existência da Junta de Controle criada pela Lei nº 3.150, de 20/12/62, que atuava como órgão de fiscalização do Plano, dando a rapidez necessária ao exame das contas dele emanadas. Ressalte-se, também, a instituição da Lei nº 3.791/65, obrigando a todos os programas a se enquadrarem na sistemática do orçamento - programa, o qual deveria ser apresentado ao Governador em novembro de cada ano para encaminhamento ao Conselho de Desenvolvimento.

Com relação à avaliação do Plano, pode-se dizer que, dos quatro grandes objetivos pretendidos, o PLAMEG II apresentou resultados expressivos com relação à expansão industrial, sobressaindo-se o Fundo de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina -FUNDESC - que servia de estímulo ao desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas, sendo o ponto alto da administração governamental.

Com relação às obras de infra-estrutura, à valorização dos recursos humanos e à melhoria das condições sociais, seus resultados foram satisfatórios, mas com a melhoria dos meios administrativos foram inexpressivos.

Mesmo se tratando de um período mais político, não se pode deixar de considerar a apreciável contribuição ofereci

da neste quinqüênio governamental à experiência de planejamento em curso no Estado.

3.4 - PROJETO CATARINENSE DE DESENVOLVIMENTO (1970-1975)

O Projeto Catarinense de Desenvolvimento foi a proposta do Governo para servir de guia ao quadriênio seguinte, com início em 1971.

O método adotado para que este trabalho fosse de real valia, foi o de ouvir, preliminarmente, as lideranças regionais, através das Associações de Municípios que, em 1970, reuniam, em doze micro-regiões, todas as comunas catarinenses. Coerente com a filosofia previamente estabelecida, de divisão do Estado em 13 micro-regiões, foram ouvidos os líderes através das associações municipais correspondente a cada uma das micro-regiões. Enfatizava o enfoque regional no estabelecimento das metas governamentais, constituindo-se num aspecto novo e importante na experiência de planejamento do Estado, obedecendo à seguinte hierarquia: a visão estadual, a visão regional e a visão municipal. Frise-se que, em todos os casos, a alocação de recursos em áreas comuns de atuação sempre encontraria ao final a célula principal.

Quanto ao processo de consulta e de pesquisa, entendia-se que devesse ele estabelecer raízes profundas nas comunidades municipais, sob pena de se criar um modelo que não fosse devidamente sensível aos aspectos sociais e que não fosse aceito por inadequado embasamento político. Neste aspecto, o Projeto Catarinense de Desenvolvimento distanciou-se dos municí-

pios, perdendo em conteúdo político, entendido como processo que aproxima o povo do poder, levando-o à ampla adesão e participação nas metas governamentais, as quais, assim, se transformam nos objetivos das próprias comunidades.

Assim, considerando-se a necessidade de ponderação entre fatores sociais e políticos, juntamente com os econômicos, pode-se afirmar que um diagnóstico seria tanto melhor quanto mais ampla e profunda fosse a investigação levada a nível das comunidades.

O Projeto Catarinense, tendo identificado as necessidades dos municípios, definiu as prioridades, compondo os programas em respostas àquelas necessidades. Tais programas, concretizados em projetos e sub-projetos quantificados, constituíram-se no Orçamento Plurianual de Investimento - OPI.

As necessidades identificadas pelo Projeto foram as seguintes:

- a) De ordem geral;
- b) Infra-estrutura social-econômica;
- c) Infra-estrutura social;
- d) Quanto aos desempenhos econômicos.

Assim, com base nesse elenco de necessidades, o Projeto Catarinense de Desenvolvimento elegeu as seguintes prioridades:

1. Modernização Administrativa
2. Integração Estadual
3. Revolução nos Transportes - Comunicações e Consolidação de Sistema Energético.

4. Aceleração da expansão industrial e respectiva mo
dernização, incluindo a indústria turística.
5. Aumento de Produtividade da Agropecuária.
6. Modernização do Setor Terciário.
7. Construção de sólido sistema financeiro e de as-
sistência técnica aos três setores da economia.
8. Fortalecimento e expansão do sistema de treinamento
de recursos humanos em todos os níveis de seu
desempenho.
9. Manutenção do espírito de ordem e disciplina pú-
blica.
10. Atendimento às implicações dos objetivos nacio-
nais atuais.

Na realidade, tais prioridades deram origem a 12 pro
gramas, com os respectivos investimentos e fontes de recursos,
que exploraram ao máximo estes recursos e a capacidade de endi-
vidamento do Tesouro do Estado.

Todo plano é uma hipótese de trabalho fundada so-
bre o razoável e o perceptível. O Projeto Catarinense não faz
exceção, presidiram a sua elaboração a objetividade otimista e
uma intenção: a de eliminar os fatores limitantes. Contudo,
considerando-se diagnóstico a fase de pesquisa e estudo, que
dá participação a um processo de Planejamento, e prognóstico a
fase segunda, que fixa as metas e os objetivos, dir-se-ia que
o PLAMEG sobressaiu-se no diagnóstico e o Projeto Catarinense
no prognóstico.

3.5 - PLANO DE GOVERNO (1975-1979)

O início deste período é representado pela eleição do novo Governador para o período de 1975 a 1979. O Governador do Estado, Sr. Antonio Carlos Konder Reis, estabelece, então, seu Plano de Governo, baseado numa política de ação comunitária. Este plano visava a aumentar a participação do povo no processo decisório e na busca da justiça social. Mas para que isso fosse possível, foi necessária toda uma base filosófica a comandar a concepção e a execução do Plano e, dentro dessa filosofia, o governo estimulou a integração Governo - Povo, criando para tanto, a nível estadual, a Superintendência da Ação Comunitária, que extendendo-a a nível municipal, através de Conselhos e Centros Comunitários, objetivava alcançar o bem estar de todos.

O próprio lema do Governo - "Governar é encurtar dis tâncias", já traduzia a vontade de aproximação.

Havia a necessidade de se criar um clima de participação do povo na elaboração e na execução do projeto administrativo. Enunciadas as suas Diretrizes Políticas e Administrativas, a 3 de outubro de 1974, quando da diplomação perante à Mesa da Assembléia Legislativa, já essa filosofia ficou definida. Da mesma forma os princípios que norteariam a ação do Governo, sem desprezar as técnicas usuais do Planejamento, também foram definidas.. Algumas características do Plano de Go verno, fugiram à metodologia dos especialistas em planejamento. Entre elas, pode-se destacar:

- a) diagnóstico com ampla participação popular, baseado na realidade catarinense com base nas aspira-

ções comunitárias;

- b) prognóstico realista, sem super ou subdimensionamento de potencialidades naturais;
- c) elaboração do plano de acordo com critérios que asseguravam uma perfeita sintonia com o II Plano Nacional de Desenvolvimento e permitisse a fixação de metas qualitativas a serem perseguidas no período;
- d) execução do plano mediante a modernização administrativa;
- e) controle constante, não apenas com os mecanismos usuais, mas através de verificação direta do desempenho da máquina administrativa, feito através de graus adequados de descentralização e de um permanente contato direto, entre o Chefe do Poder Executivo e as lideranças políticas e comunitárias, ao nível municipal. Essas, pelo sentido de participação na obra governamental, desde o diagnóstico e a fixação de prioridades, acabaram por se constituir nos grandes fiscais de sua execução;
- f) avaliação permanente, tanto do desempenho físico financeiro dos projetos, através dos órgãos próprios, quanto da vigilância das atitudes político-administrativas.

Merece destaque também o seu conteúdo fortemente social, a exemplo do que ocorreu com o II Plano Nacional de Desenvolvimento.

O Plano, enfim, buscou o desenvolvimento integrado, levantando as questões econômicas com ênfase aos problemas políticos e sociais.

No que se refere ao Desenvolvimento Econômico, o Governo se propôs a comandar o processo, tendo por base 10 pontos capitais:

1. Implantação de um sistema de transportes e comunicações;
2. Unificação das políticas de crédito e financeira, na área do Estado;
3. Aplicação ordenada dos estímulos fiscais;
4. Dinamização e racionalização do emprego da tecnologia;
5. Estabelecimento de uma política de estoques reguladores, mediante ação do Estado, e da iniciativa privada;
6. Participação do Estado, sempre que a iniciativa privada se mostrar incapaz, na industrialização e conservação dos produtos perecíveis;
7. Estabelecimento de políticas regionais de desenvolvimento, em função de peculiaridades ou desníveis internos;
8. Execução de um programa de formação e aprimoramento de mão-de-obra;
9. Prosseguimento dos programas de pesquisa, extensão e assistência técnica rurais;

10. Prosseguimento dos programas de distribuição de energia elétrica, a cargo do Estado e execução de um programa, em ritmo acelerado, de ampla eletrificação rural.

No tocante ao Desenvolvimento Social, deve-se observar que muitos dos pontos alinhados como primordiais para o desenvolvimento econômico tinham também acentuado conteúdo social. Assim, o programa de eletrificação rural assegurou o progresso econômico, e garantiu também, uma melhoria da qualidade de vida do homem no campo. Talvez residiu neste aspecto o grande valor da prioridade estabelecida no Plano.

Quanto à Ação Comunitária, pode-se afirmar que a contribuição decisiva para o desenvolvimento integrado, proposto no Plano, foi a organização de comunidades, através dos Conselhos Comunitários. Com esse mecanismo foi obtida a participação do povo, capaz de suprir as lacunas existentes pelo apego aos avanços tecnológicos e pelo desconhecimento da realidade, ao nível desejado. O primeiro aspecto da organização e plena operação dos Conselhos Comunitários é que se tornaram os veículos de comunicação entre Comunidade e Governo, funcionando nos dois sentidos, isto é, levando ao Governo os problemas de sua atuação e competência e transmitindo às comunidades o pensamento governamental.

Assim, pelo exposto, pode-se caracterizar a importância do Plano de Governo no contexto da institucionalização do planejamento catarinense. Por esta razão, buscar-se-á analisá-lo detidamente, procurando distinguir os aspectos que poderão ser cotejados com as variáveis do modelo de análise do Institution Building.

As principais diretrizes e prioridades expressas no Plano de Governo (Lei nº 5.088, de 06 de maio de 1975) dizem respeito a: Sistema Urbano; Estratégia de Desenvolvimento Econômico; Estratégia de Desenvolvimento Industrial e Comercial; Estratégia de Desenvolvimento Agropecuário; Estratégia de Desenvolvimento Social; Estratégia de Desenvolvimento Tecnológico e Proteção ao Meio Ambiente; Estratégia da Ação Administrativa; Estratégia da Administração Financeira; Estratégia de Obras e Serviços.

a) Sistema Urbano - Santa Catarina, com 197 cidades, possui um sistema urbano acentuadamente complexo, o que pode ser visualizado na classificação constante na contribuição da SUDESUL, segundo o qual: "O sistema de agrupamentos urbanos, em Santa Catarina, apresenta dois aspectos: as relações entre as cidades no âmbito estadual, e sua posição no conjunto urbano nacional. No território estadual, é um subsistema que faz parte do sistema maior das cidades brasileiras. Este duplo enfoque é indispensável para se compreender o funcionamento das cidades catarinenses".

O Plano de Governo buscou instrumentar a administração pública visando ao fortalecimento das infra-estruturas política, social e econômica, com o objetivo de "encurtar distâncias", cumprindo-se, assim, no que respeita a Santa Catarina, a observação constante do II Plano Nacional de Desenvolvimento: "O modelo a consolidar, econômica e, em particular, socialmente, está voltado para o homem brasileiro, nunca perdendo de vista a preocupação com os destinos humanos da sociedade que desejamos construir (Lei nº 6.151, de 04 de dezembro de 1974)".

