



Revista de Administração Pública

ISSN: 0034-7612

ISSN: 1982-3134

Fundação Getulio Vargas

Tenório, Fernando; Wanderley, Sergio  
Celso Furtado: um economista a serviço da gestão pública (1943-1964)  
Revista de Administração Pública, vol. 52, núm. 3, 2018, Maio-Junho, pp. 507-526  
Fundação Getulio Vargas

DOI: 10.1590/0034-7612173859

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241056626009>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](http://redalyc.org)

redalyc.org  
UAEM

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa  
acesso aberto

# Celso Furtado: um economista a serviço da gestão pública (1943-1964)

Fernando Tenório<sup>1</sup>

Sergio Wanderley<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Fundação Getulio Vargas / Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro / RJ — Brasil

<sup>2</sup> Universidade do Grande Rio (Unigranrio) / Programa de Pós-Graduação em Administração, Rio de Janeiro / RJ — Brasil

O objetivo deste artigo é resgatar na biografia de Celso Furtado sua trajetória como servidor público entre 1943 e 1964. Mais conhecido por suas contribuições para o campo da economia, entretanto, Furtado iniciou sua carreira de funcionário e acadêmico, como pesquisador e professor, no campo da administração pública. Em 1943, Furtado entrou por concurso para o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) como assistente de organização e alcançou, 20 anos depois, a posição de ministro de Estado no governo de João Goulart (1961-1964). Durante o período investigado, Furtado trabalhou na Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), em Santiago (Chile), entre 1949 e 1957, retornou ao Brasil para se tornar diretor do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), o que o levaria a organizar a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) da qual ele foi o primeiro superintendente. Furtado foi o principal disseminador das ideias da Cepal no Brasil que propunham a centralidade do Estado na promoção do desenvolvimento e a consequente necessidade de um novo perfil de gestor público para gerir esse processo. O período foi marcado pelo diálogo entre desenvolvimento econômico e administração do desenvolvimento, o que levou à tese da vinculação do desenvolvimento econômico ao desenvolvimento da técnica e arte de administração. Destarte, Furtado foi um dos pensadores cuja reflexão teórica e prática ajudou a consolidar as grandes empresas estatais do país. Resgatar a trajetória de Furtado como gestor público propicia uma reflexão ponderada sobre o papel do Estado na economia e sobre o papel do gestor público.

**Palavras-chave:** Celso Furtado; Cepal; Dasp; Grupo Misto Cepal-BNDE; Sudene.

## Celso Furtado: un economista al servicio de la gestión pública

Este artículo investiga la trayectoria de Celso Furtado como administrador público entre 1943 y 1964. Más conocido por sus contribuciones para el campo de la economía, todavía, Furtado inició su carrera de funcionario y académico, como investigador y profesor, en la administración pública. En 1943, Furtado se unió mediante licitación al Departamento Administrativo de la Función Pública (Dasp) como asistente de organización y alcanzó, 20 años más tarde, la posición de ministro de estado en el gobierno João Goulart (1961-1964). Durante el periodo investigado, Furtado trabajó en la Comisión Económica para América Latina (Cepal) en Santiago (Chile), entre 1949 y 1957, donde retornó a Brasil para ser nombrado director del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE), que lo llevaría a organizar la Sudene de la que fue el primer superintendente. Furtado fue el principal disseminador de las ideas de la Cepal en Brasil, que proponían una centralidad del Estado en la promoción del desarrollo y, en consecuencia, la necesidad de un nuevo perfil de gestor público para gestionar ese proceso. El período fue marcado por el diálogo entre desarrollo económico y administración del desarrollo, y que llevó a una vinculación del desarrollo económico al desarrollo de la técnica y arte de administración. Por lo tanto, Furtado fue uno de los pensadores cuyas reflexiones teórica y práctica han ayudado a consolidar las grandes empresas de propiedad estatal en el país. El rescate de la carrera de Furtado como gestor público ofrece una reflexión profunda sobre el papel del Estado en la economía y sobre el del administrador público.

**Palabras clave:** Celso Furtado; Cepal; Dasp; Grupo Misto Cepal-BNDE; Sudene.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612173859>

Artigo recebido em 23 dez. 2016 e aceito em 14 dez. 2017.

Este artigo contou com o apoio da Capes por meio do Edital 013/2015 — Memórias Brasileiras: Biografias.



## Celso Furtado: an economist in the service of public management (1943-1964)

This article presents a short biography of Celso Furtado, and his life as a civil servant between 1943 and 1964. Despite being recognized for his contributions to the field of economics, Furtado started his professional and academic career (as researcher and professor) in the field of public administration. In 1943, Furtado was hired as organizational assistant at the Public Service Administration Department (Dasp), after a competitive selection process. Twenty years later, he was appointed as Minister by President João Goulart for the administration 1961-64. During the period covered in this study Furtado worked in the Economic Commission for Latin America (Ecla), in Santiago/Chile, from 1949 to 1957. After that, he returned to Brazil to become director at the Brazilian National Development Bank (BNDE), where he created (and directed) the Superintendency for the Development of the Northeast (Sudene). Furtado was the main disseminator of Ecla's ideas in Brazil, which proposed a centrality of the State in the promotion of development and the consequent need for a new profile of the public manager to conduct this process. The period was marked by the dialogue between economic development and development management, which led to a linkage of economic development to the development of the technique and art of administration. In addition, he was one of the thinkers whose theoretical and practical thoughts have supported the consolidation of the big state-owned companies in Brazil. Studying the history of Celso Furtado as a public manager is a source of important reflections about the government's role in the economy and about the role of public managers.

**Keywords:** Celso Furtado; Dasp; Ecla; Ecla-BNDE Commission; Sudene.

### 1. INTRODUÇÃO

Celso Monteiro Furtado é um dos economistas mais conhecidos no Brasil e no exterior e chegou a ser indicado por seus pares para o Prêmio Nobel de economia em 2003, um ano antes de falecer. Talvez, exatamente por seu amplo reconhecimento como economista, sua carreira como gestor público tenha sido relegada a segundo plano pela literatura de administração. Contudo, Furtado iniciou sua carreira como servidor público e suas preocupações acadêmicas iniciais passaram pelas organizações em geral e, em particular, pela administração pública.

Algumas pesquisas que se debruçaram sobre a historiografia da administração trazem indicações sobre a influência de Furtado na área: para Fischer (1984:59), as ideias promovidas pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) teriam sido incentivadoras do “apoio à formação de administradores públicos, que seriam responsáveis pela modernização administrativa”. A Cepal é uma agência de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) e foi fundada, em 1948, em Santiago (Chile). Sabemos que Furtado foi o principal representante brasileiro na Cepal e principal disseminador de suas ideias no Brasil (Bielschowsky, 1988); para Bertero (2006:10), os textos de autores como Furtado, entre outros, “foram referências importantes para a formação das primeiras turmas de administradores”; para Coelho (2006), os pressupostos da Cepal confrontavam o apriorismo da gerência científica insuflada a partir dos Estados Unidos e provocaram, assim, a introdução do debate de temas nacionais no ensino de administração pública, que versava sobre a história político-administrativa e socioeconômica do país, em vez da mera apropriação de modelos importados. Um dos professores que participou da criação da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Eaesp) afirmou que “[...] toda a lógica de estratégias do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb) e da Cepal era uma lógica de industrialização com o apoio do Estado e tendo como adversários os americanos, os europeus [...]” (Alcadipani e Bertero, 2014:160). As teorizações disseminadas pelo Iseb e pela Cepal eram contrárias ao *scientific management* propalado a partir dos EUA (Wanderley, 2015a).

Esses autores (Fischer, 1984; Bertero, 2006; Coelho, 2006; Alcadipani e Bertero, 2014) corroboram a influência de Furtado e da Cepal na formação de administradores e na modernização do Estado brasileiro nos anos 1950 e início dos anos 1960. Contudo, como não era o objetivo de suas respectivas investigações, esses autores não aprofundaram a maneira como essa influência teria se dado. Além dessas pesquisas, uma recente revisão feita com base nas “referências aos intérpretes do Brasil no total das citações ao pensamento social brasileiro”, fundamentada nos artigos dos principais congressos de administração pública, apontou Guerreiro Ramos e Celso Furtado como os mais citados, nesta ordem (Martins et al., 2013:35). As contribuições de Guerreiro Ramos para as áreas de organizações e administração pública já se encontram bastante difundidas (e.g., Tenório, 2010), ao passo que Celso Furtado ainda é pouco estudado pelas áreas.

