

<b>XIII Encontro Nacional de Economia Política (Celso Furtado: diálogos desenvolvimentistas)</b>
Área: Área Especial
Sub-área: Celso Furtado: diálogos desenvolvimentistas
Seção: Ordinária

## **Celso Furtado e a Administração Pública: para uma revisão de seus primeiros trabalhos (1943-1948)**

**Roberto Pereira Silva (Unicamp)**

### **RESUMO**

O artigo procura avaliar a produção teórica de Celso Furtado sobre administração pública desenvolvida enquanto funcionário do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), entre 1944 e 1946, tentando compreendê-la no quadro mais amplo da Reforma Administrativa executada pelo Estado Novo, cruzando suas reflexões obras de alguns autores do pensamento social brasileiro, justamente no momento de confluência destas com a temática de modernização administrativa que o Estado Novo começava a dirigir. Assim, mediante o deslocamento da análise para o período em que trabalhou dentro de uma organização estatal orientada para a reforma administrativa do Estado brasileiro e no qual esteve em condições de observar um processo de mudança institucional com fortes conseqüências sociais, foi possível explicitar a preocupação de Celso Furtado com o Estado e reconstruir o contexto intelectual em que seus primeiros trabalhos se inseriam.

### **Abstract**

The article tries to assess the theoretical production of Celso Furtado on public administration, developed between 1944-1946, as official of the Administrative Department of Civil Service (*Departamento Administrativo do Serviço Público- DASP*). The paper tries to understand it within the broader framework of the administrative reform executed by the *Estado Novo*, confronting his reflections to the works of some other authors of the Brazilian social thought, precisely at the moment of the confluence of them with the theme of administrative modernisation implemented by the *Estado Novo*. Thus, through the displacement of the analysis from the period he worked at this organization and when he was able to observe a process of institutional change with strong social consequences, it was possible to explain Celso's Furtado concern with the State and to rebuild the intellectual context in which his first work emerged.

A tradução e publicação em 2001, da tese de doutorado<sup>1</sup> de Celso Furtado, defendida na Faculdade de Direito e Ciências Econômicas da Universidade de Paris em 1º de junho de 1948, deu início

---

<sup>1</sup> (FURTADO, 2001).

a um processo de reavaliação de sua formação intelectual bem como das origens da historiografia econômica no Brasil<sup>2</sup>. Pareceu possível para alguns autores rastrear as fontes históricas que Celso Furtado utilizou para a elaboração de sua interpretação da história econômica brasileira, contextualizando sua produção nos quadros mais amplos da renovação dos estudos sobre o Brasil, iniciada na década de 1930.

A discussão e o exame de trabalhos como *Casa Grande e Senzala* e *Formação do Brasil Contemporâneo* entre outros<sup>3</sup>, empreendidas por Celso Furtado e que o auxiliaram na conceituação de economia colonial, permitiriam desvendar um diálogo com cientistas sociais e historiadores preocupados em reinterpretar a formação social e econômica brasileira e propor alternativas de mudança no modelo de interação entre o Estado e a sociedade, buscando maior participação social nas decisões estatais e a quebra de permanências coloniais na vida política do país.

A seguir, veremos algumas tentativas de compreensão das raízes intelectuais de Celso Furtado. Desde já, alertamos que neste reexame fomos seletivos na medida em que escolhemos textos que se impõem inevitavelmente ao debate sobre o percurso intelectual de Celso Furtado. <sup>4</sup>Nosso primeiro objetivo, portanto, será reexaminar como foi efetuado esse processo de contextualização e chamar a atenção para outros textos de Celso Furtado, dando ensejo a que essa reconstrução seja realizada de forma mais concreta.

O primeiro autor a articular os conhecimentos históricos e o diálogo que a obra de Celso Furtado constrói com outros intérpretes do Brasil, foi o sociólogo Francisco de Oliveira. Essa problematização é examinada em dois trabalhos: o primeiro, *A navegação venturosa*, é a Introdução à organização de textos de Celso Furtado para a Coleção Grandes Cientistas Sociais, publicado em 1981; o segundo, *Viagem ao olho do furacão*, apareceu pela primeira vez na revista *Novos Estudos Cebrap*<sup>5</sup>.

No primeiro deles, encontramos um balanço da produção de Celso Furtado abrangendo até o início da década de 1980. As influências teóricas de *Formação econômica do Brasil* são apontadas como:

[...] uma leitura keynesiana da história brasileira. O ecletismo cepalino também está aí presente, mas a marca forte é keynesiana. Incorporando contribuições de variada procedência (*algumas não muito explícitas, bebidas no próprio Caio Prado Jr.*), o forte do livro é a explicação que apresenta da transição da

---

<sup>2</sup> Tal reavaliação foi feita por (SZMRECSÁNYI, 2004)

<sup>3</sup> Celso Furtado inicia sua tese com um capítulo denominado fontes, no qual analisa fontes históricas e interpretações sobre a economia colonial que abrange desde Thevét e Jean de Léry até Roberto Simonsen e Caio Prado Jr. Veja: (FURTADO, 2004: 13-20)

<sup>4</sup>As duas exclusões mais manifestas foram o texto de (IGLÉSIAS, 1967) o livro recente de Carlos Mallorquin, (MALLORQUÍN, 2005). Embora este seja o melhor trabalho na perspectiva de compreensão global da obra de Furtado, Mallorquin não teve acesso a nenhum dos textos discutidos nesse trabalho, quando elaborou esse livro como tese de doutorado defendida na Universidad Nacional Autónoma de México em 1993.

<sup>5</sup> (OLIVEIRA, 1983) e (OLIVEIRA, 2003)

economia exportadora de café para a economia industrial que emerge a partir da segunda grande guerra (grifo nosso) (OLIVEIRA, 1983: 13).

Como veremos mais adiante, é partindo deste parêntese que Tamás Szmrecsányi inicia sua argumentação. Mas é em *Viagem ao olho do furacão*, que Francisco de Oliveira elabora uma hipótese de pesquisa capaz de estabelecer uma abrangente perspectiva historiográfica. Para ele,

[...] o diálogo que Celso Furtado trava intelectualmente, para construir sua interpretação do Estado na economia e na sociedade brasileira, é com o pensamento de direita brasileiro que dominou o cenário intelectual até fins da década de 1930, isto é, com os chamados autores do pensamento autoritário brasileiro, sobretudo [...] com Alberto Torres e Oliveira Vianna (OLIVEIRA, 2003: 62).

Estes dois autores “[...] elaboraram uma *interpretação* do Brasil, uma espécie de *summa* do pensamento de seu tempo [...] cujo epicentro de preocupações pode ser encontrado na constatação das diferenças entre a sociedade brasileira e as sociedades tidas como civilizadas” (*Idem*: 66). Percebe o sociólogo, que “[...] a Primeira República ou República Velha, vai assistir a uma verdadeira explosão do tema do Estado, ainda que muitas vezes este fosse expresso em retóricas vazadas nos termos do regime político” (*Idem*: 67). Após contextualizar essa explosão, Oliveira esclarece a preocupação principal no período:

[...] o que emergia era o papel do Estado numa economia capitalista, mesmo periférico. Os conservadores/autoritários tentaram dar uma resposta a essa questão. Alberto Torres e Oliveira Vianna podem ser considerados os mais representativos expoentes de toda essa confusa emergência [...] A diferença entre os clássicos do autoritarismo e os novos conservadores, *soi-disant* liberais da safra contemporânea de Furtado, e mesmo os neoliberais de hoje, é que os primeiros dispunham de uma interpretação do Brasil fundada numa análise da sociedade e das projeções e/ou repercussões e/ou conseqüências que a formação da sociedade projetava sobre as instituições políticas, sobre a política e o Estado (*Idem*: 68).

