

FORMAÇÃO DO COMPLEXO E DO SISTEMA ESTATAL CATARINENSE

*Alcides Goularti Filho**

Resumo: Este ensaio trata de um esforço intelectual cujo objetivo é historicizar a trajetória das estatais de Santa Catarina ao longo do século XX e início do XXI a partir da definição de três categorias de análises: estatal enquanto “unidade isolada” de 1918-1948; a formação do “complexo estatal”, dividido em duas fases de 1948 a 1961 (ausência do planejamento) e 1961 a 1975 (fundada no planejamento); e a constituição do “sistema estatal” pós-1975. O esforço concentra-se na tentativa de periodizar essa longa trajetória das estatais, observado as descontinuidades e as predominâncias em cada período. Por fim, como síntese do movimento geral, busco compreender a longevidade e as permanências das estatais na economia e na sociedade catarinense. Minha hipótese central reside no caráter conservador e no pacto de poder estabelecidos entre as elites catarinenses.

Palavras-chave: Estatais; desenvolvimento; Santa Catarina.

FORMATION OF THE STATE SYSTEM AND STATE COMPLEX OF SANTA CATARINA

Abstract: This essay deals with an intellectual effort whose objective is to historicize the trajectory of the state companies of Santa Catarina throughout the twentieth century and the beginning of the twenty-first from the definition of three categories of analysis: the state as an “isolated unit” from 1918-1948; the formation of the “state complex”, divided into two phases from 1948 to 1961 (absence of planning) and 1961 to 1975 (founded on planning); and, the constitution of the post-1975 “state system”. The effort is concentrated in the attempt to periodize this long trajectory of the state companies, observing the discontinuities and the predominance in each period. Finally, as a synthesis of the general movement, I seek to understand the longevity and permanence of state companies in the economy and society of Santa Catarina. My central hypothesis lies in the conservative character and the power pact established among the Santa Catarina elites.

Keywords: State companies; development; Santa Catarina.

INTRODUÇÃO

Analisar a trajetória econômica e social do sistema estatal catarinense nos remete a refletir sobre o papel das empresas estatais no mercado e na sociedade, a sua relação entre as diversas esferas da existência e a capacidade de intervir e alterar a realidade. Partimos do pressuposto de que o Estado se apresenta como forma superior de

* Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), professor do Programa de Pós-graduação de Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC) e presidente da Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica (ABPHE). E-mail: alcides@unesc.net.

organização capitalista, que condensa as contradições da sociedade e assume o papel de guardião dos contratos sociais.

Enquanto forma superior, as empresas estatais são partes constitutivas na organização capitalista, exercendo a função de alargar o mercado, disciplinar a concorrência e fornecer bens e serviços para a sociedade (HILFERDING, 1985). Condensando as contradições, as estatais se constroem como espaços de enfrentamentos que acolhem e acomodam interesses de classes e frações de classes, seja do ponto de vista econômico-produtivo ou social-cultural (POULANTZAS, 1985). Auxiliando na preservação dos contratos sociais, atuam como agentes do processo civilizatório que fiscalizam, moldam e alteram padrões de produção, consumo e comportamento (ELIAS, 1994). Residem nas estatais os fragmentos dos compromissos institucionais do Estado.

Também podemos pensar as estatais como uma estrutura econômica de poder que assume diferentes posições nas esferas da existência. Na esfera econômica temos duas frentes, a microeconômica e a macroeconômica. Na microeconômica, as estatais atuam como empresas que atendem demandas, buscam inovação, desenvolvem novas tecnologias, geram empregos, executam o débito e o crédito e almejam rendimentos crescentes (mesmo sendo difícil em determinados momentos). Na frente macroeconômica, ampliam a oferta, definem política de preços e auxiliam na busca do pleno emprego. Portanto, as estatais são instrumentos de política econômica e de planejamento na promoção do crescimento econômico.

Na esfera política, as estatais são objetos de disputas e de conquista hegemônica para a construção de um projeto ideológico de economia e de sociedade. Grupos políticos e segmentos sociais almejam controlar os planos de expansão e a gestão financeira para executarem seus objetivos políticos por meio da indicação de técnicos e dirigentes que influenciem nas tomadas de decisão. Ter um caráter mais social ou estritamente empresarial e financeiro, em larga medida, é a dicotomia clássica da disputa hegemônica. Na contemporaneidade, a estatal é uma forma de expressão do capitalismo monopolista de Estado e faz parte do pacto de poder (DAIN, 1986).

Na esfera social, além de prestarem serviços e ofertarem bens de qualidade a preços subsidiados que alcançam até as comunidades mais carentes, as estatais também atuam no incentivo às artes e à cultura e na preservação ambiental e servem de exemplo na geração de emprego de qualidade, relativamente bem remunerado, estável e com programas de qualificação. Esses atributos positivos do emprego nas estatais se somam

ao sistema de regulação que protege o trabalhador, dando-lhe mais direitos e garantias individuais.

