

# Celso Furtado, o DASP e o debate acerca do orçamento federal na Era Vargas (1930-1945)<sup>a</sup>

## *Celso Furtado, the DASP, and the Debate on Federal Budget Policy during the Vargas Era (1930–1945)*

Roberto Pereira Silva<sup>b</sup> 

Universidade Federal de Alfenas, Instituto de Ciências  
Sociais Aplicadas, Varginha (MG), Brasil

**Resumo:** Este artigo examina o papel do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) na elaboração do orçamento federal durante a Era Vargas, com especial atenção às contribuições de Celso Furtado. A partir da análise da *Revista do Serviço Público*, editada pelo próprio DASP, demonstra-se como o orçamento foi concebido como instrumento técnico de planejamento, subordinado ao Executivo e dissociado do controle legislativo. Funcionário do DASP entre 1943 e 1948, Furtado desenvolveu uma reflexão crítica sobre esse processo, defendendo o orçamento como plano de trabalho fundamentado em dados e coordenação administrativa. Ao mesmo tempo, alertou para os riscos à legitimidade democrática decorrentes da tecnocracia e da aproximação do Estado com modelos empresariais e militares. O estudo evidencia as tensões presentes em sua obra entre técnica, política e democracia.

**Palavras-chave:** Celso Furtado. Finanças Públicas. Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

**Abstract:** The article analyzes the role of the Administrative Department of Public Service (DASP) in shaping the federal budget during Brazil's Vargas

---

Editor responsável: Ivan Colangelo Salomão | DOI: 10.29182/hehe.v29i3.1115

<sup>a</sup> Submissão: 08/11/2025 | Aprovação: 27/04/2026 | Publicação: 04/06/2026

<sup>b</sup> roberto.silva@unifal-mg.edu.br

O autor declara não haver conflito de interesse. Os conteúdos utilizados na pesquisa encontram-se no manuscrito.



Esta publicação está licenciada sob os termos  
de Creative Commons 4.0 Internacional

Era, with emphasis on Celso Furtado's contributions. Drawing from the *Revista do Serviço Público*, published by DASP, it shows how the budget was redefined as a technical planning instrument, subordinated to the Executive and removed from legislative oversight. As a DASP official between 1943 and 1948, Furtado developed critical reflections on administrative rationalization, advocating for the budget as a coordinated work plan grounded in data. At the same time, he warned of the democratic risks posed by technocracy and the State's alignment with corporate and military organizational models. The study highlights the tensions in Furtado's thought between technique, politics, and democracy.

**Keywords:** Celso Furtado. Public Finance. Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

**JEL:** B31. H83. N16.

## Introdução

O orçamento ocupa lugar central na execução de política econômica, por ser um guia a orientar a ação governamental. As concepções sobre seus usos, funções e métodos de elaboração, entretanto, mudaram ao longo do tempo. Se, no início do século XIX, ele fora entendido como um instrumento do poder legislativo para limitar, fiscalizar ou direcionar a política do Executivo, ao longo do Novecentos essa visão sofreu alterações significativas em resposta à crescente centralização dos Estados modernos, às necessidades de tributação para a guerra e, depois, para o expansionismo europeu. O desenvolvimento da disciplina de Finanças Públicas teve papel importante na reorientação da concepção de orçamento. De simples peça administrativa usada para a previsão de receitas e, portanto, de caráter eminentemente arrecadatório, passou a ser vista como ferramenta de controle de gastos. No século XX, a Primeira Guerra Mundial e a Grande Depressão exigiram um papel ativo do governo no comando das despesas, com o propósito de administrar o esforço de guerra e, depois, fomentar a atividade econômica. Em decorrência dessas alterações e da crescente preponderância do setor público na economia, o orçamento passou a expressar os projetos econômicos do poder Executivo, traduzindo as propostas de política econômica em projeções de receitas e despesas.

Além disso, em sociedades democráticas, o processo de aprovação da peça orçamentária pressupõe apreciação parlamentar e discussão dos projetos de governo pelo legislativo. Depende, portanto, do debate sobre os rumos da ação econômica pretendida pelo Executivo. A discussão entre os dois poderes, parte fundamental do funcionamento dos regimes democráticos, também sofreu alterações e modificações quando esses regimes entraram em crise ou deram lugar a governos autoritários.

No Brasil, a Era Vargas (1930-1945) produziu um intenso debate sobre a elaboração da peça orçamentária, a quem caberia essa atribuição e o perfil e competências requeridas para sua feitura. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938 marca um momento crucial nessas discussões. Seu objetivo era modernizar e racionalizar a administração pública, tendo a elaboração do orçamento como uma de suas atribuições constitucionais. Ademais, o Departamento atuaria na unificação e na centralização da administração pública federal e na modernização de seus quadros – com a contratação de técnicos via con-

cursos e seleções públicas e um forte programa de treinamento, tanto no Brasil quanto em cooperação com o governo norte-americano.

Criado após o Estado Novo e a Carta de 1937, o DASP foi um órgão diretamente ligado ao poder Executivo e tinha como função garantir e prover meios para a execução da administração pública e também ser um órgão consultivo e técnico do presidente. Esse aspecto centralizador, entretanto, não deixou de gerar tensões entre a equipe técnica do órgão – que crescentemente se profissionalizava e adquiria formação técnica – e os quadros já existentes no serviço público e suas práticas já normalizadas de elaboração do orçamento.

É sob esse pano de fundo que nosso artigo investiga a reflexão do órgão sobre a elaboração do orçamento veiculada em seu periódico oficial, a *Revista do Serviço Público*, dando especial atenção aos escritos de um dos técnicos do DASP, Celso Furtado, que trabalhou no órgão entre 1943 e 1948. A escolha do economista paraibano pode parecer arbitrária, e certamente é teleológica, uma vez que conhecemos os desdobramentos de sua obra. Entretanto, tal procedimento nos parece justificado, pois, entre seus colegas, Furtado não fora exclusivamente um técnico da instituição, mas concomitantemente desenvolveu uma interpretação sobre a Administração Pública, o papel do Estado em regimes democráticos e fascistas e analisou a reconstrução europeia após a Segunda Guerra Mundial.

Nesse período, Furtado publicou trabalhos sobre organização e administração pública na *RSP*, mas também produziu escritos críticos sobre essa temática, que divulgou em outros periódicos. Assim, é possível captar sua visão da Reforma Administrativa e do Estado Novo tanto por via de seus escritos no periódico do DASP quanto pela comparação com as interpretações expressas na *Revista do Serviço Público* por seus colegas, permitindo mensurar em que medida ele se afastou delas, trilhando um caminho interpretativo próprio. Em suma, seu exemplo evidencia dissonância entre o pensamento vinculado ao órgão público e a interpretação independente de um de seus servidores.

No que se segue procederemos a uma revisão do contexto de criação e de objetivos do DASP. Depois, retomamos a discussão sobre o orçamento público no Brasil, indicando as mudanças que surgiram na Era Vargas e, principalmente, com a criação do DASP. Em seguida, examinamos o pensamento do DASP sobre sua atribuição de preparação do orçamento

na *Revista do Serviço Público*. Finalmente, analisamos como Celso Furtado abordou a questão, indicando pontos de contato e de afastamento em relação ao que foi expresso pelos técnicos do DASP.

## 1. O DASP, o Estado Novo e a política econômica após 1930

O DASP foi precedido por outros órgãos do Executivo que procuraram modernizar a administração pública. Ainda antes do Estado Novo, foram criadas a Comissão Permanente de Padronização (1930) e a Comissão Permanente de Compras (1931). Em 1935 a Comissão Especial do Legislativo e do Executivo para a Reforma Econômico-Financeira deu origem ao importante Relatório Nabuco, propondo a reorganização das carreiras e dos vencimentos no serviço público e indicando a necessidade de se ampliar a profissionalização das atividades administrativas. Em 1936, a Lei do Reajustamento deu amparo legal para a adoção das medidas do relatório e previa a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), que encabeçaria a reforma do serviço público. Presidido por Luís Simões Lopes, o conselho se reportava diretamente ao presidente da República (Acosta, 2018).

Previsto na Constituição de 1937, o DASP foi efetivamente criado pelo Decreto-Lei nº 579 de 1938. A imbricação entre o novo órgão e a elaboração do orçamento é evidente. A previsão de criação do DASP na Constituição está contida no dispositivo sobre a Elaboração Orçamentária, no artigo 67 (Forgiarini, 2021). Entre as funções do DASP estavam a elaboração da proposta orçamentária; a reorganização e reposição de quadros e carreiras do funcionalismo público, com a introdução da seleção por mérito, via concurso público; a proposta de fluxos e de trâmites intraunidades administrativas para a ampliar a eficiência burocrática; a uniformização das carreiras, com definição mais explícita de funções, atribuições e plano de evolução funcional (Rabelo, 2012).

O caráter centralizador do DASP pode ser visto no fato de que, após sua criação, todos os ministérios ficaram subordinados a ele no que se referia à transição do funcionalismo, dos extranumerários (funcionários que ingressaram sem prova de conhecimento) para os concursados. Ao DASP coube o planejamento e o assentamento dos novos quadros, im-

pactando na dinâmica de trabalho das outras pastas (Rabelo, 2012). Esse processo de racionalização e reforma foi acompanhado de investimentos do governo federal no treinamento dos quadros técnicos, tendo como referência e estreita cooperação com o *Civil Service* dos Estados Unidos. Assim, o DASP formou, ao longo dos anos, uma elite altamente técnica, com um discurso reformista baseado na meritocracia e na eficiência. Essa característica levou Edson Nunes (2003) a falar de um insulamento burocrático, movimento no qual o *corpus técnico*, orientado por princípios racionais, impessoais e meritocráticos, contrapõe-se ao clientelismo então vigente na administração, como mecanismo de proteção e diferenciação. Surgia uma classe que se considerava “apolítica e pouco influenciada por decisões ou pressões externas” (Rabelo, 2012, p. 82).

A atuação do DASP disciplinava não apenas os procedimentos administrativos, mas também influía na gestão de estados e municípios, na medida em que o órgão central, ou seu representante em cada estado – os “daspinhos” “supervisionavam atividades políticas, leis, decretos municipais, estaduais e federais” (Rabelo, 2012, p. 83). No estudo clássico de Maria do Carmo Campello de Souza, os “daspinhos” apareciam como o principal meio de controle direto pelo governo federal sobre os estados e os *interventores* nomeados pelo próprio presidente (Souza, 1976). Em cada unidade federativa havia um DSP, que tinha como função auxiliar fornecer consultoria em matérias administrativas, bem como avaliar e aprovar projetos, planos, leis e regulamentos, servindo como um órgão direto de supervisão federal sobre as decisões políticas nas esferas estadual e municipal (Siegel, 1966).

As mudanças do DASP, entretanto, fazem parte de um conjunto mais amplo de transformações políticas, econômicas e sociais, implementadas a partir da Revolução de 1930. Entre elas, a política econômica voltada para a diversificação produtiva, reduzindo a fragmentação regional baseada na agroexportação e dando maior ênfase à indústria. Segundo Pedro Cesar Dutra Fonseca, Getúlio Vargas iniciou uma vasta reconfiguração das relações entre Estado e economia, tendo como eixos: criação de órgãos para fomentar e melhorar a produção agrícola e industrial; implantação de linhas de crédito específicas para setores a serem estimulados; política nacional de recursos minerais e sua exploração, com importância crucial para o petróleo; modificação dos instrumentos de política econô-

mica, com estímulos à industrialização via incentivos para a importação de insumos industriais e de proteção às indústrias nacionais existentes e em fase de consolidação. Do ponto de vista social, atuou na criação da legislação trabalhista, que se transformaria na CLT; na expansão dos sindicatos e das corporações profissionais (Fonseca, 2012).

Esse novo aparato institucional presente no DASP não deixava de ser contraditório com a elite técnica que o compunha. De um lado, profissionais recrutados pelo sistema de mérito, exercendo funções técnicas e portadores de um discurso de racionalidade administrativa. De outro, essas mesmas atividades eram exercidas sob um regime ditatorial que era irradiador de uma visão de país e protagonista de uma transformação econômica, social e política que vinha alterando as bases de sustentação e de representação das elites econômicas e políticas tradicionais. Havia espaço, dentro do órgão, para expressar essa contradição ou, nas palavras de Fernanda Rabelo (2012, p. 82), para analisar “criticamente o Estado”. Dessa maneira, a atuação de Celso Furtado torna-se emblemática dessa combinação de racionalidade administrativa e olhar crítico sobre o local onde essa racionalidade era exercida e para quais fins.

## 2. O orçamento público no Brasil e o DASP

A discussão sobre o orçamento ganhou intensidade em decorrência das mudanças institucionais colocadas pela Revolução de 1930 e pelo Estado Novo. Embora não seja possível traçar todas as visões sobre o orçamento e suas relações com os princípios da disciplina de Finanças Públicas, alguns pontos de contato foram detectados na maneira como ele fora debatido nas páginas do órgão incumbido de sua elaboração em um momento de ascensão.

Historicamente, o orçamento era visto como um mecanismo de controle tanto de arrecadação quanto de gastos feito pelo Estado. O próprio surgimento das finanças públicas esteve ligado à análise da taxaço e aos princípios que deveriam ser seguidos para a sua efetivação (Musgrave; Peacock, 1967; Medema, 2023). Nesse sentido, o orçamento era entendido como elemento de política fiscal, essencial para garantir o bem-estar econômico (Mendes et al., 2021). No século XIX, os escritos sobre o tema enfatizavam o lado da arrecadação. Essa discussão, presente em autores

Stuart Mill, Adolph Wagner, Maffeo Pantaleoni, Knut Wicksell, entre outros, evoluiu para a teorização sobre a capacidade de pagamento dos cidadãos e as maneiras de impingir taxaço, considerando-se princípios de equidade, de capacidade de pagamento e de utilidade marginal. Esses autores, ao enfatizar os princípios de taxaço, não deram suficiente atenção ao lado das despesas e ao papel do Estado na decisão dos gastos que impactariam o conjunto da economia. Essa lacuna começou a ganhar corpo, na tradição anglófona, na passagem do XIX para o XX em tratados como os de Charles F. Bastable, *Public Finance* (1892), Carl Plehn, *Introduction to Public Finance* (1897) e Henry C. Adams, *The State of Finance: Public expenditures and public revenues* (1899). Essas obras passaram a dar mais atenção a quais são as funções do Estado e como é possível financiar os gastos necessários para cumpri-las (Medema, 2023).

Até o final da década de 1920, a centralidade da questão fiscal estava orientada, portanto, para a capacidade de ação do Estado. Após a Grande Depressão, surgiu a preocupação com a despesa pública para estimular a atividade econômica e promover o bem-estar. Isso se deu em paralelo às mudanças na compreensão das finanças públicas, quando os tratadistas passaram a propor uma teoria sobre o gasto governamental, buscando encontrar princípios científicos para orientar e justificar a decisão sobre os gastos e em quais setores eles deveriam recair (Medema, 2023; Desmarais-Tramblay, 2023). É nesse momento que o orçamento se tornou central nas finanças públicas, pois sua função alocativa deveria ser ponderada por seus efeitos no conjunto da sociedade.

Esse passo fundamental para uma teoria sobre as funções do Estado subjaz às discussões que encontramos no DASP na forma de um consenso sobre a necessidade de atuação do Estado, intervindo em certos setores econômicos e delineando mudanças sociais. Discutiram-se no Brasil os procedimentos e as técnicas de elaboração e execução orçamentária como meio de viabilização da atuação do governo. Dessa forma, não é de estranhar que grande parte do debate se fizesse para justificar a centralização administrativa e a apropriação do Executivo como autoridade exclusiva na elaboração do orçamento. Essa, portanto, tornou-se a expressão dos objetivos da ação do governo central, de sua orientação da política econômica e social.

Antes disso, o orçamento existia como simples peça indicativa da

quantidade de recursos disponível para cada órgão do Executivo. Desprovido de sua função de documento programático, ele sequer era capaz de limitar as despesas, na prática (Forgiarini, 2021). Isso em decorrência de diversos mecanismos permitidos pela lei orçamentária, e que só foram extintos na reforma Constitucional de 1926, que eliminou as “caldas orçamentárias” (Afonso, 2016, p. 12).

É preciso notar, também, a disparidade entre o funcionamento do orçamento e a crescente atuação planificadora do Estado brasileiro. A primeira lei disciplinando a preparação e execução do orçamento foi o Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, que “dispunha em 108 artigos sobre a organização do Tesouro Nacional, o exercício financeiro, a formação das receitas, a realização das despesas, os bens públicos e a atribuição de responsabilidades.” (Afonso, 2016, p. 12). Ela esteve em vigor até 1964. Como demonstra Saes (2026), neste Dossiê, é nesse período que o Imposto sobre a Renda é criado. Já a instituição ou a adoção do planejamento enquanto uma política sistemática do governo, buscando unir coleta e diagnóstico de recursos econômicos, ações políticas e previsão de resultados integrados, surgiu apenas na década de 1950, com o Plano de Metas (Lafer, 2002).