Assim sendo, para atingir suas metas prioritárias , foram observados os conceitos emitidos pelo Presidente da República, General Ernesto Geisel: "... e planejamento, na sua elaboração e em sua execução, exige, de qualquer forma, dose larga de coordenação e de controle, tanto maior quanto menos desenvolvido e, pois, mais vulnerável a pressões externas, seja qual for o país de que se trate". Assim, temperado pelas potencialidades muito acrescidas que lhe oferecem os modernos sistemas de comunicações e transportes, encurtando distâncias e saltando obstáculos, o Brasil de nossos dias ingressou, já se vão muitos anos, num período de supremacia indiscutível da centralização sobre a descentralização, modulando em tal sentido os conceitos, nem por isso traídos do federalismo e da autonomia estadual.

b) Estratégia do Desenvolvimento - No campo político, a estratégia de desenvolvimento foi voltada para a solução do mais difícil de todos os problemas humanos, ou seja, nas palavras de Eugênio Gudín: "Estabelecer um governo, escolhido pela maioria, mas agindo dentro da lei e com respeito aos direitos da minoria".

Nos campos econômico e social, a estratégia de desenvolvimento foi estabelecida a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento, cujos princípios, por se aplicarem perfeitamente à Santa Catarina, são incorporados ao Plano de Governo:

"a) Economia moderna de mercado com as conquistas a ela incorporadas nas economias desenvolvidas, nos últimos 40 anos;

b) Forte conteúdo social;

c) Pragmatismo reformista, nos campos econômico e social, principalmente com relação à agropecuária".

c) Estratégia do Desenvolvimento Econômico - O crescimento econômico do Estado de Santa Catarina realizava-se e ainda se realiza, conforme palavras do Governador Antônio Carlos Konder Reis: "mais pelas condições naturais, pelo dinamismo e imaginação dos empresários e pela formação ordeira e capacidade de trabalho do povo catarinense". Por esta razão, as opções, expressas na estratégia de desenvolvimento econômico do Plano de Governo, são, principalmente:

. "Adoção de regime econômico de mercado, mas com ação norteadora e impulsionadora do setor público.

. Utilização, para a aceleração do desenvolvimento de certos setores, de estruturas empresariais poderosas, com a criação de grandes empresas, através da política de fusões e incorporações.

. Decisão de incorporar ao esforço interno, poupança, tecnologia e capacidade gerencial externa, sem as quais, dificilmente construiremos, em prazo relativamente curto, uma potência industrial moderna. Aqui se coloca, obviamente, o problema de ajustar as multinacionais à estratégia nacional.

. Uso de tecnologia industrial moderna, como forma de adquirir poder de competição, observando o problema de emprego, e os efeitos da poluição e agressão ao meio ambiente.

. Decisão de não adiar para o País a melhoria da

distribuição de renda e a abertura de oportunidades para todas as classes".

d) Estratégia de Desenvolvimento Industrial e Comercial - Segundo a estratégia industrial do II PND, o crescimento esperado da indústria, no período de 1975/1979, foi da ordem de 12% ao ano. O Plano de Governo procurou um crescimento a taxas semelhantes às nacionais.

Por outro lado, o II PND abriu para o Estado de Santa Catarina amplas possibilidades, em virtude de sua tradição empresarial em algumas regiões, definindo algumas linhas gerais que o Estado adotou e implementou, quais sejam:

. "Abertura de novos campos de exportação de manufaturados, com maior complexidade tecnológica, em complemento às exportações de indústrias nacionais;

. Maior impulso ao desenvolvimento tecnológico industrial, inclusive com a preocupação de evitar dispêndios expressivos nos pagamentos por tecnologia;

. Impulso ao desenvolvimento da indústria de alimentos, com continuação do esforço de modernização e reorganização de certas indústrias tradicionais;

. Formação de complexos industriais de caráter regional, aproveitando economias de escala e de aglomeração e garantindo-se o funcionamento de grandes, médias e pequenas empresas".

e) Estratégia do Desenvolvimento Agropecuário - Nesse sentido, o Plano de Governo, partindo da premissa de que o setor agropecuário apresentou e apresenta um comportamento bas

tante dinâmico, procurou fazer com que a Agricultura e a Pecuária desempenhasse seu novo papel na estratégia estadual de desenvolvimento. Para tanto, nas áreas novas, a preocupação maior foi solucionar, no mais breve prazo, os assuntos de regularização fundiária, a fim de definir a propriedade das terras disponíveis para a expansão agropecuária e colonização.

Da mesma forma mereceu especial atenção o crédito rural, garantindo investimentos produtivos e desenvolvendo uma moderna tecnologia que beneficiou a racionalização da agricultura catarinense.

f) Estratégia de Desenvolvimento Social - No que diz respeito ao Desenvolvimento Social, expressou a filosofia implementada no Plano de Governo:

"No campo social não é lícito à unidade federada transferir integralmente os seus problemas para a área de decisão do Governo Central, embora as preocupações maiores, com a questão da estrutura da distribuição de renda, dependa pela sua própria natureza e magnitude, de equacionamento e soluções nacionais. Assim, sob esse aspecto, a ação do Governo Estadual, em consonância com a do Governo Federal, é da maior importância e uma política corajosa deve ser definida de um órgão próprio".

Por esta razão, a Lei da Organização Administrativa criou o Conselho de Desenvolvimento Social, como órgão de assessoramento superior do Chefe do Poder Executivo, que definiu a política de ação social do governo enfatizando os seguintes pontos prioritários: ação comunitária; recursos humanos; cultura, integração rural; medicina preventiva; assistên

cia ao menor e à velhice desamparada e modernização do sistema penitenciário.

No que diz respeito à Ação Comunitária, o Governo implementou a criação de Centros Sociais Urbanos e de Conselhos Comunitários cuja principal função foi servir de veículo de comunicação entre a Comunidade e o Governo, funcionando nos dois sentidos, isto é, levando ao Governo os problemas de sua atuação e competência, e transmitindo as comunidades o pensamento governamental.

Quanto a Recursos Humanos, adotaram-se fórmulas capazes de promover efetivamente a elevação do padrão de vida do homem catarinense, através da sua programação para o exercício de uma profissão, quer a nível formal (Educação), quer a nível não-formal (formação e aprimoramento de mão-de-obra).

No que se refere à Cultura, o governo incentivou, através do Departamento de Cultura e, em coordenação com o Conselho Estadual de Cultura, a criação dos Conselhos Municipais de Cultura e de Associações Culturais, visando à defesa e o desenvolvimento do patrimônio artístico-cultural da gente catarinense.

Para a execução da política de Desenvolvimento Urbano, o Governo promoveu estudos no sentido de implantar uma nova divisão micro-regional no Estado.

Quanto à Integração Rural, além do programa de eletrificação rural, e da extensão da medicina preventiva à área rural, a política de desenvolvimento, efetivada pelo Conselho de Desenvolvimento Social, definiu aspectos prioritários da questão e indicou recursos financeiros, que foram aplicados

em favor do homem do campo.

No que se refere à Modernização do Sistema Penitenciário, o Governo, partindo da filosofia de desenvolver o homem à sociedade, não só desobrigando-o da Lei, mas recuperando-o do ponto de vista psico-social, procurou torná-lo apto para o exercício de uma profissão.

g) Estratégia de Desenvolvimento Tecnológico e Proteção ao Meio Ambiente - Nesse sentido, foi criada a Secretaria de Tecnologia e Meio-Ambiente, que, no entanto, pelo Projeto de Compactação ocorrido em 1977, foi transformada em uma Fundação: Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente-FATMA.

h) Estratégia de Ação Administrativa - Nas Diretrizes Administrativas, enunciadas em 3 de outubro de 1974, o Senhor Governador destacou como meta prioritária do Governo, "a modificação da estrutura básica, compatibilizando-a com as necessidades e realidades estaduais". Com efeito criou-se novos organismos de ação do Estado, destacando-se Secretarias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Autarquias e Fundações, objetivando alcançar a meta de "eficiência cada vez maior no planejamento e rendimento crescente de execução e seu controle".

i) Estratégia da Administração Financeira - A administração financeira pautou-se pelos seguintes princípios: Estimativa realista da Receita Estadual; Utilização da capacidade de endividamento do Estado a níveis que não comprometessem a estabilidade do Tesouro; Racionalização da Despesa, através

dos seguintes instrumentos: orçamento-programa, orçamento plurianual de investimentos e rigorosa programação de desembolso.

Assim, duas inovações nesse sentido, ocorreram: em primeiro lugar estabeleceu-se um sistema centralizado dos recursos do Tesouro, cujos saques passaram a ser feitos através de ordem específica dos ordenadores da despesa, de acordo com um cronograma de desembolso aprovado pelo Governador.

A segunda inovação refere-se à extensão da fiscalização do Poder Legislativo, que passou a atingir todos os órgãos da Administração do Estado, na forma da legislação federal aplicável.

j) Estratégia de Obras e Serviços - Os critérios fundamentais desta estratégia consistiram no levantamento de todas as obras e serviços em fase de construção, implantação ou conclusão; na quantificação dos dispêndios para a execução das obras e serviços; no levantamento de todas as obras e serviços planejados, avaliação de seu custo, dos projetos, do seu grau de importância e viabilidade; e na elaboração de um programa de obras cuja execução abrangeu o quadriênio 1975/79.

Assim, a expressão financeira dessa estratégia foi o Orçamento Plurianual de Investimentos.

3.6 - PLANO DE AÇÃO (1979-1983)

O Plano de Ação do governo de Jorge Konder Bornhausen, para o período de 1979/1983 tem como principal objetivo o bem-estar social - o qual dá a devida dignificação ao homem

como pessoa humana, fazendo com que o desenvolvimento tão desejado venha em benefício dele próprio. O destaque especial pe quanto à participação do homem no planejamento, residindo aí a sua característica básica de plano participativo.

A base do Plano de Ação enfatiza o uso do Diagnóstico, através de um sistema de consultas por meio das classes representativas. Dessa forma, o Plano vem obtendo suporte político, pois foi elaborado com o uso intensivo de consultas públicas, em suas mais diferentes fases. Ocorre agora, a plena execução do Plano, com o processo de planejamento eminentemente democrático. As consultas públicas, dentro do sistema de informações adotadas para o planejamento, permitiram readaptações do necessário ao seu desempenho, através, em especial da instalação do Governo, com seu Colegiado, nos Municípios pólos das micro-regiões, onde nos primeiros doze meses de administração, diversos recantos do territórios, viveram, pelo menos, numa dessas jornadas, a condição de capital do Estado.

Como meta do referido Plano aparece a tentativa de aproximar o Psicossocial do Econômico, tentando com isso minimizar a dicotomia bastante criticada no planejamento governamental brasileiro do social versus econômico, o mesmo acontecendo no campo da administração e planejamento. Assim, explícito, está no Plano: "A ação administrativa do Governo será harmonicamente direcionada para campos distintos - O Campo Psicossocial e o Campo Econômico, além de para um terceiro intermediário e que, por assim dizer, nos dois primeiros se compreende - o Campo de Administração e Planejamento".