Na esfera geopolítica e espacial, talvez elas assumam uma magnitude mais impositiva. Enquanto parte integrante do capitalismo monopolista de Estado, as estatais formam os alicerces da soberania na defesa dos interesses nacionais. Protegem o mercado interno da concorrência externa e garantem a participação das empresas nacionais nos editais de compra e de prestação de serviços. Em certos setores estratégicos, elas são alçadas à condição de fator essencial da segurança pública e defesa do território. Nos países de industrialização tardia, as empresas foram as maiores responsáveis por construir e assentar as camadas geoeconômicas no território (energia, transporte, comunicações, gás, água e outros). A presença dessas camadas define o espaço de atuação das estatais nas esferas política e econômica, além de desenhar a configuração territorial de uma região ou país, adensando o Estado no território.

Outra reflexão que podemos fazer é levantar algumas hipóteses para entendermos os motivos que levaram à intervenção direta do Estado na economia por meio da criação de estatais. Temos que ter em mente que essa intervenção assume formas e a magnitudes diferenciadas em países industrializados quando comparados com os de industrialização tardia. O Brasil caracteriza-se como uma grande economia de mercado interno que, ao longo do seu processo de industrialização (1930-1980), tardiamente internalizou os adventos da Segunda Revolução Industrial e teve dificuldades em criar oligopólios nacionais capazes de assumir o comando da industrialização, seja mediante financiamento ou oferta de bens e serviços (TAVARES, 1998). A acumulação extensiva de capital limitava a capacidade dos agentes privados de investir em determinados setores da economia que exigiam vultosos volumes de recursos financeiros, risco, incerteza e retorno de longo prazo.

Em uma economia em processo de industrialização, é natural que haja demandas crescentes por uma infinidade de bens e serviços com diferentes graus de complexidade. Por um lado, temos o imobilismo dos empresários que evitam riscos e incertezas, e, por outro, uma demanda social crescente. Entre essas duas posições há uma lacuna que precisa ser preenchida: a necessidade de ampliar a estrutura da oferta e colocá-la à frente da demanda. A estatização do sistema de telefonia colocou o Estado na condição de empresário com a função de ampliar a oferta de novas linhas telefônicas para atender uma demanda em franca expansão. A criação do sistema nacional de telecomunicações exigia alto grau de concentração de capital, por meio da unificação do sistema. Nos anos de 1960

e 1970, dadas as características da propriedade empresarial brasileira, o agente mais capaz para solucionar os problemas persistentes na telefonia era o Estado, por meio da criação de uma grande estatal, o que se efetivou com a Telecomunicações Brasileiras SA (TELEBRAS). Além de preencher a lacuna deixada pelo mundo empresarial, a TELEBRAS serviu de correia de transmissão entre o mercado e a sociedade na oferta de bens e serviços de qualidade e subsidiados.

As estatais aproximam os interesses privados dos interesses públicos recorrendo à politização das relações econômicas, colocando o Estado como agente alargador e catalizador do sistema produtivo nacional, ofertando e demandando bens e serviços do setor empresarial. Elas também atuam como agentes multiplicadores de emprego, renda e novos investimentos, elevando o nível de produtividade e impulsionando o crescimento econômico.

Enquanto correia de transmissão, as estatais transferem o mais-valor produzido no âmbito das suas atividades produtivas ao setor privado por meio de preços subsidiados, proteção de mercado (garantia de compra) e livre acesso a determinadas infraestruturas sociais básicas (transporte e comunicações). Outra maneira de transferirem o mais-valor é pela promoção de um conjunto de políticas sociais e culturais que atende a um público heterogêneo. Portanto, transferem mais-valor ao capital privado à sociedade e a diversas comunidades. Essa correia de transmissão transforma as estatais em amálgamas entre o Estado, o mercado e a sociedade.

Do ponto de vista das finanças, em determinadas situações o Tesouro assume a condição de capital financeiro para o complexo estatal. A ausência de bancos públicos ou privados que alavanquem e impulsionem novos ritmos de crescimento obrigou o Tesouro a assumir esse papel. A lacuna existente entre o imobilismo empresarial e as demandas sociais não pode ser ampliada pela “escassez” de crédito. Os déficits das demonstrações financeiras, em última instância, são cobertos pelo Tesouro, dispensando a poupança nacional. Sendo assim, o déficit é mais uma forma de transmissão do mais-valor ao mercado e à sociedade. O prejuízo temporário de uma estatal é a contrapartida do aumento do lucro empresarial, da ampliação do mercado interno e da soberania nacional.

Este ensaio trata de um esforço intelectual cujo objetivo é historicizar a trajetória das estatais de Santa Catarina. A formação do sistema estatal catarinense constitui a última etapa de um longo processo histórico que se desenrolou ao longo do século XX na economia de Santa Catarina. Esse processo iniciou com a incorporação, pelo governo estadual, de empresas que apresentavam dificuldades em atender à crescente demanda e

seguiu com o repasse, feito pelo governo federal ao estado catarinense, de companhias desapropriadas como resultado das duas Guerras Mundiais. Nesse primeiro momento, o Estado administrava *estatais isoladas* que atuavam em serviços específicos, atendendo regiões circunscritas. A mudança no padrão de crescimento e a metamorfose do capital alargaram as bases da economia catarinense e a ampliação das funções do estado, levando à formação de um *complexo estatal catarinense* composto pela empresa *holding* e suas subsidiárias. Em um estágio mais avançado, num certo capitalismo monopolista de Estado, temos o *sistema estatal catarinense* composto por um conjunto de empresas que atuam de forma integrada e sistêmica a partir de uma centralização das tomadas de decisão.

A formação desse sistema envolveu a participação de empresas dos setores de transporte, energia, comunicações, água e saneamento, gás e fibra ótica que compõem as camadas geoeconômicas e configuram o território. A trajetória dos complexos e do sistema estatal catarinense ocorreu em diferentes períodos sobrepostos e apresenta certa homogeneidade. Em cada período houve predominância de comportamentos gerenciais, hierarquia de prioridades e dimensão de abrangência. Em determinado momento de cada período o pacto de poder era redefinido, uma nova hegemonia era construída e assumia o comando do projeto político e econômico.

Podemos assim definir a periodização da formação do sistema estatal catarinense em três categorias de análises: estatal enquanto “unidade isolada” de 1918-1948; a formação do “complexo estatal”, dividido em duas fases de 1948 a 1961 (ausência do planejamento) e 1961 a 1975 (fundada no planejamento); e a constituição do “sistema estatal” pós-1975. Essas categorias serão tratadas nas três seções que se seguem. Por fim, como síntese do movimento geral, o estudo busca compreender a longevidade e as permanências das estatais na economia e na sociedade catarinense. A hipótese central reside no caráter conservador e no pacto de poder estabelecidos entre as elites catarinenses.

1. IMPOSIÇÃO E REPASSES (UNIDADES ISOLADAS): AÇÕES NÃO PLANEJADAS (1918-1948)

A presença do estado catarinense na construção das camadas geoeconômicas atendendo diversas regiões e integrando o território já era visível no século XIX, na construção de estradas e no abastecimento de água. As principais estradas que ligavam as cidades catarinenses no litoral e em direção ao interior inicialmente eram concedidas a

administradores privados, que ficavam responsáveis pela abertura e pela manutenção de novos caminhos. Com o advento da República, essa atribuição foi assumida exclusivamente pelo estado catarinense por meio da Repartição de Obras Públicas, que criava comissões formadas por engenheiros responsáveis pelas obras de melhoria das estradas.

No abastecimento de água, as prefeituras eram as responsáveis pela construção e manutenção dos chafarizes e das “bicas” que captavam água potável em mananciais hídricos e distribuíam à população local. Na capital, a primeira grande obra de saneamento e de abastecimento de água foi a construção do Sistema de Abastecimento de Água de Florianópolis, realizada pela Secretaria de Viação e Obras Públicas, inaugurado em 1910. Em seguida, foram efetuadas obras de saneamento, entre as quais canalização de rios (Rio da Bulha) e tratamento de esgoto e resíduos, coordenadas pela Inspeção de Água e Esgoto (criada pela Lei Estadual nº 1.235, de 1º de novembro de 1918).

Porém, quando pensamos em uma empresa com características jurídicas próprias, relativa autonomia nas tomadas de decisão e formada por uma equipe técnica e burocrática própria, talvez a primeira experiência em Santa Catarina seja a Companhia de Luz e Força de Florianópolis, encampada em 1918 pelo governo estadual. A companhia operava nos serviços de eletrificação na capital desde 1910, no entanto, em função de graves problemas financeiros e ineficiência na prestação dos serviços, seu ativo foi incorporado ao patrimônio estadual. Entre 1924 e 1935, a companhia ficou sob regime privado, mas voltou às mãos do estado em 1935, sendo incorporada pela Centrais Elétricas de Santa Catarina SA (CELESC) na década de 1960.

No setor de transporte, no ano de 1921, o governo federal, por meio do Decreto nº 15.152, de 2 de dezembro, repassou ao governo catarinense a propriedade da Estrada de Ferro Santa Catarina (EFSC) e da Companhia de Navegação Fluvial a Vapor Itajahy-Blumenau, ambas com sede em Blumenau. As duas companhias eram de capital alemão e, em função da Primeira Guerra Mundial, o governo federal expropriou seus bens e os transferiu ao governo catarinense. Na área portuária, o porto de São Francisco do Sul foi repassado à Companhia Porto de São Francisco, em 1921, com a promessa de construir um novo porto fora da área urbana. A obra começou apenas em 1928, e ao longo dos anos de 1930 seguiu lentamente com algumas interrupções. Como a empresa responsável não estava cumprindo o firmado no contrato, a concessão foi repassada ao governo catarinense pelo Decreto nº 6.912, de 1º de março de 1941.

A Empresa Sul Brasileira de Eletricidade (EMPRESUL), de propriedade da multinacional alemã *Allgemeine Elektrizitäts-Gesellschaft* (AEG), instalou-se em Joinville em 1929 e passou atender a cidade e parte do planalto norte com o fornecimento de energia elétrica. Em 1931, também passou a operar na telefonia por meio da aquisição da Empresa Joinvillense de Telefonia. Em 1942, com a declaração de guerra ao Eixo, a empresa foi expropriada pelo governo federal, que a repassou ao catarinense em 1948, por meio da Lei nº 290, de 15 de junho.

Portanto, nesse primeiro momento temos três estatais no setor de transportes (Estrada de Ferro Santa Catarina, Companhia de Navegação Fluvial a Vapor Itajahy-Blumenau e Companhia do Porto de São Francisco), duas no elétrico (Companhia de Luz e Força de Florianópolis e a Empresul) e uma na telefonia (Empresul, seção telefonia de Joinville). Eram estatais que atuavam como empresas isoladas e circunscritas a uma região, e foram repassadas ao estado catarinense em decorrência de problemas financeiros ou diplomáticos. A EFSC, a Companhia de Navegação e a Empresul foram repassadas ao governo catarinense pelo Estado brasileiro em decorrência da Primeira e da Segunda Guerra Mundial, quando o país rompeu relações diplomáticas com a Alemanha. A Companhia Luz e Força de Florianópolis e a Companhia Porto de São Francisco, contra a vontade do governo catarinense, foram encampadas em virtude de problemas financeiros que inviabilizavam a ampliação da oferta de novos serviços. Portanto, foi uma estatização não planejada, via repasse ou imposição.

O padrão de crescimento da economia catarinense, nesse primeiro período, estava pautado na pequena produção mercantil e no extrativismo vegetal e mineral. As atividades coloniais de produção de alimentos, têxteis, bebidas, pequenas ferramentas, olarias e outras mercadorias menos complexas combinavam com o complexo ervateiro e carbonífero, a extração da madeira, a pecuária e a economia açoriana (pesca, derivados de cana de açúcar e farinha de mandioca) (GOULARTI FILHO, 2016). A infraestrutura social básica disponível na época dava condições para a reprodução desse padrão de crescimento.

O alargamento da pequena produção, que se metamorfoseou no médio e grande capital, e os desdobramentos dos complexos regionais, sobretudo pós-1930, rebateu na necessidade de mais estradas, portos, energia e comunicações. Sem novos investimentos, haveria estrangulamentos e dificuldade na reprodução ampliada do capital. As cartas estavam dadas: intervenção estatal.

2. A FORMAÇÃO DO COMPLEXO ESTATAL (1948-1975)

2.1. Pressão da demanda e ensaios de autonomia: aproximação da política de desenvolvimento (1948-1961)

Na primeira fase do segundo período, de 1948 a 1961, durante os governos de Aderbal Ramos da Silva (1947-1950), Irineu Bornhausen (1951-1955) e Jorge Lacerda e Heriberto Hülse (1956-1960), formam-se os primeiros complexos de estatais em Santa Catarina, principalmente no setor elétrico. Nesse período inicia-se uma fase em que o estado começa a ensaiar uma autonomia em relação aos fundamentos do liberalismo econômico.

A ampliação e a diversificação da base produtiva em Santa Catarina, com o surgimento de segmentos industriais mais dinâmicos (metalomecânico, cerâmico, papel e pasta mecânica) alterava o padrão de crescimento e ampliava a pressão da demanda sobre as camadas geoeconômicas, exigindo mais investimentos em transportes, energia, comunicações e abastecimento de água. A deficiência na estrutura da oferta gerava estrangulamentos que limitavam o crescimento da economia. Os problemas na geração de energia elétrica e a precariedade no sistema de transporte, associados à ausência de crédito de longo prazo, travavam o livre desenvolvimento das forças produtivas (GOULARTI FILHO, 2016). Em âmbito nacional, o país caminhava seguindo uma trajetória de centralização das ações do Estado, com a criação de diversos órgãos e empresas estatais executando o planejamento econômico e auxiliando na remoção das travas que restringiam o crescimento industrial.

Seguindo as orientações do executivo federal, o governo catarinense começava a dar os primeiros passos em direção à politização das relações econômicas por meio do planejamento e da criação de autarquias e empresas estatais. A primeira aproximação à política de desenvolvimento veio com a publicação da Lei Estadual nº 505, de 13 de agosto de 1951, que criou a Comissão Estadual de Energia (CEE), cuja função, entre outras, seria planificar o melhor aproveitamento dos recursos elétricos mediante a elaboração de planos e projetos. Como resultado efetivo do amadurecimento da CEE, o Decreto nº 22, de 9 de dezembro de 1955, criou a Centrais Elétricas de Santa Catarina SA, a o grande complexo estatal catarinense responsável pela distribuição de energia elétrica em todo o estado. No ano seguinte, a Lei Estadual nº 1.424, de 24 de janeiro, criou a Empresa de Luz e Força de Florianópolis SA (ELFA), que assumiu o patrimônio do antigo Serviços de Força e Luz. Para o fornecimento de água e tratamento do esgoto, foi criada a autarquia Serviço de Água e Esgoto (SAE), por meio do Decreto nº 469, de

18 de janeiro de 1955, cuja intenção era expandir seus serviços para outras cidades catarinenses além da capital.

Na tentativa de sistematizar e coordenar as ações do estado de forma centralizada, no âmbito do Plano de Metas do governo de Juscelino Kubistchek (1956-1960), a Lei Estadual nº 1.365, de 4 de novembro de 1955, aprovou o Plano de Obras e Equipamentos (POE), a primeira experiência global de planejamento em Santa Catarina. O alargamento das funções estatais seguiu com a criação da Administração do Porto de São Francisco do Sul (APSFS), por meio da Lei Estadual nº 1.404, de 24 de novembro de 1955, e da Companhia de Armazéns Gerais do Estado de Santa Catarina (CAGESC), segundo a Lei Estadual nº 1.431, de 27 de janeiro de 1956.

A CELESC, a ELFA e a APSFS eram estatais criadas a partir de empresas já constituídas, mas que nasciam com objetivos mais ousados, como foi o caso da CELESC, a qual seria a empresa *holding* responsável pela eletrificação em Santa Catarina. A CAGESC era uma experiência nova, que surgia com base na demanda do setor agropecuário do oeste catarinense, e a SAE uma autarquia que ganhava dimensão com a urbanização em marcha. Esses eram os primeiros complexos estatais catarinenses que ensaiavam a formação de um sistema estatal. A criação da CEE (1951) e elaboração do POE (1955) constituem a primeira aproximação de uma política de desenvolvimento de auto comando. As novas estatais e a autarquia e o início do planejamento reconfiguravam um novo bloco de poder e começavam a moldar as bases do capitalismo monopolista de estado em Santa Catarina.

2.2. Estratégia de desenvolvimento: executando a política de desenvolvimento (1961-1975)

Durante o governo de Celso Ramos (1961-1965) foi executado o Plano de Metas do Governo (PLAMEG), aprovado pela Lei Estadual nº 2.772, de 21 de julho de 1961. O PLAMEG realizou consideráveis investimentos na infraestrutura social básica em Santa Catarina e desencadeou uma trajetória de planejamento, colocando as ações do estado como determinantes para o bom desempenho da economia.

A maior presença do estado e o ganho de robustez da indústria catarinense, centrada nos setores dinâmicos, alterou o padrão de crescimento da economia catarinense. A política de desenvolvimento e o grande capital industrial e agroindustrial assumiram o comando da acumulação, impulsionando a renda e multiplicando novos investimentos. Dentro dessa política de desenvolvimento, estava a atuação das estatais consolidadas, a

possibilidade de criar novas empresas e, sobretudo, bancos de fomento. Os estrangulamentos vividos na década passada – deficiência da infraestrutura e ausência de crédito – não poderiam mais travar o crescimento econômico.

O processo de estatização no governo Celso Ramos começou no setor financeiro. A Lei Estadual 2.719, de 27 de maio de 1961, criou o Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina SA (BDE), e a Lei nº 744, de 17 de agosto do mesmo ano, criou o Conselho de Desenvolvimento do Extremo Sul (CODESUL), órgão responsável pela gerência do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), banco de fomento criado por uma parceria entre os três estados da Região Sul. Em 19 de dezembro de 1963, por meio da Lei Estadual nº 3.390, foi instituído o Fundo de Desenvolvimento de Santa Catarina (FUNDESC), que não era propriamente uma agência de fomento, mas um programa de renúncia fiscal destinado a isentar a indústria catarinense de impostos estaduais. No governo Ivo Silveira (1966-1970), que executou o PLAMEG II, foi criada a Caixa Econômica de Santa Catarina, em conformidade com a Lei Estadual nº 4.222, de 23 de setembro de 1968. Por fim, em 1973, durante a execução do Projeto Catarinense de Desenvolvimento (PCD), no governo Colombo Machado Salles (1971-1974), foi aprovada a Lei Estadual nº 4.950, de 8 de novembro de 1973, que criou o Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina SA (BADESC), cuja instalação ocorreu em 26 de agosto de 1975. O BADESC assumiu a função do BDE, que perdeu seu caráter de banco de fomento em 1969. Esse conjunto de instituições financeiras formou a base do “capital financeiro estatal catarinense” responsável pelos financiamentos de longo prazo.

Após consolidar-se no setor elétrico com a expansão dos serviços da CELESC, que se constituía com um complexo estatal, o governo catarinense começava a entrar em área até então reservadas ao capital privado: as telecomunicações. Depois de uma década de deficiência na prestação dos serviços de telefonia pela Companhia Telefônica Catarinense (CTC), a Lei Estadual nº 4.299, de 17 de abril de 1969, criou a Companhia Catarinense de Telecomunicações SA (COTESC). A nova empresa adquiriu o patrimônio da CTC e ficou responsável pela política de telecomunicações no estado, sobretudo pela integração e unificação do sistema. Em 16 de março de 1973, por deliberação de Assembleia Geral sob orientação de Brasília, a COTESC foi incorporada pela TELEBRAS, convertendo-se em uma subsidiária com o nome de Telecomunicações de Santa Catarina SA (TELESC).

Na área de tecnologia da informação, que recém chegava à estrutura do setor público, a Lei Estadual nº 4.384, de 7 de novembro de 1969, criou a Centro de Processamento de Dados do Estado de Santa Catarina SA (CPDESC), que mais tarde, em 1975, converteu-se na Companhia de Processamento de Dados do Estado de Santa Catarina (PRODASC), atual Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina (CIASC). Para auxiliar a CELESC na expansão da eletrificação na área rural, em 1973, por meio da Lei nº 4.824, de 15 de janeiro, foi criada a Eletrificação Rural de Santa Catarina SA (ERUSC), mais uma estatal no setor de energia elétrica, que incorporou os ativos da CEE.