Destarte, o objetivo deste artigo é resgatar na biografia de Celso Furtado sua trajetória como gestor público e o contexto em que isso aconteceu. Acessoriamente, analisaremos os primeiros textos de Furtado escritos ainda como funcionário do Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp), momento em que ele se debruçou sobre a literatura de organizações com o intuito de contribuir para a reforma administrativa do Estado brasileiro. O recorte temporal analisado é o período entre 1943, quando Furtado — então com 23 anos — iniciou sua carreira de servidor público no Dasp, e 1964, quando Furtado foi exilado pelo golpe empresarial-militar, momento em que era superintendente da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). As contribuições teóricas de Furtado e da Cepal fazem parte do contexto da época analisado, brevemente, na terceira seção e ao longo da análise como pano de fundo da biografia de Celso Furtado como gestor público, não sendo, portanto, o centro de nossa investigação. Essa é a modesta pretensão de nossa contribuição diante da vasta obra de e sobre Furtado, mas que ainda carece de pesquisas sobre sua atuação como servidor público no período investigado.

Este artigo está subdividido em mais quatro seções que se seguem a esta introdução. Na próxima seção apresentamos a abordagem metodológica e, em seguida, descrevemos o contexto da formação do Estado brasileiro moderno quando da inserção de Furtado no serviço público e o papel da Cepal nesse momento histórico. Na terceira parte fazemos a análise da trajetória de Celso Furtado como gestor público, que precede as considerações finais.

## 2. ABORDAGEM METODOLÓGICA

A vasta obra de e sobre Furtado é, ao mesmo tempo, uma benesse e um desafio. A delimitação de nossa investigação na trajetória de Furtado como gestor público aliviou nossa empreitada. O apoio pessoal de Rosa Freire d’Aguiar, viúva de nosso investigado, e do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento (Centro) foram fundamentais para o bom andamento da pesquisa. Esse Centro tem reeditado em livros diversos trabalhos de e sobre Furtado que aparecem ao longo desta pesquisa — alguns se encontravam esgotados até então.

A recente publicação de seus três livros autobiográficos em um só tomo (Furtado, 2014) e o livro *Anos de formação* (D’Aguiar, 2014) formam a base de nossa pesquisa. Este último livro republicou os primeiros artigos de Furtado escritos quando estava no Dasp, e que foram publicados inicialmente nos anos 1940 na *Revista do Serviço Público*. Foram também pesquisados os principais livros publicados por Furtado (1954, 1958, 1961) no período. Apesar dos vários trabalhos sobre Furtado, poucos

tratam do período inicial de sua carreira, e o que gerou mais interesse para nossa pesquisa foi o de Silva (2011). Esse autor analisa o “Jovem Celso Furtado”, ou seja, o período em que ele atua como servidor público e se dedica à literatura sobre organizações. O que ressalta que, mesmo na área de economia, o período de formação de Furtado é negligenciado.

Além de nos apoiarmos na literatura da historiografia da administração para investigar o período (Fischer, 1984; Wahrlich, 1983; Bertero, 2006; Coelho, 2006), lançamos mão da interdisciplinaridade. Pesquisas na área de história (Abreu, 1975; Rabelo, 2013) e, principalmente, na área de história do pensamento econômico brasileiro (HPEB) muito têm a contribuir para a investigação do período aqui analisado (Lima, 1975; Diniz, 1978; Bianchi, 2002; Cepêda, 2004; Vernengo; 2006). Bielschowsky (1988) em HPEB foi importante para compreendermos o “ciclo ideológico do desenvolvimentismo” que perpassa todo o período de nossa pesquisa, bem como a atuação de Celso Furtado e da Cepal. Já na área de ciência política, o livro *Os boêmios cívicos* (Lima, 2013) foi importante para a investigação do governo democrático de Vargas (1951-1954).

Entre os principais documentos investigados estão os discursos de Getúlio Vargas (Brasil, 1930, 1937), a *Carta econômica de Teresópolis* (Conclap, 1945) e os relatórios anuais do BNDE (1953, 1955, 1956, 1957), no que diz respeito à sua atuação junto com a Cepal.

Como dito anteriormente, por questões de espaço, limitamos a investigação ao intervalo entre 1943-1964: período em que Furtado entrou no Dasp, e foi exilado pelo AI-1 da ditadura, quando era superintendente da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Ao longo da pesquisa ficou claro que a trajetória de Furtado no período apresentou três etapas distintas que nortearam nossa análise e que estão descritas a seguir:

- 1 — 1943-1948: Servidor do Dasp
- 2 — 1949-1957: Diretor da Cepal a serviço do Brasil
- 3 — 1958-1964: Dirigente público

Cabe destacar que, no segundo período, 1949-1957, Furtado não esteve vinculado a órgãos da administração pública, mas sim à Cepal, órgão das Nações Unidas (ONU). Todavia, ele veio ao Brasil em missões que atuaram diretamente com o governo brasileiro e, por esse motivo, incluímos em nossa análise. Foi nesse período também que ele iniciou uma colaboração com o Iseb, órgão vinculado ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) que funcionou entre 1955 e 1964. No período que compreende o terceiro intervalo de nossa análise, 1958-1964, Furtado continuou colaborando com o Iseb, onde ministrou palestras (1959) sobre a “Operação Nordeste” que se tornaram um livro publicado pelo próprio Iseb e que levariam à criação da Sudene. A tese de Abreu (1975) foi importante para analisarmos a atuação do Iseb. Destarte, é importante que tratemos aqui também dessa parte da atuação de Furtado, quando atuou diretamente com agentes e órgãos públicos (Wanderley, 2015a).

No segundo período, por exemplo, como diretor da Cepal e presidente do Grupo Misto Cepal-BNDE, Furtado foi o responsável pela publicação do *Esboço de um programa de desenvolvimento para a economia brasileira (período 1955-1962)* (Cepal, 1955). Esse documento foi a base para o Plano de Metas editado pelo presidente Juscelino Kubitschek (JK 1956-1960), e, juntamente com a experiência de Furtado na Cepal, o credenciou a se tornar diretor do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Dessa maneira, esse segundo período de análise contribui para mostrar que não há uma descontinuidade na colaboração de Furtado com a administração pública no Brasil, mesmo com sua ida para Santiago, no Chile, sede da Cepal.

### 3. A CONSTRUÇÃO DO ESTADO MODERNO BRASILEIRO, FURTADO E A CEPAL

O contexto histórico-institucional da inserção de Celso Furtado no serviço público brasileiro, em 1943, por meio de concurso público no então Dasp, foi o de um processo de modernização administrativa originado no primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945). Quando de sua posse, em 3 de novembro de 1930, Vargas já definia parâmetros de sua proposta de reforma da administração pública brasileira, dizendo: “[...] refundir os quadros do funcionalismo, que deverá ser reduzido ao indispensável, suprimindo-se os adidos e excedentes; manter uma administração de rigorosa economia, cortando todas as despesas improdutivas e suntuárias” (Brasil, 1930:7). Para cumprir esse objetivo, foi criada em 1935 a Comissão Permanente de Padronização, e em 1936 o Conselho Federal do Serviço Público Civil.

Com a instalação do chamado Estado Novo em 1937, Vargas retomou o tema da necessidade de mudança na administração pública em seu pronunciamento por meio do rádio em 10 de novembro, no qual disse: “O aparelhamento governamental instituído não se ajustava às exigências da vida nacional; antes, dificultava-lhe a expansão e inibia-lhe os movimentos” (Brasil, 1937:9). Com o intento de melhorar esse aparelho burocrático, Vargas editou o Decreto-Lei nº 579, de 30 de novembro de 1938, que criou o Dasp, órgão que ficaria diretamente ligado à Presidência da República com as seguintes atribuições iniciais (Brasil, 1938):

- a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
- b) organizar, anualmente, de acordo com as instruções do presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
- c) fiscalizar, por delegação do presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.

Desse modo, o Dasp, além das atribuições voltadas ao melhoramento da estrutura organizacional do Estado brasileiro, ainda desempenhava o papel que posteriormente foi atribuído ao Ministério do Planejamento, criado no Brasil somente em 1963 (D’Aguiar, 2011). No Decreto-Lei nº 579 era prevista a criação, em cada ministério, de uma Comissão de Eficiência subordinada em termos administrativos ao ministro de cada pasta e tecnicamente ao Dasp. Segundo Furtado (1985:48), o Dasp foi criado para exercer as “funções tanto da Comissão de Serviço Público Civil como a do Bureau de Orçamento, na forma que a estes dois órgãos havia dado F. D. Roosevelt”, órgãos estes que foram os primeiros objetos de investigação acadêmica de Furtado (Silva, 2011).