Francisco de Oliveira bem reconhece as dificuldades metodológicas que seu ensaio implica. É neste sentido que caracteriza o diálogo de Furtado com o autoritarismo como um “[...] diálogo inconsútil, invisível, sem traços, mas perfeitamente reconhecível” (*Idem*: 76). Na obra de Furtado, portanto,

[...] a relação entre economia, sociedade, política e Estado é primorosamente reestruturada pela interpretação da crise dos anos 1930. [...] Tal tipo de interpretação não seria permissível pela compreensão da formação da sociedade, suas relações com a política e com a formação do Estado de que dispunham os clássicos do autoritarismo. Somente um olhar renovado teoricamente seria capaz da façanha teórica que Furtado consegue (*Idem*: 78).

E acrescenta: “[...] com essa resposta, Furtado responde também à questão da nação. As ‘três raças tristes’ — que, por sinal jamais apareceram em sua reflexão — são capazes de formar um Estado e uma nação.” Ou seja,

Furtado não deduz o Estado da nação ou da sociedade, nem o contrário. Trabalha as relações entre essas duas instâncias, na forma em que um economista as trabalha — a rigor suas remissões ao Estado são sempre menos explícitas que entre os clássicos do autoritarismo, e em muitas de suas obras a política não passa de um epifenômeno da economia [...] — mas evidentemente essas relações são varridas por uma lufada de ar fresco, mediante uma forma renovada de perceber suas articulações (*Idem*: 79).

Francisco de Oliveira também descreve as condições históricas nas quais se deram a formulação de uma reflexão — levada a cabo por autores definidos como clássicos do pensamento autoritário — nos debates da República Velha. Alimenta essa reflexão, “a crescente ‘disfuncionalidade’ do Estado brasileiro diante de um conjunto de questões que, em geral, são as que levaram à imbricação do Estado na economia capitalista de forma sistemática e não *ad hoc*, como sempre ocorreu na história do capitalismo” (*Idem*: 73).

A hipótese de vincular uma interpretação sobre o papel do Estado brasileiro com as formulações de autores como Oliveira Vianna e Alberto Torres, tem o mérito de abrir a possibilidade de compreensão da obra furtadiana enfatizando o contexto histórico, ou melhor, o contexto intelectual em que é formulada; a contrapelo de um método que se realiza simplesmente na apreciação das “influências” que se encontraram nas fontes citadas pelo autor. Veremos, no entanto, que os trabalhos críticos mais recentes a examinarem as influências intelectuais de Celso Furtado partem exclusivamente deste segundo método.

O primeiro autor a indicar a importância da Tese de Doutorado de Celso Furtado escrita em francês na Sorbonne em 1948 foi Tamás Szmrecsányi em seu artigo: Sobre a formação da *Formação econômica do Brasil* de C. Furtado (SZMRECSÁNYI, 1999). Partindo do que chama de “alguns mistérios” encontrados neste livro de 1959, o autor assinala o fato de que em *Formação Econômica do Brasil* “há uma omissão quase total de referências à ‘bibliografia histórica brasileira’” (*idem*: 207). Em vista disso, Tamás Szmrecsányi propõe uma investigação sobre “a origem dos conhecimentos históricos de Celso Furtado, tão parcamente indicada pelas poucas fontes nacionais e portuguesas que ele cita no seu texto (*Formação econômica do Brasil*) e/ou nas notas de rodapé” (*idem: ibidem*).

Para solucionar esse problema que, como vimos, fora aventado por Francisco de Oliveira, é imprescindível, ainda seguindo a reflexão de Szmrecsányi, a análise de *Economia Colonial no Brasil nos Séculos XVI e XVII*, na qual consta uma revisão da bibliografia sobre a história econômica brasileira no período tratado. Em suas próprias palavras: “julgo ter encontrado e identificado algumas das referências

bibliográficas e documentais não-declaradas pelo autor em seu trabalho posterior, mas que, muito provavelmente foram levadas em conta por ele durante sua elaboração” (*idem*: 208).

Tamás Szmrecsány chama a atenção somente para alguns autores citados por Celso Furtado em seu doutorado: *Capítulos de História Colonial*; *História econômica do Brasil e Formação do Brasil contemporâneo*; *Formação da Sociedade Brasileira* de Nelson Werneck Sodré; *L’esclavage au Brésil* de Louis Couty; *Brazil, a study of economic types* De J. F. Normano; *Les problemes de la civilisation économique au Brésil* de René Courtin e *Das Hollaendische Kolonialreich in Brasilien* de Hermann Watz. Acrescentaríamos ainda, o trabalho de Nestor Duarte, *A ordem privada e a organização política nacional*; *Evolução do povo Brasileiro* de Oliveira Viana e *Casa Grande & Senzala* de Gilberto Freyre que, ao lado dos trabalhos de Caio Prado Jr., é o mais comentado na Tese.

É destas referências, apagadas de *Formação econômica do Brasil*, mas que constam em *Economia Colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII*, que Szmrecsány parte para assinalar “as lacunas bibliográficas” que “acabam dificultando a sua interpretação [de *Formação econômica do Brasil*] e avaliação, particularmente no que se refere ao posicionamento historiográfico do autor” (*idem*: 209).

Este posicionamento historiográfico presente na tese se caracteriza pelo “contexto mais genérico de uma ciência social voltada tanto para a História quanto para a Economia” (*idem*: 209). De posse dessas informações, o autor revisita os temas presentes na Tese de Doutorado e em trabalhos posteriores<sup>6</sup> de Celso Furtado e conclui que estes temas:

foram mantidos apenas em parte nas obras subsequentes de Celso Furtado, enquanto as preocupações mais gerais, que inicialmente orientaram seu estudo, acabaram sendo descartadas por ele já nos primeiros trabalhos que publicou após sua volta da França e seu ingresso na CEPAL. Tais preocupações foram substituídas por uma visão de mundo essencialmente econômica, para não dizer economicista e tecnocrática, tornando mais difícil o entendimento de seus trabalhos para os leitores desprovidos de maiores conhecimentos de economia (*idem*: 201-211).

Ou seja, “o ingresso na CEPAL parece ter significado, para ele, uma segunda pós-graduação na qual teve que aprender e reaprender muito rapidamente para poder vir a diagnosticar e ensinar” (*idem*: 211).

Ao distinguir o período cepalino como parte importante na formação de Celso Furtado e, justamente por isso, avaliar na tese de Doutorado unicamente os temas que permaneceram em sua obra posterior, Tamás Szmrecsányi perde de vista um conjunto de preocupações que, embora “acabaram sendo descartadas” em trabalhos posteriores, ensejam uma compreensão mais totalizadora do

---

<sup>6</sup> Trata-se de dois artigos de Celso Furtado, *Características gerais da economia brasileira* e *O desenvolvimento econômico* de 1950 e 1955, respectivamente. Já fica patente, acredito, a preocupação do autor compreender Celso Furtado de acordo com seus temas, em detrimento do contexto em que produz cada obra e a problemática que cada uma delas procura resolver.

pensamento furtadiano. Nos referimos, especificamente, à análise da formação de uma consciência política determinada por fatores jurídicos e institucionais, como é o caso da análise da formação do município brasileiro, que examinaremos mais adiante, onde se descortina um conjunto de preocupações importantes sobre as formas de relação entre Estado e Sociedade e sobre as possibilidades de participação política, temas que, cumpre frisar, serão parte importante das reflexões de Celso Furtado a partir dos anos de 1960.