Na área do abastecimento de água e saneamento, ao longo dos anos de 1960, a rápida urbanização das cidades catarinenses tencionava cada vez mais o orçamento estadual exigindo mais investimentos. Em resposta, dentro do PLAMEG, foi extinto o SAE e criado, de acordo com a Lei Estadual nº 3.058, de 20 de maio de 1962, o Departamento Autônomo de Engenharia Sanitária (DAES). Como órgão executor das obras, foi criado o Departamento Estadual de Obras e Saneamento (DEOS), no âmbito da Lei Estadual nº 3.092, de 18 de setembro de 1962. Em razão da fragmentação do serviço de abastecimento e saneamento em todo o estado, formado por companhias municipais, e da necessidade de buscar soluções planejadas, no bojo da Reforma Administrativa de 1970 foi criada a Companhia de Água e Abastecimento de Santa Catarina (CASAN), empresa estatal responsável pela unificação da política hídrica (Lei Estadual nº 4.547, de 31 de dezembro).

Na esteira da política habitacional definida pelo Banco Nacional de Habitação, criado em 1964, o governo catarinense, a exemplo dos demais estados da federação, organizou a sua Companhia de Habitação Popular (COHAB/SC), conforme a Lei Estadual nº 3.698, de 12 de julho de 1965.

Em 1975, durante a execução do Plano de Governo (PG) da gestão Antônio Carlos Konder Reis (1975-1978), foi aprovada, nos termos da Lei Estadual nº 5.089, de 30 de abril, a Reforma Administrativa que alterou a estrutura burocrática do setor público catarinense, dando-lhe maior robustez e alargando de forma considerável suas funções, entrando em diversos segmentos da vida econômica. Além da manutenção das estatais já consolidadas, foram criadas duas novas empresas públicas para o setor agropecuário: a Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária (EMPASC) e a Empresa Catarinense de Extensão e Assistência Técnica Rural (EMCATER). Ambas estavam em consonância com a modernização do mundo rural e a formação dos complexos agroindustriais no oeste

catarinense. Também foram criadas as seguintes sociedades de economia mista: Companhia de Desenvolvimento de Santa Catarina (CODESC), Companhia de Processamento de Dados do Estado de Santa Catarina (PRODASC), Companhia Catarinense de Conservação e Industrialização de Produtos Agrícolas (CIPASC), Companhia Catarinense de Comércio e Armazenamento (COCAR), Companhia Distrito Industrial Sul Catarinense (CODISC) e Companhia de Desenvolvimento do Oeste Catarinense (CODOESTE). A partir de uma estratégia de alto comando, estava formado o *sistema estatal catarinense*.

3. A CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA ESTATAL (PÓS-1975)

3.1. Alargamento da estratégia: a continuação de uma época (1975-1990)

Na segunda metade dos anos de 1970 e durante toda a década de 1980, a economia brasileira e, por extensão, a catarinense, passaram por momentos conturbados em relação à trajetória de crescimento. Saímos de longo um ciclo expansivo, para momentos de desaceleração, recessão acentuada e curta retomada do crescimento. Quando olhamos o caminho percorrido pelas estatais catarinenses, percebemos que ao longo de quinze anos houve continuação de uma época. A crise fiscal e financeira dos anos de 1980 fragilizou as unidades federativas; contudo, na contramão dos ajustes orçamentários, houve uma modernização contínua com o fortalecimento dos complexos e do sistema estatal catarinense.

O padrão de crescimento que movia a economia catarinense estava centrado no Estado – que realizava investimentos por meio dos complexos estatais, financiava o capital privado via banco de fomentos e articulava o desenvolvimento a partir da execução dos planos de governo – e no grande capital industrial e agroindustrial. Os planos de governo pós-1975 não mais definiam metas e previsão orçamentária, porém serviam de baliza para orientar e articular as tomadas de decisão. Assim foram o Plano de Governo (1975-1978), o Plano de Ação (1979-1982), a Carta aos Catarinenses (1983-1986) e o Plano Santa Catarina Rumo à Nova Sociedade (1987-1990).

Com relação ao financiamento, a criação do BADESC, em 1975, e a universalização do BESC, associadas às operações do BRDE, consolidaram o “capital financeiro estatal catarinense” e seu vínculo com a indústria e a agroindústria.

As principais estatais catarinenses chegam ao final da década de 1980 consolidadas e presentes em todas as regiões. A CELESC atendia 90,6% do território com 1,01 milhões de consumidores, e a CASAN abastecia de água potável aproximadamente

2,6 milhões de habitantes. A TELESC, que era de responsabilidade da União, em 1990 já havia instalado 255 mil terminais telefônicos.

Ao longo desse período houve duas Reformas Administrativas, a de 1979 (Lei Estadual nº 5.516, de 28 de fevereiro) e a de 1988 (Lei Estadual nº 7.375, de 20 de julho), que seguiram a mesma trajetória de alargamento das funções do estado. Em 1978, após a extinção de duas empresas públicas vinculadas ao turismo, o Decreto nº 6.101, de 14 de novembro de 1978, organizou a Companhia de Turismo e Empreendimentos do Estado de Santa Catarina (CITUR), e a Reforma de 1979 criou a Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC). Outra mudança ocorrida foi a reforma na PRODASC, em 1987, que alterou sua razão social para Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina SA (CIASC) e ingressou na área de sistemas de informações integrados, prestando serviços para o setor público.