Segundo Octávio Ianni, foi durante a Segunda Guerra Mundial que o planejamento passou a fazer parte do “pensamento e das práticas dos governantes como técnica ‘mais racional’ de organização de informações, análise de problemas, tomada de decisões e controle de execução de políticas econômico-financeira” (Ianni, 2009, p. 51). Embora o sociólogo se refira especificamente ao planejamento econômico, não deve surpreender a presença do planejamento entre os técnicos do DASP. Parte de processo mais amplo de reforma do Estado e de ampliação de sua ação econômica, o termo penetrou nas discussões de finanças públicas, sobretudo as relacionadas à capacidade financeira da ação estatal, dada pelo orçamento.

De acordo com Siegel (1966), a elaboração da proposta orçamentária fazia parte de um processo mais amplo de centralização política e administrativa que Vargas iniciara ainda durante seus primeiros anos de governo, nas diversas comissões criadas, como Comissão Especial do Legislativo e do Executivo para a Reforma Econômico-Financeira e o CFSPC. Antes da centralização do DASP, Siegel descreve a elaboração do orçamento nos seguintes termos:

[...] traditionally, the document had been put together in a haphazard fashion by an *ad hoc* committee of the Ministry of Finance which consisted of the Minister and his Directors General. Each year within a few months of submission of the budget proposal to the President, the committee assembled the estimates of the ministries. This process was little more than a clerical operation. No records or historical data were kept from which workload and program could be analyzed and the estimation of revenues and the financing of the federal budget were unsystematic. (Siegel, 1966, p. 70)

A passagem da responsabilidade pela elaboração do orçamento do Ministério da Fazenda para o DASP não foi feita imediatamente. De fato, os funcionários do novo Departamento não tinham o treinamento e a familiaridade com dados econômicos e técnicas orçamentárias dos servidores da Fazenda, de forma que a solução encontrada, até março de 1945, foi a criação de uma Comissão de Orçamento, sediada e subordinada ao Ministério da Fazenda, mas cuja presidência coube a Luís Simões Lopes, presidente do DASP. Este pôde escolher seus funcionários de confiança e enviar alguns quadros de ambos os órgãos para missões de treinamento no exterior nas técnicas de orçamento (Forgiarini, 2021). Apenas em março de 1945 o DASP assumiu o controle, criando a Divisão de Orçamento, sob a direção de Arízio de Viana (Siegel, 1966).

A despeito dessas idas e vindas, que eram agravadas pela escassez de funcionários qualificados, prazos exíguos de trabalho e as constantes demandas do chefe do Executivo solicitando estudos que não caberiam, estritamente, a uma equipe de orçamento, a Comissão fez um excelente trabalho na previsão das receitas e com uma diferença entre previsão e receita chegando a - 0,28% no ano de 1942. Em outros anos, a discrepância só foi maior do que 10% em 1943 e 1944, anos impactados pela entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial (Forgiarini, 2021).

Por outro lado, uma vez que as duas principais atividades do DASP eram a reforma e uniformização de cargos e funções e a elaboração do orçamento, ele serviu como um braço de centralização do Executivo, sendo colocado na linha de frente pelo governo. Era comum que este tomasse decisões ligadas a contratações, demissões, mudanças ou recusa

de demandas de ministérios usando um parecer do DASP como justificativa (Siegel, 1966). Com isso, garantia capital político, pois lhe era facultado não seguir essa recomendação, em casos politicamente convenientes.

É sob esse pano de fundo da reforma administrativa, da difícil relação entre o DASP e os outros órgãos da administração pública e da novidade da centralização da tarefa de elaboração orçamentária, antes prerrogativa do Ministério da Fazenda, que a reflexão sobre o orçamento aparece nas páginas da *Revista do Serviço Público*.

### 3. O orçamento na *Revista do Serviço Público*

A *Revista do Serviço Público* surgiu em 1937, ainda subordinada ao CFSPC. O objetivo da publicação era apresentar reflexões e divulgar a reforma administrativa em andamento. Ela também teve papel importante na divulgação das ideias sobre Administração Científica, suas técnicas e aplicações (Caminha 2014). Segundo Rabelo (2013, p. 145), ela “se constituiu como primeiro periódico de divulgação de um órgão da administração pública federal no país”. A revista estava fortemente ligada aos objetivos do Estado Novo, razão pela qual, em grande parte, as abordagens sobre a Reforma Administrativa em curso eram avaliadas positivamente.<sup>1</sup>

A publicação foi um fórum para discutir a questão orçamentária, explicitando ou não sua relação com a reforma administrativa e a centralização que a caracterizou. Entretanto, indicações teóricas sobre orçamento e finanças públicas são raras. No mais das vezes, o orçamento é abordado sob a perspectiva de sua função dentro da Teoria Geral da Administração. Um raro exemplo encontra-se numa monografia apresentada em um dos concursos temáticos que o DASP organizava periodicamente e cujos trabalhos vencedores apareciam na *Revista do Serviço Público*. Sob o tema “Técnica orçamentária – especialização e discriminação das despesas de material”, Oscar Victoriano Moreira, técnico do Departamento Federal de Compras, discutiu algumas referências teóricas.

<sup>1</sup> Dizer que a revista estava vinculada ao Estado Novo, porém não significa necessariamente que ela obedecesse exclusivamente à política ideológica do Governo. Siegel nota que, mesmo com a censura no Estado Novo, era permitido aos jornais criticarem o DASP, conquanto dessem direito de resposta ao diretor, Luís Simões Lopes. Essa possibilidade de crítica deu origem à noção de que Dasp teria sido o “bode expiatório” do Estado Novo (Rabelo, 2012, p. 80).

Os autores citados são Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des Finances* (edição de 1912), René Stourm, *Cours de Finances – Le budget* (edição de 1912), Francesco Nitti, *Princípios da Ciência das Finanças* (em tradução de C. Machado de 1937), e A. E. Buck, *The Budget in Government of Today* (1934) (Moreira, 1941a). Entretanto, a grande maioria dessas citações é usada para definir o que é o orçamento e não, necessariamente, para discutir seu papel nas finanças públicas. Em sua leitura desses textos, aparece a noção do orçamento como peça de controle de receitas e despesas. Entretanto, destaca que, ao longo do século XX, o orçamento se transformou em instrumento de previsão e, na definição de Buck, em um plano financeiro de ação, o que significa que receitas e despesas devem estar subordinadas “a preceitos contidos no programa ou plano de trabalho”, que é faculdade do Executivo (Moreira, 1941b, p. 71).

Leroy-Beaulieu é citado para justificar a centralização do orçamento no Executivo, considerando que “a conquista democrática da votação do orçamento pelos representantes do povo não deu os resultados técnicos que eram necessários para o desenvolvimento do país” (Moreira, 1941a, p. 73). Essas referências, que não se repetem em número e frequência nos textos da RSP, são um indicativo de que a preocupação maior dos técnicos envolvidos com a Reforma Administrativa era justamente com a centralização política e sua implicação para a Administração Pública.

Nessa perspectiva, é possível destacar o papel central de William F. Willoughby, uma das poucas referências frequentes nas páginas da revista, tendo recebido atenção inclusive de Celso Furtado, em seu artigo “Teoria do Departamento de Administração Geral” (Furtado, [1946] 2014d). Willoughby foi o criador dessa concepção centralizada de administração e a divulgou em obras como *Principles of Public Administration* (1927) e *The Government of Modern State* (1936). Willoughby teve papel fundamental no movimento reformista estadunidense que resultou no *The Budget and Account Act*, de 1921, que transferiu a competência de elaboração do orçamento para um órgão técnico, subordinado ao presidente da República (O’Toole, 1987). Essa sua defesa da centralização do orçamento ajuda a explicar sua influência no DASP.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Sobre a influência de William Franklin Willoughby na concepção do DASP, ver Forgiarini (2021) e Caminha (2014).

De fato, grande parte dos artigos da *Revista do Serviço Público* que discute o orçamento tem como objetivo justificar sua atribuição ao DASP, subordinado ao chefe do Executivo. É esse aspecto que passamos a discutir, destacando, sobretudo, as justificativas para a centralização do orçamento e o perfil do trabalho que o DASP se propunha a realizar, considerando, é claro, que o Estado Novo fechara o Congresso Nacional em 1937.

Luís Simões Lopes, em entrevista em 1943, após a entrada do Brasil na guerra, dá algumas indicações sobre como o DASP pensava o orçamento. Adotando uma perspectiva histórica e chamando a atenção para a experiência dos Estados Unidos, afirmou que embora nas democracias o orçamento seja examinado pelo Legislativo, esse escrutínio “sempre ficou, porém, condicionado ao recebimento prévio de uma proposta do Executivo” (RSP, 1943a, p. 156). Com a criação do Bureau do Orçamento nos Estados Unidos, em 1921, e que inspirou o DASP, o orçamento se tornou “um programa financeiro da administração. O chefe do poder Executivo é, por conseguinte, a autoridade perfeitamente indicada para elaborá-lo” (RSP, 1943a, p. 156).

Em sua argumentação, a prerrogativa do presidente em elaborar e coordenar o orçamento é resultado da evolução histórica, comprovada pela experiência da democracia estadunidense. Simões Lopes prossegue, indicando que, às vezes, o procedimento democrático, de consulta aberta, tem a implicação de retirar a capacidade de direção e, também, a eficiência da peça orçamentária:

[...] não é justo que uma administração responsável, a pretexto de curvar-se a um princípio doutrinário que nem sempre corresponde às exigências de ordem prática, se veja despojada do elementar direito de planejar suas próprias atividades e de promover a obtenção dos recursos para realizá-la. (RSP, 1943 p. 157)

Em outra ocasião, a questão democrática reapareceu:

[...] os métodos até então praticados para o estudo, discussão e votação do orçamento pela Câmara não correspondiam às conveniências administrativas. À faculdade concedida ao Congresso para emendar, sem restrição, a proposta do executivo, dava em resultado modificações às

vezes tão profundas a ponto de alterar os próprios planos da administração. (Lopes, 1941, p. 5)

Ademais, acrescentou que enquanto fora objeto de discussão no legislativo, “todo o orçamento girava em torno dos interesses de ordem pessoal”. (Lopes, 1941 p. 6). Lopes estabeleceu a correlação entre direção, planejamento e eficiência. Além disso, buscou constantemente legitimar a centralização do orçamento como ação que não feria os princípios democráticos.

Essa noção foi compartilhada em diversos textos na revista. A afirmação de que a vontade do Executivo se sobrepõe ao veto popular via Legislativo é sustentada mesmo no final do Estado Novo, tendo a necessidade do planejamento como sua principal justificativa:

[...] a simples aprovação das despesas públicas não mais traduz a vontade e as necessidades do povo. É indispensável a sua hierarquização, a fim de que elas possam satisfazer, justa e adequadamente, ao maior ou menor interesse social. Daí então a imperiosa necessidade de se submeterem as despesas públicas a um planejamento adequado, a curto e longo prazos, único meio de o governo moderno levar avante, com sucesso, as suas assoberbantes e crescentes tarefas. (Santos, 1945, p. 18)

O recurso ao planejamento não era exclusivo dos debates sobre Administração Pública. Entre 1944 e 1945, ocorreu o que ficou conhecido como o debate sobre planejamento econômico, que envolveu Roberto Simonsen e Eugênio Gudin.<sup>3</sup> Ambos ocupavam posições em órgãos consultivos e de formulação de política econômica, o que é indicativo das modificações já assinaladas nas das funções do Estado nesse período. Roberto Simonsen, então membro do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), cuja função era o “estabelecimento de princípios norteadores do desenvolvimento industrial brasileiro (Curi;

<sup>3</sup> A bibliografia sobre o debate já é extensa. Para além das obras usadas até agora, (Ianni 2009; Curi; Cunha, 2015), ver também os próprios textos de Gudin e Simonsen (Simonsen; Gudin; Von Doellinger, 2010). Um outro debate sobre planejamento ocorreu, dessa vez tendo como origem as técnicas de planificação propostas pela Comissão Econômica para América Latina (Cepal) em 1953, envolvendo Celso Furtado e Octávio Gouveia de Bulhões (Silva, 2021).

Cunha, 2015), defendia a atuação do Estado no fomento do setor industrial, no bojo da ampliação de sua participação em setores-chave da economia durante o esforço de guerra, tais como mineração, siderurgia, política de preços agrícolas, entre outros. Opondo-se a essa visão, Eugenio Gudín, então na Comissão de Planejamento Econômico (CPE), criado para “elaborar estudos gerais sobre a economia brasileira (Curi; Cunha, 2015), criticou a continuidade dessas ações para além das exigências extraordinárias do período de guerra. O Estado deveria caminhar para o fim do protecionismo, o estímulo de políticas de livre-comércio e privatização de setores comandados pelo poder público.

O debate extravasou o campo econômico e Eugênio Gudín, de orientação liberal, colocou o planejamento como uma característica de Estados autoritários, pois retirava a liberdade de escolha da iniciativa privada. Essa interpretação política do planejamento foi rebatida por Simonsen.

A controvérsia evidencia o quanto a questão das funções do Estado era crucial para aqueles que refletiam sobre ou operacionalizavam as transformações do Estado Novo. Não surpreende, portanto, que o planejamento reapareça nas páginas da *Revista do Serviço Público*, não sob a perspectiva da intervenção econômica, mas como argumento para a própria centralização política, da qual a Reforma Administrativa é parte.

Em nota publicada na RSP de 1943, intitulada “O Orçamento Federal para 1943”, afirma-se que um orçamento claro, organizado e planejado é uma expressão da democracia: “não há, por conseguinte, mais sugestiva manifestação da vitalidade democrática de um regime do que a exposição clara das contas públicas que o orçamento oferece pontualmente, todos os anos à Nação” (RSP, 1943b, p. 134).

Otávio Gouveia de Bulhões, examinando o Bureau of Budget norte-americano, reafirmou a importância da centralização no Executivo. Após receber informações do ministério, cabe ao presidente, na formulação do orçamento, declarar “se quer um orçamento rigorosamente equilibrado ou se convém admitir um déficit ou se mesmo na hipótese de um superávit certas despesas devem ser cortadas” (Bulhões, 1939, p. 15). Com essas diretrizes, o Bureau retoma o trabalho na peça orçamentária, para aproximá-la das instruções dadas pelo presidente e, só então, envia-a ao Congresso. Segundo o autor, o Bureau racionalizou a elaboração orçamentária ao aproximar receita e despesa dentro de um sistema integrado

e coordenado. A inspiração para esse sistema, argumenta, veio dos estudos de William F. Willoughby (Bulhões, 1939).<sup>4</sup>

A questão do déficit ou superávit não aparecia com frequência nas discussões orçamentárias, mas o período de guerra trouxe o tema para debate. Nesse contexto, os déficits eram justificados pelas circunstâncias especiais do conflito mundial. Uma notícia na RSP, comentando o desequilíbrio previsto no orçamento de 1941, afirmava que, a despeito da generalização dos déficits entre as principais nações, havia benefícios decorrentes dos saldos negativos. Para o autor anônimo:

[...] aos enormes encargos financeiros que exigem os serviços públicos, mormente quando o Estado intervém, sob várias formas, no domínio econômico, para suprir as deficiências da iniciativa individual, têm correspondido as realizações vitoriosas do Governo. Mas, nem por isso a capacidade tributária do contribuinte brasileiro tem sido agravada com a criação ou aumento de impostos. (RSP, 1941, p. 59)

Nesse documento detecta-se o caráter intervencionista do Estado, ocupando o espaço deixado pela iniciativa privada, mas sem traduzir-se em elevação da carga tributária do contribuinte.

A questão democrática surgiu nos comentários de E. L. Berlinck ao orçamento de 1940, especificamente nas explicações que o acompanhava. Este deveria ser considerado “um trabalho democrático”, pois, “na impossibilidade em que se acha o país, de acompanhar a elaboração do Orçamento, pela falta eventual de uma Câmara de Representantes do Povo, constitui o mesmo uma justificação da política financeira que pretende seguir o Governo em 1941” (Berlinck, 1941, p. 199).

Um aspecto comum nessas justificativas foi o princípio da coordenação e do planejamento. Um orçamento centralizado, subordinado ao presidente da República, que, em última instância, é quem define a política econômica do governo, evitava desperdício de recursos, repetição ou sobre-

---

<sup>4</sup> Como já apontamos, anos depois Bulhões protagonizou um debate sobre planejamento, dessa vez tendo como interlocutor o próprio Celso Furtado. No debate que ocorreu em 1953, Bulhões adotou visão semelhante à de Gudin em 1944-1945, segundo a qual qualquer forma de planejamento implica totalitarismo. Ver Silva (2021).

posição de ações governamentais. A necessidade de planejamento e coordenação era, assim, justificada em nome da eficiência administrativa.

Definições sobre o orçamento existiram e foram inspiradas nos princípios descritos anteriormente. Benedito Silva, em “O orçamento, plano de trabalho”, destaca que a função do DASP é coordenar as operações e as funções de cada órgão e traduzi-las no orçamento. Em seguida, coordenar as diferentes funções dos órgãos de governo para atingir uma *ação planejada*, entendendo por isso “a que se dosa e se controla segundo um programa previamente estabelecido, e não ao acaso e ao sabor das improvisações” (Silva, 1943, p. 5). Dessa forma, o orçamento e o planejamento aparecem juntos.

Um editorial da revista em 1942, intitulado “Organização e Coordenação” traçou a origem desses dois conceitos à teoria de Frederick Taylor e seu método científico de administração, “que trouxe à organização e gerência das grandes empresas o progresso revolucionário iniciado em fins do século passado”. Esse método, transplantado para a administração pública, impôs a organização e coordenação de esforços, que deveriam ficar concentrados em um único órgão diretor, o poder Executivo. É esse poder que permite evitar que diferentes órgãos e ministérios elaborem seus objetivos de maneira independente. Para o autor anônimo, “indispensável será o conhecimento do que se faz ou não se faz numa esfera, a fim de tornar possível o planejamento da ação na outra, evitando-se assim, paralelismo ou oposição” (RSP, 1942, p. 46).

Oscar Vitoriano Moreira sintetizou os diversos pontos traçados até agora, argumentando que a intervenção do legislativo atrapalha a formulação de um plano de ação:

[...] as finanças de um país dependem de estudos continuados, feitos por técnicos especialistas que só se dediquem a isso; requerem esforços continuados; exigem orientação de conjunto; a centralização é um dos fatores predominantes na obtenção de boas finanças. (Moreira, 1941, p. 74)

A Divisão de Orçamento do DASP, que encerraria a dupla responsabilidade dividida entre o DASP e o Ministério da Fazenda, foi finalmente criada em março de 1945, centralizando os trabalhos do orçamento no DASP e no Executivo. Arízio de Viana, em seu discurso de posse como

diretor, referiu-se ao orçamento como “o espelho que reflete, em todos os seus contornos, as virtudes e os defeitos de uma administração” (RSP, 1945, p. 117). A exposição de motivos do projeto de lei de criação da Divisão de Orçamento, por sua vez, indicava que

[...] os trabalhos orçamentários têm por fim essencial a reunião e a seleção dos programas formulados pelas repartições, para graduar, através do financiamento, a ação de cada órgão, de modo a fazer com que se cumpra eficientemente a política do Governo, que em linhas amplas se encontra refletida nas leis gerais e de meios. (RSP, 1945, p. 115)

Em ambas as citações, o orçamento aparece como espelho, como reflexo da ação governamental que, por sua vez, é resultado do planejamento e da organização, viabilizada pelo órgão auxiliar que é o DASP.

Mesmo com o fim do Estado Novo e a formulação de uma nova Carta Magna, o parlamentar constituinte Euzébio da Rocha Filho apresentou a emenda 189, propondo a manutenção do DASP como “peça fundamental do nosso processo orçamentário” (RSP, 1946, p. 156). Em sua justificativa para manter o orçamento no Executivo, a despeito do novo regime político, mobilizou autores como Henry Fayol, Luther Gulick e Harvey Walker para afirmar que o Executivo necessita do auxílio direto de um órgão de administração para cumprir suas funções de “planejamento, organização, provimento de pessoal, direção, coordenação e controle”. Esse órgão, portanto, deve elaborar, para o presidente, a proposta orçamentária. Para tanto, esse Departamento

[...] tende, cada vez mais, de um lado, a se ligar às outras atividades de administração geral, para que possa analisar as despesas em termos de pessoal, material, obras, etc., facultando assim uma apreciação judiciosa da economia e eficiência dos serviços e, de outro lado, a assumir a feição de elemento planejador, para bem hierarquizar os trabalhos governamentais, aplicando os recursos de acordo com a política de administração mais conveniente ao país. (RSP, 1946, p. 156)

Por conta disso, qualquer projeto que pretendesse desorganizar ou retirar essa atribuição do DASP teria como consequência o retorno “a uma solução obsoleta e condenada, qual seja a de desmembrar, de um conjunto por todos os aspectos aconselhável, a elaboração da proposta orçamentária e entregá-la ao Ministério da Fazenda” (RSP, 1946, p. 157). Nesse caso, fica implícito em sua colocação o fato de que, sendo a Fazenda órgão arrecadador, retirar o orçamento de sua alçada e mantê-lo sob o Executivo significaria deixar de concebê-lo como peça de estimativa de receitas e transformá-lo em plano de ação política.

De fato, desde a criação do DASP, predominava o entendimento de que o novo órgão proporcionaria “maior proximidade com a realidade administrativa”. Isso justificava a transferência da competência de elaboração do orçamento, de uma pasta especializada na arrecadação de tributos, para o novo departamento, que possuía “conhecimentos técnicos sobre diferentes áreas da Administração Pública, imediatamente subordinado ao Presidente da República e, sobretudo, apartado de todos os outros ministérios” (Forgiarini, 2021, p. 238-239).

Assim, a análise da discussão orçamentária nas páginas da *Revista do Serviço Público* revela a preocupação em justificar a centralização do orçamento no Executivo e o papel do DASP como órgão técnico de assessoria e elaboração da peça orçamentária. As referências à experiência norte-americana e a exposição das razões para a ausência de participação do Legislativo no processo de formulação e decisão também estiveram presentes na argumentação dos técnicos do DASP. Ademais, detectamos a presença de outro tema: a relação entre centralização, organização e planejamento, ecoando os debates sobre planejamento econômico que ganhavam espaço na esfera pública.

Finalmente, a ênfase no papel diretivo do Executivo transferiu a questão da política econômica e, portanto, da execução do orçamento, da racionalidade alocativa dos princípios econômicos, para a esfera de decisão de política econômica dada pelo presidente da República. Os textos publicados na revista não extraíram as consequências políticas dessa centralização, como ficará evidente, na sequência, pela análise dos escritos de Celso Furtado. Este, a um só tempo, escreveu e observou o DASP de dentro, mas o avaliou e o criticou de maneira independente, apontando os perigos e as consequências da racionalização administrativa e da

crescente aproximação do Estado com a lógica de racionalização das organizações empresariais privadas e das unidades militares.

#### 4. Celso Furtado e o orçamento público: centralização e ameaça antidemocrática

Celso Furtado ingressou no Departamento Administrativo do Serviço Público em 1943, no cargo de assistente de organização. No ano seguinte, tornou-se técnico de administração no Departamento do Serviço Público de Niterói. Furtado ainda era estudante de Direito na Universidade do Brasil, tendo ingressado no curso em 1940. Os estudos sobre administração e organização passaram a atrair seu interesse por volta desse período:

[...] os 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. (Furtado, 1997a, p. 17)<sup>5</sup>

Para Furtado, esse período foi marcado pela preocupação com os problemas de organização e administração, entendidos como parte de um processo político e social. De fato, os anos no DASP e os estudos que dele decorreram permitiram a Furtado um engajamento e uma reflexão colados no presente, exigindo-lhe subsídios teóricos para compreender as transformações que vinham ocorrendo tanto no Brasil sob o Estado Novo quanto

---

<sup>5</sup> Em outro momento, Furtado reflete sobre sua formação e o impacto dos estudos sobre administração, organização e finanças públicas: “[...] minha formação de economista era de um autodidata, facilitada pelo estupendo fluxo de publicações com que nos brindava o Fondo de Cultura Económica, do México, e apoiada em minha formação jurídica e em estudos especializados de organização e finanças públicas” (Furtado, 1997b, p. 98). Mais adiante, afirma: “Meus estudos de organização das atividades do setor público, com base em autores norte-americanos, e as ideias de Mannheim em seu *Man and Society in Age of Reconstruction* (traduzido para o espanhol com o título de *Libertad y planificación social*) haviam moldado minha visão das opções com que se defrontava a Europa em reconstrução.” (Furtado, 1997b, p. 99-100).

na Europa e nos Estados Unidos, numa conjuntura de esforço de guerra e de conflito entre regimes democráticos e autoritários.

Entre o exame da conjuntura econômica e social, por um lado, e as transformações da Reforma Administrativa que passava a testemunhar como técnico do DASP, por outro, Furtado escreveu sobre o orçamento, mas não publicou sobre o tema na *Revista do Serviço Público*. Essa opção, decorrente talvez da consciência de que sua visão crítica pudesse não ser aceita no periódico criado para divulgar as ações do Departamento e os aspectos positivos da Reforma Administrativa, é indicativa da direção que deu a essas reflexões.

Sua primeira discussão sobre o tema apareceu sob o título “Planificação e orçamento”, em 1945. Trata-se de uma palestra proferida no Nordeste após seu retorno da Segunda Guerra Mundial. Segundo Furtado, “no processo governamental, o orçamento constitui a definição dos objetivos do governo para um determinado lapso de tempo. Provê-se, ademais, os meios de que lançará mão o governo para financiamento de sua política” (Furtado, [1945] 2014b, p. 146).

Entretanto, prossegue, o orçamento “deve ser calcado na realidade”, daí a necessidade de coleta e levantamento de dados e estudos sobre o impacto das ações propostas. Esse contato com a realidade e sua tradução em sugestões ou projetos é trabalho administrativo, que se inicia nos departamentos e eleva-se às secretarias e ministérios até chegar ao Executivo. Mas, ressalta, “o órgão máximo da elaboração orçamentária será, entretanto, o poder incumbido da definição da política do Estado: o Legislativo”. Sua capacidade de definição e decisão serão tanto mais consequentes quanto mais rica for a proposta orçamentária e mais embasada na realidade.

Aqui, percebemos que Celso Furtado recoloca a importância do Legislativo no processo orçamentário, como garantia da legitimidade democrática, destoando dos estudos de seus colegas de repartição. Por sua vez, a menção à coleta de dados e ao contato com a realidade também é feita nos textos da *RSP*, e é parte fundamental da construção de instrumentos de planejamento e de intervenção na economia, processo que já vinha ocorrendo durante o Governo Vargas, como vimos.

Em uma segunda etapa, a da simbiose entre orçamento e ação política, é necessário haver visão de conjunto, hierarquização e planejam-

to das diversas ações: “É fundamental que se esclareça a interdependência dos problemas dentro de uma hierarquia. Assim se evitará esse planejamento fragmentário, verdadeira colcha de retalhos em que cada especialista realça a predominância do seu setor” (Furtado, [1945] 2014b, p. 147-148). Daí que Celso Furtado, reconhecendo a importância da centralização, apontasse a necessidade da

[...] criação de órgãos destinados ao estudo permanente da planificação da economia estatal. Esses órgãos devem estar aparelhados para esclarecer os poderes públicos sobre a conveniência de estímulo ou criação de indústrias, mobilização de reservas, emprego de bens, alterações na linha política etc. Esses órgãos seriam verdadeiros amplificadores da capacidade de percepção dos formuladores da política. Os americanos conheceram essa instituição no antigo National Planning Board. (Furtado, [1945] 2014b, p. 148)

A crítica ao caráter fragmentário do orçamento, em sua feição de “colcha de retalhos” descreve precisamente o processo orçamentário enquanto esteve a cargo do Ministério da Fazenda, que compilava a demanda das outras pastas e as confrontava com as receitas previstas para indicar a viabilidade das despesas. Por sua vez, a introdução da noção de interdependência e de planejamento, como vimos, esteve presente nas páginas da revista, com destaque para o discurso de posse de Arízio de Viana. Entretanto, o que Celso Furtado apresenta no texto é diferente do que foi discutido na RSP. Enquanto os técnicos do DASP viam a preparação e elaboração do orçamento como uma atividade-meio, instrumental, ele parece muito mais entusiasmado com a proposição de que as atividades de planejamento, de coleta de dados e de sugestão de política econômica, que estiveram distribuídas entre diversos órgãos durante a Era Vargas, passassem também a ter maior centralização.

Essas reflexões, de caráter geral, são seguidas de uma seção sobre “o problema dentro da realidade brasileira”. Nela, lê-se que, “no Brasil o orçamento, antes de ser um plano de trabalho, é um documento de política financeira [...] Nosso orçamento, dessa forma, não está expresso em trabalhos a realizarem-se e sim em dinheiro a gastar” (Furtado, [1945] 2014b, p. 148). As condições para a transformação do orçamento em um

verdadeiro plano de trabalho implicam um constante levantamento de estimativas, dados, custos de fatores que só pode ser efetivado com

[...] uma linha política e de estabilidade administrativa. A linha política representa uma definição de princípios em torno dos quais todos estão de acordo e a bem dos quais os esforços daqueles que se sucederem serão dirigidos. É a crítica superior, acima dos interesses de classe e de grupo, tendente a uma racionalidade substancial que manterá a linha política.

A estabilidade administrativa será conseguida pela profissionalização crescente dos servidores públicos e pela entrega dos cargos de chefia a especialistas. Limpando a administração dos interesses partidários, constituindo-a em corpo de profissionais e especialistas, será também possível torná-la estável. Essa estabilidade é essencial para continuidade na execução dos programas de trabalho. (Furtado, [1945] 2014b, p. 148-149)

Aqui ocorre a crítica à maneira como a peça orçamentária era redigida, a saber, como documento de política financeira e não como objetivos e metas em um plano de ação interdependente. Ademais, os alertas sobre o consenso democrático e a estabilidade administrativa, com a manutenção do caráter técnico e apolítico da administração pública, aparecem como condições fundamentais em sua argumentação. Note-se, também, que a crítica ao conceito de orçamento como plano financeiro não é acompanhada da proposição de uma nova técnica orçamentária. Ao contrário, aponta-se a necessidade de planejamento e coordenação da política econômica.

No ano seguinte, Celso Furtado publica outro artigo sobre o mesmo tema, “A elaboração do orçamento”, na revista *Economika* de maio de 1946. Nele, fala de um “conceito moderno de orçamento”, resultado do “aumento de responsabilidades dos órgãos governamentais” e de exigência de “eficiência às agências de governo”.

O autor relembra que, historicamente, o orçamento surgira como um “instrumento de controle da receita” (Furtado, [1946] 2014a, p. 197), estendendo-se também para a restrição das despesas. Já o conceito moderno de orçamento, “decorre do critério de eficiência aplicado no controle das agências governamentais” (Furtado, [1946] 2014a, p. 198). A

mensuração da eficiência depende de uma comparação entre objetivos e realizações. Para isso, um “programa de trabalho, o qual traduzido em cifras, vem a ser o orçamento”, é crucial (Furtado, [1946] 2014a, p. 198). Este seria a expressão monetária do plano de trabalho a ser executado pelo governo.

Discutindo o que é esse plano de trabalho, Furtado o divide em político e administrativo. Enquanto ação política, é a efetivação daquilo que um governo pretende fazer. Já do ponto de vista administrativo, depende da coleta de dados “representativos da realidade de todo o aparelhamento executivo do governo” a ser “levado a cabo pela administração” (Furtado, [1946] 2014a, p. 198). Os dois processos caminham juntos. Assim, as atividades típicas do planejamento, como o levantamento de dados, são essenciais ao processo orçamentário e a seu significado enquanto peça de política econômica.

Furtado afirma que a constituição ou o regime político de um governo é fundamental para equacionar e conduzir a discussão sobre o orçamento, como mostram as experiências inglesa e norte-americana. Na primeira, o Executivo é responsável pela elaboração do orçamento e embora o seja responsável perante o Parlamento, este último não apresenta modificações ao orçamento, sendo sua aprovação meramente formal, enquanto sua desaprovação implicaria a queda do gabinete parlamentar. Já nos Estados Unidos, é o Executivo que elabora o orçamento, mas submete-o ao Parlamento, que tem poder para sugerir ou impor modificações, exercendo também uma “severa vigilância” sobre sua aprovação e implantação. Essa explanação, como veremos, é fundamental para destacar que mesmo em regimes democráticos a incumbência da redação do orçamento ficar a cabo do Executivo não é um problema em si, embora a garantia democrática da participação popular na tomada de decisão seja a consulta ao parlamento.

Em seguida, Furtado discute o caso brasileiro. Escrevendo em 1946, critica o destino dado à elaboração orçamentária, que voltou ao Ministério da Fazenda, recuperando a função de instrumento financeiro. Isso afetava tanto o aspecto político quanto o administrativo: quando um ministério formula a política geral, ele exerce uma função de controle de gastos; administrativamente, se o ministério reúne projetos elaborados pelas outras pastas, perde-se a perspectiva de coordenação e de planeja-

mento. Para Furtado, portanto, “a coordenação das propostas parciais do orçamento é fundamental para que o mesmo seja realmente um plano de trabalho” (Furtado, [1946] 2014a, p. 200), e isso só pode ser garantido se o Executivo ficar encarregado de sua formulação.

Assim, Furtado avalia as mudanças na atribuição do orçamento como prejudiciais ao caráter técnico e à interdependência requerida pelo planejamento. Essa visão, portanto, estava ancorada nas próprias justificativas e discussões promovidas pelo DASP, que sempre defendera seu papel como responsável técnico pela elaboração orçamentária, seguindo as orientações do Executivo. Dessa forma, a retirada dessa atribuição do Executivo e, portanto, também do DASP, não representava um avanço democrático, mas o retorno a uma situação que, em sua análise, era inadequada pela ausência de planejamento e de coordenação das diretrizes da política econômica. Esse princípio, fundamental, seria condição para que o legislativo pudesse deliberar sobre um plano de trabalho e não sobre uma peça financeira.