Ao longo de seu primeiro governo, Vargas (1930-1945) criou órgãos da administração pública em que foi formada uma “elite técnica” (Rabelo, 2013:79) antes mesmo que os cursos de graduação em administração pública fossem criados. Um desses primeiros órgãos foi o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), criado em 1934. O CFCE em muito excedeu suas atribuições de comércio exterior e tratou de assuntos gerais da economia brasileira e, a partir de sua transformação em órgão deliberativo, em 1937, passou a contar com representantes da indústria, do comércio e da agricultura (Diniz, 1978). Foi o primeiro órgão federal em que Vargas promoveu a participação de empresários da área industrial, cujo principal participante foi Roberto Simonsen (Cêpeda, 2004).

Jesus Soares Pereira (Lima, 1975:49), administrador público que trabalhou por oito anos no CFCE, afirmou que:

não creio exagerar se disser que pelo CFCE passaram todos os grandes projetos que, postos em prática, iriam dar o grande impulso no sentido do desenvolvimento brasileiro... Foi ele ainda a máquina deliberativa e até mesmo legislativa do Estado Novo, o verdadeiro órgão criador da legislação econômica do país. Para mim uma grande escola técnica.

Em sua análise dos principais projetos feitos pelo CFCE que tiveram impacto no desenvolvimento da economia brasileira, Pereira lista os projetos de carvão, energia elétrica e do petróleo. Este último levou à criação do Conselho Nacional do Petróleo em 1938, do qual Pereira viria a participar (Lima, 1975). Pereira viria a ser um dos “Boêmios Cívicos” da Assessoria Econômica de Vargas em seu governo democrático (1951-1954), que marcou o nacional-desenvolvimentismo. Foi essa Assessoria a responsável pela criação de órgãos e empresas como a Petrobras, o BNDE, o Banco do Nordeste do Brasil, a Capes e a Eletrobras, o que marcou a entrada do Estado na economia (Lima, 2013).

A participação do Estado na economia naquele período foi discutida na 1<sup>a</sup> Conferência das Classes Produtoras do Brasil (Conclap), em maio de 1945, em Teresópolis (RJ). Nessa conferência reuniram-se “delegações dos três ramos das atividades produtoras [...] representando a totalidade das forças econômicas nacionais [...] no momento em que [...] o Brasil se prepara para reestruturar suas instituições de governo” (Conclap, 1945:1). O resultado dessa conferência foi a publicação da *Carta econômica de Teresópolis* que traz recomendações ao governo em todos os aspectos de política econômica, e são descritas as aspirações destas classes no que diz respeito à organização do governo e participação do capital estrangeiro. Chega a ser surpreendente que, na redação final da *Carta*, a iniciativa privada deixa consignada “a admissão de um certo grau de interferência do Estado”, mas exalta “a simplificação da administração pública” e admite a “necessidade de um planejamento econômico” por parte do Estado (Conclap, 1945:1-2). Simonsen já vinha defendendo a tese do planejamento havia algum tempo, mas é neste momento que conseguiu emplacá-la como uma das teses centrais da conferência de Teresópolis (Cepêda, 2004).

Foi na época dessa conferência que o debate sobre o papel do Estado na economia teve seu momento mais marcante no que ficou conhecido como o “Debate Simonsen-Gudin”. As teses de Simonsen consignadas na *Carta econômica de Teresópolis* opunha-se a visão de economista liberal de Eugênio Gudin que “criticava a industrialização e defendia a ‘vocação agrícola’ do país; era defensor do capital estrangeiro e opôs-se à criação da Petrobras, bem como à participação do Estado na economia” (Teixeira, Maringoni e Gentil, 2010:17).

Mormente, fica claro que, por trás do debate do papel do Estado na economia, está o diálogo entre desenvolvimento econômico e administração do desenvolvimento, e que levaria na década de 1950 à tese da “vinculação do desenvolvimento econômico ao desenvolvimento da técnica e arte de administração” (Campos, 1954:3). Naquela época prevalecia a ideia da “importância vital de melhoramentos dos processos administrativos, antes que iniciativas de assistência técnica ou de financiamento do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos pudessem ser empreendidas com perspectivas de êxito” (Campos, 1954:3).

A Cepal teve importante papel tanto na divulgação de técnicas sobre planejamento do Estado como no aprimoramento dos processos administrativos. As ideias formuladas pela Cepal propiciaram

embasamento teórico para as práticas que emergiam na região desde os anos 1930 e foram, em grande parte, bem recebidas pelos estados desenvolvimentistas que governavam a região — que tinham sua atuação referendada por um órgão da ONU — e pela burguesia industrial local que ansiava pelo apoio do estado (Bianchi, 2002). Em outras palavras, a teorização da Cepal “consolidava uma série de visões e políticas que já faziam parte do meio intelectual dominante na América Latina”, e que discutiam alternativas para o desenvolvimento (Vernengo, 2006:556). As ideias da Cepal pregavam uma atuação central do Estado no incentivo às organizações privadas na busca pelo desenvolvimento do país. O Estado deveria atuar como o grande indutor do processo de industrialização e, até mesmo, diretamente nas áreas em que as organizações privadas não tivessem interesse. Desta maneira, as organizações públicas e seus gestores teriam um papel tão ou mais importante do que as organizações privadas, o que ia de encontro à literatura estrangeira sobre organizações que se difundia no Brasil naquele momento, que considerava organizações do Estado com atuação direta na economia como uma anomalia a ser evitada (Wanderley, 2015b).

A Cepal fazia o debate Simonsen-Gudin pender a favor do primeiro e foi determinante nas políticas desenvolvimentistas dos governos Vargas (1951-1954) e Juscelino Kubistchek (JK, 1956-1960). Pena que Simonsen não vivenciou aquele momento, pois teve uma morte prematura em 1948 (Cepêda, 2004). Coube então a Celso Furtado o papel de principal propagador das ideias da Cepal no Brasil (Bielschowsky, 1988). Furtado foi um dos membros da elite técnica formada no Dasp e que se “considerava, frequentemente, apolítica e pouco influenciada por decisões ou pressões externas” (Rabelo, 2013:82).

Portanto, a inserção de Furtado no setor público se dá num momento em que o país buscava uma modernização do Estado e em que o papel das organizações públicas bem como do servidor público foram rediscutidos.

#### 4. A TRAJETÓRIA DE CELSO FURTADO COMO GESTOR PÚBLICO

A implementação das atividades requeridas do Dasp como novo órgão da administração pública exigiria um quadro de funcionários capacitados para atender ao fim central do órgão, que era promover a modernização administrativa do aparelho burocrático do Estado brasileiro. Com o intuito de atender a essa finalidade modernizadora, foi criado em 1940 o cargo de técnico de administração, justificado por meio da Exposição de Motivos nº 2.487, de 30 de dezembro de 1939, que entre outras razões apontava ser “imperativa, [...], em obediência ao princípio fundamental da formação de carreiras, a criação da carreira de técnico de administração, a fim de que, do exercício das atribuições específicas cometidas ao Dasp, se incumba um corpo de profissionais especializados e não ocupantes de cargos de outras carreiras” (Brasil, 1939). Foram criados 150 cargos a serem preenchidos por meio de concursos públicos, com previsão de realização em 1940, 1941 e 1942 (Wahrlich, 1983:243).

##### 4.1 SERVIDOR DO DASP: 1943-1948

É nesse contexto do Brasil do Estado Novo, regime ditatorial em que o Dasp, na figura de seu presidente Luis Simões Lopes, concentrava fortes poderes, que Furtado iniciou sua carreira de servidor público. Em 1943, após concurso, Furtado assumiu o cargo de assistente de organização no Dasp para, em 1944, também por concurso público, ocupar o cargo de técnico de administração. Feito esse segun-

do concurso, foi designado para “trabalhar em Niterói, na Divisão de Organização e Orçamento do Departamento de Serviço Público (DSP) do Estado do Rio, um dos tantos *daspinhos* criados no país. Nos dois concursos, passou em primeiro lugar” (D’Aguiar, 2014:16; itálico no original). Os *daspinhos* representavam as sucursais regionais espalhadas pelo Brasil, que respondiam à sede do Dasp no Rio.

A trajetória profissional de Furtado se iniciou nas lides burocráticas e não econômicas, como geralmente é visto e celebrado. Assim, sua inicial preocupação com a ciência da administração tem origem quando, em 1940, entra para o curso de direito na então Faculdade Nacional de Direito no Rio de Janeiro, atual Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). No terceiro ano do curso, ao ter aulas de direito administrativo com o professor José Rodrigues Vale, a matéria “lhe abria os olhos para a administração” (Furtado, 2014:9). Segundo o próprio Furtado (1997:17): “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”.

No DSP Celso Furtado passa a operacionalizar as atividades que lhe são designadas a partir de referenciais teóricos que iam além dos estímulos originados na matéria direito administrativo. A “moderna literatura norte-americana” a que Furtado (1997:17) se referiu incluía referências, hoje consideradas clássicas no estudo das organizações, não só no setor público como no empresarial, e demonstram o conteúdo explorado por Celso Furtado. São exemplos dos autores citados: James D. Mooney e Alan C. Reiley, Ralph Currier Davis, Marshall E. Dimock, G. D. H Cole (D’Aguiar, 2014:16).

Nessa fase inicial do Dasp, Furtado pesquisava e escrevia sobre teorias das organizações. Seus quatro primeiros artigos sobre o tema saem publicados na *Revista do Serviço Público*, que era editada pelo Dasp (D’Aguiar, 2014). Por orientação do presidente do Dasp, Simões Lopes, as pesquisas estavam centradas no modelo dos Estados Unidos, do qual era grande admirador. Assim, os dois primeiros artigos de Furtado (1944:69) versaram sobre uma análise da Comissão do Serviço Civil (CSC) que para ele teria evoluído até se tornar “a pedra angular do sistema de administração de pessoal no nível federal naquele país”.

Furtado (D’Aguiar, 2014:132) analisou a estrutura do CSC com o objetivo de contribuir “para a compreensão de nossos problemas”. Segundo Furtado (D’Aguiar, 2014:132-133), o governo federal brasileiro “colocou-se à vanguarda de um movimento de ideias promovendo uma reforma administrativa que assenta em vasto e complexo sistema de órgãos da administração geral articulados à base de função”. Contudo, ainda segundo ele, diversos problemas não esperados surgiram ao longo da implantação desse sistema, e Furtado (D’Aguiar, 2014:133) esperava que seus estudos pudesse contribuir “para a consolidação da nossa reforma administrativa no setor de organização”. Ou seja, inserido na reforma administrativa do período, Furtado buscava inspiração no modelo dos EUA, seguindo a orientação do presidente do Dasp, Simões Lopes. Em tempo, o governo brasileiro tinha um acordo com a CSC para envio de técnicos para treinamento (Silva, 2011).

Entre os dois primeiros artigos e os dois seguintes, de janeiro a agosto de 1945, Furtado foi convocado pelo Exército Brasileiro a fim de lutar na frente de batalha na Itália (D’Aguiar, 2014). Esse interregno teria impacto no que escreveu. A exposição de Furtado ao teatro de guerra e sua estadia na França após a Segunda Guerra Mundial fizeram com que ele percebesse a efetividade do planejamento de Estado no esforço de guerra e, posteriormente, na reconstrução do país (Wanderley e Faria, 2012).

Seu terceiro texto, publicado em 1946, é “Teoria da estrutura em organização” que, embora se mantendo na linha técnica dos dois primeiros ao analisar o modelo dos Estados Unidos, “tem como

ponto central examinar a forma como as ações podem ser estruturadas e executadas em relação aos tipos específicos de organização" (Silva, 2011:67). Furtado estava interessado em entender as diferentes composições que as organizações podiam assumir, e se mostrava deslumbrado com a complexidade dos órgãos de administração geral e com o modo como se articulavam, dentro do escopo de uma reforma administrativa. Para ele, essa reforma representava a vanguarda das ideias, e, ao estudar a teoria administrativa e as organizações, parecia já apontar para seu futuro interesse pelo planejamento: "os estudos de administração recebem o influxo do planejamento, e este é esboçado tendo como pressuposto o planificador especializado e distanciado dos processos de execução" (Silva, 2011:69).

A elite técnica que se instalava nos novos órgãos da administração pública, que tinha no Dasp sua principal expressão, partia do pressuposto de que "o autoritarismo traria uma ideia de controle das virtudes do Estado, diminuindo o irracionalismo e originando mais conhecimento técnico no aparato institucional" (Rabelo, 2013:82). Entre as virtudes do Estado estaria a crença no planejamento como técnica para atingir o desenvolvimento, que marcaria a atuação de Furtado como gestor público nas duas décadas seguintes.

O quarto e último artigo de Furtado (1946) intitulado "Teoria do Departamento de Administração Geral" traz uma nota do editor que explica seu intuito:

o autor no presente trabalho focaliza a evolução dos sistemas diferenciais 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 de progresso científico que vem lastreando a moderna administração pública. [Furtado, 1946:25]

Os países democráticos são os Estados Unidos e a Inglaterra que, segundo Furtado, inspiraram diretamente a reforma administrativa brasileira iniciada em 1936. Furtado refez o histórico das principais experiências de reforma administrativa desses países, e a consequente criação de um órgão central de administração. No que diz respeito ao progresso científico, Furtado discutiu as contribuições na área privada feitas por Taylor e Fayol (Furtado, 1946).

Nesse artigo, Furtado analisou as contribuições dos principais tratadistas da época, William F. Willoughby, Harvey Walker e John Pfiffner, para compreender a teoria do Departamento Geral de Administração e compará-los com a reforma administrativa em curso no Brasil. Furtado resumiu assim os itens fundamentais "da reforma que instituiu o Sistema de Administração Geral implantado no Brasil" (Furtado, 1946:32):

- 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 (Dasp) e articulação funcional entre unidades de níveis superpostos (as diversas seções e departamentos dentro do Dasp), originando sistemas convergentes.

Furtado classificou a reforma administrativa brasileira, que completava 10 anos, como "revolucionária e construtiva", mas ponderou que seria necessário considerar "a centralização total das atividades de estudo" (Furtado, 1946:32). Essa observação de Furtado parecia apontar para a necessidade de

criação de um órgão central de planejamento com preocupação também com os fins e comprometido com uma visão de longo prazo, e não somente com os meios e com o curto prazo como o Dasp parecia ter se transformado. Na visão de Furtado (2014:54; itálico no original):

O Dasp simbolizava, na opinião geral, o espírito ditatorial que havia pouco se encerrara: preocupação máxima com a eficiência e mínima com os fins últimos perseguidos. Tutelada por essa instituição, a máquina burocrática fora levada a extremos de racionalização, dentro dos critérios da chamada *organização científica do trabalho* [...] Ora essa engrenagem administrativa tão bem azeitada não perseguia nenhum propósito claro.

Dessa maneira Furtado parecia discordar dos princípios da organização científica do trabalho, e se contrapunha à “elite técnica” que passara a dominar o Dasp e que mantinha uma “posição despolitizada e de eficiência administrativa” (Rabelo, 2013:84). O Brasil vivia o momento da redemocratização do governo Dutra (1946-1950) no qual o Dasp fora incumbido de preparar o primeiro programa de desenvolvimento que ficou conhecido como Plano Salte, mas que, justamente por suas preocupações com os meios, não atingiu seus fins (Furtado, 2014).

O quarto artigo de Furtado na *Revista do Serviço Público* marcou sua despedida das análises das teorias das organizações. No início do ano seguinte à publicação, em janeiro de 1947, ele partiu para o doutorado em economia na Sorbonne, França, de onde retornou em agosto de 1948, reassumindo seu posto no DSP. Contudo, já estava decidido a mudar de ares. Rosa Freire d’Aguiar resumiu assim esse período de Celso como técnico de administração (D’Aguiar, 2014:16):

Até terminar o doutorado, em 1948, ele refletirá sobre teoria da administração, Estado e democracia, teorias e literaturas vindas dos Estados Unidos, organização e programação em empresas privadas e estatais, necessidades de criar órgãos de planejamento. Ao voltar da guerra, inicia uma atividade acadêmica voltada para aulas de planejamento e orçamento, tanto nos cursos preparatórios para o concurso de técnico de administração como em seminários externos. Um deles, em Niterói, teve cem alunos; Celso deu a primeira aula, ao lado do colega Eutáclio Leal.

Está claro que as reflexões teóricas de Furtado sobre o Departamento Geral de Administração encontraram uma materialização prática quando de sua permanência na França onde assistiu à implementação da fase inicial do Plano Marshall e à criação da Comissão Econômica para a Europa. Essa comissão era um órgão da ONU comandado pelo economista Gunnar Myrdal, “o mais heterodoxo e imaginativo dos membros da grande escola sueca”, que pregava a introdução do planejamento nos países do leste europeu (Furtado, 2014:56). Contudo, em sua volta ao Brasil, Furtado encontrou um ambiente “asfixiante” tanto no Dasp quanto na Fundação Getúlio Vargas (FGV), onde também passara a trabalhar. A FGV tinha uma visão ortodoxa da economia liderada por Eugênio Gudin e Otávio Bulhões. Foi este último que indicou a Furtado que o primeiro secretário-geral da Cepal, Martinez Cabañas, estaria no Brasil para selecionar um economista brasileiro (Furtado, 2014:56).