Analisando a trajetória do PIB nos anos de 1980, Santa Catarina teve um desempenho econômico superior ao nacional, com média de crescimento de 5,2% e 3,0%, respectivamente. Foi a década da consolidação dos oligopólios catarinenses, que se internacionalizaram e passaram a ocupar lugar de destaque no cenário nacional: agroindústria, eletro metalmeccânico, revestimentos cerâmicos, papel e celulose, madeiras beneficiadas, têxtil-vestuário, carbonífero, mobiliário e materiais plásticos. Essa combinação, mesmo em meio a uma crise fiscal e financeira que engessava o estado impossibilitando-o de ser mais atuante na economia, impulsionou a solidificação do sistema estatal catarinense.

3.2. Manutenção forçada e retomada: a resistência conservadora (1990-2018)

No dia 24 de outubro de 1991 foi privatizada uma das mais lucrativas e eficientes empresas siderúrgicas do país, a Usiminas. Sua venda marcou o início do processo de privatização no Brasil, que seguiu para o setor bancário, de telefonia, energia, transportes e petroquímico, além de outras empresas intermediárias. Em algumas unidades federativas as privatizações seguiram a mesma trilha definida por Brasília, noutras o ritmo foi mais lento e conservador.

As maiores empresas estaduais objetos de privatizações foram os bancos e as centrais elétricas, uma vez que a telefonia era toda controlada pela TELEBRAS. Também ocorreram privatizações estaduais nos transportes (porto e ferrovia) e serviços urbanos, além de concessões, à iniciativa privada de atividades controladas pelas prefeituras municipais. As privatizações seguiram com a depredação do patrimônio público até 2002,

dentro do ciclo neoliberal que abrangeu os governos Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

Na economia catarinense, os anos de 1990 alteram o padrão de crescimento com a reconfiguração dos agentes responsáveis pela indução da acumulação. O centro cíclico do crescimento fundado nas políticas de desenvolvimento (planejamento, fomento e estatais) perde força, mas ainda continua presente em algumas áreas estratégicas. O planejamento contínuo prosseguia apenas como um instrumento que balizava as ações governamentais, sem definição de metas e de orçamento.

O fomento sofreu uma derrota com a incorporação do BESC pelo Banco Central e a transformação do BADESC em agência de fomento, perdendo sua autonomia de captar recursos no mercado financeiro.

O sistema estatal foi mais conservador, com algumas alterações que permitiram avanços – criação de novas empresas e reestruturação de outras – e recuos – redução em composições acionárias e fechamento de empresas.

Em síntese, há um regresso liberal, que foi imposto “de cima” e “de fora”, como o desmonte parcial do complexo carbonífero, a privatização da Termoeletrica Jorge Lacerda e da TELESC e a incorporação do BESC. Porém, o alto comando local, com base no seu pacto de poder, optou pelo conservadorismo econômico, com a preservação do sistema estatal.

Esse conservadorismo econômico, em determinados momentos, neutralizou as pressões externas para a privatizar a CELESC e fragmentar a CASAN. Noutros avançou, com a organização da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI), em 1991, a partir da fusão de duas empresas (EMPASC e EMATER – antiga EMCATER), que se tornou uma empresa referência e com mais autonomia para o mundo rural. Essa fusão foi um dos resultados da Reforma Administrativa de 1991 (Lei nº 8.245, de 18 de abril), aprovada no início do governo de Vilson Pedro Kleinübing (1991-1994), prevista no Plano SIM (Saúde, Instrução e Moradia).

Os anos de 1990 começaram sob o auspício do neoliberalismo, e temia-se que a reforma anunciada por Kleinübing resultasse num desmonte da estrutura estatal. Ledo engado, não houve nenhum anúncio de privatização e a criação da EPAGRI foi um exemplo de fortalecimento das ações estatais. No turbilhão privatista advindo de Brasília, em 1993, por meio da Lei Estadual nº 8.999, de 19 de fevereiro, foi autorizada a criação da Companhia de Gás de Santa Catarina (SCGÁS), que ficaria responsável pela distribuição do gás boliviano transportado pela Gaspetro. A criação da estatal SCGÁS

seguiu o mesmo roteiro da criação das estatais dos anos de 1950, 1960 e 1970: o imobilismo empresarial e a pressão da demanda que viria com a entrada em operação do gasoduto. O estado catarinense preencheu essa lacuna, tal como havia feito quando criou a CELESC (1955), o BDE (1961), a COTESC (1969) e a CASAN (1971). Não é demais lembrar que Kleinübing era filiado ao Partido da Frente Liberal (PFL), partido que se colocava com o arauto das privatizações.

Entre 1995 e 1998, durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, foram realizadas as grandes privatizações no país. Os estados mais afinados com Brasília seguiram a cartilha neoliberal e leiloaram suas estatais, principalmente os bancos e as centrais elétricas. Paulo Afonso Vieira, governador de Santa Catarina (1995-1998), resistiu à pressão de Brasília e do mercado financeiro e não colocou à venda a CELESC, a joia da coroa.