Dessa forma, pode-se visualizar a importância do

Plano de Ação no processo evolutivo do planejamento governamental catarinense. A seguir, buscar-se-á distinguir os aspectos que poderão ser analisados à luz das variáveis de Institution Building.

O Plano de Ação elaborado para presidir as ações administrativas a serem implementadas durante o período governamental (1979/1983), elegeu três grandes campos de atuação - Campo Psicossocial, Campo Econômico e Campo de Organização Administrativa e do Planejamento - cujos aspectos principais serão a seguir enunciados.

A) Ação do Governo no Campo Psicossocial

Observa-se que é intenção do atual Governo catarinense conscientizar seu povo de que o desenvolvimento econômico e social se faz com a participação de sua gente, numa ação conjunta onde ambos se associem para atingir um fim. Para tanto, as ações setoriais desse campo são as seguintes: Educação, Habitação, Saúde e Saneamento, Segurança e Assistência.

A Educação é uma das vias dessa integração, recebendo a condição de "prioridade das prioridades", ao procurar expandir programas pré-escolares, como os de formação profissional. Assim se propõe o Plano, quando estabelece as seguintes diretrizes básicas:

"I. Absoluta integração entre a Comunidade e a Escola, de modo a envolver, através da conscientização da sociedade sobre a filosofia educacional do Estado, parcelas significativas de população, quando não toda ela, no processo de democratização da instrução;

II. Aperfeiçoamento dos programas de assistência ao escolar, notadamente os referentes à concessão de bolsas, ao atendimento médico-odontológico e à merenda escolar;

III. Valorização profissional do professor;

IV. Expansão e melhoria do ensino de 1º e 2º grau;

V. Reformulação da estrutura administrativa das unidades executivas da Secretaria de Educação, de maneira a conferir-lhes maior eficiência ao desempenho de suas atribuições;

VI. Expansão do ensino pré-escolar, principalmente, em regiões dele mais carecidas, visando a integrar a criança, antes dos sete anos, ao universo educacional; apoio ao ensino especial; especialização do ensino de 3º grau, respeitadas as vocações regionais; ampliação do ensino supletivo, visando a suprir graus de escolaridade e a complementar o desempenho do sistema no relativo à formação de mão-de-obra; apoio à rede de ensino particular.

Ainda dentro da área da Educação, foi criada uma Secretaria de Cultura, Turismo e Esporte, à qual está vinculada a Fundação Catarinense de Cultura, visando a dar maior incentivo a esses setores.

Dentro desse enfoque e com o objetivo de dar maior apoio às ciências, às letras e às artes, estabelece ainda o Plano de Ação do Governo, os seguintes valores:

"I. Respeito à ética humanística, à liberdade de criação e de pesquisa e às formas de manifestação do saber popular;

II. Reconhecimento de que ao Estado cabe atuar no setor cultural, como elemento de promoção, incentivo, coordenação e apoio às atividades e iniciativas culturais de reconhecido mérito.

III. Sentimento de que sejam atendidos os anseios de uma sociedade pluralista e democrática, cujos valores histórico-culturais e formação étnica devem estar protegidos de preconceitos e coações;

IV. Constatação de que, como acentuado pela Política Nacional de Cultura, o desenvolvimento brasileiro não poderá ser apenas econômico; será sobretudo social e, em seu contexto, deverá ganhar lugar de destaque a Cultura".

Quanto à Habitação, o objetivo do atual Governo carolinense, conforme o Plano estabelece, é: "ofertar às famílias cujos rendimentos se situem ao patamar máximo de cinco salários mínimos, residentes no meio urbano ou rural, maior possibilidade de acesso ao direito de habitação".

No setor de Saúde e Saneamento, entende o Plano de Ação do Governo que será encontrada a solução de seus problemas numa ação conjunta com outras, as quais estão intimamente relacionadas, prevendo uma política de integração, tanto dos órgãos vinculados ao sistema fo. mal da unidade diretamente responsável pelo problema, como de organizações públicas e privadas, atuando em diferentes setores, como no setor de educação, desenvolvimento regional, meio-ambiente e saneamento básico.

Nesse sentido o Plano prevê atuação nas seguintes áreas e com os seguintes objetivos:

"I. Com relação ao meio:

- saneamento básico comunitário e escolar;
- controle da qualidade de alimentos.

II. Com relação às pessoas:

- proteção à maternidade e à infância, inclusive com assistência nutricional;
- controle das doenças transmissíveis.

III. Com relação a outras áreas:

- programas especiais;
- saúde mental;
- controle da tuberculose;
- controle da hanseníases;
- controle de câncer cérvico-uterino;
- odontologia sanitária;
- assistência hospitalar;
- ações complementares - no contexto do campo epidemiológico;
- recursos humanos".

Cumprе ressaltar, ainda, que ao lado de todo este aparato desenvolvimentista nos setores da Saúde e Saneamento, o Governo estimula a participação da comunidade no equacionamento e solução destes problemas, tarefa atinente a toda a sociedade, abrangendo o âmbito da família, das empresas e no seio da coletividade em geral.

No setor da Segurança, encontra-se a finalidade de toda a Política Governamental, por própria acepção do Governo, quando prevê o Planejamento Antropocêntrico - o homem como meta e como fim, assegurando-lhe apoio e garantia em seu meio social, incluindo o que se refere a sua integridade física

sica e patrimonial.

A Assistência aos indivíduos, no sentido da sua promoção social e humana, assim está prevista pelo Plano de Ação: O desenvolvimento comunitário será o alvo dessas ações, que obedecerão às seguintes linhas de atuação:

"I. Formação de comissões ou grupos comunitários, instrumentos fundamentais do desenvolvimento comunitário, pois através deles é canalizada a indispensável participação da população no processo de fortalecimento da comunidade e do cres-cimento da vida cívica.

II. Institucionalização de programas que visem à solução dos problemas das comunidades, harmonizadas, a nível local, em sistema orgânico, de modo a evitar, por integração dos procedimentos das entidades públicas e privadas, o paralelismo e a dispersão dos recursos disponíveis.

III. Compatibilização dos objetivos comunitários aos objetivos governamentais, de forma que os interesses e as aspirações das comunidades estejam refletidos no processo de planejamento governamental, ao mesmo tempo que os objetivos se reflitam na ação local".

B) Ação do Governo no Campo Econômico

Esta ação do Governo é da maior significação e importância, pois através dela, será materializada a relação política e psicossocial do homem catarinense, expressão maior do bem-estar social. Aqui se está diante da tentativa de a-proximar o Psicossocial do Econômico, diretriz básica da atuação do Governo. As ações setoriais desse Campos, são as seguintes: Agricultura; Indústria e Comércio; Energia e Recur-

tos Naturais; e Transporte.

Quanto à Agricultura, tendo em vista sua importância e magnitude, pode-se afirmar que está sendo tratada preferencialmente, pois, a estratégia governamental prevê uma mudança estrutural para o crescimento do mercado interno, a elevação dos níveis de renda das populações carentes, a redução das disparidades de renda pessoal e regional e a manutenção de combate à inflação.

Assim sendo, a Ação Governamental tem estabelecido procedimentos que buscam traduzir os interesses e as aspirações do homem do campo, tais como: estímulos à produção de alimentos; programas para a melhoria do nível de vida dos produtores, bem como dos trabalhadores rurais.

Por outro lado, no que tange à formulação das diretrizes básicas para as ações, no setor agrícola, tem o Governo mantido duas grandes linhas estratégicas: Valorização dos produtos rurais de baixa renda e Estímulo à produção e ao abastecimento.

O Plano de Ação previu, ainda, no setor agrícola, a criação de um programa voltado para a infra-estrutura agrícola. Dessa forma, foi criado o Programa de Implantação de Infra-Estrutura Agrícola - PROINFA. Este programa tem expandido e melhorado o sistema de estradas vicinais e subvicinais, expandindo a eletrificação rural, bem como a organização e implantação da rede de armazenagem.

Um outro programa está dentro do Plano: O Programa Especial de Apoio à Capitalização de Empresas - PROCAPE - com o objetivo de subsidiar as cooperativas de produtores rurais,

total ou parcialmente, dos encargos financeiros oriundos de financiamentos destinados a:

"1. Construção ou ampliação de silos, armazéns e câmaras frigoríficas a serem empregados na estocagem de produtos agropecuários;

2. Equipamentos e instalações destinados à coleta, recepção, classificação, beneficiamento, embalagem e industrialização de produtos agropecuários;

3. Equipamentos e instalações destinados à produção de insumos agrícolas".

No que diz respeito ao particular, o Governo prevê o seu incentivo, no Plano Nacional de Alcool, utilizando como matéria-prima tanto a mandioca como a cana-de-açúcar.

No setor da Indústria e Comércio, cabe salientar que o Estado de Santa Catarina é a sétima arrecadação tributária do país, possuindo dez mil estabelecimentos industriais e dezenove mil estabelecimentos comerciais, dos quais a grande maioria de pequeno e médio porte, empregando aproximadamente, um quarto da população economicamente ativa e gerando quarenta e seis por cento do produto estadual. Assim, traduzindo a política operativa do Governo, o Plano estabeleceu a seguinte estratégia:

"I. Concessão de estímulos à pequena e à média empresa;

II. Concessão de estímulos especiais à agroindústria;

III. Concessão de estímulos às indústrias de alta densidade de mão-de-obra;

- IV. Empréstimo de apoio e concessão de estímulos especiais às indústrias básicas;
- V. Integração industrial;
- VI. Conscientização da atividade comercial;
- VII. Elevação dos níveis de produtividade da indústria e do comércio;
- VIII. Exploração máxima do potencial turístico de Santa Catarina;
- IX. Concessão de estímulos especiais às atividades industriais".

Para atingir estas metas o governo tendo propiciado apoio financeiro através do Sistema Financeiro Estadual, coordenado pela Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina - CODESC - e por outros órgãos de fomento, especialmente o Programa Especial de Apoio à Capitalização de Empresas - PROCAPE.

O Governo está dando, também, atenção especial à faseificação do carvão mineral e à Siderúrgica Sul Catarinense S.A. - SIDERSUL.

Por último, quanto ao setor Transporte, pode-se afirmar que o Governo tem procurado propiciar a integração dos diversos sistemas de transportes e criado alternativas econômicas visando reduzir os níveis de consumo de combustíveis.

C) Ação do Governo no Campo de Organização Administrativa e do Planejamento

A ação do atual governo, no que se refere à organi-

zação administrativa, tem sido norteada pelos princípios de planejamento; execução; controle; coordenação; delegação e descentralização.

No Campo do Planejamento Governamental, destacam-se as preocupações com o Desenvolvimento Regional e com o Meio Ambiente. Ressalta-se, também, a busca da institucionalização do planejamento governamental, haja vista a criação de um Gabinete de Planejamento com status de Secretaria de Estado.

A preocupação com o Desenvolvimento Regional tem levado o atual governo a adotar medidas necessárias para a consolidação do processo de urbanização no Estado, de forma a aproveitar as vantagens da aglomeração urbana e eliminar suas desvantagens. Para tanto, visando a atingir a melhoria da infra-estrutura urbana e o desenvolvimento de uma assistência técnica aos municípios, foi criado o Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano. Da preocupação com o Meio Ambiente, entendido como "o conjunto das condições e influências externas da natureza biológica, física e química, que afetam a existência do homem e dos outros seres vivos e de cuja integridade depende a continuidade da vida", surgiram diversos objetivos, tais como:

- compatibilização do desenvolvimento (uso dos recursos naturais) com a preservação da qualidade do meio-ambiente e do equilíbrio ecológico;

- preservação de áreas de interesse ecológico e constituição de reservas para o lazer, caça e pesca;

- formação de uma consciência coletiva afirmativa da necessidade de proteção e da melhoria do equilíbrio ecológico.

gico e da qualidade ambiental;

- desenvolvimento de pesquisas e produção tecnológica orientados para o uso racional de recursos ambientais, como pressuposto da manutenção do equilíbrio ecológico.