Furtado não teve dúvida em aceitar o convite formal feito por Cabañas para se juntar à Cepal e se apresentou em Santiago no dia 11 de fevereiro de 1949 (Furtado, 2014). Como definiu Rosa Freire d’Aguiar: “Encerravam-se os anos de formação, iniciavam-se os anos de afirmação” (D’Aguiar, 2014:28).

Furtado começou esse primeiro período como técnico em administração do Dasp e terminou como doutor em economia. Começou como um dos membros da “elite técnica” que tomou conta

dos novos órgãos da administração pública, leu os principais teóricos do *scientific management* e da teoria do Departamento Geral de Administração, e analisou seus reflexos na administração pública dos EUA e Inglaterra. Todavia, Furtado escolheu outro caminho para prosseguir sua reflexão teórica sobre os rumos que o Estado deveria tomar para o planejamento do desenvolvimento econômico e a estrutura necessária para executá-lo.

#### 4.2 DIRETOR DA CEPAL A SERVIÇO DO BRASIL: 1949-1957

Assim que chegou à Cepal, a primeira missão de Furtado foi preparar dados sobre as economias latino-americanas que seriam apresentados na primeira conferência da entidade, que aconteceria em Cuba. Foi nessa conferência que Raúl Prebisch, então consultor da Cepal, lançou o que ficaria conhecido como “Manifesto de Havana”, que Furtado traduziu e fez publicar no Brasil no mesmo ano (Prebisch, 1949). O Manifesto trazia as ideias-força da Cepal de centro-periferia e da consequente tendência à deterioração dos termos de troca em detrimento dos produtos primários exportados pelos países da periferia. Essa concepção teórica ia de encontro à teoria das vantagens comparativas no comércio internacional, baseada nos princípios de economia liberal, que pregava que o Brasil deveria perseguir sua vocação agrícola (Wanderley, 2015b).

Diante dessa constatação, a Cepal propunha que o Estado deveria, por meio do planejamento, induzir o setor privado com o intuito de promover a industrialização. Seria a industrialização por substituição de importações o motor para promover o desenvolvimento e caberia ao Estado e seus gestores papel central (Bielschovsky, 1988). Essas propostas da Cepal consolidavam o novo papel que o Estado vinha assumindo em países da América Latina e, consequentemente, enfatizavam a necessidade de um novo perfil para o gestor público (Wanderley, 2015b).

A publicação do Manifesto no Brasil desencadeou um debate acadêmico do qual Furtado participou como membro da Cepal. Desta feita, Furtado estava respaldado por uma nova teorização para se contrapor aos economistas liberais da FGV, onde aconteceram alguns seminários para debater as novas propostas de desenvolvimento (Wanderley e Faria, 2012). Dessa maneira, Furtado promovia a ventilação de novas ideias sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento num ambiente que ele considerava “asfixiante” poucos anos antes (Furtado, 2014:56).

Em 1951, após o apoio do presidente eleito Getúlio Vargas (1951-1954) ter sido decisivo para a transformação da Cepal em um órgão permanente da ONU, Prebisch deu a Furtado o cargo de diretor de Desenvolvimento como uma forma de reconhecimento (Dosman, 2011). Foi nesse cargo que Furtado retornou ao Brasil em 1953 como presidente do Grupo Misto Cepal-BNDE (1953-1955), que tinha por missão produzir um projeto de programação para toda a economia brasileira para os anos seguintes (BNDE, 1953). O próprio Furtado, num depoimento para a memória do BNDE, deixou claro que sua participação no Grupo Misto também representou um apoio ao banco: “Minha colaboração com o BNDE tem duas fases. A primeira fase se encerra em fins de 1955, e a segunda fase se inicia na metade de 1958, quando entro para o BNDE como diretor” (Melo e Costa, 2009:104).

É importante notar que o Grupo Misto sucedeu três missões econômicas enviadas pelos EUA para apoiar o desenvolvimento brasileiro que tinham a lógica da economia liberal, e a consequente visão de Estado mínimo (Wanderley, 2015a). No seu curto tempo na FGV, antes de partir para Santiago, Furtado havia presenciado os trabalhos da Missão Abbink-Bulhões — que foi a segunda das missões dos EUA —, mas com a qual nunca teve contato, e que para ele representava a “estranha

divisão que havia no país [e] estava simbolizada na parede, mais espessa do que a Muralha da China, que nos separava dos membros da Missão Abbink" (Furtado, 2014:56). Furtado, agora municiado pela teorização da Cepal, teria elementos para romper "a defesa de uma cidade que sabíamos sitiada para sempre" (Furtado, 2014:56).

Ainda durante a vigência do Grupo Misto, Furtado (1954) publicou *Economia brasileira (contribuição à análise do seu desenvolvimento)*. Nesse livro, que dedicou a Raúl Prebisch, Furtado pela primeira vez utilizou o ferramental teórico da Cepal para compreender a economia brasileira. Cleantho Paiva Leite, na introdução desse livro, indicou que o esforço analítico de Furtado mostrou a "necessidade de um reexame completo dos instrumentos de análise que até agora têm sido utilizados para interpretar a história econômica do Brasil" (Furtado, 1954:7). Cleantho era membro da Assessoria Econômica de Vargas (1951-1954) na qual foram elaboradas as leis para a criação do BNDE, da Petrobras, da Capes, da Eletrobras e do BNB, entre outros (Lima, 2013). Cleantho era também membro do Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (Ibesp), antecessor do Iseb, que ministrava cursos para gestores públicos que teve Furtado como um de seus palestrantes (Wanderley, 2015a). Cleantho foi também um dos mentores da criação da Ebap e um dos articuladores do apoio da ONU para a criação da escola. O novo papel do Estado na economia exigia uma nova formação para o gestor público e, portanto, a Ebap foi criada, em 1952, com o intuito de formar o novo dirigente que comporia os quadros da administração pública (Fischer, 1984).

É nesse contexto do governo Vargas (1951-1954) que surgiu o nacional-desenvolvimentismo insuflado pela disseminação das ideias da Cepal e que teria no Iseb, na segunda metade da década, seu principal formulador teórico no Brasil (Abreu, 1975). O nacional-desenvolvimentismo ampliou a atuação do Estado na economia e fomentou o surgimento de um novo tipo de gestor público. Furtado, de sua posição de diretor de Desenvolvimento da Cepal e presidente do Grupo Misto Cepal-BNDE, foi o principal propagador das ideias da Cepal que foram discutidas nos principais locais de formação de administradores públicos de então como o Ibesp e a Ebap (Wanderley, 2015a). Assim, podemos afirmar que Furtado foi um dos pensadores cuja reflexão teórica e prática ajudou a consolidar as grandes empresas de base pública do país (Lima, 2013).

O resultado do Grupo Misto foi a produção de um relatório com projeções para o desenvolvimento da economia brasileira para os sete anos seguintes (Cepal, 1955). Esse relatório viria a ser uma das bases para o Plano de Metas de JK, o que ampliou a propagação das ideias da Cepal por meio da atuação de Furtado ao longo da década de 1950 (Bielschowsky, 1988). Todavia, além das funções de projetar o desenvolvimento brasileiro e influenciar a criação de organismos para atingir tal propósito, por meio da Cepal Furtado desempenhou também o papel de apoiar o ensino e a pesquisa na administração pública (Wanderley, 2015a).

A Cepal promoveu o Curso de Treinamento em Problemas de Desenvolvimento Econômico (CTPDE), em nível de pós-graduação, e com conteúdo preparado pela Cepal que também enviou professores ao Brasil (Wanderley, 2015a). Agora, não apenas servidores do BNDE seriam treinados, pois o curso teve como principal objetivo: "familiarizar servidores públicos e estudiosos com os problemas básicos de desenvolvimento econômico e com os modernos processos metodológicos que podem ser usados para a solução dos mesmos" (BNDE, 1957:57). Esses cursos funcionaram até 1967, tendo formado um total de 1.111 profissionais em nível de pós-graduação, que trabalharam, principalmente, em órgãos regionais de desenvolvimento (Wanderley, 2015a).

Além de incentivador desses cursos, Furtado foi também professor: uma série de 10 palestras que fez na edição do curso de 1957 foi publicada na época em livro pelo Iseb, depois reeditado (D'Aguiar,

2012). Esse livro foi também lançado pelo Dasp com o nome de *Perspectiva da economia brasileira* como o n. 15 da série “Ensaios de administração” (Furtado, 1958). O próprio Dasp se encarregou de informar a que se destinavam esses ensaios (Furtado, 1958:1): “realizados com a colaboração de especialistas nos diversos setores da ciência da administração e campos correlatos, terão por objetivo prestar subsídio aos estudiosos, suprindo, na medida do possível, a carência de bibliografia especializada, do gênero, em língua portuguesa”.

Nesse livro, Furtado alinhavou uma política de desenvolvimento e traçou “um esboço de mudança que enfatizava o papel dos técnicos e do Estado na elaboração dos planos econômicos, da política monetária, fiscal e administrativa” (D’Aguiar, 2012:10). Esse modelo de política que seguia as linhas gerais das teorizações da Cepal era contrário ao que Furtado chamou de “liberalismo tresnoitado, com o professor Eugênio Gudin à frente” (Furtado, 2012:15). Esse era o “campo de batalha ideológico” que predominava no Rio de Janeiro em que “aglutinavam-se forças consideráveis que pretendiam tutelar a política econômica do futuro governo de JK” (Furtado, 2012:15).

Mesmo após sua saída do Brasil com o fim do Grupo Misto, Furtado conseguiu se manter influente por aqui mediante a criação do “Clube dos Economistas”, que editou a revista *Econômica Brasileira*, da qual se tornou um dos diretores. Por meio do clube e da revista de edição trimestral, Furtado manteve sua influência sobre órgãos do governo, já que a grande maioria de seus participantes “estava constituída de economistas que trabalhavam em instituições ligadas ao governo federal, como o BNDE, a Sumoc, o Banco do Brasil, o Dasp, o IBGE, o Ministério da Fazenda [...]” (Furtado, 2014:157).

Foi o desempenho de Furtado como diretor da Cepal, atuando de fato, mas não de direito, como gestor público, e a divulgação de suas ideias e da própria Cepal no Brasil que o credenciaram a uma posição de direito como gestor público, na diretoria no BNDE: após o ciclo de conferências no curso da Cepal (Furtado, 2012), Furtado partiu para o pós-doutorado em Cambridge, onde finalizou sua obra-prima *Formação econômica do Brasil* (Furtado, 2014), e de onde retornou para assumir a posição de diretor do BNDE. Estávamos na segunda metade do ano de 1958.

#### 4.3 GESTOR PÚBLICO: 1958-1964

Com a nomeação do presidente do BNDE, Lucas Lopes, para o Ministério da Fazenda de JK, Roberto Campos passou para a presidência e surgiu uma vaga na diretoria. Furtado aceitou o convite dos amigos Cleantho de Paiva Leite e Ewaldo Correia Lima — diretores do banco e também professores do Iseb —, mas desde que sua atuação fosse para realizar um programa de desenvolvimento para a Região Nordeste, sonho antigo que acalentava (Melo e Costa, 2009).

Furtado estava trabalhando como diretor do BNDE num plano para o Nordeste quando, no início de 1959, foi convidado pelo chefe da Casa Civil de JK, embaixador Sette Câmara, para uma reunião com o presidente e um grupo de especialistas sobre a região. Com a dura seca de 1958 e a perda das eleições na região, o governo estava premido a lançar um plano para o Nordeste — a cargo de um grupo de trabalho criado pelo governo, mas que não deslanchava. Foi o próprio Sette Câmara que instou Furtado a ser o porta-voz do grupo logo na abertura da reunião. JK ficou tão impressionado com a apresentação de Furtado que, menos de um mês depois, criou e nomeou Furtado diretor do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno). Furtado (Melo e Costa, 2009:113) se mostrou surpreso com a intempestividade do presidente: “Eu era uma pessoa desconhecida no Brasil, tinha estudado no estrangeiro, vivido no estrangeiro, tinha nove anos de Nações Unidas. Ele jogou todas

as cartas de uma vez só". O Codeno, que foi criado especificamente para esse projeto, foi o embrião da criação da Sudene. Furtado se desligaria do BNDE durante a gestão no Codeno, tendo ficado subordinado diretamente à Presidência até a aprovação pelo Congresso da lei de criação da Sudene (Melo e Costa, 2009).

Com o objetivo de equipar a Sudene com técnicos com formação adequada, Furtado levou para o Recife o curso que a Cepal ministrava no Rio (Wanderley, 2015a). Os alunos desse curso teriam, preferencialmente, lugar na nova estrutura da Sudene que estava sendo criada: "o curso destina-se a candidatos oficialmente indicados pelos governos estaduais do Nordeste (dois cada) e a economistas, engenheiros, agrônomos ou técnicos de entidades estatais ou paraestatais, indicados pelas suas respectivas repartições, aprovados em exames de seleção" (Capes, 1959: 16). O discurso de posse de Furtado na Sudene, em 8 de janeiro de 1960, mostrou seus objetivos para o novo organismo (D'Aguiar, 2009:168, grifo nosso):

Por último, cabe ressaltar na Lei da Sudene a reforma administrativa que contém. Constitui este o primeiro órgão de administração direta, no Brasil, que em seu amplo quadro de técnicos *não contará praticamente com funcionários públicos* e terá todo o seu pessoal trabalhando em regime de tempo integral [...] Reconheço que a Sudene *não é um órgão do Estado tradicional prestador de serviços, e sim do Estado moderno promotor do desenvolvimento* [...]. A Sudene [...] até o fim deste ano, terá em seus quadros mais de uma centena de técnicos em nível superior.

Vemos assim que Furtado queria usar a Sudene como um veículo para transformar o papel do Estado na estrutura do país, que deveria passar a atuar como um promotor do desenvolvimento. Estes "técnicos em nível superior" dos quais fala Furtado são, em parte, os egressos do curso da Cepal. Assim descreveu Furtado em palestra no Iseb, em 1959, para oficiais das Forças Armadas, explicando a reforma administrativa que representou a Sudene (D'Aguiar, 2009:35): "a Sudene pretende ser um órgão de natureza renovadora com o duplo objetivo de dar ao governo um instrumento que o capacite a formular uma política de desenvolvimento para o Nordeste e, ao mesmo tempo, o habilite a modificar a estrutura administrativa em função dos novos objetivos".

Mormente, a Sudene foi criada seguindo os padrões difundidos pela Cepal e divulgados no Brasil, principalmente por Furtado, tendo como técnicos os egressos desse curso — e esta é uma das contribuições de Furtado para a gestão pública.

Além do curso da Cepal, a Sudene organizou diversos outros, tais como administração municipal e programação orçamentária, que tinham por objetivo "elevar o nível técnico das administrações estaduais", e pelos quais passariam mais de mil alunos (Furtado, 2014:363), espalhando sua influência também para a administração em nível estadual. Cabe ressaltar que o curso da Cepal para a formação de técnicos em desenvolvimento era em nível de pós-graduação, o que leva a supor que seus egressos adquiriam uma formação que pode ser considerada superior a de seus pares da iniciativa privada (Wanderley, 2015a). Destarte, a criação das escolas de ensino de administração e o surgimento do curso de pós-graduação ministrado pela Cepal e pelo Iseb, a partir da década de 1950, são frutos do mesmo processo de vinculação da ciência da administração com o desenvolvimento econômico e da consequente necessidade de formação de técnicos e dirigentes (Wanderley, Celano e Oliveira, 2018).

A pretensão de Furtado de construir a Sudene como um "órgão de natureza renovadora" atingiu seu objetivo, segundo Francisco Iglesias, historiador do período (Furtado, 2014:14): "Na história dos

serviços públicos no Brasil, a Sudene é caso excepcional e se recomenda pela lucidez do projeto e pela seriedade dos agentes executivos em seu primeiro momento [...] a gestão de Celso Furtado na Sudene é talvez a página mais expressiva de um organismo administrativo entre nós”.

Apesar de bastante ocupado na Sudene, Furtado não descuidou de sua produção acadêmica. Ele lançou *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (Furtado, 1961) no qual maturou mais de uma década de reflexões sobre o fenômeno do desenvolvimento dependente do Brasil. É nesse livro que Furtado aponta claramente que o subdesenvolvimento não é uma etapa para o desenvolvimento (Furtado, 1961) — como afirmava a teoria da modernização disseminada a partir dos EUA (Rostow, 1960) —, mas sim que ambos são parte de um mesmo fenômeno e se retroalimentam, sempre em detrimento da periferia. Portanto, segundo Furtado, era necessário que se analisasse o fenômeno do subdesenvolvimento com lentes próprias e, consequentemente, as possíveis soluções careciam de uma análise particular (Furtado, 1961).