Furtado conclui o texto argumentando que, no regime presidencial, cabe ao chefe do Executivo o trabalho da coordenação das propostas parciais elaboradas pelos ministérios que, por sua vez, são planos relacionados ao direcionamento político dado às pastas para executarem o plano de ação governamental. Por isso, “a coordenação administrativa [...] terá de ser feita por um órgão independente dos vários ministérios. Isto, para evitar que um ministério imponha seus pontos de vista sobre os demais. Por outro lado, esse órgão coordenador deverá estar em íntimo contato com o presidente, cujo pensamento político procurará traduzir no plano de trabalho a ser submetido ao Congresso” (Furtado, [1946] 2014a, p. 201).

Nesse ponto, Furtado novamente tem como parâmetro a experiência estadunidense: “a obra magnífica que em vinte e cinco anos efetuou o Bureau de Orçamento nos Estados Unidos, e os progressos da técnica orçamentária realizados no Brasil com a atuação do DASP, são devidos à aplicação desses princípios da moderna doutrina administrativa” (Furtado, [1946] 2014a, p. 201).

Celso Furtado defende a autonomia técnica e o papel fundamental do DASP enquanto instância capaz de transformar, via planejamento, o orçamento em um plano de trabalho para o governo. Embora mencione

a etapa de submissão do projeto ao congresso, os trâmites na casa legislativa não são discutidos no texto.

A experiência no DASP foi interrompida pelo alistamento e convocação para a Força Expedicionária Brasileira, entre 1944 e 1945. Regressando ao Brasil após ter servido na Itália, Furtado reassumiu a função de Técnico de Organização e voltou a publicar em diversos periódicos, inclusive na *Revista do Serviço Público*.

Em texto de fevereiro de 1946, “Teoria da estrutura em organização”, retomou temas abordados previamente, mas agora concentrando-se na questão do planejamento. Furtado examina quatro tipos de estrutura de organização: escalar, departamental, linha-*staff* e funcional. A última, caracterizada pelo exercício de funções específicas e especializadas e pela unidade de comando, sobressai-se das outras pois sua operacionalidade requer a separação entre fins e meios, liberando a especialização técnica. Dessa forma, “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 ao controle imediato da execução” (Furtado, 2014 [1946b], p. 170). Aqui, portanto, sua reestreia na revista está alinhada com discurso apolítico de seus pares.

No mesmo ano, Furtado apresentou o artigo “Teoria do Departamento de Administração Geral”, uma revisão dos princípios da Teoria Geral da Organização, que se conclui com a análise do caso brasileiro.<sup>6</sup> Nesse artigo ocorre a passagem dos interesses centrados no tema da organização para uma visão crítica da Reforma Administrativa e da ação do Estado na economia e na sociedade. Ademais, Furtado também incorpora uma avaliação histórica dos fenômenos abordados, o que explicita um uso mais amplo das Ciências Sociais, atitude que vai se acentuar nos anos seguintes (Silva, 2011).

Furtado apresenta as principais transformações no papel do Estado desde finais do século XIX, assinalando que, no presente, as “transformações das técnicas de produção” tiveram resultados técnicos e políticos para o Estado. Este mudou seu perfil para absorver a crescente participação popular, em um processo de “democratização fundamental progressiva”

---

<sup>6</sup> Siegel (1966) considera esse artigo a melhor exposição da Teoria Geral da Administração.

exigindo a criação de uma nova função, de “instrumento de moderação entre forças antagônicas” (Furtado, [1946] 2014d, p. 179). A reforma administrativa é uma resposta a essas transformações na qual o Estado mobiliza um “corpo de conhecimentos elaborado pelos pesquisadores das indústrias privadas”, modificando as formas de comando, centralizando e reformando as cúpulas e os aparelhamentos diretores. (Furtado, [1946] 2014d, p. 181).

Aqui, podemos ver a diferença de perspectiva adotada. Em primeiro lugar, Furtado discutiu as consequências econômicas, sociais e políticas que a transformação do Estado acarretou e as novas demandas que criou para a Administração Pública. Esta última apareceu não mais como atividade apolítica, mas como resultado da incorporação de procedimentos organizacionais utilizados pelas empresas privadas modernas. Essa crítica foi reforçada no ensaio “Trajetória da Democracia na América”, apresentado em um concurso de ensaios do Instituto Brasil-Estados Unidos, em 1947.

Celso Furtado destacou a contradição entre a crescente racionalização e eficiência administrativa do Estado, com seu caráter cada vez mais técnico, e a participação popular, sobretudo no plano local, que esteve na origem das formas de governo democrático nos Estados Unidos. Quanto mais técnica a organização, maior o desinteresse da opinião pública, “já porque os técnicos são sobranceiros a opiniões leigas, já porque o povo se desinteressa dos assuntos públicos, envolvidos que estão estes no esoterismo de linguagem dos especialistas” (Furtado, [1947] 2014e, p. 226).

A ameaça à democracia e à participação política apareceu com a Revolução Industrial, que colocou a eficiência como princípio fundamental em um quadro de competição e livre concorrência. Os novos métodos de organização da produção, baseados na especialização, tornaram insignificantes a participação do indivíduo no processo produtivo. Ao mesmo tempo, ocorreu a separação das atividades de planejamento e execução que, a exemplo das organizações industriais e militares, passaram a ser baseadas na autoridade e na hierarquia. Assim, “à semelhança da indústria, o governo vai se tornando igualmente ‘eficiente’ e ‘centralizado’” (Furtado, [1947] 2014e, p. 234).

Para Furtado,

A concentração industrial, com sua estrutura copiada das organizações militares e seu poder traumatizador da mobilidade social, leva à concentração do controle nas mãos de uma minoria que tende naturalmente a perpetuar-se. A existência de idêntica situação na organização do Estado – velhas instituições monárquicas, castas militares, etc. – foi o segredo da rapidez com que se fincou no corpo nacional de alguns Estados europeus a organização fascista. A trágica realidade a que nos levou a revolução industrial está em que as novas técnicas sociais conduzem implacavelmente ao domínio minoritário. A capacidade de concentração do poder atingiu tão elevado grau que os mecanismos de controle democrático dos governos se tornaram inoperantes. (Furtado, [1947] 2014e, p. 235-236)

Esse panorama, ainda que se referindo às consequências da modernização do Estado norte-americano e sua crescente burocratização, não deixa de ecoar a situação brasileira. A ameaça democrática, decorrente de um Leviatã inspirado tanto na eficiência econômica das corporações privadas quanto nas linhas de comando militar, demonstra que essas transformações podem ocorrer mesmo em um país de secular tradição de participação popular no governo. Se esse processo leva aos regimes fascistas na Europa e ameaça os Estados Unidos, não se pode duvidar de suas consequências para o Brasil: *de te fabula narratur*.

## 5. Considerações finais

A elaboração do orçamento foi um elemento fundamental da Reforma Administrativa conduzida por Getúlio Vargas. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público veio, a um só tempo, consolidar e ampliar iniciativas anteriores de modernização do serviço público e concentrar a responsabilidade pela organização do orçamento. Em termos doutrinários, essa centralização foi justificada pela necessidade de coordenação e planejamento. O orçamento foi visto como um reflexo da ação do Executivo, deixando de ser considerado simples peça financeira combinando receita e despesa. As discussões levantadas por essa centralização fizeram com que os técnicos em administração entendessem que a ausência de controle democrático do Legislativo seria compensada

por maior eficiência e coordenação. Em suas justificativas, estava subentendida a tentativa de desvincular as implicações autoritárias desse procedimento, paradoxalmente invocando a experiência norte-americana, ainda que nessa nação o Congresso exercesse controle sobre a formulação e execução orçamentária.

As reflexões divulgadas nas páginas da *Revista do Serviço Público* também serviram como um pano de fundo para o exame dos textos de Celso Furtado no período, compreendendo-os como produtos de assimilação e reação ao que era proposto e discutido no DASP, instituição na qual trabalhava. Nesse sentido, ele se distanciou de seus colegas de repartição na interpretação da Reforma Administrativa. Furtado apresentou uma visão mais ampla de planejamento, incidindo sobre a esfera econômica. Além disso, alertou para a necessidade de equipes técnicas para elaborar e coletar dados não apenas sobre a administração pública, mas sobre as atividades econômicas em geral. A verificação do orçamento pelo legislativo, ademais, foi uma constante em seus escritos. Mas a grande diferença em relação a seus pares esteve em denunciar a tendência autoritária do Estado que vinha emergindo de duas Guerras Mundiais e da Crise de 1929. A racionalização administrativa foi apresentada como uma consequência desses eventos.