Com base no Plano de Ação para 1979-1983, e com o objetivo de expandir e impulsionar o processo de desenvolvimento em Santa Catarina, surge a figura do Secretário de Planejamento, com órgão próprio, ou seja, o Gabinete de Planejamento. Neste momento o tão almejado Planejamento passa a ter o seu órgão formal, com poderes e estímulos depositados, anteriormente na pessoa do Sr. Vice-Governador do Estado, e atualmente na pessoa do Sr. Secretário de Estado. Essa mudança se fazia necessária devido à vital importância de se realizar um desenvolvimento planejado, já sentido no Governo anterior do Sr. Antonio Carlos Konder Reis. E através de uma coleta de dados e documentos das experiências anteriormente vividas, surgiu, então, o Gabinete de Planejamento, de acordo com a Lei nº 5.516, de 28 de fevereiro de 1979.

Este órgão vem contribuindo, decididamente, para o processo de institucionalização do planejamento governamental catarinense. Não apenas pela sua formalização, mas, principalmente, porque tem articulado e coordenado a execução do Plano de Governo, junto a todos os órgãos que integram a estrutura do governo Jorge Konder Bornhausen.

A seguir, será examinado, sob o ângulo das variáveis do modelo teórico do Institution Building, as diversas fases ou etapas do Planejamento Governamental em Santa Catarina.

4.

ANÁLISE INSTITUCIONAL DO PLANEJA-
MENTO GOVERNAMENTAL CATARINENSE

Discutindo o significado de Institucionalização, em seu sentido amplo e apresentando um modelo operacional de análise desse processo, buscar-se-á, neste tópicó, cotejar aqueles elementos com as diferentes fases da história do Planejamento Governamental de Santa Catarina. Assim, será analisada cada fase em função das diferentes variáveis do modelo, objetivando verificar até que ponto o planejamento governamental catarinense vem-se institucionalizando.

4.1 - A FASE DO PLANEJAMENTO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS - POE

A fase do POE estendeu-se de 1955 a 1961. Foi elaborado no governo de Irineu Bornhausen (1950-1955), mas cumprido no período governamental imediatamente seguinte.

O Governador Irineu Bornhausen conseguiu fazer o seu sucessor na pessoa de Jorge Lacerda, por intermédio da coligação partidária formada pela UDN, PRP e PDC.

No meio do período o Governador Jorge Lacerda foi vitimado por desastre aviatório, assumindo a chefia do Poder Executivo o Vice-Governador Heriberto Hülse, também oriundo da coligação partidária liderada pela UDN.

Quanto às Variáveis Institucionais (*) do modelo de Institution Building, o POE apresenta as seguintes características:

(*) Verificar o conceito das Variáveis Institucionais, segundo Milton J. Esman, na pág. 9.

a) Liderança - Conduzido por Irineu Bornhausen, a variável liderança se classifica no que Esman denomina de I-niciadores. Isto pode ser comprovado pela elaboração e encaminhamento do POE à Assembléia Legislativa em março de 1955. Embora 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 tentativa no Estado de vinculação de recursos a um programa pluri-anual de investimentos em obras pré-definidas. Antes dele as administrações se apoiavam nos orçamentos tradicionais, caracterizados pela subordinação das receitas aos diversos órgãos administrativos e não em um programa de aplicações setoriais.

b) Doutrina - Esta variável pode ser percebida no POE, na medida em que o governo procedeu a Centralização dos controles financeiros e de coordenação de partes componentes representativas da economia do Estado e de participação acionária de caráter majoritário nos empreendimentos definidos pelo plano.

c) Programa: O plano, previsto para ser decenal, restringiu-se a apenas um período de governo. Buscava a efetivação de um programa decenal de construção de obras e aquisição de equipamentos, abrangendo os setores rodoviário, agrícola, educacional, assistência social e viação e obras públicas. Convém salientar que os recursos necessários para a implementação desses programas eram oriundos do aumento de 20% na arrecadação do Imposto de Vendas e Consignações - IVC - pelo prazo de 10 anos.

d) Recursos: 1. Financeiros - fundamentalmente de valores obtidos pelo aumento do IVC; 2. Humanos - o quadro de pessoal do Estado; 3. Informativos - relatórios apresentados pelos Secretários de Educação, Saúde, Assistência Social, Viação e Obras Públicas e da Agricultura.

e) Estrutura Interna - Pela apreciação dos documentos referentes à época e dos contatos realizados, pode-se depreender que a estrutura efetivou-se por um processo de "tentativa e erro", confirmando, a falta de um equipe técnica especializada de trabalho. Assim, a variável - estrutura pode ser identificada pela criação de uma comissão chamada Comissão Executora, mas cuja função era essencialmente deliberativa. Nesse aspecto, também é válido ressaltar que a montagem de uma comissão de cunho deliberativo, com 22 membros, deve ter criado alguns problemas quanto à consecução do processo decisório. Isto, inclusive, leva à conformação de uma nova tentativa estrutural, por esta razão, a comissão que era conduzida por um Secretário chegou à conclusão de que para uma maior visão do todo, para se reduzir a divergência entre os membros e para se aumentar a importância do programa, era necessário fosse ela legitimada através da elevação do Secretário da Comissão ao nível de hierarquia de Secretário de Estado.

No que se refere às Variáveis de Ligação (*), o Plano de Obras e Equipamentos pode ser assim caracterizado:

(*) Verificar o conceito das Variáveis de Ligação, segundo Milton J. Esman, na pág. 9

a) Ligações de Suporte - Assentava-se na estrutura político-partidária, destacando-se o apoio da União Democrática Nacional - UDN.

b) Ligações Funcionais - O cerne de seu suporte funcional era definido por duas bases operacionais: as sociedades de economia mista e os empresários do setor de obras e construção civil.

c) Ligações Normativas - Nesse aspecto, dadas as características do POE como primeira tentativa de elaboração de um plano global, suas ligações normativas eram notadamente fixadas pelos limites das normas e valores políticos (influência partidária) e das normas de valores de controle financeiro e supervisão orçamentária (fixadas pelo Tribunal de Contas).

d) Ligações Difusas - Estas eram representadas por coligações político-partidárias de caráter tático e o apoio contingencial de segmentos da sociedade rural e operária.

Finalizando a Análise Institucional do POE, convém ainda salientar que este é definido como, apenas, um esquema parcial de investimentos públicos, com limitações em termos de planejamento. Por outro lado, a sua estrutura organizacional era limitada a uma simples comissão com caráter de staff, o que pode ter concorrido para a ocorrência de disfunções na sua execução.

Fica marcante também no seu processo de desenvolvimento, a vulnerabilidade às mudanças ocorridas nas suas ligações de suporte. Nesse sentido, convém esclarecer que o POE

foi iniciado por um Governo (Irineu Bornhausen) e a tentativa de sua execução - noutra período governamental - por dois outros Governadores (Jorge Lacerda e Heriberto Hülse); além disso as suas ligações normativas careciam de uma perspectiva que fosse além do âmbito local; em outras palavras, Santa Catarina refletia a carência das diretrizes de um órgão central de planejamento nacional. Isto posto, no que tange às fases de processo de institucionalização, este período pode ser caracterizado como sendo um estágio pré-organizacional, onde o agrupamento de pessoas aumenta a sua sensibilidade para com determinados problemas, porém a fixação de metas e objetivos está normalmente envolta num processo de miopia com relação ao todo. Além disso, há grande vulnerabilidade do processo a qualquer mutação nas ligações de suporte, e as ligações normativas não abrangem aspectos macro-sociatários.

4.2 - A FASE DO PLAMEG I

A fase do PLAMEG I é compreendida pelo período governamental iniciado em 1961 e findado em 1966.

O Governador Celso Ramos defrontou-se eleitoralmente contra Irineu Bornhausen e saiu-se vitorioso com o apoio da Aliança Social-Trabalhista, a qual era constituída pelo PSD, PTB e PRP.

Na segunda metade deste período governamental, ocorreu a Revolução de Março de 1964, a qual representou uma mudança radical nas diretrizes do Governo Federal.

Neste período, no que tange às Variáveis Institucionais (*) do Institution Building, pode-se constatar o que segue:

a) Liderança - Nota-se nesta fase a tentativa de montagem de uma equipe com bastantes conhecimentos econômicos-jurídicos-sociais, sob a liderança do Governador Celso Ramos e a supervisão intelectual do Professor Alcides Abreu, na qual destacavam-se entre outros, Fernando Marcondes de Mattos, Vitos Fernando Sasse e Wilmar Dallanhol.

b) Doutrina - Este plano não se fixou em qualquer modelo rígido de planejamento. Através de um processo capilar de informações, procurou posicionar a sociedade catarinense frente ao processo de desenvolvimento sócio-econômico brasileiro.

c) Programa - Nesse sentido, incluía uma preocupação prioritária centrada no homem, no meio e na expansão econômica. Na busca destas prioridades optou por programas setoriais, criando uma série de Fundos que alocassem recursos para os programas setoriais, tais como: Fundo Estadual de Educação, Fundo de Aparelhamento da Justiça e Segurança Pública, Fundo de Saúde Pública, Fundo de Obras e Equipamentos, Fundo de Desenvolvimento Agropecuário e Industrial.

d) Recursos: 1. Financeiros - de base fiscal e de programas federais. A entrada e a aplicação de recursos foram bastante dinamizadas, principalmente na consecução dos processos de expansão industrial e agrícola pela criação do

(*) Verificar o conceito das Variáveis Institucionais, segundo Milton J. Esman, na pág. 9.

Banco de Desenvolvimento do Estado, posteriormente transformado em Bando do Estado de Santa Catarina - BESC; 2. Humanos - contou com o quadro de pessoal da Administração Pública; 3. Informativos - é característica básica desse período a preocupação com o diagnóstico, aliás acentuada por Mattos (1973) como o aspecto mais importante da atuação governamental deste período. São exemplos disto, a realização do seminário sócio econômico realizado pela Federação das Indústrias de Santa Catarina e a preocupação com a capacidade da população arcar com o ônus dos investimentos.

e) Estrutura Interna - O PLAMEG I é responsável pela criação e implantação do primeiro Gabinete de Planejamento em Santa Catarina, através da Lei nº 2.772, de 21 de julho de 1961, cuja estrutura se compõem de um Secretário Executivo e um órgão de supervisão denominado Conselho de Desenvolvimento com a função de conciliar os interesses dos representantes do Governo, das classes produtoras e trabalhadoras. O Conselho era presidido pelo Governador do Estado (com voto de minerva), envolvendo 26 membros. Como órgão intermediário entre o planejamento e a execução financeira existia o Banco de Desenvolvimento do Estado.

No que tange às Variáveis de Ligação (*) o PLAMEG I pode ser assim visualizado:

a) Ligações de Suporte - Centrava-se no apoio da coligação político-partidária e nas classes produtoras e trabalhadoras do Estado (Conselho de Desenvolvimento).