Esse livro de Furtado marcou também o início das autocríticas da Cepal que via a efetividade da industrialização por substituição de importações perder ímpeto na América Latina. Além disso, as críticas às teorizações da Cepal levaram ao surgimento das diferentes correntes dos estudos de dependência e, em particular, à teoria marxista da dependência que representou sua mais forte crítica. Ora, mesmo que as propostas da Cepal representassem um contraponto às teorias liberais, ainda assim a proposta era de que os países se mantivessem dentro do sistema capitalista. Para a teoria marxista da dependência, a única saída possível para o subdesenvolvimento era a imediata passagem para um regime socialista (Wanderley, 2015b).

Esse era um momento em que toda a América Latina pendia para a esquerda e que, no Brasil, ficou marcado com a chegada de João Goulart (1961-1964) ao poder após a renúncia de Jânio Quadros e a instauração do regime parlamentarista. Ainda como superintendente da Sudene, Furtado foi convidado, no final de 1962, por Goulart a assumir um ministério sem pasta com a missão de apresentar um plano geral para a economia do país. O objetivo final de Goulart era vencer o plebiscito que restituíria seus poderes presidenciais (Furtado, 2014). Vemos aqui novamente uma continuidade em relação ao período anterior de análise: nove anos antes, Furtado chegara ao Brasil com a missão de elaborar um plano para o desenvolvimento do país, então como diretor da Cepal, que serviria de base para o Plano de Metas de JK; agora, o plano de Furtado, na condição de ministro de Estado, embasaria diretamente a ação do governo.

Furtado aceitou a missão e, em apenas quatro meses, graças ao apoio de seus amigos no BNDE, com o qual não tinha mais ligação direta, apresentou o “Plano trienal de desenvolvimento econômico e social” (D’Aguiar, 2011), e, em suas próprias palavras: “Quem tinha visão nacional era o BNDE. Foi dentro do BNDE que foi feito o plano geral, evidentemente à margem do Banco, pois não fiz nenhum acordo direto” (Melo e Costa, 2009:119). O plano foi anunciado no último dia do ano e o presidente venceu o plebiscito. Furtado achou que tinha cumprido sua missão e que poderia retornar à Sudene, mas poucos dias após o plebiscito o presidente criou a nova pasta do Planejamento e o convidou a assumi-la (D’Aguiar, 2011).

Assim, Furtado, que havia iniciado a carreira de servidor público no Dasp em 1943, como assistente de organização, exatos 20 anos depois se tornou o primeiro ministro do Planejamento. Contudo, não ficou muito tempo nessa posição, pois numa reforma ministerial, em junho daquele ano, o presidente o exonerou. O governo havia perdido o apoio político necessário à implementação do “Plano trienal”.

Todavia, prestou nova contribuição à administração pública, ao estruturar o ministério que teve seu batismo ligado à figura de Furtado (D'Aguiar, 2011).

O “Plano trienal” tornou-se um marco na história do pensamento econômico brasileiro e pretendia, a partir de dois eixos, atacar os problemas imediatos da economia do país, principalmente a inflação, mas sem descuidar do desenvolvimento no longo prazo. Entretanto, a passagem pelo Ministério do Planejamento, em apoio a Jango, reforçaria em Furtado a pecha de comunista, que serviria de pretexto para os militares o cassarem no AI-1 editado em 1964. É curioso notar que, nesse mesmo período, atuando como superintendente da Sudene, Furtado era acusado pela esquerda de ser entreguista, pois estava recebendo recursos da Aliança para o Progresso do presidente Kennedy para investimentos na Região Nordeste. A acusação de “entreguista” tornou-se ainda mais forte após Furtado ter sido recebido por Kennedy em Washington (Furtado, 2014).

Furtado presidiu a Sudene até o golpe militar de 1964, o que representou uma importante atuação sua como gestor público. É preciso que fique claro que “há uma Sudene pensada por Celso Furtado até o início de 1964 e uma outra, resultante da tomada do poder pelos militares e pelos grupos conservadores e oligárquicos que lhe deram sustentação” (Lima, 2009:223). O Conselho Deliberativo da Sudene, que era um órgão político e que foi estruturado por Furtado, tinha a presença de todos os governadores e representantes dos estados do Nordeste. Pelas causas que defendeu, como o fim da exploração da indústria da seca, a Sudene sofreu pressões de diferentes setores da sociedade (Lima, 2009).

Furtado estava no Recife, sede da Sudene, no dia do golpe empresarial-militar e, alguns dias depois, conseguiu chegar ao aeroporto para sair da cidade antes do cerco que se anunciava. No exílio, Furtado lecionou por mais de 20 anos na Sorbonne, em Paris. Quando retornou em definitivo ao país, nos anos 1980, voltaria a servir ao governo como ministro da Cultura. Furtado jamais trabalhou na iniciativa privada.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo procuramos resgatar na biografia de Celso Furtado sua trajetória como gestor público. Nos pouco mais de 20 anos que cobrimos — 1943-1964 — vimos que Furtado, que iniciou carreira no Dasp como assistente de organização, galgou a hierarquia do serviço público, chegando até a posição de ministro de Estado. Furtado também iniciou sua carreira acadêmica e letiva debruçado sobre as teorias de organização. A inserção de Furtado no setor público se deu num momento em que o país buscava a modernização do Estado. O papel das organizações públicas, bem como do servidor público, eram rediscutidos. Furtado, como principal divulgador das ideias da Cepal no Brasil nas décadas de 1950 e 1960, contribuiu para uma visão de centralidade do Estado e de seus gestores no planejamento e fomento do desenvolvimento do país. Essas concepções questionavam a universalidade do conhecimento estrangeiro e se baseavam na investigação da realidade local para a construção de arcabouços teóricos. Com base na realidade local, o papel do Estado e das organizações comandadas pelo Estado é reconhecido como uma normalidade do fenômeno organizacional, assim como o gestor público pode ser tão ou mais importante do que o privado na busca pelo desenvolvimento nacional.

A disseminação das ideias da Cepal, a partir do começo dos anos 1950, aconteceu no momento em que foram criadas as principais escolas de ensino de administração e, portanto, Furtado influenciou a primeira leva de administradores formados no Brasil. Foi a preocupação de Furtado com a formação do perfil técnico para assumir as novas funções que o Estado deveria desempenhar que o levou a

apoiar, e dar aulas, nos cursos de pós-graduação que a Cepal promoveu no Brasil. Esses cursos, que tinham conteúdo produzido pela Cepal e aulas ministradas por seus professores, formaram servidores públicos que trabalharam principalmente em órgãos regionais de desenvolvimento.

As concepções da Cepal iam de encontro às teorias de desenvolvimento emanadas a partir dos EUA e que tinham fortes defensores no Brasil. A proposta da Cepal de industrialização por substituição de importações para superar o subdesenvolvimento era combatida com a defesa da dita vocação agrícola que o Brasil deveria perseguir para atingir o desenvolvimento. O subdesenvolvimento, segundo a teoria da modernização, era considerado uma mera etapa para o desenvolvimento, e não parte de um mesmo fenômeno que condenava a América Latina a um permanente estado de subdesenvolvimento, conforme teorizou Celso Furtado. Mormente, fica claro que, por trás do debate do papel do Estado na economia, está o diálogo entre desenvolvimento econômico e administração do desenvolvimento, e que levou, na década de 1950, ao imbricamento do desenvolvimento econômico ao desenvolvimento da técnica e arte de administração.

Foram essas teorizações que embasaram o nacional-desenvolvimentismo no período investigado que levaram à criação de organizações controladas pelo Estado e que permanecem atuantes, tais como o BNDES, o Banco do Nordeste, a Petrobras, a Eletrobras, a Capes, entre outras. Podemos sugerir que foi o embate teórico que aconteceu nesse período — tendo Cepal-Furtado de um lado e o “liberalismo tresnoitado” do outro — que levou o Brasil a resistir à onda de privatizações que varreu o mundo nas décadas de 1980 e 1990 a partir do Consenso de Washington. Sim, houve privatizações no Brasil, mas as organizações mencionadas, por exemplo, permanecem sob o controle do Estado, ao passo que em países como Argentina, Chile e México organizações criadas naquele período foram todas privatizadas.