A última interpretação em que nos deteremos é o texto de Bernardo Ricupero, *Celso Furtado e o pensamento social brasileiro* (RICUPERO: 2005). A escolha desse texto se deve, entre outros fatores, pelo seu potencial de divulgar o trabalho de Celso Furtado, uma vez que foi publicado originalmente como prefácio à tradução mexicana de *A economia colonial brasileira nos séculos XVI e XVII*.

Nele, o sociólogo procede a uma conceituação do pensamento de Celso Furtado, sobretudo com os chamados radicais da década de trinta: Sergio Buarque de Holanda, Gilberto Freyre e Caio Prado Junior.

Segundo Ricupero, os “temas, problemas e mesmo a linguagem de nosso autor estabeleceram-se para além de seu contexto intelectual imediato, a CEPAL, em contato com outros autores latino-americanos e, principalmente, brasileiros”. Para tanto, “uma das mais interessantes possibilidades oferecidas pela leitura de *Economia Colonial nos séculos XVI e XVII* é, precisamente, a de permitir o início do desvelamento do diálogo implícito de seu autor com o pensamento social brasileiro” (*idem*: 372).

Além de Gilberto Freyre, presente na maior parte deste trabalho de Celso Furtado, Ricupero ressalta a importância de Caio Prado Jr., cuja confluência se dá pela “preocupação com a Economia, o relevo atribuído ao passado colonial, o programa político implícito, etc” (*idem*: 373). A diferença entre ambos estaria, sim, em como superar a herança colonial e na interpretação do processo de industrialização.

Vale ressaltar, ainda, que a análise de Ricupero, na tentativa de estabelecer tais conexões, por vezes trabalha com conceitos que Furtado somente desenvolveria a partir de 1951, período posterior a sua tese de Doutorado. É assim que estabelece o confronto entre a interpretação da industrialização entre Caio Prado Jr. e Celso Furtado. Embora correto em sua comparação, sabemos que somente a partir de 1950, que este, já integrando os quadros da CEPAL, irá publicar seu primeiro trabalho sobre o tema.<sup>7</sup> Portanto, a análise de Ricupero, embora tenha como preocupação a tese escrita por Furtado em 1948, trabalha com temas posteriores a ela.

De maneira geral, portanto, o que podemos inferir desses autores é a tentativa de vincular as origens do pensamento de Celso Furtado seja com o denominado pensamento social brasileiro de caráter

---

<sup>7</sup> Trata-se de: (FURTADO, 1950).

radical, seja com os “clássicos do autoritarismo brasileiro”. Todavia, dois problemas emergem destas tentativas. A primeira delas pode ser considerada certa teleologia que informa os autores, na medida em que é o desenvolvimento posterior da obra de Celso Furtado que serve de ponto de chegada para as análises. Por outro lado, as referências aventadas pelos autores também não se justificam por critérios objetivos. Ou seja, buscar origens ao pensamento econômico-político de Celso Furtado, seja em Caio Prado Jr e Gilberto Freyre, tal como privilegiam Tamás e Bernardo, seja em Alberto Torres e Oliveira Vianna, como o faz Francisco de Oliveira, pouco têm de concretude ao analisarmos os primeiros trabalhos de Celso Furtado.

Dessa forma, uma reavaliação das origens e filiações intelectuais de Celso Furtado deve levar em consideração sua produção sobre Teoria da Administração publicada na *Revista do Serviço Público* e um trabalho posterior, *A trajetória da Democracia na América*, publicado na Revista do *Instituto Brasil-Estados Unidos* (IBEU). Somente compreendendo a origem e os objetivos destes trabalhos e nos destituindo da preocupação com os desdobramentos de sua carreira é que poderemos captar os desenvolvimentos da obra do futuro economista, dando ampla margem para a contingência e à inserção histórica destes textos.

A recuperação e a análise desses textos, até aonde levaram nossas pesquisas, ainda não foi feita.

Nesse primeiro momento, portanto, iremos nos reportar ao que o próprio Celso Furtado escreveu sobre eles.

Compulsando sua obra bibliográfica, apenas em um texto, escrito em março de 1972, a pedido da UNESCO, encontramos uma retomada das preocupações de Celso Furtado na década de 1940 (FURTADO, 1997a). É assim ele que relata seu contato com os estudos de Administração: “Já aos 23 anos me engajara na função pública, seguindo a tradição familiar. Foi o contato com a função pública que me descortinou uma problemática nova e me encaminhou finalmente para o estudo dos problemas sociais” (*idem*: 14).

Um pouco mais adiante, descrevendo sua experiência no curso de Direito na Universidade do Brasil, Furtado aprofunda um pouco mais o tema:

meus estudos, já no terceiro ano universitário, se afastaram do direito para a administração. No campo da administração, passei a interessar-me especificamente por problemas de organização. Tomei então contato com a moderna literatura norte-americana sobre organização, tanto no que respeita a atividades estatais como empresariais. Os meus primeiros estudos publicados, de caráter não literário, são no campo da organização, tanto aplicada como teórica (*idem*: 17).

E acrescenta que a partir desses estudos sobre organização é que começou a pensar nas técnicas de planejamento. Cita o trabalho de Mannheim, *Man and society in the age of reconstruction*, publicado em 1940. Esse contato com planejamento e a obra de Mannheim, sabemos, fazia parte dos temas presentes nos debates da época sobre reforma administrativa. Prova disso pode ser encontrada no Volume IV da *Revista do Serviço Público*, de 1946, trazendo uma discussão sobre planificação que contou, entre as contribuições, com um artigo do próprio Mannheim, “*Planejamento democrático e a nova ciência da sociedade*”, este sendo apresentado pelo redator da publicação como “a maior autoridade contemporânea em planejamento democrático” (MANNHEIM, 1946).

A influência do sociólogo será lembrada, também, em *A fantasia organizada*, de 1985. Porém, já não com tanta ênfase em suas preocupações sobre planejamento, mas sim, como “o criador da sociologia do conhecimento” (FURTADO, 1997b).

Afora essas referências, nada mais encontramos sobre as preocupações de Celso Furtado com a Teoria da Administração. Essa lacuna em sua extensa obra autobiográfica, talvez tenha ajudado os comentadores a passarem despercebidos, julgando-a prescindível para compreender a formação do economista.

Mas antes que nos detenhamos nestes textos, julgamos necessária, ainda, uma pequena digressão sobre a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), ao menos como um pequeno ponto de referencia para a interpretação dos temas que serão analisados.

A criação do DASP está prevista na constituição de 1937, (art. 67) e é efetivada pelo Decreto-lei 579, de 30 de julho de 1938. No entanto, a criação de um órgão diretamente subordinado ao chefe do poder executivo já fora anunciado em 10 de novembro de 1937, em proclamação radiofônica do Presidente Getúlio Vargas:

O aparelhamento governamental instituído não se ajustava às exigências da vida nacional; antes, dificultava-lhe a expansão e inibia-lhe os movimentos. Na distribuição das atribuições legais, não se colocara, como se deveria fazer, em primeiro plano, o interesse geral; aluíram-se as responsabilidades entre os diversos poderes, de tal sorte que o rendimento do aparelho do Estado ficou reduzido ao mínimo e a sua eficiência sofreu danos irreparáveis, continuamente expostos à influência dos interesses personalistas e das composições políticas eventuais (Apud, WAHRLICH, 1985: 235).