(*) Verificar o conceito das Variáveis de Ligação, segundo Milton J. Esman, na pág. 9.

b) Ligações Funcionais - Órgãos do Governo Federal e segmentos atuantes da economia catarinense.

c) Ligações Normativas - Muito menos com caráter de controle operacional apriorístico (Tribunal de Contas) e mais com valores e normas de caráter político-partidário ao nível local e de caráter filosófico ao nível nacional.

d) Ligações Difusas - Neste período verifica-se uma maior permeabilização às influências macro-conjunturais notadamente com organismos da política e da administração federal.

Numa síntese analítica, este período demonstra três preocupações importantes para a compreensão da institucionalização do planejamento em Santa Catarina. Em primeiro lugar, aumentou a busca de sensibilidade, principalmente com expansão das ligações a diversos níveis. A segunda preocupação diz respeito ao caráter organizativo que distinguia execução de deliberação com aumento do índice de especialização. Por último, refletiu a busca de uma equipe com tendências técnico políticas.

4.3 - A FASE DO PLAMEG II

A fase do PLAMEG II, corresponde ao período governamental compreendido entre 1966 e 1970. O Governador Ivo Silveira saiu-se vitorioso nas urnas eleitorais com o apoio da Aliança Social-Trabalhista constituída pelo PSD, PTB, PRP e PSP.

Em 1966 ocorreu a extinção dos chamados "antigos par

tidos", surgindo então, a Aliança Renovadora Nacional - ARENA, constituída basicamente de políticos egressos do PSD e da UDN. A partir daí a ARENA passou a emprestar suporte político ao governo do Estado.

Continuando a mesma linha analítica, tem-se como referência, as seguintes Variáveis Institucionais:^(*)

a) Liderança - Nesta variável, observou-se a preocupação do Governador Ivo Silveira na manutenção de uma equipe semelhante à do plano anterior. Por exemplo, ambos os grupos possuíam reconhecida atividade acadêmica. Destaca-se a participação de Hoyedo Gouvea Lins, Osvaldo Ferreira de Melo, Ari Kardec de Melo e Annes Gualberto.

b) Doutrina - Procurava manter a continuidade administrativa iniciada no período governamental anterior, ampliando o raio de ação, tanto no sentido vertical como no horizontal do planejamento catarinense.

c) Programa - Nesse sentido, surge uma característica inovadora para a época. A Lei 3.791, de 30 de novembro de 1965, dispunha que todos os programas deveriam estar enquadrados nas regras técnicas, operacionais e normativas do Orçamento-Programa. Assim, tendo por base o modelo do Orçamento-Programa, o PLAMEG II concentrava-se em quatro grandes áreas:

- melhoria dos meios administrativos pela adequação da ação pública à sistemática da administração programada;

- valorização de recursos humanos pela difusão cul-

(*) Verificar o conceito das Variáveis Institucionais, segundo Milton J. Esman, na pág. 9

tural, pesquisa e ensino em todos os graus e ramos;

- expansão econômica, principalmente pela dinamização do setor primário da economia, sem descuidar de estímulos para o desenvolvimento industrial do Estado;

- execução de obras, serviços e empreendimentos voltados para o desenvolvimento harmônico da infra-estrutura social.

d) Recursos: 1. Financeiros - fundamentalmente provinha de recursos tributários e repasses oriundos do Governo Federal. Neste aspecto, destaca-se o uso de parte do ICM destinada ao Fundo de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina - FUNDESC - ponto alto da administração estadual neste período; 2. Humanos - quadro de pessoal da administração pública e participação de elementos com visão técnica mais especializada; 3. Informacionais - teve por base as experiências anteriores, o acompanhamento histórico e a estrutura institucional do PLAMEG I.

e) Estrutura Interna - O fundamento foi criado pela Lei nº 2.772/61, todavia, alguns acessórios organizacionais foram ativados, dentre eles merece destaque a atuação da Junta de Controle posta em ação no sentido de dar uma maior rapidez no exame de contas gerados pelo PLAMEG II.

Quanto às Variáveis de Ligação,^(*) o PLAMEG II caracteriza-se da seguinte forma:

(*) Verificar o conceito das Variáveis de Ligação, segundo Milton J. Esman, na pág. 9

a) Ligações de Suporte - Centrou-se na estrutura político-partidária, principalmente nas agremiações que vieram constituir o novo partido de apoio governamental (ARENA) e no órgão central de planejamento governamental do Governo da União, além da cooperação das classes empresariais.

b) Ligações Funcionais - Destacam-se na busca de energia para consecução de seus objetivos junto ao estamento burocrático, além de tentar criar uma força homeostática nos possíveis recursos humanos a serem gerados pela Universidade para o Desenvolvimento de Santa Catarina - UDESC.

c) Ligações Normativas - Esse período foi bastante influenciado por modificações de caráter institucional a nível nacional. Assim é, que influencia diretamente no processo de planejamento catarinense todo um acervo de Leis e Decretos (D.L. 200/67 e D.L.900/69) emanados do Poder Central, que propiciam uma nova ordem político-partidária e diretrizes de um recém-criado Ministério Extraordinário de Planejamento.

d) Ligações Difusas - Ocorreu, neste período, grande permeabilização às influências do quadro conjuntural da época, imediatamente após a revolução de 1964.

O chamado período PLAMEG (I e II) apresenta uma característica marcante, que é a do preenchimento dos espaços existentes após as experiências de um programa após outro. Em outras palavras, representou um período tanto no lado operacional, quanto no administrativo de gradativamente preencher lacunas. Como exemplo, pode-se citar o seguinte: - O POE enfatizou uma ligação normativa direta com o Tribunal de Contas.

O PLAMEG I, na busca de maior flexibilidade, procura desvincular-se obrigatoriamente desta ligação, procurando jogá-la para uma posição pós-execução. O PLAMEG II, funcionando como um meio termo entre as duas posições, adotou a Junta de Controle.

Por outro lado, o período é marcado pela busca de um formato administrativo que conseguisse agilizar harmônica e consentaneamente as funções de deliberar, planejar e executar.

No entanto, diante dos dados levantados ficou patente que as funções típicas de um staff, tais como, planejamento e programação foram sobrepujadas por maior ênfase na função de execução.

Refletindo as injunções do período, principalmente no PLAMEG II, inicia-se uma tentativa de equilibrar as influências políticas pela busca de apoio numa possível tecnoestrutura existente, todavia, fica também claro que a carência de uma tecnoestrutura já formada deu causa do não atingimento de algumas das metas dos dois planos.

Numa análise mais aprofundada das variáveis de IB, apresentadas neste período, notadamente os seus aspectos de estrutura, seus aspectos de liderança, seus aspectos de ligações de suporte, seus aspectos de ligações normativas, pode-se inferir que todo esse período equivaleria a um esforço de condução do planejamento governamental de Santa Catarina, de um estágio pré-organizacional para um estágio organizacional, pois ali se nota a geração de normas mais claras de definição de objetivos centrais para a organização em termos de amplitu

de e objetividade. A adoção do Orçamento-Programa pode ser vista como sendo um processo de micro-alocação racional de recursos.

4.4 - A FASE DO PROJETO CATARINENSE DE DESENVOLVIMENTO

A fase do Projeto Catarinense de Desenvolvimento foi conduzida pelo Governador Colombo Machado Salles - eleito pela ARENA - durante o período de 1970 a 1975 e representou o ápice da influência da tecnocracia, tanto a nível federal como a nível dos estados.

Quanto às Variáveis Institucionais (*) do modelo de Institution Building, esse período apresentou os seguintes aspectos:

a) Liderança - No que se refere a esta variável, verifica-se que foi assumida peremptoriamente pelo Governador Colombo Machado Salles com participação direta no Plano elaborado pelo Professor Alcides Abreu, coadjuvado por Glauco Olinger e Sérgio Uchoa de Rezende. A tônica da liderança segue o que Cornélio (**) chama de comportamento racional-compreensivo, entendendo-se como a busca de soluções programáticas baseadas na elaboração exaustiva de alternativas globalizantes.

b) Doutrina - O Plano procurou subdividir o objeto do planejamento em três partes: visão estadual, visão regio-

(*) Verificar o conceito das Variáveis Institucionais, segundo Milton J. Esman, na pág. 9.

(**) Ver, CORNÉLIO, Antonio Fernando - Planejamento Hoje. Uma opção contextual em debate. RAP., FGV, 1977.

nal e visão municipal, envolvidas num processo de consulta e de pesquisa com raízes profundas na unidade micro-regional. Explorou ao máximo os recursos e a capacidade de endividamento do Tesouro Estadual.

c) Programa - Buscou-se uma definição de prioridades estabelecidas por diagnósticos e estudos derivados dos líderes das 13 micro-regiões catarinenses. Os 12 programas, que deduzidos em projetos e sub-projetos focalizavam a integração estadual e a modernização administrativa, eram os seguintes: Modernização Administrativa; Integração Estadual; Desenvolvimento Micro-Regional; Saneamento; Desenvolvimento e Modernização Industrial; Telecomunicações; Energia; Transportes; Recursos Humanos e Tecnologia; Agricultura; Saúde Pública; Segurança e Informações; Atividades Culturais e Edificações.

d) Recursos: 1. Financeiros - tiveram origem em 30% do tesouro do Estado e 70% de fontes externas ao Tesouro, como, empréstimos e financiamentos internos e externos e transferências da União (Convênio e Subsídios); 2. Humanos - sustentação no corpo da administração pública com base numa tecnocracia emergente; 3. Informacionais - estudos e diagnósticos das micro-regiões e o Programa de Ação do Governo Federal.

e) Estrutura Interna - O Plano estabeleceu um Grupo permanente de Captação e Cooperação Técnica-Financeira, visando a adequar as novas necessidades estruturais à realidade catarinense.

Quanto às Variáveis de Ligação,^(*) a análise do Plano mostra o que segue:

a) Ligações de Suporte - Contou com o apoio de lideranças micro-regionais e segmentos da tecnoburocracia federal.

b) Ligações Funcionais - Efetivou-se através da administração das micro-regiões e segmentos do empresariado estadual.

c) Ligações Normativas - Baseavam-se no Programa de Ação do Governo Federal, assim como diretrizes do órgão central de planejamento.

d) Ligações Difusas - Apresentavam significativa permeabilização às influências do escopo tecnocrático nacional e uma quase impermeabilização ao quadro político estadual.

O Projeto Catarinense de Desenvolvimento é uma fase interessante na busca de afirmação do processo de planejamento governamental em Santa Catarina, pois traz no seu cerne um paradoxo: é uma progressão ao nível de prognóstico e uma regressão do seu processo de aceitação no contexto em que ele deveria estar embutido.

O aspecto principal do plano é a sua tentativa de aumentar a capilaridade do sistema de planejamento, ou seja, dar um passo além do que tinha sido feito pela equipe do PLAMEG; todavia, ao se criar um fútil através da instalação de lideranças representativas de micro-regiões, ele desprezou,

(*) Verificar o conceito das Variáveis de Ligação, segundo Milton J. Esman, na pág. 9

talvez, uma das variáveis mais importantes no aumento da capilaridade do planejamento governamental em Santa Catarina : o poder político das comunidades e suas lideranças distritais.

Esse aspecto, reforçado pela permeabilização dos a pelos do aumento de importância da tecnocracia, veio enrijecer todo o aparato voltado para o planejamento, fazendo com que o mesmo quase que regredisse da fase organizacional para a fase pré-organizacional.