A busca por eficiência e racionalização, aliada à emulação dos princípios de comando das corporações privadas e das estruturas militares, levou ao esvaziamento dos princípios democráticos, da participação social nas decisões de política econômica e, finalmente, à tendência à emergência de um Estado autoritário. Em última instância, a crítica à ação tecnicista do Estado e a demonstração dos perigos da Reforma Administrativa e do autoritarismo que a seguiram podem ser vistas como derivando da oposição, que aprendera em suas leituras de Karl Mannheim durante esse período, entre conhecimento científico e conhecimento ideológico. Ao descortinar o caráter ideológico dos escritos veiculados na *Revista do Serviço Público*, colocou-se como um analista crítico, imparcial, portador de conhecimento científico, objetivo.

A contraposição entre os escritos de Furtado e aqueles vinculados no periódico do DASP demonstram os limites do que era divulgado, ainda que sob um verniz apolítico. As razões para o distanciamento que Celso Furtado estabeleceu em relação a seus pares podem ser encontradas

tanto em sua experiência vivida enquanto oficial da Força Expedicionária Brasileira – presenciando o final da Segunda Guerra e os inícios da reconstrução europeia – quanto pelo aprofundamento de leituras que desnudavam a emergência histórica da Administração Pública, da centralização administrativa e da ameaça que as modificações que um Estado técnico pode causar à democracia. O fato de Celso Furtado ter conseguido não só compreender, como os outros técnicos do DASP, a Reforma Administrativa, mas apontar seus limites e criticá-la de uma perspectiva histórica e sociológica mais amplas, indica, mas não determina, os rumos que seu pensamento terá nos anos seguintes.

Finalmente, ao lançar luz sobre os escritos de Celso Furtado nesse período, foi possível compreender aspectos de sua formação intelectual, conectando-a com as tensões presentes entre técnica, política e democracia durante um momento de intensas mudanças no Brasil.

## Referências

ACOSTA, H. G. *A formação do Estado desenvolvimentista brasileiro (1930-1960): eficácia e autonomia da burocracia econômica*. Porto Alegre: UFRGS, 2018 (Dissertação de Mestrado em Economia da UFRGS).

AFONSO, J. R. Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma. *Espaço Jurídico: Journal of Law*, v. 17, n. 1, p. 9-28, 2016.

BERLINCK, E. L. O relatório da Comissão de Orçamento. *Revista do Serviço Público*, v. 2, n. 3, p. 199-201, 1941.

BULHÕES, O. G. de. Orçamento na América do Norte. *Revista do Serviço Público*, v. 1, n. 1, p. 14-15, 1939.

CAMINHA, D. O. *Origens sociais, trajetórias e estratégias de ascensão da elite dirigente do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) no Estado Novo*. Porto Alegre: UFRGS, 2014 (Dissertação de Mestrado em Administração da UFRGS).

CURI, L. F. B.; CUNHA, A. M. Redimensionando a contribuição de Roberto Simonsen à controvérsia do planejamento (1944-1945). *América*

*Latina en la Historia Económica*, v. 22, n. 3, p. 76-107, 2015. Disponível em <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-22532015000300003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-22532015000300003&lng=es&nrm=iso)>.

DESMARAIS-TREMBLAY, M.; JOHNSON, M.; STURN, R. Mapping the history of public economics in the twentieth century: an introduction to the special issue. *The European Journal of the History of Economic Thought*, v. 30, n. 5, p. 689-712, 2023.

FONSECA, P. C. D. A Revolução de 1930 e a economia brasileira. *Revista Economia*, v. 13, n. 3, p. 843-866, 2012.

FORGIARINI, G. *DASP: a rosa na cruz do Estado Novo*. Santa Maria: UFSM (Tese de Doutorado em História da UFSM).

FURTADO, C. A elaboração do orçamento. In: FURTADO, C. *Anos de formação: 1938-1948 – o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado*. Organização de Rosa Freire d’Aguiar. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, p. 197-201, [1946] 2014b.

FURTADO, C. Planificação e orçamento. In: FURTADO, C. *Anos de formação: 1938-1948 – o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado*. Organização de Rosa Freire d’Aguiar. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, p. 143-149, [c. 1945] 2014a.

FURTADO, C. Teoria da estrutura em organização. In: FURTADO, C. *Anos de formação: 1938-1948 – o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado*. Organização de Rosa Freire d’Aguiar. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, p. 151-171, [1946] 2014c.

FURTADO, C. Teoria do Departamento de Administração Geral. In: FURTADO, C. *Anos de formação: 1938-1948 – o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado*. Organização de Rosa Freire d’Aguiar. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, p. 179-195, [1946] 2014d.

FURTADO, C. Trajetória da democracia na América. In: FURTADO, C. *Anos de formação: 1938-1948 – o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado*. Organização de Rosa Freire d’Aguiar. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, p. 219-243, [1947] 2014e.

FURTADO, C. Aventuras de um economista brasileiro. In: D’AGUIAR, R. F. (Org.). *Obra autobiográfica de Celso Furtado*. v. 2. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 11-26, 1997a.

FURTADO, C. A fantasia organizada. In: D’AGUIAR, R. F. (Org.). *Obra autobiográfica de Celso Furtado*. v. 1. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 87-359, 1997b.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

LAFER, C. *JK e o programa de metas, 1956-1961: processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV editora, 2002.

LOPES, L. S. Proposta orçamentária para 1941. *Revista do Serviço Público*, v. 2, n. 1, p. 5-127, 1941.

MEDEMA, S. G. Theorising public expenditures: welfare theorems, market failures, and the turn from “public finance” to “public economics”. *The European Journal of the History of Economic Thought*, v. 30, n. 5, p. 713-738, 2023.

MENDES, C. C.; WELLES, M. de A.; SOUZA, T. S. *Teoria e prática sobre planejamento e orçamentos plurianuais*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2674)

MOREIRA, O. V. Técnica orçamentária para o Brasil I. *Revista do Serviço Público*, v. 3, n. 1, p. 70-92, 1941a.

MOREIRA, O. V. Técnica orçamentária para o Brasil II. *Revista do Serviço Público*, v. 3, n. 2, p. 61-78, 1941b.

MUSGRAVE, R. A., PEACOCK, A. T. *Classics in the theory of public finance*. New York: Macmillan, 1967.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

O'TOOLE, L. J. Doctrines and Developments: Separation of Powers, the Politics-Administration Dichotomy, and the Rise of the Administrative State. *Public Administration Review*, v. 47, n. 1, 1987, p. 17-25. <DOI: <https://doi.org/10.2307/975468>>.

RABELO, F. 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.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO (RSP). Orçamento para 1941. v. 1, n. 1, p. 59-61, 1941.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO (RSP). Organização e coordenação. v. 2, n. 1, p. 46-52, 1942.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO (RSP). O orçamento federal e as despesas de guerra [entrevista de Luís Simões Lopes]. v. 1, n. 2, p. 155-159, 1943a.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO (RSP). Orçamento federal para 1943. v. 1, n. 1, p. 134-136, 1943b.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO (RSP). Instalada a Divisão de Orçamento do DASP [discurso de Arízio de Viana]. v. 2, n. 2, p. 113-118, 1945.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO (RSP). O DASP e a elaboração orçamentária. v. 4, n. 1-2, p. 156-159, 1946.

SAES, A. M. Desafios e limites da implementação do Imposto de Renda no Brasil. *História Econômica & História de Empresas*, v. 29, n. 3, 2026.

SANTOS, A. B. A conquista do orçamento. *Revista do Serviço Público*, v. 2, n. 2, p. 11-18, 1945.

SIEGEL, G. B. *The vicissitudes of governmental reform in Brazil: the rise and fall of DASP*. Los Angeles: USC, 1966 (Tese de Doutorado em Administração Pública da USC).

SILVA, B. O orçamento, plano de trabalho. *Revista do Serviço Público*, v. 1, n. 3, p. 5-9, 1943.

SILVA, R. P. *O jovem Celso Furtado: história, política e economia (1941-1948)*. Bauru: São Paulo, 2011.

SILVA, R. P. O debate entre Celso Furtado e Octávio Gouveia de Bulhões: uma outra controvérsia sobre o planejamento econômico no Brasil. *História Econômica & História de Empresas*, v. 24, n. 1, p. 65-97, 2021. <DOI: 10.29182/hehe.v24i1.787>.

SIMONSEN, R. C.; GUDIN, E. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010.

SOUZA, M. do C. C. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.