Como podemos perceber, sua criação se insere em um projeto de mudança constitucional e anuncia a centralização que tal reforma, base do Estado Novo, irá promover. Depreende-se também, uma idéia cara ao Estado em vias de implantação, de que a pluralidade de desígnios é prejudicial ao bem comum e obstrui uma direção unívoca rumo aos objetivos gerais da nação. Fruto da condenação do liberalismo, a reforma administrativa mostrará sua eficiência, segundo Vargas, justamente na centralização, no



consenso de todas as diferentes instâncias para a consecução de objetivos cuja finalidade última seja “o interesse geral”.

Sua criação não teve um caráter permanente, antes foi pautada por diversas mudanças e reorganizações durante o Estado Novo. Não iremos, neste trabalho, narrar todas essas mudanças<sup>8</sup>, mas nos concentraremos, sobretudo, no modelo teórico que serviu de referência para a reforma administrativa no Brasil.

A criação do DASP teve como base a Comissão do Serviço Civil dos EUA. A diferença fundamental entre os dois órgãos administrativos, no entanto, reside em que nos Estados Unidos, a Comissão do Serviço Civil esteve desde o início ligada ao Departamento do Tesouro, enquanto no Brasil, o DASP, em contrapartida, esteve subordinado ao Chefe do Poder Executivo. Essa diferença é fundamental, pois manifesta o nível de centralização administrativa brasileira, uma vez que é controlada diretamente pelo Presidente da República.

Por outro lado, sua estrutura administrativa tinha como referencial teórico os trabalhos de Willoughby. Em sua obra, *Princípios de administração pública*, cuja primeira edição data de 1927, ele desenvolve a Teoria dos Departamentos de Administração Geral (D.A.G.). Buscando uma nítida separação entre política e administração, define o papel de um departamento geral de administração tendo em conta:

a distinção entre atividades primárias ou funcionais, e as atividades institucionais, ou domésticas (*housekeeping*), exercidas pelo governo. Atividades primárias ou funcionais são aquelas desempenhadas por um órgão a fim de alcançar as finalidades que lhe deram origem (atividade política). Atividades institucionais ou domésticas são aquelas que esse órgão necessita desempenhar para poder *existir e funcionar* (administrativas) (Apud, WAHRLICH, *op. cit.*: 281-282).

Encontramos essa mesma concepção na proposta de reforma do Ministério de Educação e Saúde Pública redigida por Gustavo Capanema e encaminhada por Getúlio Vargas no final de 1935:

A gestão de tais atividades [recrutamento de pessoal, contabilidade e controle do patrimônio estatal] cujo conjunto constitui a administração geral do ministério, deve ficar ou a cargo de um só órgão especializado, o Departamento de Administração Geral, ou a cargo de dois órgãos especializados, a saber, a Diretoria de Pessoal e Material e a Diretoria de Contabilidade (Apud, *idem*, 282).

A percepção desta separação entre política e administração é um dos motes do debate sobre reforma administrativa durante o Estado Novo. Essa distinção nos permite desvelar um dos aspectos mais marcantes do período: a reforma política feita em termos de centralização e, ao mesmo tempo, delegando

---

<sup>8</sup> Para uma análise de todas essas mudanças, consulte-se (WAHRLICH, 1985).

poder a uma nova classe caracterizada por um saber técnico e, por definição, alheio aos interesses de classes, tal como ocorria na República Velha.<sup>9</sup>

De posse dessas informações poderemos melhor compreender os trabalhos que Celso Furtado publicou na *Revista do Serviço Público*, vinculada ao DASP, enquanto exerceu os cargos de auxiliar e depois de técnico de administração do governo do RJ, no período compreendido entre 1943-46.

O primeiro deles é “A estrutura da comissão do serviço civil dos Estados Unidos” de fevereiro de 1944. Nele, Furtado tem uma preocupação bem delimitada: comparar as mudanças internas ocorridas na estrutura da Comissão do Serviço Civil norte-americano, na passagem do ano de 1942, para 1943. Para tanto, se utiliza do *United States Government Manual* datado de verão de 1943, comparando-o com o mesmo manual do ano anterior.

Furtado consegue detectar uma “instabilidade estrutural, que nos parece ser uma hábil política dos dirigentes da Comissão” (FURTADO, 1944a: 69). No entanto, essa instabilidade proporciona à Comissão “conservar-se bastante alto (sic) para ter do conjunto dos fatos sobre que atua uma perspectiva nada deformadora; e, porque goza dessa posição privilegiada, pode (sic), através de uma ação em grande parte orientadora, desenvolver uma frutífera atividade” (FURTADO, 1944a: 69).

Portanto, Furtado examina as mudanças ocorridas na estrutura da Comissão como algo positivo, pois lhe permite absorver novos procedimentos e desenvolver-se na exata medida das exigências impostas pelos diferentes ministérios e pela rotina das atividades.

Cabe ressaltar que esta mesma “instabilidade estrutural” foi a marca característica dos primeiros sete anos do DASP. Neste, diversas seções foram separadas, enquanto outras foram aglutinadas, de forma que só conseguiu definir seu estatuto em 1942; porém, já em 1943, teve outras modificações importantes, como a criação de dois órgãos colegiados, o Conselho de Administração de Material e o Conselho de Administração de Pessoal.<sup>10</sup>

Esse procedimento investigativo, que privilegia a comparação como método capaz de esclarecer realidades através de contraposição e justaposição será um procedimento que Furtado adotará em toda a sua obra, sobretudo as de caráter teórico e/ou histórico.

O segundo artigo publicado por Celso Furtado foi *Notas sobre a administração de Pessoal no Governo Federal Americano*. Dando conta dos vários problemas que ainda permeiam a conceituação e a aplicação das estruturas administrativas, Furtado faz uma avaliação da reforma administrativa no Brasil.

No Brasil, o governo federal colocou-se à vanguarda de um movimento de idéias promovendo uma reforma administrativa que assente em vasto e complexo sistema de órgãos de administração geral articulados à base de função. Os

---

<sup>9</sup> A formação de novas elites burocráticas é discutida em (GOMES, 1994). Sobre a centralização política e o papel do DASP, consultar: (SOUZA, 1983).

<sup>10</sup> Decreto-Lei 5.715, de 31 de julho de 1943 e Decreto-Lei 5.937 de 28 de outubro de 1943, respectivamente.

resultados dessa reforma já se podem apreciar hoje; e essa apreciação põe à vista um vultoso número de problemas particulares que não podiam ser suspeitados no momento da sementeira. Presentemente desenvolvem-se frutíferos estudos tendentes à solução desses problemas, ao ensejo da elaboração dos regimentos dos Departamentos de Administração. E desses estudos bem se pode esperar que muito contribuam para a consolidação da nossa reforma administrativa no setor de organização (FURTADO, 1944b: 49).

Podemos perceber, novamente, a avaliação positiva do processo de consolidação do DASP. Esclarece, além disso, a organização administrativa de base funcional, ou seja, há uma transferência de comando a mais de uma chefia no processo de coordenação. Isto, veremos, será desenvolvido em outro trabalho de Furtado. Também o método comparativo está presente neste artigo: “propômo-nos no presente artigo divulgar alguns aspectos da experiência americana nesse terreno, com o que estaremos contribuindo para a compreensão dos nossos problemas afins” (*idem, ibidem*).

Neste artigo Furtado examina a estrutura do Departamento de Administração de Pessoal vinculado ao Ministério da Agricultura dos Estados Unidos e compara-a com as normas da Comissão do Serviço Civil. Em seguida, contrapõe a distribuição de competência na Comissão do Serviço Civil e nas agências centrais ministeriais.

Não nos deteremos no processo de argumentação de Celso Furtado, devido ao seu caráter técnico e prescindível para os propósitos desse trabalho. Salientaremos, apenas, uma inovação presente quanto ao método de pesquisa. Para a elaboração deste texto, Celso Furtado, além dos documentos oficiais norte-americanos, teve em mãos relatórios de uma funcionária do DASP, Maria Joana de Almeida Fernandes, que estagiou no Departamento de Pessoal do Ministério da Agricultura dos Estados Unidos, o que nos permite intuir o grau de integração e de apoio dado pelo governo norte-americano à reforma administrativa brasileira.

Dezoito meses depois, Furtado retoma suas publicações sobre administração, já como técnico de administração do Departamento do Serviço Público do Estado do Rio, com um artigo que, de certa maneira, sintetiza os estudos que veio realizando.

Em *Teoria da estrutura em organização* Celso Furtado irá repassar os diferentes tipos de estrutura organizacional. A importância deste artigo reside, portanto, em sua avaliação de um tipo específico de estrutura, a estrutura funcional que, como vimos acima, é a que caracteriza a reforma administrativa brasileira.

Os tipos fundamentais de estrutura contemplados por Celso Furtado são: tipo escalar, tipo de estrutura departamental, tipo de estrutura linha-*staff* e finalmente, estrutura funcional.

O que caracteriza esse último tipo de organização não é a quebra de unidade de comando mas, sim, “uma transferência no processo de coordenação” (FURTADO, 1946a: 23). Isso porque os

executores passam a receber ordens de mais de um chefe, na medida em que o trabalho de supervisão e comando já não pode ser exercido por uma única pessoa devido à crescente complexidade do sistema.

Segundo Celso Furtado,

Este tipo de estrutura só é compreensível em organizações muito complexas. E isto pela seguinte razão: quando a divisão do trabalho é resultante de um avanço da técnica, deixa de ser fundamental que o executor conheça os fins últimos da operação que lhe cabe. [...] Um operário que trabalhe nestas condições pode estar sob a supervisão de vários chefes, sem que isto implique confusão para ele (*idem, ibidem*).

Assim, “o argumento central que se apresenta a favor do tipo funcional é que ele aproveita ao máximo a divisão do trabalho e a especialização. Dentro deste esquema de estrutura é possível transformar a chefia numa função técnica” (*idem, ibidem*).

Por outro lado, a estrutura funcional pode ser conciliada com atividades de planejamento. Portanto, “a análise do tipo funcional leva à perfeita compreensão dos recursos do planejamento sistemático do trabalho; planejamento que deve ser realizado por especialistas liberados de quaisquer preocupações relativas à supervisão ou controle imediato da execução” (*idem, ibidem*).

Embora sem referências explícitas ao caso brasileiro, esse artigo permite delimitar com clareza a avaliação de Celso Furtado sobre a Reforma Administrativa iniciada durante o Estado Novo. Vê um projeto racional, onde a divisão do trabalho permite o máximo aproveitamento dos recursos humanos. Deixa patente a competência técnica da chefia, ao organizar o departamento na forma funcional, o que lhe garante a perfeita organização e a unidade de propósitos a ser executados. Tal organização, ao mesmo tempo, possibilita condições otimizadas ao planejamento. Destarte, o DASP pode contar com o modelo mais adequado de organização, o que poderia dispensar a “instabilidade estrutural” encontrada na Comissão do Serviço Civil nos Estados Unidos.

Neste artigo existe uma síntese de diferentes teorias organizacionais, bem como uma avaliação mais penetrante da Reforma Administrativa brasileira, no que se refere à organização do pessoal e à divisão do trabalho.

O último artigo publicado por Celso Furtado na *Revista do Serviço Público*, além desse caráter de síntese de conhecimentos, incorpora alguns avanços importantes quanto ao método e às referências teóricas.

Aqui, a teoria do Departamento de Administração Geral será analisado em sua gênese histórica. Não mais a reflexão sobre os diferentes tipos de estrutura, mas sim a Ciência da Administração enquanto resultado de um movimento social maior que, por sua vez, decorre de importantes mudanças quanto à forma de organização e divisão do trabalho e das novas formas de relacionamento entre o Estado e a

sociedade civil. Sugere também um primeiro contato com a sociologia norte-americana através do livro de J. Laski, *Reflexiones sobre a revolucion de nuestro tiempo*, de 1943 o qual é citado em sua tradução argentina.

A introdução ao artigo, escrito pelo redator da *Revista do Serviço Público*, já anuncia as preocupações de Furtado:

O autor no presente trabalho focaliza (sic) a evolução das atividades de administração geral nos países democráticos mais avançados e termina por situar o DASP e a reforma administrativa brasileira de 1936 dentro do quadro mundial do progresso científico que vem lastreando a moderna administração pública (FURTADO, 1946: 25).

Neste, Furtado pontua duas mudanças na estrutura social nos últimos cem anos, decorrentes de transformações nas técnicas de produção.

A primeira delas se trata da revolução política; esta “caracterizou-se pela valorização de um número crescente de grupos sociais. Pode ser chamada de democratização fundamental progressiva. Já foi denominada revolução das massas” (*idem, ibidem*).

Assim, neste processo, para Furtado, o grande impulso foi ocasionado pela revolução industrial, que “transformou cabalmente a estrutura política, criando uma nova constelação de valores em torno de velhas instituições”. Essa mudança criou novas formas de relação de poder, pois, “o poder político que fora, anteriormente, um patrimônio inalienável de determinada classe constituída de grupos sociais estáveis e detentora exclusiva de certas técnicas de mando, passou a ser disputado por grupos provenientes de camadas cada vez mais amplas da sociedade.” Em contrapartida, “esse entrechoque de grupos sociais concorrentes ao poder, tornou profundamente dinâmica a arena política, emprestando ao Estado uma nova importância como instrumento de moderação entre forças antagônicas” (*idem, ibidem*).

Esse processo de mudança nas funções do Estado, tornando-o mediador de conflitos, foi acompanhado de um outro processo, que Furtado classifica como de Racionalização:

Outra conseqüência da estruturação social da revolução das técnicas de produção, foi o desenvolvimento crescente do processo de competição. O que nos preocupa, entretanto, é frizar que essa multiplicação das formas de competição constitui a mola de inúmeros aperfeiçoamentos nas técnicas de trabalho, e representou o ponto de partida de um novo núcleo de estudos. A necessidade de vencer a concorrência engendraria toda uma série de aperfeiçoamentos nos processos de trabalho e na composição das empresas (*idem, ibidem*).

Desses estudos surgiu o conceito central de organização, o qual se caracteriza pela absorção, por parte do Estado, das técnicas de racionalização e organização presentes nas grandes corporações, cujo objetivo último é o aproveitamento máximo da força de trabalho, agora coordenada por métodos racionais

de divisão de tarefas e simplificação de etapas cabíveis a cada segmento no processo produtivo. Dessa forma, “foi no momento em que o Estado — debatendo-se entre suas novas e complexas funções e uma velha instrumentalidade — lançou mão desse corpo de conhecimentos elaborado pelos pesquisadores das indústrias privadas, que teve início a reforma da administração pública.”