4.5 - A FASE DO PLANO DE GOVERNO

A fase do Plano de Governo estendeu-se durante o período governamental compreendido entre 1975 e 1979.

O Governador Antonio Carlos Konder Reis contou com o suporte político da ARENA e procurou consolidar as bases partidárias em todos os 197 municípios catarinenses.

O Plano realizado durante esse período governamental oferece as seguintes características, quanto às Variáveis Institucionais: (*)

a) Liderança - O Plano envolveu um grupo de quatro pessoas com elevado conhecimento técnico aliado a uma profunda experiência política, além de acentuada conceptualização humanística. Também é expressiva a formação sócio-jurídica como uma característica do grupo. Era constituído pelo Governador Antonio Carlos Konder Reis, Jorge Konder Bornhausen, Mar

(*) Verificar o conceito das Variáveis Institucionais, segundo Milton J. Esman, na pág. 9.

cos Henrique Buechler e Salomão Antonio Ribas Júnior.

b) Doutrina - O Plano buscava aumento da participação do povo no processo decisório. Almejava justiça social e integração Governo/Povo, conforme atesta o lema do próprio Governo: "Governar é Encurtar Distâncias".

c) Programa - O Plano de governo apresentava dois programas básicos: Programa Econômico e Programa Social.

O programa econômico visava: à implantação do Sistema de Transporte e Comunicação; à Verificação das Políticas de Crédito e Financeira na área do estado; 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; Formação e Aprimoramento de Mão-de-Obra; Programa de Pesquisa, Extensão e Assistência Técnica Rurais; Programa de Distribuição de Energia Elétrica.

O programa social 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 a velhice desamparada; à modernização penitenciária.

d) Recursos: 1. Financeiros - Crédito externo de duzentos milhões de dólares, transferências da União, Convênios e Subsídios, além da receita tributária estadual; 2. Humanos - Uma tentativa de mesclar o conhecimento técnico com a experiência política; 3. Informativos - Levantamentos capilares da realidade catarinense com a presença marcante das aspira

ções comunitárias.

e) Estrutura Interna - O Plano previa a simplificação da estrutura administrativa, racionalização das informações, criação junto ao Vice-Governador do Gabinete de Planejamento, institucionalização do Secretariado sob forma colegiada de decisões, criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) e do Conselho de Desenvolvimento Social (CDS).

Quanto às Variáveis de Ligação,^(*) o Plano de Governo apresenta as seguintes características:

a) Ligações de Suporte - O Plano tinha como base as lideranças municipais e comunitárias, além da estrutura partidária da Aliança Renovadora Nacional - ARENA.

b) Ligações Funcionais - Apresentavam-se na Administração Municipal, nos conselhos comunitários e nos segmentos atuantes do empresariado estadual, além das lideranças regionais.

c) Ligações Normativas - O Plano norteava-se no conteúdo programático do Governo Federal e princípios político-partidário.

d) Ligações Difusas - Quanto a esta variável, percebia-se a permeabilização seletiva das influências do escopo tecnocrático nacional, assim como, sensibilidade na busca dos anseios e interesses das lideranças municipais e comunitárias.

(*) Verificar o conceito das Variáveis de Ligação, segundo Milton J. Esman, na pág. 9.

A fase do Plano de Governo representa um período de esforço bastante sério e concentrado na busca do retorno do planejamento ao que anteriormente chamou-se de fase organizacional.

As suas diretrizes, tanto no campo das variáveis de ligação, quanto no das variáveis institucionais, procuravam cobrir os vazios estratégicos deixados pelo governo anterior: o esforço político e uma ação tecnocrática racional, econômica e objetiva.

Os dois melhores exemplos são, respectivamente, a busca do apoio nas bases políticas e a chamada estratégia de compactação administrativa.

Em resumo, entende-se que esta fase lançou as bases institucionais visando à eficácia do planejamento governamental. E o melhor exemplo disso, foi a solução ímpar no país, de coadunação do processo político com o processo tecnocrático, através da criação do Gabinete de Planejamento junto ao Vice-Governador do Estado.

4.6 - A FASE DO PLANO DE AÇÃO

A fase do Plano de Ação representa o período do governo atual que iniciou-se em 1979 e terminará em 1983.

Jorge Konder Bornhausen foi eleito pela ARENA e durante seu governo, coube-lhe a responsabilidade de fundar e consolidar a viabilidade política do novo partido de sustentação governamental, o Partido Democrático Social - PDS.

Embora o Plano de Ação (1979-1983) ainda não se es

gotasse, pode-se dele inferir que o planejamento até agora realizado oferece as seguintes características, quanto às variáveis do Institution Building.

No que se refere às Variáveis Institucionais (*), verifica-se o seguinte:

a) Liderança - O cerne da liderança fundamenta-se num grupo de pessoas que além de possuírem capacitação técnico-empresarial, possuem uma alta sensibilidade política. A formação sócio-jurídica também é uma característica a ser registrada.

b) Doutrina - Fundamentalmente representa um esquema de continuidade da doutrina do Governo anterior, no tocante à participação extremamente capilar e à performance administrativa.

c) Programa - Esta variável pode ser observada através dos seguintes aspectos: Educação ("prioridade das prioridades") - absoluta integração entre Comunidade e Escola; aperfeiçoamento dos programas de assistência ao escolar; valorização profissional do professor; respeito à ética humanística, à liberdade de criação e pesquisa e às formas de manifestação do saber popular; habitação; saúde e saneamento (quanto ao meio: quanto às pessoas e quanto às outras áreas); segurança; agricultura; indústria e comércio; energia e recursos naturais; programa de administração organizada.

d) Recursos: 1. Financeiros - aportes do governo

(*) Verificar o conceito das Variáveis Institucionais, segundo Milton J. Esman, na pág. 9.

federal e arrecadação tributária estadual; 2. Humanos - sustentado no Corpo da Administração Pública com base tecno-política-empresarial; 3. Informativos - uso do diagnóstico através de consultas públicas e às classes representativas da comunidade catarinense.

e) Estrutura Interna - Com base no Plano de Ação 1979/1983 e com o objetivo de impulsionar o processo de desenvolvimento, surge a figura do Secretário de Planejamento com órgão próprio, ou seja, o Gabinete de Planejamento. Neste momento origina-se um passo importante para a institucionalização do planejamento governamental em Santa Catarina.

Quanto às Variáveis de Ligação,^(*) o Plano de Ação oferece os seguintes aspectos:

a) Ligações de Suporte - Liderança política, empresariais e comunitárias. Suporte no novo PDS - Partido Democrático Social.

b) Ligações Funcionais - Administração Municipal, líderes regionais e segmentos do empresariado estadual.

c) Ligações Normativas - Diretrizes do bloco econômico dos ministérios, com ênfase no Ministério do Planejamento.

d) Ligações Difusas - Permeabilidade ao apoio do estado burocrático federal, assim como às diretrizes político-partidárias a nível estadual e federal.

(*) Verificar o conceito das Variáveis de Ligação, segundo Milton J. Esman, na pág. 9.

O atual período de governo representa um passo objetivo na consolidação do esforço institucional para a implantação do planejamento governamental de Santa Catarina.

A estratégia utilizada para tal, além da realização de um refinamento de diagnósticos e estudos, voltados para melhor compreensão da realidade catarinense, também se fundamenta na consolidação de uma estrutura especializada para tal função.

Nesse sentido, vale ressaltar que não é simplesmente uma reforma administrativa alienada de princípios modernizantes de estruturas organizacionais: a busca da simbiose do técnico com o político demonstra a efetivação de uma estrutura administrativa com ênfase na função sensibilidade.

5.

CONCLUSÃO E PROPOSIÇÕES

5.1 - CONCLUSÃO

À guisa de conclusão apresentar-se-á um quadro vertical-horizontal da evolução do Planejamento Governamental em Santa Catarina, cujo conteúdo analítico será a seguir apresentado. (*)

Liderança

Ao longo das diversas fases do Planejamento Governamental em Santa Catarina pode-se observar pelo exame do Quadro de Análise a existência de três etapas: a primeira reflete a utilização de pessoas que possuíssem condições de alimentar a máquina governamental com novos empreendimentos planejados e programados. Chama-se a fase dos "iniciadores"; a segunda, é a etapa em que o planejamento governamental passa a exigir uma liderança preocupada com aspectos técnicos-científicos, ocorrendo o ápice no Plano Catarinense de Desenvolvimento, quando o fator político é relegado a um segundo plano; a terceira etapa é caracterizada por uma tentativa de cobrir o vazio deixado pela etapa anterior, ou seja, capacitação política e de contrabalançar a formação tecnocrata com a visão política e empresarial.

Doutrina

Pela análise do Quadro verifica-se que esta variável pode ser bifurcada ao longo do tempo em duas tendências:

(*) Cotejar com o Quadro de Análise da Evolução do Planejamento Governamental em Santa Catarina, na pág. 81.

a) a tendência subdividida em três períodos que refletem respectivamente: 1. período de controle visando essencialmente à centralização dos controles financeiros; 2. período liberal com não fixação em qualquer modelo rígido de pós-controle; e 3. período eclético, identificado como sendo aquele em que há um equilíbrio na efetivação do controle; b) tendência subdividida em dois movimentos doutrinários; o primeiro sendo de centralização e o segundo de tendência gradual de participação.

Programa

Pode-se dividir essa variável em duas etapas, sendo: a primeira, de uma preocupação essencialmente com programas econômicos; a segunda, na busca do equilíbrio do econômico com o social. A primeira fase está no POE e a segunda, vem gradualmente se institucionalizando, tendo como ápice o programa de Ação Comunitária.

Recursos

Financeiros: a característica básica é ter sua base na arrecadação tributária alicerçada em repasses federais. Esta última acentuando-se nos períodos mais recentes.

Humanos: têm acompanhado intimamente as tendências da variável "Liderança" e passa assim, por três etapas. Na primeira foram aproveitados os recursos humanos existentes, sem grande preocupação na filtragem dos mesmos, com base na especialização técnica; a segunda, apresenta uma ênfase na especialização técnica; e a terceira, preocupou-se em reunir a especialização técnica com a habilidade conceptual.

Informacionais: esta variável acompanha "pari passu" as tendências encontradas na variável "Doutrina"; assim sendo, tende com bastante ênfase nos últimos períodos à coleta de informações capilarmente estruturadas.

Estrutura Interna

Caminhou ao longo do tempo na busca da implantação de uma unidade organizacional ao nível de Secretaria de Estado. Numa primeira etapa, a preocupação era essencialmente técnica; na segunda etapa, dada a preocupação programática com o social, passou a exigir uma ênfase no aspecto sócio-político.

Registre-se a posição "sui generis" tomada pelo planejamento governamental a nível de estrutura, durante o período Konder Reis.

Ligações de Suporte

Observa-se uma tendência de cada vez mais aliar-se uma estrutura político-partidária com fundamento em representações capilares. Enfatize-se, todavia, um grande esforço mais recentemente realizado na busca do equilíbrio entre as forças político-empresariais-comunitárias.

Ligações Funcionais

Seguem de maneira idêntica as tendências verificadas nas "Ligações de Suporte". Ficam bem claras ultimamente, as tentativas de se conseguir o equilíbrio entre as forças político-empresariais-comunitárias. Destaque-se aqui a relevância do papel da Universidade (UFSC e UDESC) na preparação de recursos humanos para o sistema.