Furtado foi um dos pensadores cuja reflexão teórica e prática ajudou a consolidar as grandes empresas de base pública do país. Além disso, sua atuação como idealizador e primeiro superintendente da Sudene é uma das mais ricas experiências administrativas no país. Contudo, a crença de Furtado na assertividade do planejamento e na capacidade do técnico em promover o desenvolvimento a partir do plano é passível de críticas. Poder-se-ia mesmo dizer que utópica. O próprio Furtado reconheceria no livro *O mito do desenvolvimento* que o que ele mesmo perseguia era na verdade inatingível. Destarte, resgatar a trajetória de Furtado como gestor público é fundamental neste momento em que passamos por uma redefinição do papel do Estado na economia, e em que a tentação por fazermos a mais fácil — mas não necessariamente a melhor — opção por um Estado mínimo parece prevalecer. Assim, talvez, no futuro não precisemos repetir a constatação de Furtado do final do século passado: “Nunca estivemos tão longe do país com que sonhamos um dia”.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Alzira A. *Nationalisme et action politique au Brésil: une étude sur l'Iseb*. Thèse pour le Doctorat de 3<sup>e</sup> Cycle. Université René-Descartes, Paris V, Paris, 1975.
- ALCADIPANI, Rafael; BERTERO, Carlos. Uma escola norte-americana no ultramar? Uma historiografia da Eaesp. *Revista de Administração de Empresas*, v. 54, n. 2, p. 154-169, 2014.
- BERTERO, C. *Ensino e pesquisa em administração*. São Paulo: Thomson, 2006.
- BNDE. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. *Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico*: exercício 1953. 1953.
- BNDE. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. *Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico*: exercício 1955. 1955.
- BNDE. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. *Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico*: exercício 1956. 1956.
- BNDE. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. *Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico*: exercício 1957. 1957.
- BIANCHI, Ana Maria. For different audiences, different arguments: economic rhetoric at the beginning of the Latin American School. *Journal of the History of Economic Thought*, v. 24, n. 3, p. 291-305, 2002.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea; Inpes, 1988.
- BONEMY, Helena; MOTTA, Marly (Org.). *A escola que faz escola — Ebape 50 anos: Depoimentos ao Cpdoc*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2002.
- BRASIL. *Decreto-Lei nº 579*, de 30 de novembro de 1938. Disponível em: <[www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html)>. Acesso em: 21 nov. 2016.
- BRASIL. Discurso pronunciado pelo dr. Getúlio Vargas por ocasião de sua posse como chefe do governo provisório da República em 3 de novembro de 1930. Disponível em: <[www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/discurso/1930/03.pdf](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/discurso/1930/03.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2017.
- BRASIL. *Exposição de Motivos nº 2.487*, de 30 de dezembro de 1939.
- BRASIL. Proclamação ao povo brasileiro por Getúlio Vargas (lida no Palácio Guanabara e irradiada para todo o país, na noite de 10 de novembro de 1937). Disponível em: <[www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/discurso/1937/04.pdf](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/discurso/1937/04.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2017.
- CAMPOS, Roberto. Planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos. *Cadernos de Administração Pública*, n. 2, 1954.
- CAPES. *Boletim Capes*, n. 83, 1959.
- CEPAL. Grupo Misto Cepal-BNDE. *Esboço de um programa de desenvolvimento para a economia brasileira (período 1955-62)*. Segunda Redação, maio 1955.
- CEPÉDA, Vera A. *Roberto Simonsen e a formação da ideologia industrial no Brasil: limites e impasses*. 2004. Tese (doutorado em ciência política) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- COELHO, Fernando. *Educação superior, formação de administradores e setor público*: um estudo sobre o ensino de administração pública — em nível de graduação — no Brasil. 2006. Tese (doutorado em administração pública e governo) — Escola de Administração de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2006.
- CONCLAP. Conferência das Classes Produtoras do Brasil. *Carta Econômica de Teresópolis*, 1945.
- D'AGUIAR, Rosa F. Celso Furtado e o BNDES. In: FURTADO, Celso. *Perspectivas da economia brasileira*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2012.
- D'AGUIAR, Rosa F. (Org.). *O Nordeste e a saga da Sudene: 1959-1964*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.
- D'AGUIAR, Rosa F. (Org.). *O Plano trienal e o Ministério do Planejamento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.
- D'AGUIAR, Rosa F. (Ed.). *Perspectivas da economia brasileira*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2012.

D'AGUIAR, Rosa F. (Org.). *Anos de formação: 1938-1948*. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2014.

DINIZ, Eli. *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

DOSMAN, Edgar. *Raúl Prebisch (1901-1986): a construção da América Latina e do Terceiro Mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

FISCHER, Tânia. *O ensino da administração pública no Brasil, os ideais do desenvolvimento e as dimensões da racionalidade*. 1984. Tese (doutorado em administração) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984.

FURTADO, Celso. *A economia brasileira: (Contribuição à análise do seu desenvolvimento)*. Rio de Janeiro: A Noite, 1954.

FURTADO, Celso. A estrutura da Comissão de Serviço Civil dos Estados Unidos. *Revista do Serviço Público*, ano 7, v. 1, n. 2, p. 66-69, 1944.

FURTADO, Celso. *A fantasia organizada*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FURTADO, Celso. Comentários de Celso Furtado. In: D'AGUIAR, Rosa F. (Ed.). *Perspectivas da economia brasileira*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2012.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, Celso. *Obra autobiográfica: A fantasia organizada — A fantasia desfeita — Os ares do mundo*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2014.

FURTADO, Celso. *Perspectivas da economia brasileira*. Rio de Janeiro: Dasp, 1958.

FURTADO, Celso. Teoria do Departamento de Administração Geral. *Revista do Serviço Público*, v. II, n. 2, p. 25-32, 1946.

FURTADO, Celso; D'AGUIAR, Rosa F. (Org.). *Obra autobiográfica*. São Paulo: Paz e Terra, 1997. 3 t.

LIMA, Marcos C. O Conselho Deliberativo da Sudene. In: D'AGUIAR, Rosa F. (Org.). *O Nordeste e a saga da Sudene: 1959-1964*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009. p. 223-266.

LIMA, Marcos C. *Petróleo, energia elétrica, siderurgia: a luta pela emancipação. Um depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a política de Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

LIMA, Marcos C. (Org.). *Os boêmios cívicos: a assessoria econômico-política de Vargas (1951-54)*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2013.

MARTINS, Paulo Emilio M. et al. Referência aos clássicos interpretativos do Brasil no pensamento acadêmico contemporâneo sobre administração pública. In: GURGEL, Claudio; MARTINS, Paulo Emilio M. (Org.). *Estado, organização e pensamento social brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora UFF, 2013.

MELO, Hildete P.; COSTA, Glória Maria M. (Ed.). *Memórias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009. v. 3.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*, v. 3, n. 3, p. 47-11, 1949.

RABELO, Fernanda L. De experts a “bodes expiatórios”: a elite técnica do Dasp e a reforma no funcionalismo público federal no Estado Novo (1938-1945). *Acervo*, v. 25, n. 2, p. 78-91, 2013.

ROSTOW, Walt. *The stages of economic growth: a non-communist manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

SILVA, Roberto P. *O jovem Celso Furtado*. São Paulo: Edusc, 2011.

TENÓRIO, Fernando G. O drama de ser dois: um sociólogo engravatado. *O&S*, v. 17, n. 52, p. 29-46, 2010.

TEIXEIRA, Aloísio; MARINGONI, Gilberto; GENTIL, Denise L. *Desenvolvimento: o debate pioneiro de 1944-1945*. Brasília: Ipea, 2010.

VERNENGO, Matias. Technology, finance, and dependency: Latin American radical political economy in retrospect. *Review of Radical Political Economics*, v. 38, n. 4, p. 551-568, 2006.

WAHRLICH, Beatriz M. de S. *Reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1983.

WANDERLEY, Sergio Eduardo P. *Desenvolvimento(ism)o, descolonialidade e a geo-história da*

*administração no Brasil: a atuação da Cepal e do Iseb como instituições de ensino e pesquisa em nível de pós-graduação.* 2015. Tese (doutorado) — Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2015a.

WANDERLEY, Sergio Eduardo P. Estudos organizacionais, (des)colonialidade e estudos da dependência: as contribuições da Cepal. *Cad. EBAPE.BR*, v. 13, n. 2, p. 237-255, 2015b.

WANDERLEY, Sergio Eduardo P.; CELANO, Ana; OLIVEIRA, Fátima B. Ebap e Iseb na busca por uma administração brasileira: uma imersão nos anos 1950 para iluminar o século XXI. *Cadernos EBAPE.BR*, no prelo, 2018.

WANDERLEY, Sergio Eduardo P.; FARIA, Alexandre. The Chandler-Furtado case: a decolonial (re)framing of a North/South (dis)encounter. *Management & Organizational History*, v. 7, n. 3, p. 219-236, 2012.

### **Fernando Tenório**

Professor titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV EBAPE).  
E-mail: fernando.tenorio@fgv.br.

### **Sergio Wanderley**

Programa de Pós-Graduação em Administração da Unigranrio. Doutor em administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV EBAPE). E-mail: sergiow.gaz@terra.com.br.