

OCTAVIO GOUVÊA DE BULHÕES: A IMAGINAÇÃO DO ECONOMISTA



Por Fausto Saretta

Octavio Gouvêa de Bulhões, nascido no Rio de Janeiro em 7 de janeiro de 1906, formou-se em Direito pela Faculdade de Direito do Rio de Janeiro em 1930. Ainda jovem, tornou-se funcionário do Ministério da Fazenda, em 1926, na Diretoria do Imposto de Renda. A despeito da formação jurídica, jamais advogou, tendo já no seu curso universitário se interessado pelas questões econômicas. Segundo seu próprio relato, isso se deu em função da leitura de um dos mais importantes livros de Economia já escritos – *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith.

Cedo, portanto, começou a trilhar o caminho da economia, para o qual foi decisivo o estágio na American University, em Washington, ainda na década de 1930, onde obteve uma formação mais sistemática de teoria econômica, o que marcaria suas idéias e sua trajetória profissional, notadamente no serviço público. Ao lado de outros importantes economistas brasileiros não formalmente graduados em economia, como Eugênio Gudin, contribuiu decisivamente para a criação da Faculdade Nacional de Economia na então Universidade do Brasil.

A criação de órgãos importantes seria uma característica das mais relevantes da trajetória pública de Bulhões, pois na busca permanente de estudar, compreender e principalmente atuar na solução dos problemas econômicos brasileiros, levou à criação da Sumoc (Superintendência da Moeda e do Crédito) em 1945, o embrião do que quase 20 anos depois seria o Banco Central.

Assumiu o Ministério da Fazenda no governo de Castello Branco, onde pôs em prática as suas idéias de economista e principalmente de política econômica, centradas nos problemas monetários que se expressavam na inflação e nos recorrentes desequilíbrios externos. No relativamente amplo quadro do que se poderia chamar de pensamento econômico brasileiro, Octavio Gouvêa de Bulhões esteve, assim, dentre aqueles economistas que tinham uma linha de pensamento e de ação centrada no equilíbrio macroeconômico, em que o processo de crescimento e de desenvolvimento estaria submetido, antes de tudo, à estabilidade, considerando que o mercado e o sistema de preços relativos deveriam nortear as decisões de investimento.

Dessa forma, as interferências do Estado no processo econômico deveriam ser mínimas, assim como o planejamento econômico. A estabilidade econômica era fundamental, assim como a participação do capital estrangeiro, o mesmo não ocorrendo com a mesma intensidade quanto à empresa estatal. Por outro lado, a proteção à indústria só se aplicaria ao caso da "indústria nascente".

No quadro das idéias e debates sobre a economia brasileira e seu processo de crescimento centrado na expansão e na diversificação do setor industrial ocorreram confrontos intelectuais que serviram para conformar diferentes e conflitantes posições. Certamente o mais conhecido e interessante foi o debate entre Eugênio Gudin e o industrial paulista Roberto Simonsen, que na década de 1940 advogavam posições que não eram contrárias ao desenvolvimento econômico e industrial, mas díspares quanto ao ritmo em que deveria se processar a expansão econômica, quanto ao papel do Estado, do planejamento econômico e das políticas protecionistas que a indústria reivindicava, entre tantos outros temas.

Ricardo Bielschowsky, em *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento*, classifica as correntes de pensamento econômico brasileiro, e faz um relato abrangente no qual destaca as diferenças analíticas e de posicionamento quanto ao desenvolvimento nacional. Assim, considera que Gudin e Bulhões são os principais participantes da corrente denominada neoliberal. Neo, por admitir alguma intervenção estatal, mas doutrinariamente ser contrária a essa intervenção. Como costuma acontecer a boa parte dos que se denominaram liberais no Brasil, pelo menos no que se refere à economia, o liberalismo foi mais enunciado do que efetivamente praticado e a ação de Bulhões no serviço público, nos importantes cargos em que teve o comando da economia e da gestão da política econômica, revelam essa faceta.

Um aprendiz em Bretton Woods

Há que destacar a presença de Bulhões no célebre encontro de Bretton Woods, em julho de 1944. Compunha a delegação brasileira, além de Gudin, o jovem secretário da Embaixada brasileira nos Estados Unidos, Roberto Campos. Registre-se que as discussões levadas a efeito nas três semanas de duração do encontro teriam sido decisivas nas concepções de Bulhões sobre economia. Estas influíram para que, ao longo dos anos, a Sumoc se tornasse o principal interlocutor das autoridades brasileiras junto ao Fundo Monetário Internacional. Não menos importante, tornou a Superintendência um núcleo que formou quadros qualificados para a administração pública, e importante centro de pesquisa sobre questões monetárias.