Ligações Normativas

Existe uma tendência em prender-se a normas e a valores políticos, sendo que ultimamente vem se tornando extremamente sensível, pelo próprio caráter institucional do planejamento governamental às diretrizes programáticas do Governo da União, e pela característica da conjuntura nacional, sensível às modificações político-institucionais daí derivadas.

Ligações Difusas

Dividem-se em três etapas principais: a primeira, é caracterizada pela neutralidade e amorfismo quanto às permeabilizações de influências; a segunda, é extremamente permeável às influências do escopo tecnocrático federal; na terceira, ocorre o início de um esforço de adoção de um processo de permeabilização seletiva das influências advindas do estamento burocrático nacional. Verifica-se que estão se tornando cada vez mais capilares.

QUADRO DE ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL EM SANTA CATARINA

PLANOS VARIÁVEIS	FASE DO PDE 1955/1961	FASE DO PLAMEG I 1961/1966	FASE DO PLAMEG II 1966/1970	FASE DO PROJETO CA TARINENSE DE DESEN- VOLVIMENTO 1970/1975	FASE DO PLANO DE GOVERNO 1975/1979	FASE DO PLANO DE AÇÃO 1979/1983
LIDERANÇA	<p>INICIADORES</p> <ul style="list-style-type: none"> .Base de atuação assentada sobre conhecimentos econômico-jurídicos sociais. 	<ul style="list-style-type: none"> .Preocupação de montar equipe se melhante à do PLAMEG I. .Destaque-se o reconhecimento das atividades acadêmicas dos líderes. 	<ul style="list-style-type: none"> .Ação peremptória do Governador na elaboração do Plano. .Comportamento racional-compreensivo. 	<ul style="list-style-type: none"> .Conhecimento técnico aliado à experiência política e de conceptualização humanística. .Formação sócio-jurídica também é uma constante. 	<ul style="list-style-type: none"> .Formação sócio-jurídica também é uma constante. 	<ul style="list-style-type: none"> .Capacitação técnico-empresarial aliada à alta sensibilidade política.
DOUTRINA	<ul style="list-style-type: none"> .Centralização dos controles financeiros. .Coordenação de partes componentes representativas do Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> .Não fixa em qual quer modelo rígido de planejamento. .Busca capilar de informações. .Posicionamento da capacidade catarinense frente ao processo sócio-econômico brasileiro. 	<ul style="list-style-type: none"> .Manutenção da continuidade administrativa. .Ampliação do raio de ação tanto no sentido vertical como horizontal do planejamento catarinense. 	<ul style="list-style-type: none"> .Subdivisão do objeto do planejamento: visão estadual, regional e municipal. .Ênfase na unidade de micro-regional. 	<ul style="list-style-type: none"> .Aumento da participação do povo no processo decisório. .Busca da justiça social. .Integração governo-povo. 	<ul style="list-style-type: none"> .Continuidade administrativa; participação extremamente capilar e performance administrativa.

PLANDS	FASE DO POE	FASE DO PLAMEG I	FASE DO PLAMEG II	FASE DO PROJETO CATARINENSE DE DESENVOLVIMENTO.	FASE DO PLANO DE GOVERNO	FASE DO PLANO DE AÇÃO
VARIÁVEIS	1955/1961	1961/1966	1966/1970		1975/1979	1979/1983
	<ul style="list-style-type: none"> .Aumento de 20% do IVC. .Programa decenal de construção de obras e equipamentos. 	<ul style="list-style-type: none"> .Preocupação prioritária centrada no meio e na expansão econômica. .Definição por programas setoriais. .Criação de fundos especiais. 	<ul style="list-style-type: none"> .Característica inovadora (Lei nº 3.791/65). .Orçamento-Programa. .Melhoria do meio administrativo: administração programa da. .Valorização dos recursos humanos pela difusão cultural-pesquisa-ensino. .Expansão econômica. .Dinamização setorial primário da economia. 	<ul style="list-style-type: none"> .Definição de prioridades estabelecidas pelos diagnósticos e estudos derivados dos líderes de treze micro-regiões catarinenses. .Dois grandes projetos. Integração estadual e modernização administrativa. 	<ul style="list-style-type: none"> .Programa econômico-social. .Criação do Programa de Ação Comunitária. .Programa Rodoviário. .Recursos humanos (FUCAT). .Eletrificação rural. 	<ul style="list-style-type: none"> .Educação (Prioridade das Prioridades). .Integração comunidade-escola. .Energia e recursos naturais. .Habitação, Saúde e Saneamento.
PROGRAMA						

PLANOS	FASE DO POE	FASE DO PLAMEG I	FASE DO PLAMEG II	FASE DO PROJETO CATARINENSE DE DESENVOLVIMENTO	FASE DO PLANO DE GOVERNO	FASE DO PLANO DE AÇÃO
VARIÁVEIS	1955/1961	1961/1966	1966/1970	1970/1975	1975/1979	1979/1983
RECURSOS FINANCEIROS	<ul style="list-style-type: none"> .Aumento do IVC 	<ul style="list-style-type: none"> .Base fiscal .Programas federais. 	<ul style="list-style-type: none"> .Recursos tributários e repasses oriundos do Governo Federal (Parte do ICM/FUNDESC). 	<ul style="list-style-type: none"> .Tiveram origem em 30% do Tesouro do Estado e 70% em fontes externas do Tesouro. 	<ul style="list-style-type: none"> .Aporte externo, transferência da União, convênio e subsídios, além da receita estadual. 	<ul style="list-style-type: none"> .Aportes do Governo Federal e arrecadação Tributária Estadual.
RECURSOS HUMANOS	<ul style="list-style-type: none"> .Quadro de pessoal do Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> .Quadro de pessoal da administração pública. 	<ul style="list-style-type: none"> .Quadro de pessoal da administração pública. .Participação de elementos com visão mais especializada. 	<ul style="list-style-type: none"> .Sustentada no corpo da Administração Pública com base numa tecnocracia emergente. 	<ul style="list-style-type: none"> .Tentativa de mesclar conhecimento técnico com experiência política. .Capacitação de recursos humanos de alta gerência. .Pós-Graduação em Administração Pública. FUCAT-UEDESC. 	<ul style="list-style-type: none"> .Corpo de Administração Pública com base técnico-político-empresarial.

PLANOS

FASE DO PLANO DE GOVERNO
1975/1979

FASE DO PROJETO CA
TARINENSE DE DESEN
VOLVIMENTO.
1970/1975

FASE DO PLAMEG II
1966/1970

FASE DO PLAMEG I
1961/1966

FASE DO POE
1955/1961

VARIÁVEIS

. Levantamentos ca
pilares da reali
dade catarinense
(comunidades).
. Uso do diagnósti
co através de
consultas públi
cas e de clas
ses representati
vas.

. Estudos e diagnós
ticos das Micro
regiões.
. Programa de Ação
do Governo Fede
ral.

. Experiências an
teriores (acompa
nhamento históri
co).
. Estrutura insti
tucional do PLA
MEG.

. Diagnósticos ba
seados em Semi
nários; por ex.
Seminário Só
cio-Econômico
da FIESC.

. Relatórios dos Se
cretários de Edu
cação, Saúde, As
sistência Social,
Viagem e Obras PÚ
blicas e Agricul
tura.

RECURSOS
INFORMACIO
NAIS

. Simplificação da
estrutura admi
nistrativa (com
pactação).
. Criação junto ao
Vice-Governador
do Gabinete de
Planejamento.
. Institucionaliza
ção do Secreta
riado sob forma
colegiada de de
cisões.
. Criação do CDE e
CDS.

. Ressalte-se a
criação do Grupo
Permanente de Cap
tação de Coopera
ção Técnico-Finan
ceira.

. Tentativa de agi
lizar o processo
burocrático.
. Criação da Junta
de Controle.
. Importância do
Gabinete de Pla
nejamento mais
voltada para a
execução.

. Criação e im
plantação do
primeiro Gabine
te de Planeja
mento de Santa
Catarina.
. Criação do Ban
co de Desenvol
vimento do Esta
do.

. Estruturação por
um processo de
"tentativa e er
ro", Comissão Exe
cutora com cará
ter deliberativo.
. Necessidade de
criação do Secre
tário da Comissão
ao nível de hie
rarquia de Secre
tário de Estado.

ESTRUTURA
INTERNA

PLANOS VARIÁVEIS	FASE DO POE 1955/1961	FASE DO PLAMEG I 1961/1966	FASE DO PLAMEG II 1966/1970	FASE DO PROJETO CA TARINENSE DE DESEN- VOLVIMENTO. 1970/1975	FASE DO PLANO DE GOVERNO 1975/1979	FASE DO PLANO DE AÇÃO 1979/1983
LIGAÇÕES SUPORTE (Apoio)	<ul style="list-style-type: none"> .Estrutura políti- co-partidária. . Destaque para a UDN. 	<ul style="list-style-type: none"> . Apoio político- partidário. . Destaque para o PSD. . Classes produto- ras e trabalhado- ras (Conselho de Desenvolvimento) 	<ul style="list-style-type: none"> .Estrutura políti- co-partidária. . Criação da ARENA . Órgão central de Planejamento Go- vernamental (Mi- nistério do Pla- nejamento). .Cooperação das classes empresa- riais. 	<ul style="list-style-type: none"> .Lideranças micro- regionais. . Segmentos da tec- nocracia federal. . Suporte da ARENA. 	<ul style="list-style-type: none"> .Lideranças muni- cipais e comuni- tárias. . Estrutura polí- tico-partidá- ria. .Sustentação na ARENA. 	<ul style="list-style-type: none"> .Lideranças polí- ticas, empresa- riais e comuni- tárias. .ARENA/PDS.
LIGAÇÕES FUNCIONAIS	<ul style="list-style-type: none"> . Sociedades de E- conomia Mixta. .Empresários do Setor de Obras e Construção Civil. 	<ul style="list-style-type: none"> .Órgãos do Gover- no Federal. . Segmentos atra- vés da economia catarinense. 	<ul style="list-style-type: none"> .Energia do esta- mento burocráti- co. .Preocupação com força homeostáti- ca dos possíveis recursos humanos a serem gerados pela UDESC. 	<ul style="list-style-type: none"> .Administração mi- cro-regional. . Segmentos do em- presariado esta- dual. 	<ul style="list-style-type: none"> .Administração Municipal. .Conselhos Comu- nitários. . Segmentos do empresariado ca- tarinense. .Lideranças re- gionais. 	<ul style="list-style-type: none"> .Administração mu- nicipal. . Líderes regio- nais. . Segmentos do em- presariado esta- dual.