A perda do BESC foi questionada pelos governos seguintes, que insistiam em mantê-lo sob seu comando, porém saneado. A incorporação do BESC pelo Banco do Brasil, em 2009, foi uma solução contemporizadora que evitou o fechamento de diversas agências nas pequenas cidades catarinenses.

Quando observamos a política de descentralização posta em marcha pelo governo de Luiz Henrique da Silveira (2003-2010), num primeiro momento nos parece uma ação fundada no liberalismo federativo, que fragmenta a capacidade de comando do governo central e delega às microrregiões, ao poder local, a capacidade de ditar seus próprios rumos sem a devida articulação com o todo. A descentralização era o fundamento do Plano 15 (2003-2006). Porém, se olharmos sob outro ângulo, a descentralização também pode ser entendida como a aproximação do estado com a comunidade, portanto, mais estado, ou seja, surpreendentemente antiliberal. Assim foi a Reforma Administrativa de 2003 a 2005, aprovada pela Lei Complementar nº 243, de 30 de janeiro, e pela Lei Complementar nº 284, de 28 de fevereiro, respectivamente.

Esse conservadorismo econômico em determinados momentos assumiu afeições desenvolvimentistas, porém sem perder seu caráter conservador e plutocrático. Foi assim na criação da EPAGRI, na preservação da CELESC e da CASAN e na criação da SCGÁS. A retomada do desenvolvimento no Brasil, pós-2003, nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2015), rebateu em Santa Catarina em algumas frentes assumidas por Luiz Henrique e Raimundo Colombo (2011-2018), com a criação da SC Parceiras (Lei Estadual nº 13.335, de 28 de fevereiro de 2005), uma empresa responsável

pela condução das parcerias público-privadas na área de infraestrutura. Em 2012, a SC Parcerias assumiu a administração do porto de Imbituba.

Durante a execução do Programa de Aceleração do Crescimento II (2011-2015), o governo catarinense aderiu à proposta advinda de Brasília e lançou, em parceria com o governo federal, o Pacto por Santa Catarina. O Pacto retomou os fundamentos dos planos desenvolvimentistas com metas e previsão orçamentária, fortalecendo o papel do estado na condução e na orientação do crescimento, seja por meio das estatais ou do fomento. Repôs na agenda a tríade da política de desenvolvimento: planejamento, ação estatal e fomento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na trajetória da formação do sistema estatal catarinense, de 1918 a 2018, ou seja, 100 anos, temos uma longa permanência: o alargamento das funções do estado e o caráter conservador da política de desenvolvimento. Esse alargamento faz parte do processo civilizatório que cada vez mais institucionaliza os indivíduos, a sociedade e a economia.

Na permanência encontramos momentos em que a intervenção do estado na economia ocorreu de forma não planejada e titubeante, entre 1918 e 1948, e momentos em que o estado atuou propositalmente com agente econômico politizando as relações econômicas, a partir de uma estratégia planejada, entre 1961 e 1975. O arrefecimento ocorrido durante o regresso liberal pós-1990, o deslocamento do comando para as mãos do mercado não restringiu o pacto de poder para criar novas estatais, como a SCGÁS. O retorno do desenvolvimentismo (2003-2015) tardou a chegar a Santa Catarina (pós-2010), e novamente assumiu feições conservadoras. A ampliação das funções econômicas foi retomada com o Pacto por Santa Catarina, com os investimentos da SC Parcerias e a ampliação do crédito liberada pelo BADESC, porém continuaram à margem a participação popular, as políticas sociais emancipatórias e a radicalização da democracia.

Essa é a combinação da trajetória do desenvolvimentismo conservador em Santa Catarina: mais economia e o mesmo ao social. O caráter conservador das elites catarinenses que sempre utilizaram as estatais também como um pacto de poder, talvez explique essa longevidade das estatais na economia e na sociedade catarinense.

Em cada momento diferenciado, o padrão de crescimento da economia catarinense, centrado no grau de concentração e de centralização do capital, combinava com as formas de intervenção do estado e na definição das políticas de desenvolvimento (planejamento, ação estatal e fomento). A disponibilidade das camadas geoeconômicas

(sobretudo transporte, energia e comunicações) se adaptava e tencionava o padrão de crescimento vigente. A incompatibilidade entre as camadas geoeconômicas e o padrão de crescimento, causada pelo imobilismo empresarial e as demandas crescentes, travavam o livre desenvolvimento das forças produtivas e exigiam novas formas de intervenção do estado. Nem sempre a intervenção seguiu uma marcha contínua, ora era mais recrudescida (CELESC, PLAMEG, PLAMEG II, BDE, PCD e Reforma Administrativa de 1975), ora mais restringida (Plano SIM, Plano 15 e Reformas Administrativas de 1991 e 1995).

REFERÊNCIAS

DAIN, Sulamis. **Empresa estatal e capitalismo contemporâneo**. Campinas: Editora da Unicamp, 1986.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador: uma história dos costumes**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, v. 1, 1994.

GOULARTI FILHO, Alcides. **Formação econômica de Santa Catarina**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2016.

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

POULANTZAS, Nicos. **O estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

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

Recebido em 21 de janeiro de 2021 e aceito em 26 de fevereiro de 2021.