Esta, por sua vez,

teria início, conseqüentemente, não na análise do trabalho e do grupamento das tarefas, como ocorreu na indústria privada, mas na transformação das cúpulas, na remodelação dos aparelhamentos diretores. Ocorria, assim, no campo governamental uma inoculação de idéias, uma aceitação de técnicas elaboradas fora — um processo endógeno de renovação (*idem*, 26).

É por esse processo de absorção que se inocula pelas estruturas de cúpula dos aparelhos diretores que podemos melhor compreender os outros artigos de Furtado, preocupados, como vimos, com formas de organização de departamentos e de estruturas de comando.

Mas não se resume a uma contextualização histórica dos estudos de administração ocorridos nos “países democráticos mais avançados”, o conteúdo do artigo. É justamente na avaliação da reforma administrativa brasileira que Furtado empreende uma vez mais usando o método comparativo, que nos deteremos agora.

Retomando as considerações anteriores, podemos dizer que o processo de estruturação de um Departamento de Administração Geral se forma na tentativa de realização de duas articulações básicas. Aparelhamento de chefias executivas, ou seja, a criação de mecanismos capazes de produzir a unidade de chefia em cada departamento e ministério e, ao mesmo tempo, os articulasse. Essa articulação, no entanto, só seria viável no momento em que o processo de organização das atividades auxiliares fosse capaz de realizar os objetivos desta chefia. Assim, as atividades auxiliares e os comandos de chefia deveriam estar unificados de forma a que “às [atividades] de nível inferior coubesse a realização de medidas preparatórias às atividades de nível superior” (*idem*, 31).

Mas essa mesma articulação condiciona um novo problema, a saber: “o grau de centralização das atividades, quer de estudos e pesquisas, quer executórias.” Dessa forma, segundo Furtado, tanto as atividades normativas — exercidas pelas chefias — quanto as atividades executórias — seleção de pessoal e compra de material — em um estágio ainda inicial de implantação de um Departamento Geral de Administração determinaram uma centralização espúria a um sistema de operação idealmente descentralizado, excluindo-se apenas algumas atividades executórias que, ainda assim, não são citadas por Furtado.

Disso decorre que

era preciso conciliar dois princípios opostos e de concomitante pressão: a integração de funções — orçamento, material, pessoal, etc. — em cada nível de

chefia, e a uniformidade de política no campo de cada uma dessas funções — unidade de direção. Ainda aqui se manifestava a dicotomia que estava na essência do sistema, posto que cada órgão de administração geral era simultaneamente um estado-maior da chefia executiva a cujo lado se encontrava [cada ministério tinha um departamento de administração] e instrumento de trabalho de unidades superiores [chefia executiva do DASP, independente dos respectivos ministros], para as quais tomava medidas preliminares de rotina (*idem*, 32).

Furtado resume em três itens a reforma administrativa brasileira:

- a) articulação dos órgãos auxiliares das chefias executivas de todos os níveis;
- b) centralização de atividades de estudos, e descentralização, como regra, das atividades executórias;
- c) supervisão das atividades de administração geral a serviço de um mesmo órgão [o DASP] e articulação funcional entre unidades de níveis superpostos [as diversas seções e departamentos dentro do DASP] originando sistemas convergentes (*idem, ibidem*).

Concluindo, “após os primeiros dez anos de experiência, podemos hoje dizer que as soluções apresentadas para os problemas técnicos foram as mais acertadas, se se tem em vista o clima igualmente revolucionário e construtivo em que se desenvolvia a reforma administrativa no Brasil” (*idem, ibidem*).

Entretanto, implícito neste comentário complacente, é discutido um problema candente no Estado Novo, a saber, a centralização política. Vimos anteriormente que uma das funções básicas de um Departamento de Administração Geral, de acordo com a elaboração teórica de Willoughby, é a elaboração do orçamento em caráter de independência, seja do Poder Executivo direto, seja do Ministério da Fazenda. Justamente neste ponto, o DASP se distanciou do projeto original na medida em que o orçamento estava subordinado ao chefe do Poder Executivo.

Por outro lado, a implantação de seções do DASP em cada Estado, conhecidos como *daspinhos*, foi uma importante instância de ingerência do Poder Executivo nas Interventorias, sobretudo em estados com forte tradição anti-getulista<sup>11</sup>.

Além de notar essa centralização, Celso Furtado termina seu artigo analisando como esta mesma centralização só foi desmontada com o fim do Estado Novo. Para ele,

a existência desses problemas foi reconhecida pela recente reforma administrativa do órgão central do Sistema — o DASP — orientada que foi no sentido de uma mais ampla descentralização, que não chegou a cindir o sistema anterior [entendido aqui como a organização das instâncias normativas] (*idem, ibidem*).

Sabemos que a plena compreensão das avaliações da reforma administrativa só poderão ser bem assimiladas em comparação com a própria dinâmica do DASP, captando as diversas reformulações pelas

---

<sup>11</sup> Remeto o leitor novamente para o trabalho de (SOUZA, 1983).

quais passou durante todo o Estado Novo e depois. No entanto, o debate sobre reforma administrativa, embora emergindo de debates técnicos veiculados pela *Revista do Serviço Público* alcançou uma ampla instância de discussão que mobilizou grande parte de cientistas sociais no período. Julgamos, portanto, instrutivo repassarmos como esse debate esteve presente na obra de intelectuais sem uma estrita vinculação técnica e institucional com o DASP.

Assim, para recuperarmos este debate sobre reforma administrativa, temos que inseri-lo em um contexto que abranja também uma preocupação central do Estado Novo, isto é, a criação de um Estado que seja efetivamente capaz de representar a sociedade brasileira.<sup>12</sup> É a partir deste prisma, portanto, que empreenderemos nosso percurso.

Um primeiro autor no qual podemos encontrar essas preocupações é Gilberto Freyre. Em artigo publicado em junho de 1941, na revista *Cultura Política* (FREYRE, 1941), avalia a atuação política de Getúlio Vargas em relação ao Estado:

A verdade a ser reconhecida pelo menos apologético dos observadores é que, com o atual Presidente a base do governo deslocou-se, da pura interpretação política dos problemas, acompanhadas de soluções ou tentativa de solução, simplesmente financeiras e jurídicas, para aventurar-se o Brasil à procura de novas bases de técnica de governo e administração: sociais e, principalmente, sociológicas e jurídicas (*Idem*, 123).

E acrescenta que essa reforma

representa, pelo menos, a libertação dos nossos métodos de governo e administração da rotina política e do estreito ritualismo jurídico e financeiro que se comunicara do 2º império à 1ª república. Essa libertação basta para marcar um período novo na história da administração pública do nosso país (*idem*, 124).

Já em Sérgio Buarque de Holanda encontramos a preocupação com a superação do passado colonial e a criação de mecanismos que possibilitem a modernização das relações sociais tendo em vista critérios racionais de conduta pautados pelo predomínio de instâncias jurídicas normativas sobre formas de socialização marcadamente personalistas. Modernização esta que, partindo da sociedade, iria, por sua vez, se refletir no ordenamento legal do Estado. Ou seja, “só pela transgressão da ordem doméstica e familiar é que nasce o Estado e que o simples indivíduo se faz cidadão, contribuinte, eleitor, elegível, recrutável e responsável, ante as leis da cidade” (HOLANDA, 1981: 101).