PLANOS VARIÁVEIS	FASE DO POE 1955/1961	FASE DO PLAMEG I 1961/1966	FASE DO PLAMEG II 1966/1970	FASE DO PROJETO CATARINENSE DE DE SENVOLVIMENTO. 1970/1975	FASE DO PLANO DE GOVERNO 1975/1979	FASE DO PLANO DE AÇÃO 1979/1983
LIGAÇÕES NORMATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> .Limitadas pelas normas e valores políticos. .Influência partidária. .Normas de controle financeiro e fixadas pelo Tribunal de Contas. 	<ul style="list-style-type: none"> .Menor impacto de controle operacional (Tribunal de Contas). .Maior influência de valores e normas de caráter político-partidário ao nível local e filosófico ao nível nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> .Bastante influenciado por modificações de caráter institucional a nível nacional (Leis e Decretos do poder central; Nova ordem partidária; recém criada o Ministério de Planejamento; Decretos Leis nº 200 e 900). 	<ul style="list-style-type: none"> .Programa de Ação do Governo Federal. .Diretrizes do órgão central de planejamento. 	<ul style="list-style-type: none"> .Diretrizes programáticas do Governo Federal. .Princípios políticos-partidários. 	<ul style="list-style-type: none"> .Diretrizes do bloco econômico de ministérios. .Político-partidário, visando a formação de novos partidos.
LIGAÇÕES DIFUSAS	<ul style="list-style-type: none"> .Coligações político-partidárias. .Apoio contingencial de segmentos da sociedade rural e operária. 	<ul style="list-style-type: none"> .Maior permeabilidade das influências macro-junturais, notadamente organismos de política e da administração federal. 	<ul style="list-style-type: none"> .Grande permeabilidade às influências do quadro conjuntural da época. 	<ul style="list-style-type: none"> .Permeabilização às influências do escopo técnico nacional. .Quase impermeabilização do quadro político estadual. 	<ul style="list-style-type: none"> .Permeabilização seletiva das influências do escopo nacional. .Sensibilidade quanto às lideranças municipais e comunitárias. 	<ul style="list-style-type: none"> .Permeabilidade ao apoio do es-tamento burocrático federal. .Diretrizes político-partidária.

5.2 - PROPOSIÇÕES

O modelo teórico do Institution Building valeu apenas para analisar as experiências de Planejamento Governamental em Santa Catarina, pois entende-se que este modelo não serve para atingir eficazmente os objetivos sócio-políticos - econômicos do contexto catarinense.

Por outro lado, a consolidação institucional do Planejamento Governamental catarinense não é viável apenas com a criação de Secretarias, Gabinetes ou órgãos de estrutura meramente formal. A institucionalização só será possível no momento em que se incorporam à cultura administração do Estado "valores" que representem efetivamente técnicas de planejamento governamental plenamente exequíveis, representem continuidade administrativa e sejam consoantes com os anseios e aspirações da sociedade.

Assim, as proposições a seguir apresentadas, serão de caráter inicial e representam um primeiro esforço de adequação aos objetivos, recursos e desempenho governamental a critérios mais organizados e racionais:

- I - Plano Institucional voltado para o longo prazo (abrangendo dois períodos de governo), levando em consideração o desenvolvimento estratégico do Planejamento Governamental à luz de um período maior, na busca de objetivos mais estáveis, visando melhor utilização dos recursos existentes e potenciais.
- II - Implantar uma unidade realmente ativa do tipo

"cerebrina", que cuide da armazenagem homeostática dos parâmetros de performance e do "design" de funcionamento de todo o aparato governamental de planejamento com o fim de resguardar os passos positivos efetuados na trajetória do processo de institucionalização.

III - Adequar a atual estrutura do planejamento governamental catarinense a um esquema organizacional adaptativo que vise a sensibilizá-lo às mudanças sócio-políticas oriundas da comunidade estadual.

IV - Centrar esforços na busca de capilaridade de informações com base nas unidades municipais por intermédio das forças político-partidárias, com o objetivo de legitimar as diretrizes do aparato de planejamento.

V - Modificar a estrutura de liderança do planejamento, com a participação de técnicos e não tecnocratas (os primeiros sendo aqui, assim chamados, por se distinguirem dos segundos pela sua maior sensibilidade política), de preferência com sólidas formações sócio-econômicas-administrativas.

6.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BERTERO, Carlos Osmar. Influências Sociológicas em Teoria Organizacional. Revista de Administração de Empresas, FGV, 15 (6): 27-37, Nov/Dez, Rio de Janeiro, 1975.
2. BETTELHEIM, Charles. Intervencionismo y Dirigismo. In: _____ . Problemas Teóricos y Práticos de la Planificación. Ed. Tecnos, s.d, cap. 6, p. 144-58, Madrid.
3. BETTELHEIM, Charles. Planificação e Crescimento Acelerado. Zahar, Rio de Janeiro, 1968.
4. BRASIL. Presidência da República. II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79).
5. BROWN, Alan A. & NEUBERGER, Egon. Principales características de una economía de planificación centralizada. In: BORNSTEIN, Morris, ed. Sistemas Económicos Comparados. Amorrortu ed., cap. 7, p. 131-44, Buenos Aires, 1976.
6. BRUYNE, J. et alli. Dinâmica de Pesquisa. Editora Francisco Alves, Rio de Janeiro, 1976.
7. CAMPOS, Roberto de Oliveira. Planejamento do Desenvolvimento. In: _____ . Economia, planejamento e nacionalismo, Zahar, p. 7-51, São Paulo.
8. CARDOSO, Fernando Henrique. Autoritarismo e Democratização. 3. ed., Rio de Janeiro, 1975.
9. CARVALHO, Horácio Martins. O que é planejamento. In: Introdução à teoria do planejamento. Brasiliense ,

- cap. 1, p. 11-56, São Paulo, 1973.
10. CINTRA, Antonio Octávio & HADDAD, Paulo Roberto. Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. Zahar, Rio de Janeiro, 1978.
 11. COLOSSI, Nelson. A Teoria Administrativa e o Meio da Neutralidade Científica. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Administração, UFRGS, Porto Alegre, 1978.
 12. CORNÉLIO, Antonio Fernando & MOLD, Zilá Mesquisa. Planejamento hoje; uma concepção contextual em debate. Revista de Administração Pública, RAP, 11 (4): 55-83, out/dez, 1977, FGV, Rio de Janeiro, 1977.
 13. CORNÉLIO, Antonio Fernando. Planejamento Governamental Brasileiro: uma proposição de cunho filosófico. Monografia premiada com o prêmio Mensão Honrosa do III Concurso Nacional de Monografias de Administração para o Desenvolvimento da SEPLAN - Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Brasília, 1979.
 14. CORNELLY, Seno Antonio. Planejamento e Participação Comunitária. 2a. ed., Cortez & Moraes, São Paulo, 1978.
 15. _____. Subsídios sobre planejamento participativo. Revista Brasileira de Planejamento, IBP, (7): 20-6, abril/78, Porto Alegre, 1978.
 16. DALAND, Roberto T. Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro. Lidador, Rio de Janeiro, 1969.

17. DELFIN NETTO, Antonio. Planejamento para o Desenvolvimento Econômico. Livraria Pioneira Editora, São Paulo, 1966.
18. DUNCAN, Richard L. & POOLER, William S. Technical Assistance and Institution Building. Pittsburg, IRPIB, 1967.
19. ESMAN, Milton J. Institution Building in National Development. New York: Praeger, 1964.
20. _____. "Institution Building Concepts" - Inter-University Research Program in Institution Building. Pittsburgh, 1967.
21. _____. Development Administration in a Plural Society Institution Building and Reform in Malaysia. Cornell University Press. Ithaca, 1971.
22. ETZIONI, Amitai. Organização complexas: um estudo das organizações em face dos problemas sociais. Atlas, São Paulo, 1978.
23. FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder; formação do patronato político brasileiro, Globo, Porto Alegre, 1958.
24. FRIEDMANN, John R.P. Introdução ao Planejamento Democrático. FGV, Rio de Janeiro, 1959.
25. GALBRAITH, John Kenneth. A Economia e o Objetivo Público. Martins Ed., São Paulo, 1975.
26. GARCIA, Fernando Coutinho. Partidos Políticos e Teoria da Organização. Cortez & Moraes, São Paulo, 1979.

27. GARCIA, Fernando Coutinho et alii. Modernização Administrativa. IPEA/SEMOR, Brasília, 1978.
28. GUERREIRO, Ramos Alberto. Administração e Estratégia do Desenvolvimento. FGV, 2a. Ed., Rio de Janeiro, 1966.
29. GUSTAVO da Costa, Jorge. Planejamento Governamental: Experiência Brasileira. FGV, Rio de Janeiro, 1971.
30. HAYER, F.A. A nova confusão sobre planejamento. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 30 jan. 1977.
31. HEADY, Ferrel. Administração Pública; uma perspectiva comparada. Zahar, Rio de Janeiro, 1970.
32. HILHORST, Jos G.M. Planejamento Regional; enfoque sobre sistemas. 2a. ed., Zahar, Rio de Janeiro, 1975.
33. HOLANDA, Antonio Nilson. O planejamento no processo de mudança. In: SEMINÁRIO DE PLANIFICACIÓN. Santiago do Chile, 1972. Anais ... Santiago do Chile, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica e Social, 1972.
34. IANNI, Octávio. Estado e Planejamento Econômico no Brasil. (1930-1970). Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1977.
35. KATZ, Daniel & KAHM, Robert L. Psicologia Social das Organizações. Ed. Atlas, São Paulo, 1970.
36. KONDER REIS, Antonio Carlos. Diretrizes Administrativas. Reprodução para uso dos Estagiários da ADESG, Ciclo

- de Estudos de 1974, Florianópolis, 1974.
37. KOWARICK, Lúcio. Estratégia do Planejamento Social no Brasil. Centro Brasileiro de Análises e Planejamento-CEBAP, São Paulo, 1970.
 38. LAFER, Betty Mindlin. Planejamento no Brasil: Perspectiva. São Paulo, 1970.
 39. MANNHEIM, Karl. Liberdade, Poder e Planificação Democrática. Mestre Jou, São Paulo, 1972.
 40. MATTOS, Fernando Marcondes de. Santa Catarina: Nova Dimensão. UFSC, Florianópolis, 1973.
 41. NASCIMENTO, Kleber. Implicações do Moderno Conceito de Administração para a Formulação de uma Estratégia de Reforma Administrativa. Conferência na ESG, Rio de Janeiro, 1971.
 42. NOKES, Peter. Purpose a Efficiency in Huncre Social Institution. Human Relation XIII, nº 2, 1960.
 43. RIBAS JÚNIOR, Salomão Antonio. O Povo no Poder. IOESC, Florianópolis, 1977.
 44. SALOMON, Delcio V. Como fazer uma monografia. Interlivros de Minas Gerais Ltda., Belo Horizonte, 1974.
 45. SAMUELSON, Paul A. Introdução à Análise Econômica. 6a. ed., Agir, Rio de Janeiro, 1975.
 46. SANTA CATARINA, Governador, 1975-1979 (Konder Reis). Mensagem ao Poder Legislativo. IOESC, Florianópolis ,

1978, 2 volumes.

47. SELLTIZ, Claire et alli. Métodos de Pesquisa das Relações Sociais. Ed. Herdeira, São Paulo, 1965.
48. SELZNICK, Phillipp. Leadership in Administration. Evans-ton: Row, Petterson, 1962.
49. SIEGEL, Gilbert. On Institution Building of DASP-BRASIL. Ph.D. Dissertation University of Pittsburgh, 1966.
50. SIMON, Herbert. Teoria das Organizações. FGV, Rio de Janeiro, 1966.
51. TIMBERGEN, Ian. Desenvolvimento Planejado. Zahar, Rio de Janeiro, 1975.
52. _____ . Planejamento Central. Atlas, São Paulo, 1975.
53. TRIPODI, Toni et alli. Análise da Pesquisa Social. Ed. Francisco Alves, Rio de Janeiro, 1975.
54. TYLER, William. Desenvolvimento de Indicadores de Eficiência Governamental. RAP. Vol. 4, nº 2, FGV, Rio de Janeiro, 1970.
55. WALDO, Dwight. Problemas e Aspectos da Administração Pública. Pioneira, São Paulo, 1966.
56. WEBER, Max. Economia y Sociedad. 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1964.