As discussões ocorridas nas três semanas de duração do encontro de Bretton Woods, de que participou, foram decisivas nas concepções de Bulhões sobre economia

A Sumoc, vale ressaltar, foi efetivamente uma criação de Bulhões. Em torno desse órgão governamental congregou-se um importante grupo de economistas devotados aos estudos dos problemas monetários e fiscais e que teriam um papel dos mais relevantes na criação do Instituto Brasileiro de Economia (Ibre) da Fundação Getúlio Vargas, que posteriormente, em 1947, lançou a *Revista Brasileira de Economia*. Bulhões lembrou que "a alma da criação do Ibre foi o Dr. Gudin", que pretendia que esse núcleo de economistas pudesse calcular a renda nacional, acompanhar os dados do balanço de pagamentos, formular e calcular os índices de preços, enfim, dotar a administração pública brasileira com as informações necessárias e adequadas.

Assim, parece claro que a trajetória de Bulhões está associada ao próprio processo de conhecimento sobre a economia brasileira. Ele participou em 1948 como delegado brasileiro da Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos, a chamada Missão Abbink, que teve o papel de recomendar políticas econômicas para as autoridades brasileiras, numa quadra da história na-

cional de acentuada escassez de dólares e de certa frustração com o desinteresse dos norte-americanos com o seu principal aliado da América do Sul. A participação de Bulhões nessa Comissão possibilitou-lhe escrever À *Margem de um Relatório*, onde faz um apanhado das recomendações encetadas pela Missão e mais, traça um painel da economia brasileira do período do imediato pós-guerra que serviria como referencial para a discussão da política econômica e do desenvolvimento na primeira metade da década de 1950.

Nessa década, enquanto ganham corpo e aceitação em diversas instâncias as idéias e ações propostas pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), de intervencionismo estatal, planejamento econômico e as prescrições industrializantes como forma de romper com o subdesenvolvimento, Bulhões, membro do Conselho Nacional de Economia, e professor da Faculdade Nacional de Economia volta à Sumoc, agora no governo Café Filho, momento de grave crise política em que à situação de desequilíbrio macroeconômico se agregavam uma inflação crescente e um forte desajuste externo. O breve período de Café Filho contou com Eugênio Gudin no Ministério da Fazenda e com Clemente Mariani na presidência do Banco do Brasil, e eles enfrentaram a inflação com políticas contracionistas. Quanto à situação externa, lançaram em 27 de janeiro de 1955 a célebre Instrução 113, que facilitava a entrada de capitais "que complementassem os conjuntos já existentes no país" e prescindiam da emissão de licenças de importação. Embora não resolvesse no curto prazo o desequilíbrio externo, a Instrução 113 teve papel fundamental para o bem-sucedido avanço e consolidação da segunda metade dos anos de 1950, dos "50 anos em 5" de Juscelino Kubitschek, que Bulhões ironizava dizendo que isso daria, sim, 500% de inflação.

Não houve, no entanto, por parte de Octavio Gouvêa de Bulhões críticas contundentes à industrialização acelerada dos anos JK ou ao seu Plano de Metas. O que o incomodava e preocupava era a construção de Brasília, o que suscitou o comentário acima, de 500% em matéria inflacionária.

Bulhões voltou ao governo federal e à Sumoc com Jânio Quadros no início de 1961, tendo de enfrentar a difícil herança de desequilíbrios macroeconômicos originária do período JK, principalmente devido à iminência de colapso cambial. Assim, entre as primeiras medidas está a Instrução 204, que objetivava a reforma do sistema cambial, por meio da depreciação e unificação para renegociar os compromissos com o FMI e o Eximbank, instituições que não viam com bons olhos o regime de taxas múltiplas em vigor desde 1953 e que teve papel dos mais relevantes para o salto industrializante do qüinqüênio anterior. A brevidade do mandato de Jânio Quadros não permitiu maiores conclusões sobre o efeito da Instrução de tão largo alcance sobre a economia brasileira. Entretanto, Bulhões permaneceria na Sumoc até 1962, quando saiu em função da aprovação da Lei de Remessa de Lucros – a Lei 4131 –, que era de sua autoria e de Clemente Mariani, elaborada ainda no governo de Jânio Quadros, mas aprovada com sensíveis modificações, que, segundo declaração do próprio Bulhões, seriam um "crime de lesa pátria".

O que o incomodava e preocupava era a construção de Brasília, o que suscitou o comentário de que, nos "50 anos em 5"haveria 500% em matéria inflacionária

Uma trajetória exemplar de quem pensou o país

O ápice da carreira de servidor público de Bulhões seria alcançado no governo Castello Branco, quando, no Ministério da Fazenda, e juntamente com Roberto Campos no Ministério do Planejamento, lançou o Plano de Ação Econômica do Governo, visando combater a inflação (de 100% ao ano) e fazer retornar a economia à trajetória de crescimento, então em pífios 0,6% ao ano. Para além da política econômica e seus resultados positivos, a gestão de Bulhões ficou marcada pelas reformas efetivadas (bancária e tributária), a criação do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional, além da regulamentação do mercado de capitais. Não menos importantes foram a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), assim como a cláusula de correção monetária para recomposição das receitas do Estado.