E prossegue: “onde quer que prospere e assente em bases muito sólidas a idéia de família — e principalmente onde predomina a família de tipo patriarcal — tende a ser precária e a lutar contra fortes restrições a formação e evolução da sociedade segundo conceitos atuais” (HOLANDA, 1981: 106)

---

<sup>12</sup> Uma importante análise deste ponto se encontra em (PIVA, 2000).



Esses conceitos atuais são justamente a imparcialidade regida pela abstração e normas impessoais de conduta criando relações verticais entre as diferentes instâncias da sociedade.

Por outro lado, compreendemos melhor a inserção de Sérgio Buarque de Holanda neste debate se apresentarmos como sua reflexão está presente mesmo entre membros do DASP. Ilustra isso uma palestra ministrada por Luis Simões Lopes.

Presidente do DASP desde sua criação até o fim do Estado Novo, quando ele e outros chefes de Departamento pediram demissão, fora nomeado por Getúlio Vargas e teve uma formação acadêmica reconhecida internacionalmente, tendo recebido o título de *Doutor Honoris Causa* da Universidade do Texas.

Em um seminário sobre Henry Fayol, assim ele justifica a implantação de critérios impessoais na administração: “oportuna, porque a necessidade de substituir, na direção e funcionamento das empresas os métodos rotineiros por métodos científicos, e os critérios sentimentais por critérios intelectuais, hoje constitui uma preocupação crescente da cultura brasileira” (Apud, Wahrlich, *idem*: 299).

Mas, se em geral a reforma administrativa era vista como uma saída para criação de um Estado que representasse os interesses da nação, a questão de impessoalidade na administração não era uma unanimidade.

Nos dá prova disso um artigo de Azevedo Amaral, publicado na *Revista do Serviço Público* em abril de 1938 intitulado “Política e serviço público”. Diz:

seria comprometedor da eficácia realizadora do Estado Novo imprimir à administração uma fisionomia apolítica. O regime ora vigente, identificando o Estado com a Nação e substituindo o velho conceito de política partidária pela idéia de uma política nacional, em que os interesses dos grupos de pontos de vista restritos se acham submetidos ao ritmo ditado pelo bem da coletividade, envolve a necessidade lógica de imprimir a todas as engrenagens da maquinaria estatal esse sentido político a que não podem deixar de obedecer todas as forças do Estado (AMARAL, 1948: 14).

Essa administração apolítica é entendida pelo autor de *O Estado Autoritário e a Realidade Nacional*, como “um contrasenso (sic), que implicaria em tornar incapazes de desempenhar as funções decorrentes da finalidade da organização estatal exatamente os instrumentos por meio dos quais tais finalidades devem ser atingidas” (*Idem, ibidem*).

Assim, para Azevedo Amaral a racionalidade administrativa pode comprometer a eficácia do Estado Novo em identificar “o Estado com a Nação”, uma vez que isso seria factível apenas através da centralização do Estado sob os auspícios de um “sentido político”. Assim, “a distinção entre política e administração não pode subsistir nas organizações estatais, inspiradas no conceito vencedor na época contemporânea da identificação da coletividade nacional com o poder público” (*Idem, ibidem*).

Até aqui, rastreamos algumas interpretações sobre a formação intelectual de Celso Furtado. Indicamos uma lacuna nessas interpretações na medida em que esse processo de formação foi compreendido com vistas ao desdobramento posterior de sua obra como economista. Assim, propusemos uma reavaliação dos primeiros trabalhos de Celso Furtado tentando identificar um conjunto de preocupações que precedem sua interpretação econômica da história do Brasil. Julgamos, com isto, descortinar uma reflexão sobre o funcionamento do Estado brasileiro em uma instância sobremodo prática: a administração pública. Não podemos, no entanto, afirmar que essas reflexões perderam sua razão de ser no conjunto de uma obra que hoje conhecemos como sendo predominantemente econômica. Muito pelo contrário, acreditamos que essas preocupações permaneceram. Terminaremos este trabalho com o exame de um texto que nos permitirá trazer à tona aspectos importantes de *Economia Colonial no Brasil nos Séculos XVI e XVII*.

Passaremos em revista o artigo publicado em 1947, na revista do Instituto Brasil - Estados Unidos (IBEU), vencedor de um concurso sobre a cultura norte-americana. Em *Trajetória da Democracia na América*, Celso Furtado analisa o governo local norte-americano como uma instância de participação política que era, ao mesmo tempo, uma escola de cidadania. Após ressaltar a utilidade deste governo em uma sociedade atomizada e voltada para seu próprio desenvolvimento a nível individual, o autor destaca que

essa ambivalência do governo local, que é a um só tempo instrumento de promoção do bem estar da comunidade e escola de formação do cidadão, alimenta, até certo ponto, um princípio de contradição. A ampla participação do homem comum no governo — ou no controle do governo — até certo ponto impede a eficiência administrativa (FURTADO, 1947: 15).

Essa situação é agravada pelo surgimento de um fenômeno típico da sociedade industrial: “em seu movimento de expansão o individualismo econômico engendra um poderoso germe de auto-destruição: a massa social” (*Idem, ibidem*).

Assim, da centralização da indústria moderna surgem as grandes organizações com um poder de negociação que exige uma contrapartida organizacional do Estado. “À semelhança da indústria, o governo vai-se tornando igualmente ‘eficiente’ e ‘centralizado’” (*Idem*: 18). Configura-se, portanto, o que Celso Furtado chama de “revolução burocrática moderna”. Como consequência para a tradição democrática do governo local norte-americano, a busca de maior eficiência administrativa tem “anulado a antiga significação democrática de governo local”. Pois, “à proporção que o governo passa a ser estritamente uma organização de prestação de serviços, o cidadão se desinteressa pelos problemas políticos.” Dessa forma, “a administração se transforma num organismo integrado e constituído à semelhança das empresas industriais” (*Idem*: 19). Esse processo, por sua vez, tende a minar as

tendências democráticas na medida em que o Estado industrial “leva à concentração do controle nas mãos de uma minoria que tende a perpetuar-se”. Ou seja, “a capacidade de concentração de poder atingiu tão elevado grau que os mecanismos de controle democrático dos governos se tornaram inoperantes” (*Idem*: 20).

Furtado assim formula o problema da Democracia na América: “como pode assegurar-se a democracia para que as forças econômicas, organizadas militarmente, não tentem assenhorear-se do Estado” (*Idem, ibidem*).

Neste artigo percebemos mais um avanço rumo à interpretação crítica em seus estudos de administração e a crescente preocupação com o Estado enquanto instância capaz de incorporar as demandas da sociedade civil.

Perpassa por todos esses estudos a comparação com o modelo norte-americano como tipo ideal a partir do qual a comparação com o Brasil é capaz de captar as especificidades deste último. Mas como uma análise mais criteriosa desse método não poderá ser feita neste trabalho, iremos unicamente apontar a permanência dessas preocupações em *A economia colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII*. Destacaremos, portanto, a concepção do governo local norte americano enquanto escola do cidadão que será o elemento fundamental e termo de comparação quando Celso Furtado analisar o município brasileiro.

No final de sua tese de doutorado, Celso Furtado analisa o município brasileiro como célula administrativa surgida com o desenvolvimento da vida urbana, como dominado por relações patriarcais que impedem a formação de uma mentalidade política. Fenômeno semelhante teria ocorrido no sul dos Estados Unidos, onde “a existência do grande domínio tendo impossibilitado o surgimento de outro tipo de comunidade rural, o *county* aí se desenvolverá como unidade administrativa, sob a tutela dos senhores dominiais” (FURTADO, 2001: 168).

Embora este predomínio, nos EUA, tenha sido obstruído pela Guerra Civil, no Brasil o domínio patriarcal perdurará como célula da sociedade. Assim, “a inexistência de interesses comuns que liguem os domínios semi-autônomos e a tendência ao mandonismo resultante da herança escravista dificultam qualquer entendimento ou colaboração entre os senhores patriarcais. Por outro lado, esse isolamento de grupos semi-autônomos fechará o caminho à formação de uma mentalidade política e de uma consciência de coletividade no Brasil atual” (*Idem*: 169).

Fica indicado, portanto, a permanência das preocupações de natureza política na configuração da democracia no Brasil, enquanto uma instância privilegiada na formação da Nação.

Cabe, agora, retomarmos nosso caminho geral. Buscamos uma alternativa de interpretação da formação intelectual de Celso Furtado que fosse capaz de contemplar seus estudos sobre administração

pública e, ao mesmo tempo, pudesse auxiliar na interpretação de *Economia Colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII*. Revisamos seus textos publicados na *Revista do Serviço Público* e encontramos uma reflexão sobre a reforma administrativa realizada, em linhas gerais, durante o Estado Novo. Identificamos um debate mais amplo, incluindo figuras de grande peso intelectual como Gilberto Freyre, Azevedo Amaral e Sergio Buarque de Holanda. Por fim, encontramos um desenvolvimento dessas questões no artigo *Trajatória da Democracia na América* e na já referida Tese de Doutorado.

Contudo, nosso artigo se conclui voltando ao começo. Esse retorno se dá com a seguinte questão: será o processo de reforma administrativa, com todos os seus méritos e vícios, capaz de desobstruir o caminho a uma “consciência da coletividade no Brasil atual”?

Celso Furtado, embora não nos dê uma resposta definitiva sobre o assunto, aponta um caminho de retomada para a democracia na América e — por que não? — no Brasil.

Pois bem, retomando o problema da democracia na América, Furtado o define como sendo: “continuar o individualismo dentro da sociedade de massas. O que vem a ser a reconstrução do homem”. Ou, em outra formulação: “como equiparar o homem moderno de maneira a permitir-lhe uma posição de independência diante das forças sociais, comparável à liberdade de ação que caracterizou os construtores da democracia. Em outras palavras, como fazer perdurar o humanismo dentro do regime de massas” (FURTADO, 1947: 24)?

A resposta para isto, Furtado a encontra no desenvolvimento das Ciências Sociais: “o grande desenvolvimento do estudo das ciências sociais na América, se por um lado vai possibilitando um mais autêntico conhecimento dos problemas nacionais, por outro tem esse incomparável valor pedagógico para a reconstrução da democracia” (*Idem*: 25). Pouco mais é preciso ser dito sobre nosso tema. A própria trajetória de Celso Furtado pela América Latina, seu esforço de compreensão das especificidades e do desenvolvimento histórico do continente, pode ser vista como uma resposta viva ao dilema de sociedades de passado colonial que ainda hoje buscam formas de realizar uma revolução na qual seja realizada a integração da sociedade no Estado.

## BIBLIOGRAFIA

- AMARAL, Avezedo, “Política e serviço público”. (1948) In: *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, Vol. 2, Nº 1, abril de 1948.
- D’AGUIAR, Rosa Freire (ed) (1997), *Obra autobiográfica de Celso Furtado*. 3 volumes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- FREYRE, Gilberto. (1941) “A propósito do Presidente.” In: *Cultura e Política*. Rio de Janeiro. Ano I, Nº 5. Julho de 1941.
- FURTADO, Celso. (1944a) “A Estrutura da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos”. *Revista do Serviço Público*. ano VII, vol. I, nº 2. Brasil, fevereiro de 1944.
- ; (1944b) “Notas sobre a administração de pessoal no Governo Federal Americano” *Revista do Serviço Público*, ano VII, vol. III, nº 1. Brasil, julho de 1944.
- . (1946a) “Teoria da estrutura em organização”. *Revista do Serviço Público*. Ano IX, Vol. I, nº 2. Brasil, fevereiro de 1946.
- . (1946b) “Teoria do Departamento de Administração Geral”. *Revista do Serviço Público*. Ano, IX, Vol. II, nº 2. Brasil, maio de 1946.
- . (1947) “Trajetória da democracia na América”. *Revista do Instituto Brasil-Estados Unidos*. Rio de Janeiro, 1947.
- . (1950) “Características Gerais da Economia Brasileira”. In: *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, Ano IV, n. 1, p7-37, março de 1950.
- . (1997a) “Aventuras de um economista brasileiro.” In: D’AGUIAR, Rosa Freire (ed), *Obra autobiográfica de Celso Furtado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- . (1997b) *A Fantasia organizada*. In: D’AGUIAR, Rosa Freire (ed), *Obra autobiográfica de Celso Furtado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. Vol. I.
- . (2001) *Economia Colonial no Brasil nos Séculos XVI e XVII*. 1ª edição. São Paulo , HUCITEC/ABPHE. 2001 (tradução da Tese de Doutorado defendida na Sorbonne em 1º de junho de 1948).
- GOMES, Ângela de Castro (coord.) (1994) *Engenheiros e Economistas: novas elites burocráticas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV: 1994.
- HOLANDA, Sergio Buarque. (1989) *Raízes do Brasil*. 21. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1989.
- IGLESIAS, Francisco. (1971) “Celso Furtado; Pensamento e Ação”. In: Idem. *História e Ideologia*. São Paulo: Editora Perspectiva. 1971.

- MALLORQUIN, Carlos. (2005) *Celso Furtado: um retrato intelectual*. São Paulo: Xamã; Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- MANNHEIM, Karl. (1946) “Planejamento democrático e a nova ciência da sociedade”. In: *Revista do Serviço Público*. Ano IX, vol. IV, nº3. Brasil, dezembro de 1946.
- OLIVEIRA, Francisco. (1983) “A Navegação Venturosa” In: Francisco de Oliveira (Org.) *Celso Furtado: Economia*. São Paulo, 1983, Ática. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).
- . (2003) “Viagem ao olho do furacão: Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário brasileiro”. Reeditado em : Idem . *A Navegação Venturosa*. Ensaio sobre Celso Furtado. São Paulo, 2003. pp. 59-82.
- PIVA, Luiz G. (2000) *Ladrihadores e semeadores: a modernização brasileira no pensamento político de Oliveira Vianna, Sérgio Buarque de Holanda, Azevedo Amaral e Nestor Duarte*. São Paulo: Ed. 34, 2000.
- RICUPERO, Bernardo. (2005) “Celso Furtado e o pensamento social brasileiro” In: *Estudos Avançados* 19 (53), 2005. 371-377.
- SOUZA, Maria do Carmo C. de. (1983) *Estado e Partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1983.
- SZMRECSÁNYI, Tamás. (1999) “Sobre a formação da *Formação econômica do Brasil* de C. Furtado.” *Estudos Avançados* 13(37), 1999. pp. 207-214.
- . (2004) “Retomando a questão do início da historiografia econômica no Brasil” in: *Nova Economia*. 14 (1)11-37. Janeiro-abril de 2004.
- WAHRLICH, Beatriz. (1985) *Reforma administrativa na era Vargas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1985.