As reformas realizadas foram um ponto de apoio importante para o notável crescimento econômico brasileiro do período 1968-1973 – embora seja preciso considerar que o instrumento de correção monetária, concebido originalmente para a recuperação das finanças públicas, foi desvirtuado nos anos posteriores por seu uso generalizado. Bulhões e Roberto Campos evidentemente sabiam do efeito realimentador da correção monetária, da sua não neutralidade quanto à inflação, mas esperavam, quando a instituíram, que abaixo de 10% seria possível sancionar reajustes de preços que fossem apenas anuais.

A revista *Conjuntura Econômica* de novembro de 2006, centenário de nascimento de Bulhões, reproduz parte do depoimento de Mário Henrique Simonsen ao Programa História Oral do CPDOC da FGV. Com um título igual ao que encabeça estas notas, Simonsen lembra que a idéia da acidentalidade da correção monetária, que deveria compensar a inflação monetária e não a inflação originária de um choque de oferta, ou por alguma outra razão, havia sido anunciada em 1965 por Bulhões. Não menos importante é que tal sugestão foi incorporada nos anos de 1980 à literatura internacional sobre indexação, sem que fosse dado a Bulhões o devido crédito. Simonsen reforça as características básicas de Bulhões como economista ao afirmar que sua obra está mais relacionada à Economia Aplicada ou, em outras palavras, à política econômica, posto que "compreendia a Teoria Econômica como um conjunto de princípios a serviço da política econômica, e não um conjunto de explorações intelectuais desenvolvidas por acadêmicos para ser discutido por outros acadêmicos".

Esse aspecto não doutrinário, "prático" ou "aplicado" esteve presente e norteou o conjunto da obra de Octavio Gouvêa de Bulhões, notadamente no grande número de artigos que publicou na *Revista Brasileira de Economia*, nas suas conferências e livros. É possível, por exemplo, identificar a permanente e consistente defesa que Bulhões faz do desenvolvimento econômico pautado pelo sistema de preços, pela descentralização da produção, pela intervenção estatal mínima e pelo auxílio do capital estrangeiro. O que à primeira vista pode parecer um simplismo, um truísmo, é, na verdade, fruto das reflexões de um homem honesto do ponto de vista intelectual, que se bateu permanentemente, na sua longa trajetória de exemplar servidor público, na defesa do interesse nacional.

Ao estudar os principais autores que compõem a formação do pensamento econômico contemporâneo, de Adam Smith a John Maynard Keynes, Gouvêa de Bulhões buscou de fato compreender e atuar para o desenvolvimento da economia brasileira. Dessa forma seu pensamento econômico e sua contribuição como economista estão nas suas formulações que se poderiam considerar como pragmáticas, embasadas na melhor teoria econômica e adaptadas ao mutante e desafiador processo de desenvolvimento econômico brasileiro.

O desenvolvimento era preciso, porém guardando e preservando a estabilidade monetária, professou Bulhões ao longo da sua atuação como economista. No final da década de 1980, mais precisamente em 1988, Bulhões apresentou ao presidente José Sarney uma proposta de combate à megainflação que assolava a economia brasileira naqueles anos. Algumas de suas sugestões relativas aos gastos públicos e à correção monetária chegaram a ser incorporadas no chamado Plano Verão de 1989, mas este foi desvirtuado, segundo Bulhões, pelo aumento dos juros e pelo congelamento dos preços.

Ao estudar os principais autores do pensamento econômico contemporâneo, Bulhões buscou de fato compreender e atuar para o desenvolvimento da economia do país

Octavio Gouvêa Bulhões faleceu a 13 de outubro de 1990 no Rio de Janeiro. Em seu último artigo, publicado postumamente na *Conjuntura Econômica* de dezembro de 1990, afirmava que o desenvolvimento acelerado traz distorções, desequilíbrios que provocam recessão e retrocesso. "É preferível progredir mais vagarosamente, com estabilidade monetária, do que rapidamente, sem estabilidade. Essa é a minha filosofia".

Certamente, ele teria gostado tanto da Lei de Responsabilidade Fiscal, que visa a disciplinar os gastos públicos, quanto do atual consenso de que a estabilidade monetária, isto é, a inflação em níveis relativamente baixos, passou a ser valor que a todos interessa preservar.

Doutor em Economia com uma tese sobre a política econômica no Governo Dutra (1946-1950), Fausto Saretta é professor titular Unesp, na Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara.