

CORIOLOANO GATTO

LUIZ CESAR FARO

RODRIGO DE ALMEIDA



JOSÉ LUIZ

Bulhões Pedreira

A INVENÇÃO DO ESTADO MODERNO BRASILEIRO

JOSÉ LUIZ

Bulhões Pedreira

A INVENÇÃO DO ESTADO MODERNO BRASILEIRO

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

G235j

Gatto, Coriolano

José Luiz Bulhões Pedreira : invenção do estado moderno brasileiro / Coriolano Gatto, Luiz Cesar
Faro, Rodrigo de Almeida. - Rio de Janeiro : Insight Engenharia de Comunicação, 2009.
276p.

ISBN 978-85-98831-10-7

1. Pedreira, José Luiz Bulhões, 1925-2006. 2. Advogados - Brasil - Biografia. I. Faro, Luiz Cesar.
II. Almeida, Rodrigo de. III. Título.

09-0687.

CDD: 923.481

CDU: 929:34(81)

17.02.09 20.02.09

011147

CORIOLOANO GATTO

LUIZ CESAR FARO

RODRIGO DE ALMEIDA

JOSÉ LUIZ

Bulhões Pedreira

A INVENÇÃO DO ESTADO MODERNO BRASILEIRO

JOSÉ LUIZ BULHÕES PEDREIRA
A INVENÇÃO DO ESTADO MODERNO BRASILEIRO

Copyright 2008 - Insight Engenharia de Comunicação

COORDENAÇÃO, EDIÇÃO E PRODUÇÃO
Insight Engenharia de Comunicação

REDAÇÃO
Luiz Cesar Faro, Coriolano Gatto e Rodrigo de Almeida

PROJETO GRÁFICO E CAPA
Paula Barrenne

FOTO DA CAPA
Arquivo Alberto Venancio Filho

REVISÃO
Maria da Penha O. Dutra

PESQUISA E CHECAGEM
Esther Nascimento e Marsilea Gombata

PRODUÇÃO GRÁFICA
Ruy Saraiva

MARKETING CULTURAL
João Carlos Ventura

PATROCÍNIO

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Banco BM

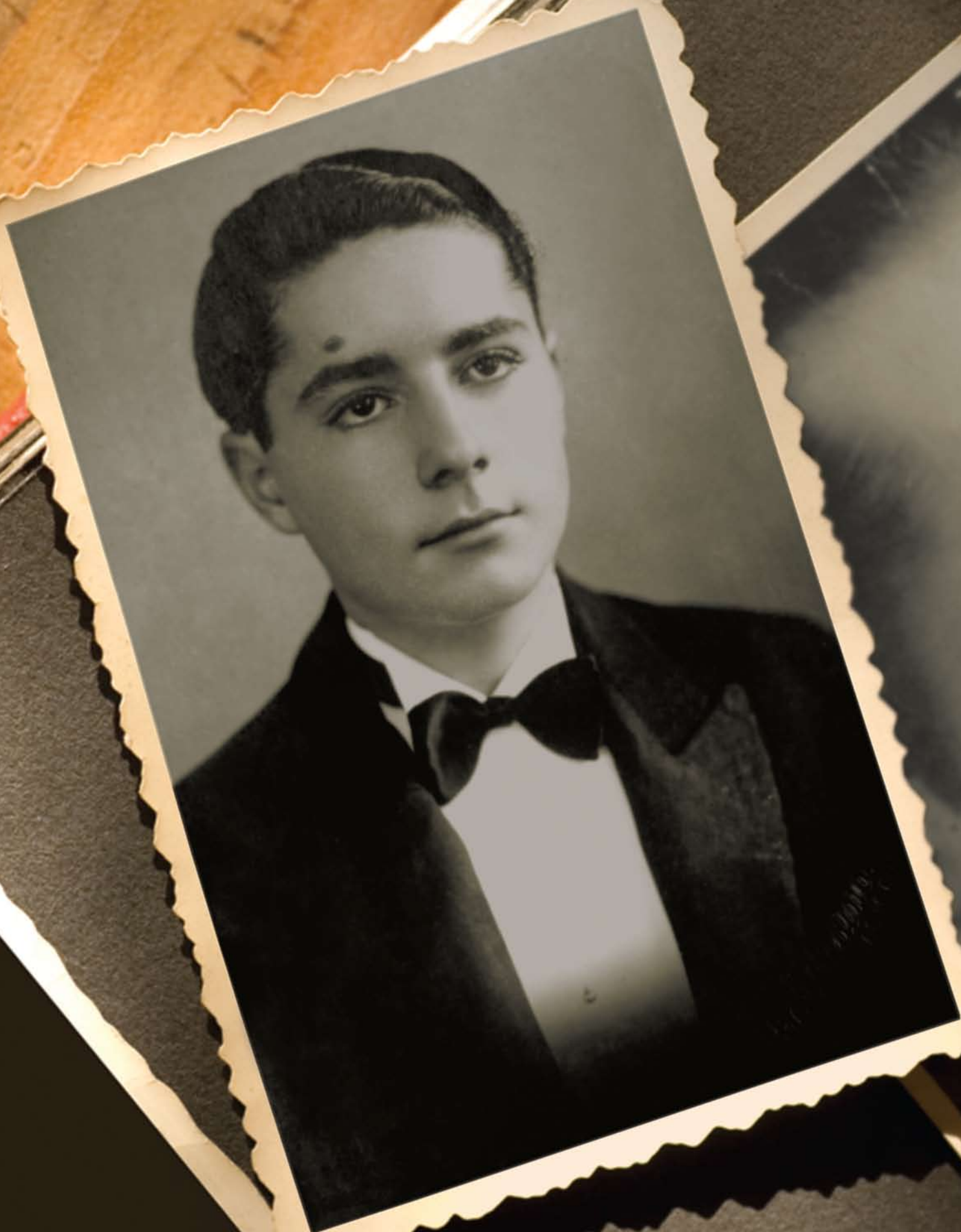


APOIO



ORGANIZAÇÃO





José Luiz
aos 20 anos



RAPHAEL DE ALMEIDA MAGALHÃES
EX-MINISTRO

José Luiz Bulhões Pedreira, na ilustre companhia do Eliezer Batista, foi, na segunda metade de minha vida, um dos meus mestres em brasilidade. O elo unificador entre eles era a paixão comum pelo Brasil. Cada um a sua maneira, do seu jeito, na sua especialidade. E, sobretudo, na modéstia e discrição com que se dedicaram sem descanso, quase anonimamente e sempre por convocação compulsória, ao desafio comum de colaborar, sem qualquer contrapartida, para transformar o Brasil num grande país, que, afinal, correspondesse a sua própria imagem física.

Tive a honra – e, mais que a honra, o prazer cívico – de fazer a apresentação da biografia do Eliezer, com foco no seu desempenho como administrador público, em livro destinado a eternizar um brasileiro de estirpe rara – a dos que empreendem e constroem –, convertendo convicções em realidade concreta, conceitos em projetos e projetos em empreendimentos.

O José Luiz me aproximou do Eliezer, em 1994. Para ouvi-lo, com seu costumeiro entusiasmo, apresentar o seu frustrado projeto de eixos de desenvolvimento para integrar, racionalmente, o espaço nacional e converter o Brasil na primeira nação com um projeto de sustentabilidade, uma antevisão visionária da importância que iria adquirir para a humanidade a questão ambiental, intuída por ele com absoluta presciência no início dos anos 1990 e que coloca para o homem o imperativo categórico de conciliar preservação do meio ambiente e crescimento econômico.

A partir deste encontro fortuito, acrescentei à minha convivência, já de há muito preciosa com o próprio José Luiz, uma fecunda e rica parceria com o Eliezer Batista, companheiros, os dois, de sonhos e utopias.

Não pretendo, e nem teria a aptidão requerida, apresentar José Luiz Bulhões Pedreira como renomado profissional das letras

jurídicas. Muito menos rememorar as suas grandes façanhas como advogado militante. Disto cuidam os organizadores deste livro, tendo à frente o jornalista Luiz Cesar Faro, ao qual ficamos, mais uma vez, devedores da oportunidade de conhecer brasileiros que se destacaram, longe dos holofotes da mídia, no curso de suas vidas, por invulgar dedicação a serviço do bem comum.

Quero lembrá-lo, antes de tudo, como servidor do público. Ou melhor: como servidor do interesse público.

Conheci-o, de perto, em maio de 1964, quando exercia o Governo da Guanabara. E o recebi por atenção ao então ministro Roberto Campos, para discutir a implantação de um porto de minério para viabilizar a criação da Companhia Siderúrgica da Guanabara – Cosigua (hoje controlada pelo Grupo Gerdau), uma indústria-piloto que seria o núcleo de uma zona industrial em Santa Cruz, Zona Oeste do Rio.

A visita se deu em atenção a pleito que fizera ao presidente Castello Branco para que um projeto de terminal de minério da Caemi fosse transplantado do antigo Estado do Rio para o Estado da Guanabara.

Recebi José Luiz Bulhões Pedreira com as maiores reservas. Afinal, iria tratar de tema de relevante interesse para o estado com um advogado, formalmente indicado como porta-voz do Governo federal, mas representante, também, do grupo privado responsável pelo projeto. Tentei demover José Luiz de instalar o porto da Caemi em Guaíba e Guaibinha, no Estado do Rio, com a promessa de oferecer ampla cobertura política ao empreendimento, uma vez que o terminal de minério era crítico para o florescimento de uma zona industrial fundamental para a sobrevivência autônoma da Guanabara.

Viramos o tema de pernas para o ar. Não houve aspecto que não fosse abordado. E, ao

APRESENTAÇÃO • RAPHAEL DE ALMEIDA MAGALHÃES

final, prevaleceu a racionalidade da escolha de Guaíba/Guaibinha, no Estado do Rio, como terminal de minério da Caemi – empresa comprada pela Vale pós-privatização. A comparação objetiva do custo de capital e do custo operacional das duas alternativas, acrescida das características físicas do porto – calado natural superior a 25 metros – desembrolladas por José Luiz com singular conhecimento, maestria, segurança e transparência, convenceu-me da consistência da decisão da Caemi. O futuro veio a demonstrar que a decisão fora acertada: a Caemi é um grande sucesso empresarial, servida por efficientíssimo sistema de logística; e a Cosigua também é um sucesso. Uma, a Caemi, como exportadora de minério de ferro do qual o porto de Guaíba/Guaibinha é peça-chave. E a outra, a Cosigua, tendo a sucata como insumo siderúrgico, é, igualmente um bem-sucedido projeto empresarial, ponto de partida para que o seu grupo

controlador se transformasse em formidável ator na siderurgia nacional.

Ao final deste embate de racionalidade matemática, fomos amigos inseparáveis para o resto da vida. Foram tanto laços cívicos como afetivos. A alimentá-los, como no primeiro encontro, a causa comum de descobrirmos e explorarmos os melhores caminhos para o crescimento nacional.

Nesta mesma época, o governo Castello Branco começava um processo de reformas estruturais que mudaria o perfil do Brasil. José Luiz Bulhões Pedreira, como consultor *ad hoc*, não remunerado, do ministro Roberto Campos, com a escolta de Mario Henrique Simonsen, foi o principal ator das peças que o compuseram. Muito mais pela empatia selada no caso do terminal da Caemi do que pelo posto que então ocupava, de governador da Guanabara, instigado por José Luiz, passei a ser participante, embora bissexto, das reu-

niões sobre os projetos reformistas, esforço fundamental para que o país reencontrasse a trilha do seu desenvolvimento econômico, interrompido desde 1961 e só retomado, com vigor, a partir de 1968.

Fui testemunha da importância absoluta de José Luiz Bulhões Pedreira no processo: ele não só concebeu como forneceu os instrumentos das reformas que deram nascimento a um novo Estado brasileiro.

Foram três meses, se tanto, de concepção, formulação e implantação do mais brilhante conjunto de medidas, absolutamente originais, devidas, substancialmente, à poderosa inteligência de José Luiz – o principal arquiteto da revolução operada, em 1964, nas instituições públicas, fincando as bases do moderno Estado.

Sua abordagem intelectual, inspiradamente cartesiana, não se desviava do alvo a atingir, gênio único na arte de moldar os instrumen-

tos necessários à consecução dos objetivos previamente fixados, sem qualquer consideração dogmática ou ideológica. Importava a eficácia dos instrumentos, sua utilidade e não a sua rotulação.

Por isto, este homem, ardente defensor da economia de mercado, restabeleceu, em plenitude, os pilares do Estado nacional arruinado, no anárquico período janguista. Pois, sem a restauração do Estado, como garantidor de última instância da ordem pública, nenhum projeto de nação seja qual fosse a sua conotação ideológica poderia sequer ser, com seriedade, formulado e muito menos executado.

O Estado falira. A inflação destruíra sua capacidade arrecadadora. Ninguém recolhia impostos em dia. Os cofres públicos – federal e estaduais – viviam da receita dos impostos indiretos, notoriamente regressivos. Sem recursos suficientes para enfrentar mesmo os seus encargos mais rotineiros, qualquer gover-

APRESENTAÇÃO • RAPHAEL DE ALMEIDA MAGALHÃES

no perde a capacidade efetiva de exercer autoridade sobre os atores sociais, e a sociedade caminhará para o desastre.

Convencido de que o governo João Goulart se desintegrara por falência da capacidade arrecadadora do Estado, a primeira e a mais fundamental das reformas de José Luiz foi fazer com que o governo pudesse recuperar seu poder de arrecadar. O expediente de emissão primária de moeda apenas sancionava a perda pelo Estado de sua capacidade de cobrar imposto.

A correção monetária, que nasceu de José Luiz, tinha como objetivo básico reconstituir a capacidade arrecadadora do Estado, corrigindo a expressão monetária do valor dos impostos, cujo recolhimento postergado se transformara em fonte de renda para os contribuintes em atraso. Implantada, a correção monetária recuperou, num ato, a receita pública como fonte de recursos para o governo.

Em paralelo e com o mesmo propósito de reforçar o Tesouro para fazer frente aos vultosos investimentos em projetos fundamentais para a recuperação econômica do país, de mais longa maturação e de uso, também pelas gerações futuras, introduziu a correção monetária nos títulos públicos com prazo de vencimento de 8, 10 ou 12 anos, sem garantia de liquidez antecipada para os seus detentores, que só poderiam dispô-los antes do prazo de vencimento no mercado secundário.

Esta é a origem da correção monetária tal como magistralmente concebida. José Luiz a queria temporária pelo tempo necessário ao controle da inflação e a ser suprimida, por inócuca, em tempos de normalidade inflacionária, cumprida sua função de recompor as finanças públicas.

A revitalização da capacidade de investir do Estado prosseguiu com sua decidida contribuição para que na fórmula de cálculo do

preço dos serviços públicos, concedidos ou diretamente explorados pelo poder público, fosse considerado como base da remuneração dos concessionários o valor atualizado do patrimônio líquido em serviço, e não, como até então, apenas pelo seu valor contabilizado. Esta medida catapultou um fantástico programa de investimentos em infraestrutura – um dos pilares do “milagre econômico”, viabilizando consideráveis investimentos na expansão dos sistemas elétricos e telefônicos.

Esta refundação do Estado – os instrumentos são todos de sua concepção – permitiu a explosão do crescimento econômico dos anos 1960 até o fim dos anos 1970. E que, ao contrário da retórica posterior, não se fez à custa de uma intolerável concentração de renda nacional: entre 1965, quando criada, até meados de 1975, quando a economia desacelerou, a distribuição de renda no Brasil melhorara, a inflação declinava e os empregos, sobretudo os

urbanos, se expandiam acima do crescimento da oferta, a ponto de não haver, na prática, desempregados.

Em paralelo, José Luiz lançou os pilares para a criação de um novo sistema bancário-financeiro, indispensável para amparar, solidamente, uma economia de mercado em expansão, peça decisiva para o êxito do audacioso projeto nacional de desenvolvimento econômico e social em que se empenhava o Governo militar.

José Luiz foi decisivo na modelagem modernizadora do sistema bancário e financeiro do país. Um Banco Central independente – sua pedra de toque – instituído em substituição à vetusta Sumoc, incrustada na estrutura do Banco do Brasil com as funções de autoridade monetária. Nasceram, ao lado dos tradicionais bancos comerciais, os bancos de investimento e as companhias de crédito, financiamento e investimento, cada qual dedicado a desempe-

APRESENTAÇÃO • RAPHAEL DE ALMEIDA MAGALHÃES

nhar papel específico na captação de poupança e na concessão de crédito ao setor privado, sob controle e fiscalização de um banco central independente como autoridade monetária de última instância.

Lançadas as bases de um eficiente sistema arrecadador e de um moderno sistema bancário-financeiro, o passo seguinte deste incansável e apaixonado reformador das instituições públicas concentrou-se na modelagem de três setores que entendia estratégico para a construção de uma sociedade próspera, mas socialmente mais integrada.

O primeiro foi a organização de um sistema nacional de habitação que pudesse converter cada brasileiro em proprietário de moradia, objetivo que, no seu entender, tinha duas finalidades inspiradoras: (a) uma de natureza ideológica: converter cada brasileiro em proprietário de um imóvel – forma de política pública para vencer a batalha da opinião

pública contra os que pregavam a socialização dos meios de produção; e (b) outra de natureza econômica estratégica e anticíclica: (i) reduzir os impactos sociais da aplicação de uma dura política de controle da inflação; (ii) gerar milhares de empregos utilizando, exclusivamente, insumos brasileiros ao aproximar o mercado consumidor interno do contingente populacional.

Assim nasceram, além do BNH, órgão central do sistema, as companhias de crédito imobiliário e as associações de poupança e empréstimo, e seus respectivos instrumentos de captação – as cadernetas de poupança e as letras imobiliárias –, destinadas, exclusivamente, ao financiamento, a longo prazo, da compra e venda de imóveis.

Em vista da relevância estratégica do desenvolvimento do mercado habitacional, José Luiz, ele próprio, abriu a primeira exceção conceitual na aplicação do instituto da correção

monetária: as contas ativas como passivas do sistema eram monetariamente corrigidas por prazo inferior a um ano e aplicadas tanto aos empréstimos imobiliários quanto às aplicações em caderneta de poupança e letras imobiliárias, por meio da introdução de uma unidade específica de conta – denominada UPC –, que corrigia, nas mesmas bases, o valor dos créditos hipotecários gerados na comercialização dos imóveis e as aplicações dos investidores nos papéis do sistema.

Tentei seduzir José Luiz, na ocasião, para que o indexador do sistema fosse o salário mínimo e não a UPC. E invocava o exemplo do Estado da Guanabara que, em pleno surto inflacionário, pusera em pé um sistema de venda a prazo – 10 anos ou 120 prestações mensais – para aquisição de habitações populares cuja prestação mensal era equivalente, sempre, a 10% do salário mínimo vigente. Em dois anos, apenas, o Governo da Guanabara construíra e

vendera para a população favelada cerca de 12 mil moradias. O salário mínimo, como indexador, assegurava a pontualidade no pagamento. A inadimplência era inferior a 2%. A garantia do retorno dos investimentos feitos na construção de casas, se atingidas cerca de 15 mil habitações comercializadas, asseguraria, em cerca de 15 anos, volume de recursos suficientes para construir, no total, 200 mil habitações suficientes para converter cada favelado, morador no Estado da Guanabara, em proprietário de um imóvel provido de todos os serviços básicos de infraestrutura, com título de domínio e escritura passada em cartório.

José Luiz descartou o salário mínimo como indexador. A moeda do SFH, posteriormente desdobrada, também, no Sistema Financeiro de Saneamento, ficou sendo mesmo a UPC. E tudo acabou devorado pela crise da parte final dos anos 1970 que desmontou um de seus pilares fundamentais: a correção pela UPC das

APRESENTAÇÃO • RAPHAEL DE ALMEIDA MAGALHÃES

contas ativas e passivas do sistema, resultando, afinal, em 1986, no desaparecimento do próprio BNH.

A consolidação final do SFH também teve a inteligência criativa de José Luiz, com a introdução do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que varreu das relações trabalhistas o instituto de estabilidade, um engodo para os trabalhadores e um peso morto para as empresas. No seu lugar, foi instituída uma poupança compulsória, de que era titular cada trabalhador individualmente, formada, exclusivamente, por aporte das empresas e sem qualquer encargo para os assalariados. A poupança compulsória assim acumulada foi confiada à gestão do BNH como banco de segunda linha, para descontar, à vista, os contratos de longo prazo de compra e venda de imóveis, financiados pelos agentes privados do sistema, produzindo uma fantástica alavancagem de oferta no mercado imobiliário e na construção de um

sistema público de água e esgoto, com impacto direto sobre a saúde da população, beneficiando quase 70% dos municípios brasileiros.

O conjunto destas medidas está na raiz do fenômeno do crescimento da economia brasileira, acima de 10% ao ano entre 1968 e 1978. Tudo fruto da arguta capacidade de José Luiz de dissecar cada problema, identificar as suas causas reais e enfrentá-lo, tendo em vista, sempre, ajustar a participação do Estado e do mercado na busca da convergência dos interesses de cada parceiro, sob a inspiração única de servir a coisa pública.

A sua preocupação de organizar um sistema que permitisse a cada brasileiro possuir casa própria seguiu-se outro talvez ainda mais utópico: construir um instrumento que permitisse a cada indivíduo ser acionista de empresas. Pois, na sua visão, a paz social exigia que cada um se sentisse partícipe efetivo do patrimônio coletivo, que todos ajudavam a construir.

Em parceria com o ministro da Fazenda Octávio Gouvêa de Bulhões – um santo homem público –, instituiu um incentivo fiscal específico, para democratizar o mercado de capitais. Cada brasileiro contribuinte do imposto de renda poderia adquirir quotas dos Fundos 157, então criados sob administração de algum banco, utilizando parcela do imposto de renda a pagar. O contribuinte se tornava, assim, na condição de quotista do fundo, sócio indireto de empresas nacionais de capital aberto, que dispunham, assim, de um eficiente mecanismo de capitalização. Posteriormente, tudo foi devorado no curso das décadas perdidas.

Debruçou-se, também, sobre modalidades racionais de participação dos empregados no lucro das sociedades em que trabalhassem, sob forma de participação em seu capital e/ou nos seus resultados. Como chegou a trabalhar com a possibilidade de converter cada brasileiro em acionista das empresas públicas pela

redistribuição de suas ações aos trabalhadores, em razão inversa da renda individual de cada qual. Com os óbvios cuidados para evitar a venda das participações, sempre sob a inspiração de fortalecer a economia de mercado, mas, atento, também, ao viés social, que deveria ser inserido nos procedimentos regulatórios.

Fizemos, juntos, alguns exercícios nesta linha. Pois a ele incomodava, como a mim, a profunda assimetria entre a situação dos proprietários e a dos não-proprietários, o que o levava à busca de caminhos novos para conciliar os interesses do capital e do trabalho, a partir de formulações concretas que acentuassem a colaboração e não o conflito, mediante a construção negociada de objetivos comuns, corporificados na empresa como instituição básica para a organização da cooperação e, ao mesmo tempo, do sucesso do capitalismo.

Era crítico contumaz – do caráter regressivo do sistema tributário brasileiro. E, ainda

APRESENTAÇÃO • RAPHAEL DE ALMEIDA MAGALHÃES

na gestão de Mario Henrique Simonsen na Fazenda, instou para que o imposto de renda da pessoa física incidisse sobre a soma dos ganhos – do trabalho e do capital –, de tal maneira que o contribuinte recolhesse o imposto sobre a totalidade dos seus ganhos independente da fonte geradora.

Sustentava que, diante da concentração de renda brasileira, e da incomunicabilidade entre estas duas fontes, o Imposto de Renda no Brasil incidia, fortemente, sobre a renda do trabalho, poupando injustamente os detentores de renda do capital – anomalia que pode até favorecer a receita mas contraria o mais elementar princípio de equidade fiscal.

Nunca teve sucesso nas suas propostas. Assistiu, ao contrário, sempre com pesar cívico, ao imposto de renda tornar-se cada vez mais inconsistente do ponto de vista da justiça fiscal. Como assistiu, sem esconder sua indignação cívica, ao crescimento alarmante da receita dos

impostos indiretos, que desconsidera a efetiva capacidade contributiva do contribuinte para se preocupar, apenas, com o montante da arrecadação, um equívoco que sempre mereceu seu mais severo reparo.

Seu compromisso com a construção de uma sociedade de mercado que declinasse, simultaneamente, eficiência gerencial e compromisso social era uma constante – nunca ignorado na concepção de todos os instrumentos que elaborou por solicitação de governos.

Empresa privada, sim. Capitalismo, sim. Mas empresas e empresários comprometidos com o bem comum. Lucro, sim. Mas lucros como consequência dos riscos assumidos. Lucros, sim, mas sem descuidar dos indelévels deveres dos que organizam e dirigem os negócios privados, em referência à sociedade em que estão inseridos e que compõem o pano de fundo para seu florescimento.

A ética nos negócios é condição da econo-

mia de mercado. E a ética envolve, obrigatoriamente, os deveres do empresário em relação ao conjunto dos interesses em torno dos quais gravita a atividade empresarial. Deveres para com os credores, deveres para com os devedores, deveres para com os empregados. Deveres para com a comunidade, deveres para com a sociedade política, representada pelo Estado, garantidor, em última instância, da existência e prosperidade da própria empresa.

Era atento à situação muito particular da empresa privada brasileira, peça decisiva na arrancada deste país nos anos 1970, quando éramos a economia que mais crescia no mundo.

Convenceu Mario Henrique de que a modernização da sociedade capitalista brasileira, que passava pelo fortalecimento do mercado de capitais, exigia a atualização da Lei das Sociedades Anônimas e a criação de um órgão que fiscalizasse o funcionamento do próprio mercado de capitais.

Assim, nasceram, com a colaboração fundamental do ilustre professor Alfredo Lamy Filho, seu parceiro incansável e inspirador, no governo do presidente Ernesto Geisel, as leis das sociedades anônimas e da criação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Nestas duas iniciativas de grande importância, José Luiz deixou marcado os seus *foot prints* conceituais básicos que deveriam informar decididamente o desempenho empresarial: seus compromissos éticos com o bem comum e seus deveres para com a sociedade circundante.

Sabia do frágil grau de capitalização das empresas nacionais, na maioria sob controle familiar, dependentes, para criarem musculatura do ponto de vista do capital, em última instância, dos favores do governo ou de associações complexas com o capital estrangeiro.

Queria que o mercado de capitais fosse o “lócus” para esta capitalização. E construiu

APRESENTAÇÃO • RAPHAEL DE ALMEIDA MAGALHÃES

um sistema para que as empresas familiares se capitalizassem no mercado: uma relação entre o número das ações ordinárias, com direito a voto, e ações preferenciais, apenas com direitos econômicos, em tal proporção que o acionista controlador brasileiro pudesse recorrer ao mercado mantendo o controle da companhia. Este atrativo, efetivamente, induziu várias empresas brasileiras a se capitalizarem no mercado, preservando o controle brasileiro da companhia.

A contrapartida desta norma protetora e estimulante, de um lado, foi um capítulo inteiro definindo, com rigor pretoriano, obrigações e deveres dos acionistas controladores das companhias, tudo sob fiscalização da CVM, criada para proteção dos direitos dos acionistas minoritários.

A Lei das Sociedades Anônimas, de José Luiz e de Lamy Filho, é a primeira no mundo que submete a controle explícito os atos do

acionista controlador e não, apenas, dos gestores das companhias de capital aberto: para que não abusem do poder político e não possam praticar atos que afetem os interesses da empresa.

É um código de conduta que supera, em suas exigências, os princípios que, nos nossos dias, se compreendem no conceito de governança corporativa, nascida dos escândalos do fim do século passado no mercado acionário dos Estados Unidos envolvendo grandes empresas americanas.

Os dois princípios – o da relação ações preferenciais e ordinárias e o código de conduta do acionista controlador – é a expressão, a um tempo, da sua visão de estimular o recurso ao mercado de capitais das empresas brasileiras sem desnacionalizar a economia e de garantir ao investidor de mercado direitos concretos como dono de uma parcela do capital em condomínio com o acionista controlador.

Ponho em relevo este tópico para fundamentar minha conclusão de que, ao contrário da imagem circulante, o sonho de José Luiz com a Lei das S.A. foi o de: (a) criar condições para que as empresas nacionais ganhassem escala, medida fundamental para o florescimento, sem sobressalto, da economia de mercado; e (b) cercar de proteção os acionistas minoritários, não só pela criação da CVM como pelo severo código de conduta que deveria ser cumprido pelo acionista controlador e pelos administradores, expressão dos deveres éticos do empresário na condução dos seus negócios.

Tudo se complementava, ainda, por um conjunto de regras contábeis fundamentais para conhecimento e avaliação, por terceiros, dos atos de gestão das companhias, disponibilizando informações padronizadas para acompanhamento da gestão empresarial, convertida, em nossos dias, no dever de transparência empresarial.

Revoltava-se com os privilégios concedidos aos rentistas, parasitas dos títulos públicos. Obrigou as empresas de capital aberto a distribuir pelo menos 25% dos seus lucros anuais sob a forma de dividendos. Pois, na sua utopia, queria investidores no mercado de capitais atraídos por dividendos proporcionados pelas companhias em atividades de risco de maneira a estabelecer vínculos estáveis de fidelidade entre os acionistas e a sociedade. Aceitava uma margem de especulação nas bolsas de valores como condição de oferecer liquidez para os acionistas. Mas se preocupava com a irresponsabilidade e desenvoltura com que as organizações administradoras da poupança privada operavam no mercado acionário, descolando o valor das ações em bolsa do valor delas com base nos fundamentos econômicos da empresa emitente dos títulos. Em última instância, José Luiz identificava em qualquer surto especulativo, estimulado pela integração mundial

APRESENTAÇÃO • RAPHAEL DE ALMEIDA MAGALHÃES

dos mercados financeiros, uma ameaça virtual à estabilidade funcional do próprio capitalismo.

Condenava, como predatória, a insuficiência de controle qualitativo dos agentes financeiros e procurava didaticamente apontar caminhos que, sem inibir a capacidade de alocação de poupança destes agentes, os submetessem a uma instância fiscalizadora que lhes tolhesse eventuais excessos.

Conjugava liberdade e responsabilidade. Por isso, foi um crítico constante do que denominava a “ciranda financeira” no Brasil, alimentada pelo uso dos títulos da dívida pública como instrumento único da política monetária no controle da liquidez da economia.

Foi magistral sua exposição, em 1981, no Senado Federal, sobre os efeitos perniciosos da prática que, na verdade, convertia os títulos públicos em quase-moeda, resultante de sua utilização como instrumento de controle da liquidez monetária.

E insistiu, sempre, em denunciar a distorção do sistema monetário brasileiro, que confunde mercado monetário com mercado da dívida pública. Pois, a taxa Selic, que funciona como taxa básica para controle da liquidez, é também o indexador dos títulos públicos. Esta anomalia garante liquidez diária aos títulos indexados à Selic, fazendo desaparecer a distinção entre dinheiro e poupança, que, inclusive, reduz em muito a eficácia de qualquer política monetária, expansiva como restritiva. Isso sem mencionar o efeito perverso direto que a elevação da Selic promove para o aumento do valor do estoque da dívida pública e o seu custo de rolagem.

Como era de sua índole, à sua crítica seguiam, sempre, proposições. Pois, a este brasileiro de escol nunca interessou a crítica pela crítica ou a personificação de qualquer divergência. Não conheço quem dele possa reclamar de um comentário mais áspero ou de natureza pessoal. Motivava-se por construir. Só criticava

na estrita medida necessária para justificar as proposições inovadoras que formulava.

No meu tempo de ministro da Previdência do governo José Sarney, em 1986, José Luiz, a meu pedido, redigiu lei que criava um programa especial para que as empresas empregassem, em regime especial sob o rótulo de aprendiz, menores carentes de 14 a 18 anos, lei que o presidente denominou de “Bom Menino”, com remuneração equivalente a meio salário mínimo e obrigação de frequência escolar, uma tentativa generosa para oferecer renda e treinamento para os meninos que esmolam pelas esquinas das nossas cidades.

Elaborou, a meu pedido, quando eu era vice-presidente de futebol do Fluminense, projeto de lei criando regime especial para o imposto de renda das profissões de brilho efêmero, compreendendo, especificamente, o jogador de futebol.

Se os mencionei é para ilustrar o seu comprometimento, permanente como universal, em questões delicadas e desafiantes do ponto de vista jurídico, pessoal e humano.

De todos os grandes brasileiros que conheci, ninguém o igualou na produção de tantos instrumentos concretos que modelaram grande parte de nossas instituições públicas. Ninguém fez tanto com tanta discrição e tanto desapego às notoriedades e ao reconhecimento público. Era um homem apaixonado.

Apresentar José Luiz como o grande construtor dos alicerces do Brasil contemporâneo, além de ser, para mim, motivo de orgulho cívico, é um tributo *post-mortem* que lhe rendo, a ele que, em vida, impediu que sua biografia fosse escrita para que a opinião pública conhecesse um brasileiro singular na sua capacidade de construir e de abrir caminhos para a construção do país. •



O epíteto “o mais ilustre dos desconhecidos entre os construtores do Estado moderno brasileiro” cabe como uma luva no personagem José Luiz Bulhões Pedreira. Sua obra grandiosa não se reflete no reconhecimento da abrangência e extensão dos seus préstimos. O fato é que grassa a desinformação sobre os feitos do jurista. O senso comum é que Bulhões Pedreira ficou restrito a sinônimo da Lei das Sociedades Anônimas, e vice-versa – uma epopeia jurídica realizada a quatro mãos com o jurista Alfredo Lamy Filho.

O que poucos brasileiros conhecem é que a Lei das S.A. – não obstante ser o epicentro da trajetória de José Luiz Bulhões Pedreira – consiste em apenas um capítulo, por mais expressivo que este seja, na sua seminal contribuição pública, provavelmente a mais diversificada pauta de serviços prestados à causa da modernização das instituições nacionais.

O véu de discrição sobre sua figura, é bem verdade, foi tecido pelo próprio Bulhões Pedreira, cultor intransigente da invisibilidade social como ortodoxia de vida. Sem maior exposição, o jurista engendrou, durante mais de meio século, uma pletora de realizações, passeando pela engenharia de projetos, redação das principais leis da economia e programas públicos, elaboração de planos macroeconômicos governamentais e formulação dos marcos regulatórios dos setores de infraestrutura e mercado de capitais, entre tantos outros.

É razoável afirmar que a maioria dos projetos estruturantes do Estado brasileiro, nas últimas cinco décadas, foram desenvolvidos, redigidos ou aconselhados por José Luiz Bulhões Pedreira. Suas contribuições estão impressas em legislações tão diversas quanto as dos Códigos de Águas e Navegação, tarifas energéticas, transporte ferroviário e rodoviário, imposto de renda, sistema financeiro habi-

tacional, reforma bancária, correção monetária e criação do Banco Central, para não citar a emblemática Lei das S.A.

A extensão da obra de Bulhões Pedreira faz com que os autores confessem falência de antemão. Até a última linha do encerramento deste livro, continuamos a ser surpreendidos com novas informações sobre suas intervenções. É provável que haja um compêndio ainda a ser redigido somente com as contribuições não incluídas nesta obra. Acreditamos, contudo, ter cumprido o papel de descortinar a amplitude das suas realizações, relatando-as dentro do seu contexto histórico.

Se o que fizemos foi pouco, o mesmo não se pode dizer dos companheiros de obra e viagem de José Luiz Bulhões Pedreira, que, por meio dos seus relatos, de certa forma escreveram seus próprios livros sobre o personagem. Pena que cada um dos testemunhos não possa estar contido, em sua íntegra, neste trabalho.

Os méritos, portanto, estão reservados aos diversos depoentes, que se entregaram à empreitada com grande entusiasmo, concedendo horas e horas de entrevista e disponibilizando documentos e fotografias. Nossos agradecimentos, portanto, vão para Alfredo Lamy Filho, Antonio Dias Leite, Arthur Chagas Diniz, Candido Mendes, Carlos Augusto da Silveira Lobo, Condorcet Rezende, Daniel Valente Dantas, Demosthenes Madureira de Pinho, Eliezer Batista, Fernando Moreira Salles, Francisco Dornelles, Gabriel Jorge Ferreira, Gustavo Franco, Jayme Magrassi de Sá, João Paulo dos Reis Velloso, João Sérgio Marinho Nunes, Jorge Hilário Gouvêa Vieira, Luiz Alberto Rosman, Luiz Carlos Piva, Luiz Fernando da Silva Pinto, Luiz Leonardo Cantidiano, Marcílio Marques Moreira, Marco Antônio Sattamini, Maria Cecília Geyer, Maria da Conceição Tavares, Paulo Aragão, Persio Arida, Renata Campanella dos Santos Be-

PREFÁCIO • OS AUTORES

czkowski, Roberto Paulo Cezar de Andrade, Roberto Teixeira da Costa, Rodrigo Lopes, Sérgio Augusto Ribeiro, Sérgio Quintella e Theophilo de Azeredo Santos.

Gostaríamos de fazer agradecimentos especiais a Raphael de Almeida Magalhães, que se desdobrou em muitos, participando das várias etapas da produção deste livro; a Carlos Eduardo Bulhões Pedreira, que abriu os arquivos de José Luiz Bulhões Pedreira e família; e a Alberto Venancio Filho, que forneceu subsídios importantes. Sem a generosa e inspirada contribuição deles este trabalho certamente não teria sido possível.

Finalmente, nossa gratidão a Pedro Henrique Mariani, Tito Martins, Henrique Luz e José Gustavo de Souza Costa, que acolheram a ideia no nascedouro e foram os grandes responsáveis pelos patrocínios do Banco BBM, da Vale, da PricewaterhouseCoopers e do Metrô Rio.

Esperamos que o leitor ainda não apresentado às artes do jurista tenha nas páginas seguintes o mesmo prazer que tivemos em mergulhar na sua trajetória de vida. Aos já iniciados, esperamos acrescentar um ou outro detalhe capaz de enriquecer sua grata memória.

Se Bulhões Pedreira estivesse vivo nos passaria um pito por tamanha exposição. •

OS AUTORES



Em sua formatura,
em 1947



A ELEGÂNCIA DA RAZÃO

O ambiente integrava-se por um ar especial de tristeza e lamento. E não havia como ser de outro modo. O cenário era a paisagem previsivelmente fúnebre do Cemitério São João Batista, no bairro de Botafogo, Zona Sul do Rio de Janeiro. O personagem do adeus: José Luiz Bulhões Pedreira, morto, naquele dia, vítima de complicações decorrentes de um câncer no pulmão. Falecera, todos ali sabiam, um mestre da advocacia brasileira; o advogado que, desde a já longínqua década de 1950, oferecera ao país seus notáveis conhecimentos jurídicos e econômicos; o jurista que influenciara várias e várias gerações no campo do direito empresarial e societário; o formulador que ajudara a construir os alicerces das nossas modernas instituições capitalistas; o responsável pela estruturação de alguns dos negócios mais relevantes do Brasil das últimas cinco décadas e por abrir as portas e os horizontes do país aos investidores internacionais; o artífice, ao lado de outros mestres de sua geração, como Roberto Campos, Mario Henrique Simonsen e Octávio Gouvêa de Bulhões, da montagem legal do Estado brasileiro como o conhecemos hoje; o homem tão brilhante

quanto discreto, tão dedicado às causas públicas e privadas quanto generoso, tão inteligente quanto avesso a elogios.

Aos 81 anos, o carioca José Luiz Bulhões Pedreira deixava, naquele 24 de outubro de 2006, uma legião de admiradores e uma vasta galeria de serviços prestados a governos, empresas, cidadãos. Não havia, portanto, como aquela paisagem do São João Batista incorporar outros sentimentos senão de lamúrias, dor e gratidão. As reações fúnebres se revelariam inteiramente previsíveis não fosse o fato de, duas horas antes do sepultamento, emergir a voz alta e sofrível de um homem de trajes simples, que chegara apoiado numa bengala. O cidadão repetia, em pleno velório, como se alguém buscasse contê-lo: “Me deixem ver o meu amigo.” Insistia: “Quero ver o meu amigo.” Debruçou-se sobre o caixão e beijou a testa do falecido. Compartilhando o sofrimento dos amigos presentes, conhecidos ou igualmente anônimos, o homem chorou. Soube-se, mais tarde, que aquele era um entre muitos cidadãos necessitados a quem Bulhões Pedreira estendera a mão durante anos. Comovido, solidarizava-se e os amparava. Em

silêncio. Discretamente. A lembrança deste episódio é do advogado e amigo Sérgio Bermudes, relatada num artigo de outro amigo, advogado e colega de escritório por 40 anos – Alberto Venancio Filho.

A elegância da generosidade discreta, sintetizada no relato, oferece ao leitor os contornos de algumas das principais características do personagem deste livro. Bulhões Pedreira tinha classe, estilo, delicadeza – “cavalheiríssimo, do tipo encantador”, descreve o economista Roberto Teixeira da Costa –, mas sobretudo uma inteligência marcante que combinava com recolhimento. “Ele era reservado, não se abria com as pessoas. Mas na convivência era agradabilíssimo”, sugere Raphael de Almeida Magalhães, o ex-ministro e ex-governador da Guanabara que se tornou um dos seus mais próximos amigos. O professor Candido Mendes, com quem trabalhou no governo no início dos anos 1960, recorre a uma precisa expressão para definir a discrição do amigo: “Havia no José Luiz o pudor recatado da intimidade.”

E assim os testemunhais se sucedem. Do também professor e parceiro Alfredo Lamy

Filho: “José Luiz tinha vergonha de ser bom. Assisti a ele promover várias vezes atos de caridade que fazia questão de esconder.” “Era um vulcão de sentimento com a erupção voltada para dentro de si mesmo”, diz o advogado Jorge Hilário Gouvêa Vieira. “Certo dia fui ao escritório dele e soube que a D. Yeda Iglesias Ribeiro, secretária de muitos anos, havia morrido. Entrei chocadíssimo e emocionado na sala e ele mudou de assunto. Ele estava muito triste, arrasado mesmo. Podia também ter me consolado, dividido a dor comigo, mas apenas disse: ‘Pois é...’” O remédio, lembra seu filho Carlos Eduardo, era submergir no trabalho para não pensar na perda, deixando que o tempo cuidasse de curar a ferida. Diz Luiz Alberto Rosman: “Era muito discreto e extremamente generoso. Não podia ver um amigo em necessidade que movia mundos e fundos para ajudar.” Para Rosman, que entrou como associado no escritório nos anos 1980 e passou à condição de sócio em 2002, a aparente frieza era resultado da timidez. Para outros, uma forma de autoproteção. A realidade é que José Luiz era um emotivo. Seus olhos marejavam-se com frequência

José Luiz tinha vergonha de ser bom. Ele promoveu várias vezes atos de caridade que fazia questão de esconder. Era um personagem único

e recorrentemente. Bastava ouvir um relato mais tocante.

A conjugação entre generosidade e descrição não se resumia aos “gestos gratuitos de caridade” – como Lamy define – e à intimidade, que preservava com o máximo rigor. (Mesmo entre os muitos colegas de escritório, parceiros de projetos ou aliados em causas públicas, com os quais dividira décadas de trabalho conjunto, poucos gozariam da convivência íntima.) Bulhões Pedreira costumava dedicar-se, enfaticamente, a apagar os vestígios que pudessem vinculá-lo a qualquer forma de exibicionismo público. “Era avesso a entrevistas”, sublinha Alberto Venancio Filho.

Em 1972, por exemplo, ficou aborrecido com o jornal *Politika* – uma pequena publicação do jornalista Oliveira Bastos – ao ver estampado, como título de uma entrevista, o que considerava ser um exagero de adjetivo: “José Luiz Bulhões Pedreira – o homem mais inteligente do Brasil”. “O que está aqui”, dizia o texto de abertura da entrevista, “foi colhido dele, mas a publicação desta matéria é uma pequena traição. Ele pode ter razões para se esconder tanto. Nós, entretanto, não temos o

direito de esconder o que sabemos (e o que ouvimos) dele.” Mais adiante, o jornal ressaltaria: “Homens como Roberto Campos, Mario Henrique Simonsen, Villar de Queiroz, João Paulo dos Reis Velloso e outros (...) consideram José Luiz Bulhões Pedreira um gênio.” O entrevistado achou que o elogio ia além da conta e ficou chateado com Oliveira Bastos.

Eis um dos motivos pelos quais, depois de uma longa e bem-sucedida trajetória – que lhe trouxe fama e reconhecimento entre advogados, políticos e economistas –, constata-se que os brasileiros, em geral, desconhecem-lhe os feitos. Podem recordar o nome, mas provavelmente não o associarão ao que ele foi e fez. Bulhões Pedreira, fora do interior da esfera de sua atuação profissional, não teve a devida notoriedade em vida, embora o grupo que, naquela década de 1960, estava incumbido de modernizar o Estado brasileiro se dividia sobre o mais inteligente brasileiro vivo. Metade achava que era José Luiz responsável pela parte jurídica das reformas. Uns e outros apontavam Mario Henrique Simonsen, o homem da modelagem financeira. E uma parcela, Roberto Campos, o maestro criativo da grande reestrutura-

Bulhões Pedreira costumava dedicar-se, enfaticamente, a apagar os vestígios que pudessem vinculá-lo a qualquer forma de exibicionismo público

*Estudou, por si, economia, filosofia e lógica.
Uma salada cultural, acadêmica e profissional
que o diferenciou completamente dos colegas*

ção. A genealogia desta espécie dos grandes gênios da reformulação do Estado, no entanto, ficará para o próximo capítulo. Por ora, convém ressaltar que, no caso de Bulhões Pedreira, era possível deparar-se com uma rara combinação de qualidades: a vasta bagagem jurídica associada ao conhecimento de economia, matemática, sociologia e política. Constituíam em um sistema lógico de pensamento.

A sólida formação jurídica lapidou em casa e na Faculdade Nacional de Direito. O primeiro verniz foi em família, porque José Luiz Bulhões Pedreira pertenceu a uma linhagem de ilustres advogados. Pouca gente tem conhecimento, mas seu nome de batismo é, na verdade, José Luiz Bulhões Pedreira Netto. Uma homenagem ao avô. (Profissionalmente, abandonaria o Netto.) Formado na Faculdade de Direito do Recife em 1885, ao lado de colegas como Alberto Torres, Borges de Medeiros e Virgílio Carneiro Leão, o avô tornou-se mais tarde um respeitadíssimo advogado e desembargador. O pai, Mário Bulhões Pedreira, foi um dos grandes advogados de seu tempo. Especialista em direito penal, tornou-se um dos maiores criminalistas. Diferentemente do filho, que era brilhante

nos argumentos jurídicos mas tímido demais para grandes arroubos de oratória, Mário era um orador virtuoso. Dos maiores que o país já teve.

Se não era um tribuno como o pai, José Luiz exibiu, repita-se, um conhecimento múltiplo incomum. Era racional no método e engenhoso nas saídas jurídicas que encontrava. Para além do mundo do direito, era um autodidata. Estudou, por si, economia, filosofia e lógica. Uma salada cultural, acadêmica e profissional que o pôs muitos passos à frente dos colegas. Como escreveu o jornalista Elio Gaspari, pouco depois de sua morte, advogado que conhece matemática é raro como o selo Olho-de-Boi. Sobretudo quatro ou cinco décadas atrás, quando já revelava o talento para a matemática.

“Há pareceres dele que são verdadeiros estudos matemáticos”, sugere Alberto Venancio Filho. “Não conheci nenhum outro jurista no Brasil que tivesse essa abordagem.” O tributarista Condorcet Rezende complementa: “Ele era retraído, não gostava que o nome dele fosse alardeado. Falava com clareza e uma imensa objetividade. Conhecia profundamen-

E econômico na demonstração dos afetos, sofreu intensamente com as perdas – como a morte de D. Yeda, a secretária de toda a vida, e a do filho Mário, que o abalou profundamente

te não só Direito, mas Contabilidade. Por isso, dedicou-se à legislação do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica.”

José Luiz Bulhões Pedreira Netto nasceu no Rio de Janeiro em 1º de julho de 1925, segundo filho de Mário Bulhões Pedreira com Carmen Costa Rodrigues Bulhões Pedreira. Vinte e dois anos mais tarde já se formava pela Faculdade Nacional de Direito, depois de concluir os estudos no Colégio Santo Inácio. Foi com essa idade que se casou pela primeira vez, em 1946, após seis anos de namoro e noivado com Gilda Pessoa Raja Gabaglia, neta do ex-presidente da República Epitácio Pessoa. Da união nasceriam dois filhos: Mário, que morreu aos 18 anos quando praticava caça submarina em Búzios, e Carlos Eduardo. José Luiz e Gilda separaram-se em 1953. Veio ele a unir-se a Tharcema Cunha de Abreu, com quem se casou oficialmente em 1986. Viveria com ela até a morte, em outubro de 2006.

Brilhante nas causas que abraçava, imerso em pudores da intimidade e econômico na demonstração dos afetos, Bulhões Pedreira sofreu intensamente com as perdas – como a

morte de D. Yeda, a secretária de toda a vida, e a do filho Mário, que o abalou profundamente. “Ele era um homem recolhido”, diz Maria Cecília Geyer, a ex-comandante-em-chefe da Unipar (que sucede o marido Paulo Fontainha Geyer), império que José Luiz ajudou a estruturar. “Ia a festas, conversava, dançava, mas no fundo era um homem fechado, sério.” Um homem solitário, mas que gostava da vida, segundo Raphael de Almeida Magalhães. Até meados dos anos 1950, foi um praticante de polo.

Esta, porém, não é a história de uma vida comum, mas o relato de uma longa vida pública. Uma trajetória que Bulhões Pedreira iniciou ainda jovem, no começo dos anos 1950. Depois de um curto período de atividades empresariais após formar-se na Faculdade de Direito, foi nomeado advogado do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), quando o atual BNDES (mais tarde ganharia o S de Social) ainda dava seus primeiros passos. Aos 32 anos, seu talento logo foi descoberto por Roberto Campos, que o nomeou chefe do Departamento Jurídico do banco até meados de 1957. Viriam, a partir desse momento, sucessi-

vas colaborações como autor de textos legislativos fundamentais não só no BNDE, no início do governo de Juscelino Kubitschek, como, nos anos seguintes, nas reformas econômicas do governo Castello Branco – depois do golpe militar de 1964. A partir daquele momento, Bulhões Pedreira não mais ocuparia cargos governamentais. Combinaria o desenvolvimento de seu escritório de advocacia, no Rio, com serviços prestados ao governo – por meio de convites que se repetiriam nas administrações de Castello Branco, Ernesto Geisel, José Sarney, Itamar Franco e Fernando Henrique Car-

doso. Longe de funções públicas, o jurista não mereceu um verbete na nova edição do abrangente *Dicionário Histórico-Biográfico*, editado pela FGV-CPDOC, que esmiúça nos seus cinco volumes distribuídos por 15 quilos os mais importantes personagens da vida nacional com atuação a partir de 1930.

É possível afirmar com convicção que a empresa pública brasileira não prescindiria da razão de José Luiz Bulhões Pedreira e enxergaria nele a condição de principal construtor da sua ossatura jurídica. O tempo afiançaria esta assertiva.



UMA GENEALOGIA DA ESPÉCIE

Dizem certos economistas que a Economia costuma caminhar na frente do Direito. Primeiro surgem as novas modalidades de negócios, novos arranjos econômicos, novas formas de operação. Quando tomam forma, aparecem os juristas e legisladores, que lhes regulam e lhes garantem concepção legal. Como dizia o professor Delfim Netto, primeiro se faz o faroeste; depois se traz o xerife. Ou, na lembrança do ex-ministro Roberto Campos, vêm à frente as confusas “eructações econômicas”. Depois sua formatação jurídica. Mas consta que, conforme o próprio Roberto Campos sublinha no livro *A Lanterna na Popa* (Editora Topbooks), existem “raros advogados que conseguem dar operacionalidade jurídica aos confusos esquemas dos economistas”. Dispensável dizer que José Luiz Bulhões Pedreira é um deles. E muito jovem, iniciaria seu papel de protagonista na formação do arcabouço legal das instituições públicas modernas brasileiras – ao lado de uma brilhante geração de economistas que iriam conceber um novo Brasil.

Ocorreu, no intervalo dos anos 1950 e 1960, a mais virtuosa conjugação de esforços entre economistas e juristas, com a interseção

de empresários e engenheiros, destinada a dar forma – real e legal – a uma economia que começaria a ganhar complexidade numa nação, por que não dizer, nascente. Havia um país a ser reinventado, embora pudesse, naquele momento, orgulhar-se de ter passado – à custa de muitas crises, sobressaltos e tempestades tenebrosas – por uma mudança considerável. Quando, por exemplo, Getúlio Vargas chegou ao Rio de Janeiro à frente de uma Revolução, no fim de outubro de 1930, tomou posse como presidente de um recanto sonolento e praticamente esquecido da América do Sul. A economia brasileira sustentava-se na produção e na exportação de café. Tempos depois, quando se matou com um tiro no peito em agosto de 1954, o Brasil já era bem diferente da República de 1930. Era um promissor centro de produção industrial. Estradas começavam a chegar a regiões remotas. Linhas aéreas passaram a conectar o Brasil aos Estados Unidos e às capitais europeias. Uma massa de habitantes do campo mudara-se para as cidades.

A tentativa de desenhar um Brasil moderno partira da assessoria econômica instalada no gabinete de Vargas a partir de 1951, dirigida

por Rômulo de Almeida. Exibiam força, qualidade e influência sobretudo dois nomes: do lado da racionalidade administrativa, Luiz Simões Lopes; da racionalidade econômica, Eugênio Gudin. Este terminaria promovendo, por vias tortas, o encontro de dois outros economistas que exerceriam notável influência nos anos seguintes – Mario Henrique Simonsen e Roberto Campos. O encontro ocorreu no velório do irmão de Gudin, o famoso médico Maurício Gudin, um homem atlético, bem-sucedido, mas que se suicidara deprimido pela aproximação da velhice. Os dois voltariam a se ver quando Simonsen, engenheiro recém-formado, tornou-se analista de projetos na Consultec, a entidade que Roberto Campos criaria com Lucas Lopes e Mário da Silva Pinto no fim daquela década.

Luiz Fernando da Silva Pinto, filho de Mário e hoje o homem à frente da Consultec, ajuda a descrever a formação do que chama de “grandes tribos pensantes” constituídas naqueles anos – blocos que, reunidos ou divergentes, movidos por forças centrífugas ou centrípetas, pensariam um Brasil novo. Eram seis, segundo definição de Luiz Fernando: os Santiagos, os Internacionalistas, os Brasília-Engenheiros, os Programáticos, os Paulistas e os Eic’s. Sua descrição de cada tribo eliminará o estranhamento da titulação. A saber:

“Os *Santiagos*, liderados por San Tiago Dantas, teriam a seu cargo o processo de legitimação maior junto à sociedade de todas as grandes ações inovadoras”, descreve Luiz Fernando. Integrariam este grupo, além do

próprio San Tiago Dantas (ex-ministro das Relações Exteriores e da Fazenda no governo parlamentarista de João Goulart), nomes como Luiz Gonzaga do Nascimento Silva (ministro do Trabalho no governo Castello Branco e da Previdência Social no governo Geisel), Marcílio Marques Moreira (ministro da Fazenda no governo Collor de Mello) e o historiador Raymundo Faoro. Eram de uma estirpe com denso conhecimento da ordem jurídica nacional e internacional, além de uma robusta cultura institucional.

Os *Internacionais*, diz Luiz Fernando, eram o grupo liderado por Roberto Campos. Com ampla familiaridade com a globalização, além dos desdobramentos de Bretton Woods, e a ordem monetária internacional nascida logo depois da Segunda Guerra Mundial. Alexandre Kafka, por exemplo, era um dos economistas integrantes deste segmento.

A terceira “tribo”, os *Brasília-Engenheiros*, era herdeira de Oliver Derby e Eusébio Oliveira. Liderados simultaneamente por Glycon de Paiva, Mário da Silva Pinto e Jorge Oscar de Mello Flores, os Brasília-Engenheiros “conheciam o Brasil na palma da mão, terra que tinham percorrido em estudos geológicos, de infraestrutura e energia”.

Os *Programáticos* constituíam-se de mineiros ou pessoas a eles ligadas, sob a liderança de Lucas Lopes. Alguns integrantes de relevo do grupo: Mário Bhering, Mauro Thibau, John Cotrim, Renato Feio, entre outros.

Como quinto grupo, os *Paulistas*. Reuniam esforços da Federação das Indústrias do Es-

tado de São Paulo, a Fiesp, da Universidade de São Paulo e do Instituto de Pesquisas Tecnológicas, o IPT. Seu líder: Delfim Netto; junto com ele um colar incontável de discípulos, os chamados “Delfim boys”.

Por fim, o que Luiz Fernando da Silva Pinto denomina de *Eic's*. Esse grupo dedicaria especial ênfase a instrumentos de ação de vanguarda e *commodities* – liderados por Jorge Kafuri, Eliezer Batista e Antonio Dias Leite. “Dariam vida a um curso emblemático de engenharia econômica e a cases de notável sucesso, como o da Aracruz Celulose e o da Vale do Rio Doce.”

Eis os seis grandes grupos que, segundo ele, pensariam o Brasil moderno naqueles anos 1950 e 1960. (Luiz Fernando omite, mas restaria incluir o papel dos estudos cepalinos, no Brasil, comandados por Celso Furtado.)

A crise de 1959 abriria os caminhos que conduziram a uma síntese de alguns desses grupos. Explica-se. Em 1938, o Brasil adquirira, por meio dos chamados acordos de Roboré, o direito à exploração de uma área de concessão de petróleo na Bolívia. Essa área seria explorada por empresas mistas – brasileiras e bolivianas. “Vinte anos depois, ou seja, em 1958, nada havia sido feito”, escreve Roberto Campos em *A Lanterna na Popa*. “O Brasil estava a braços com seu problema de dinamizar a Petrobras, então carente de recursos e magra de resultados. E na Bolívia, obviamente, não sobravam capitais para a tarefa.”

Depois de longas negociações, acabariam assinadas, ainda em 1958, as chamadas “notas

reversais” ao Tratado de Roboré. Nelas, o Brasil sacrificava mais da metade da área, restando apenas 40% da extensão prevista, mas em troca a exploração, que anteriormente era feita por firmas brasileiro-bolivianas, passou a ser conduzida exclusivamente por brasileiras. Seria preciso então formular os princípios gerais para a seleção de empresas encarregadas da exploração do petróleo da Bolívia. Para tanto, foi constituído um grupo de trabalho interdepartamental, do qual participou Lucas Lopes, então presidente do BNDE, e, em seguida, Roberto Campos (quando Lucas Lopes foi para a Fazenda).

O presidente Juscelino Kubitschek designara o banco para ser o executor do acordo. Em outras palavras, caberia ao BNDE fazer as licitações para as empresas brasileiras que quisessem se associar ao empreendimento na Bolívia. No grupo de trabalho estava José Luiz Bulhões Pedreira, chefe do Departamento Jurídico do banco. Concluído o estudo, o grupo credenciou cinco empresas para operação na Bolívia. A reação nacionalista foi imediata. Uma artilharia pesada. Da mobilização estudantil às afrontas retóricas de Carlos Lacerda, emergiu uma onda forte que atingiria o BNDE. A questão boliviana se tornaria o principal tema da CPI criada para investigar irregularidades na Petrobras. Alegou-se que houve intenções escusas de privilegiar o capital estrangeiro no processo de seleção. (Não seria a última vez que Roberto Campos, especialmente, e Bulhões Pedreira seriam xingados de entreguistas ao capital internacional.)

Não havia pirotecnia. Ele trazia a solução precisa, alcançando com êxito o objetivo. E sempre acertava

Com a crise, três grupos deslocam-se do governo – os Programáticos, os Internacionais e os Brasília-Engenheiros. Fundariam a Consultec. Suas premissas: aversão ao déficit público, fluxo de caixa autossustentado, guerra implacável à inflação, projetos sociais de massa e não paternalistas, busca por um comércio internacional forte e integrado, estímulo ao ingresso de capital estrangeiro, transparência legal e projetos de geração de energia e criação de infraestrutura. Buscavam um novo nível de maturidade estratégica para o Brasil, de modo que o país abandonasse o atraso operacional e completasse a tarefa de modernização iniciada nos anos de Getúlio.

Da união desses três grupos, liderados por Roberto Campos, emergiram dois personagens-símbolo de um universo de técnicos brilhantes: Mario Henrique Simonsen e José Luiz Bulhões Pedreira. O economista e o jurista. A síntese na qual se ergueria o grupo de formuladores do moderno Estado brasileiro. “Eram duas cabeças privilegiadas e diferentes”, diz o empresário Daniel Dantas.

“O Simonsen era uma mente prodigiosa, uma capacidade de raciocínio lógico e muito rápido. E o Bulhões era um homem sábio. Eram duas formas de pensar, eram dois jeitos diferentes, que se complementavam. Eles se gostavam muito. Havia uma diferença grande entre o modo de operar de Mario Henrique e o de Bulhões Pedreira. Eu nunca pedia para o Simonsen uma prescrição diante de um problema. Eu lhe perguntava: ‘Professor, nessa circunstância, o que o senhor levaria em consideração?’ A varredura era total. Como a questão estava posta em sala de aula, ela era precisa, objetiva e clara. Ali a identificação do problema é 95% da solução.

Para o Bulhões Pedreira, a pergunta era outra: ‘Diante do problema, o que deve ser feito?’ Era impressionante. Ele traçava uma prescrição adequada com aderência ao mundo real dentro de um apreço estético pela eficiência. Não havia pirotecnia. Ele trazia a solução precisa, alcançando com êxito o objetivo. E sempre acertava.”



CORTANDO E COLANDO O CAOS

Terão se surpreendido alguns poucos privilegiados – sejam eles familiares, amigos, sócios ou meros curiosos beneficiados por um acaso oportuno – que puderam deparar-se com os arquivos profissionais, acadêmicos e pessoais de José Luiz Bulhões Pedreira. Não que ignorassem o fato de que o personagem em questão era um reconhecido metódico no trato e nas ideias. Tampouco haviam de duvidar da organização sistemática do seu material de trabalho. Mas o grau de detalhismo, rigor e ordenação desses documentos ultrapassa os padrões adquiridos pelos sujeitos mais organizados. Beira o excesso. No bom sentido.

A memória de Bulhões Pedreira (um tesouro pertencente ao advogado Carlos Eduardo Bulhões Pedreira, que pretende colocá-lo sob o abrigo de alguma instituição) abarca um extenso volume de estudos, pareceres, apostilas, extratos de livros, anotações para futuras obras, arquivos de jornais com reportagens e artigos diversos, correspondências, emendas de projetos e anteprojetos, rascunhos – uma infinidade, enfim, de pastas de maior ou menor interesse público que se

somam a documentos de caráter privado devidamente arquivados, separados, datados e resguardados. Mesmo quem presencia todo esse material custa a crer que tamanha tarefa tenha sido executada.

Bulhões Pedreira era um fenômeno de organização e disciplina. Adquirira hábitos de rigor e clareza que, diriam extremistas, fariam corar René Descartes. (Não parecia coincidência que, como o físico, filósofo e matemático francês, o jurista também estudou num colégio jesuíta, o Santo Inácio, de onde saiu como um dos seus mais brilhantes alunos.) Mas coube a uma mulher extraordinária, dedicada como poucas a Bulhões Pedreira, tornar realidade a organização imaginada por ele: Yeda, a secretária que o acompanhou por décadas. Ela era o braço direito do jurista. A intérprete dos garranchos aparentemente incompreensíveis, postos sobre os anteprojetos de lei em fase de consolidação e correção. A datilógrafa dos textos que Bulhões Pedreira criava na cabeça e ditava para levá-los ao papel. A organizadora do cipoal de recortes e papéis enxertados nos documentos produzidos pelo chefe.

Uma das características de Bulhões Pedreira, incomum entre os advogados da sua época, era a de ditar seus trabalhos em fitas cassetes, que eram transcritas e datilografadas por D. Yeda. E o que surpreendia era que, na segunda ou na quarta fita, ele lembrava com precisão o que havia ditado na primeira, e evitava repetir adjetivos ou substantivos.

O mecanismo de tesoura, cola e borracha era utilizado na revisão da primeira minuta dos seus trabalhos ditada em fita cassete, ou na compilação de atos normativos, jurisprudência e doutrina – à época não existia computador. O resultado era uma fatura de emendas que tornavam os documentos um objeto indescritível de colagens. Cabia a D. Yeda pôr ordem naquilo e atualizar a versão do texto, datilografando novamente, inserindo, eliminando e unindo fragmentos dispersos em papéis superpostos.

“D. Yeda era inacreditável”, resume Raphael de Almeida Magalhães. “Uma figuraça”, empolga-se Alfredo Lamy Filho. Este relembra a época em que ele e Bulhões Pedreira dividiam a escrita dos capítulos que resultariam na Lei das Sociedades Anônimas. Lamy

escrevera a introdução à lei, e a secretária cumprira a tarefa de passar o texto a limpo e devolver a Bulhões Pedreira. No dia seguinte, o diálogo:

– A senhora leu? – perguntou Lamy.

– Li – respondeu D. Yeda.

– O que achou? – devolveu o interlocutor.

– Gostei dessa historinha – completou a secretária.

“Vinte dias de trabalho e ela resumira o cartapácio jurídico a uma ‘historinha’”, divertiu-se o professor Lamy. D. Yeda foi a “co-autora” da lei. “Sem ela não haveria Lei das S.A.”, sugere Raphael.

O papel da secretária é lembrado por quase todos os colegas e parceiros, mais ou menos próximos, que trabalharam com Bulhões Pedreira. Um deles, Paulo Aragão, identificava nela uma característica fundamental, capaz de fazer-se reconhecer pelos olhares mais atentos. É que D. Yeda batia à máquina – uma Facit – cuja caixa de tipos parecia única no país. Não havia em lugar algum. “Os textos não tinham autoria, afinal Bulhões Pedreira nunca teve essa preocupação”, diz Aragão. “Mas para alguns iniciados do ramo era muito

O mecanismo de tesoura, cola e borracha era utilizado na revisão da primeira minuta dos seus trabalhos ditada em fita cassete

O seu múltiplo conhecimento incluía diversificados ângulos do mundo dos negócios – seja do ponto de vista comercial e societário, seja do ponto de vista tributário

fácil saber que os escritos pertenciam a ele, porque as características vinham da caixa de tipos que só D. Yeda tinha.”

Tão unânime quanto a importância de D. Yeda – que se formaria em Direito – era o talento de Bulhões Pedreira para a matemática e para a lógica. A racionalidade do jurista encontrava nesta seara sua mais ampla e necessária guarida. Um conhecimento cuja profundidade, diga-se, ele recusava. “José Luiz dizia que não sabia tanta matemática quanto afirmavam”, lembra Jorge Hilário Gouvêa Vieira. “Ele desdenhava: ‘Apenas sei as quatro operações. Basta usá-las.’” E, invariavelmente, ele utilizava muito a máquina de calcular.

Modéstia. Bulhões Pedreira fazia jus à frase de Friedrich von Hayek, o economista austríaco que influenciou quase todas as gerações de liberais: “Não é um bom economista apenas quem é um economista.” O seu múltiplo conhecimento incluía diversificados ângulos do mundo dos negócios – seja do ponto de vista comercial e societário, seja sob o enfoque tributário. As gerações seguintes, que ajudou a formar, seguiriam a tradição iniciada por ele. No seu tempo, contudo, foi único.

Havia quem chegasse a confundir sua formação. Não era raro alguém atribuir-lhe o papel de economista. Quando ocorria, Bulhões Pedreira respondia, com paciência, que não era economista, mas advogado. E lembrava que, tendo entrado para o Departamento Jurídico do BNDE, acabou lidando com processos econômicos e convivendo com economistas. Ali aprendeu o “economês”. “Bulhões me impressionou desde a nossa primeira conversa”, descreve Eliezer Batista. “E o que me chamou a atenção imediatamente foi sua capacidade de processamento de questões complexas díspares. Tinha uma rapidez tremenda para reagir aos problemas. Uma memória que abrangia diversas áreas. Uma inteligência como jurista, como filósofo, como humanista e como matemático.”

Foi esse conhecimento matemático que lhe permitiu discutir – como se economista fosse – com Mario Henrique Simonsen e Roberto Campos as ideias econômicas que projetavam para o país; que o tornou o jurista brasileiro mais apto a transformar, em textos jurídicos e legislativos, as ideias econômicas produzidas pela dupla supracitada. Campos, por exem-

plo, lembrou, em sua biografia, as “noitadas a fio” no apartamento de Bulhões Pedreira, no Leme, para produzir um documento de 203 páginas para Tancredo Neves – designado, em setembro de 1961, primeiro-ministro do governo parlamentarista de João Goulart. Tancredo pedira a Campos que preparasse um plano de governo para submissão ao Parlamento. Os três, reunidos por 15 dias, discutiam de tudo: inflação e estabilização, reformas, desenvolvimento econômico e social, entre outros assuntos de caráter principalmente econômico que integrariam o documento. (Àquele tempo, relembra Campos, eles acreditavam no dirigismo planificador; ao fim da vida, achariam que planos de governo não passariam de “sonhos com data marcada”). O plano não deu certo, mas resultou na amizade duradoura dos três.

O método Bulhões Pedreira abrangia, por fim, uma maneira dialética de lidar com os contrários. Instigava seus interlocutores a refutarem os argumentos que ele mesmo concebia. Arthur Chagas Diniz, com quem trabalhou no Grupo Moreira Salles, relembra que o próprio jurista criava argumentos que combatessem a ideia que estava desenvolvendo. “Ele concebia os dois lados da moeda: o contra e o a favor.”

Candido Mendes estende a definição: “A psique de José Luiz tinha muito pouco a ver com o jeitinho brasileiro. Primeiro, por uma capacidade de ordenação mental extraordinária. Segundo, por sua capacidade de redação,

uma redação de quem falava efetivamente por códigos. Era um discurso essencialmente normativo.” Pelo normativo descrito aí, entenda-se a ausência da dúvida, de interpelações intelectuais. Para Candido, Bulhões Pedreira tinha uma extraordinária cultura sobre a atualidade brasileira e sobre a prática política.

Jorge Hilário Gouvêa Vieira completa o perfil: “Ele não era um polemista, não havia nas suas discussões o interesse entre réplica e tréplica, de que os polemistas tanto gostam. Era um sujeito racional. Oferecia os argumentos e, se conseguisse convencer, muito bem. Se não, o problema era do outro. Dava os elementos para convencer; se o interlocutor não se convencia, não tratava de convencê-lo.” Essa característica, no entanto, não resultaria em alguma forma de pedantismo – pelo menos não explícito – ou autoritarismo. “Ele observava os argumentos do outro. Poderia ser um completo imbecil, mas seria respeitado”, assegura Jorge Hilário.

No escritório, lembra Luiz Alberto Rosman, seus comandados precisavam fazer o dever de casa. Caso contrário, não receberiam uma bronca grosseira, mas saberiam, de um jeito ou de outro, do tamanho do desagrado provocado. Em outras palavras, se o interlocutor demonstrasse fraqueza ou desconhecimento de causa, Bulhões Pedreira o desmontaria. Com elegância, sutileza, *finesse*. Mas Bulhões Pedreira o desmontaria.



AS SANDÁLIAS DA GENEROSIDADE

O leitor já sabe que José Luiz Bulhões Pedreira era um cultor obsessivo da privacidade e da discrição da vida. Também está informado de que ele foi um praticante anônimo de gestos generosos. Lembrou-se aqui também que a disposição para o sacerdócio jurídico encontrava no compromisso com a coisa pública um terreno fértil para colaborações infundáveis – mesmo quando as ideias insistiam em afundar-se nas gavetas da burocracia dos governos ou estancarem na má vontade das negociações políticas. Mas a combinação entre discrição, caridade e compromisso público ia além. São muitos os episódios de generosidade explícita, nos quais o jurista prestava assessoria e dava aconselhamentos de caráter informal e sem qualquer custo. Essas atitudes, rotineiras na trajetória pública e privada, eram manifestações do seu humanismo e responsabilidade social.

Um dos autores deste livro, o jornalista Luiz Cesar Faro, vivenciou dois momentos nos quais Bulhões Pedreira serviu com a alma aberta a causas de interesse comunitário. Rebobinando a fita da história, o primeiro deles remonta ao início dos anos 1980. O segundo, na década seguinte. O relato é de Faro:

“O Comitê de Divulgação do Mercado de Capitais (Codimec) tinha um Conselho Consultivo de luminares, composto por Octávio Gouvêa de Bulhões, Mario Henrique Simonsen, Jorge Gerdau, Roberto Teixeira da Costa, Mauro Salles, Roberto Marinho – e o próprio José Luiz Bulhões Pedreira. Naquele período, a economia brasileira vivia um tempo de confiscos, expurgos e prefixações de inflação, de preços e dos salários. O país se via no auge da crise da dívida. Acabara de decretar moratória. Bem ao espírito da época, o então ministro do Planejamento, Delfim Netto, criaria um redutor da correção dos salários, que ficava restrita a 80% do índice passado. O restante era expurgado. A medida, regulamentada sob a forma do Decreto-Lei nº 2.045, provocou protestos da sociedade. Muitos viam ali uma demonstração de arrocho excessivo e injusto contra os cidadãos. O governo justificava a garfada no salário pela exigência de combate à elevada inflação.

Inspirados pelo ambiente do Codimec, onde se pensava freneticamente em meios para o desenvolvimento do mercado acionário, ousamos, eu e o diretor da entidade,

Com aquele jeito solene e contido, ele explicou a empreitada da seguinte forma: “Muitas vezes, temos que dar voz às ilusões”

Wolter Pieter, propor um mecanismo que permitisse um pagamento dos 20% expurgados dos salários sob a forma de títulos de valores mobiliários da empresa contratante. A ideia era promover uma socialização do capital das empresas sob a forma de recomposição dos salários. O mercado de ações seria o instrumento para o acerto entre capital e trabalho. O problema era quem levantaria esta bandeira. Pensou-se no professor Octávio Gouvêa de Bulhões, grande defensor da ampliação da base do mercado acionário do país. Era, aparentemente, o homem certo para uma causa trêmula e ainda incerta.

Fomos então, eu e Wolter, encontrar o velho Octávio Bulhões. Na reunião na sede da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, o ex-ministro, com aquela sua expressão de santidade, avalizou a proposta. Mas se considerou incapaz de apoiar o pleito. Sugeriu o nome de Roberto Campos, que estava se candidatando ao Senado. Disse que recomendaria o projeto. Incentivou-nos a que fôssemos falar com ele. Dito e feito, fomos encontrar o Campos. A recepção em seu apartamento, na Rua Francisco Otaviano, em Copacabana, não poderia

ser mais fria. Ele nos recebeu e ouviu rapidamente, sem expressar qualquer emoção. Partimos achando que tinha sido um tiro na água. O projeto de pulverização do mercado acionário parecia romântico e sem viabilidade.

Passados três dias, Campos ligou chamando-nos de volta. E lá fomos nós para o seu apartamento, onde, surpreendentemente, se encontrava José Luiz Bulhões Pedreira. Campos foi igualmente sucinto. Perguntou a Bulhões Pedreira se poderia formatar nossa ideia como projeto de lei. Recebeu como resposta que sim, era possível. Mas disse que o projeto nunca seria aprovado. Ficamos por isso. Algumas semanas depois, Roberto Campos foi tomar posse no Congresso Nacional. Na ocasião, apresentou mais de 100 projetos de lei, entre os quais, para nossa surpresa, estava lá a conversão do diferencial da correção salarial em ações. Anos depois, voltei a conversar com Bulhões Pedreira sobre o projeto e os motivos pelos quais ele colaborou para inflar nossos arroubos da juventude.

Com aquele jeito solene e contido, ele explicou a empreitada da seguinte forma: “Muitas vezes, temos que dar voz às ilusões.”

O segundo episódio lembrado, igualmente elucidativo para compreender como o sacerdócio jurídico de Bulhões Pedreira servia de alma aberta a causas de interesse comunitário, diz respeito a sua participação na criação do Balanço Social. O jurista foi um dos protagonistas, ainda que por uma via oblíqua, em uma cooperação inusitada com o sociólogo Herbert de Souza, o Betinho. Mais uma vez o relato de Luiz Cesar Faro:

“O ponto de partida foi uma conversa com o então presidente da Fundação Getúlio Vargas, Jorge Oscar de Mello Flores, sobre a contabilidade dos fatores socialmente adversos, tais como destruição do meio ambiente. Flores estava envolvido com a ideia de um Produto Interno Bruto (PIB) negativo, e, em meio a essas e outras considerações, mencionou sua disposição de formular um balanço social, que incluísse ativos e passivos efetivamente ligados à área social. Ocorre que o balanço social dele era complicadíssimo, com enigmas contábeis a serem ainda desvendados. Foi encontrada uma solução mais simples, que permitisse a feitura não de um balanço, mas de um relatório das atividades sociais das empresas. A resposta

constava de um modelo chileno de balanço social, que dava prioridade aos investimentos com empregados. Nele foram agregados os investimentos no meio ambiente e na comunidade e, posteriormente, a exigência de indiscriminação de raça e gênero no trabalho.

Havia, contudo, uma pergunta a fazer: quem seria capaz de pôr essa pipa no alto? Na ocasião, Betinho, com sua campanha contra a fome, tornara-se uma das vozes mais importantes do país. A ideia foi trazê-lo para liderar uma campanha pela adoção do balanço social. Betinho aceitou de chofre, na batata! Mas era preciso que alguém avalizasse aquela planilha capenga, feita com base em relatório chileno e mais alguns cacarecos adicionados pelo autor, com a colaboração do *informata* Eduardo Quental. Se não tivesse alguma consistência técnica, nem mesmo a força de Betinho faria com que o projeto decolasse. Faltava um consultor, que fosse também avalista.

Bem, se vais a Roma, procures o pontífice. O grande nome era, indiscutivelmente, o de José Luiz Bulhões Pedreira. Fui procurá-lo em companhia do jornalista Cezar Faccioli, e propus ao jurista que olhasse nossa protoplanilha

O jurista foi um dos protagonistas, ainda que por uma via oblíqua, em uma cooperação inusitada com o sociólogo Herbert de Souza, o Betinho

e fizesse as alterações necessárias. Ele pegou um lápis, cortou alguns itens, mexeu em uma ou outra rubrica e pronto. Estava criado o balanço social.

Até hoje a planilha revisada por Bulhões Pedreira resiste ao tempo, constando, inclusive, como recomendação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), conforme instrução normativa da gestão Francisco da Costa e Silva. Há um detalhe da colaboração de Bulhões Pedreira na feitura do balanço social. Desde o início, o jurista disse que ajudaria, mas que o nome dele não fosse citado. Perguntado se por acaso sua participação vazasse, ele foi peremptório: ‘Se meu nome aparecer, não ajudo mais.’

O balanço social, que nasceu sob os auspícios de Bulhões Pedreira, jamais teve a sua paternidade.”

Os dois episódios, descritos por um dos signatários deste livro, ajudam a entender parte de uma personalidade singular. Ou, como afirmou o amigo e parceiro Alfredo Lamy Filho, a essência de um jurista que não buscou reconhecimento e, “fugindo ao prosaísmo, guardou, ciosamente, uma excepcional densidade humana”. Numa de suas raras entrevistas – aquela do jornal *Politika*, que o chamou de “o

homem mais inteligente do Brasil”, e deixou o jurista aborrecido com Oliveira Bastos, o dono do veículo –, Bulhões Pedreira sublinhou o papel das elites privilegiadas (da qual era parte integrante) diante das necessidades coletivas:

“Na discussão e formulação das políticas nacionais, nos últimos 20 anos [*a entrevista é de 1972*]”, diz Bulhões Pedreira, “sempre me surpreendeu que os participantes do debate e os responsáveis pelas decisões – que pertencem aos 5% da população que têm nível de renda suficiente para esquecer os problemas da subsistência – não façam, sistematicamente, o exercício de se colocarem no ponto de vista dos demais 95% de brasileiros, cujos problemas básicos ainda são comer um pouco mais e viver em condições menos pobres.” Mais adiante, Bulhões Pedreira afirmaria: “A mim me assusta a responsabilidade moral de qualquer ato que implique aceitar o risco de manter outros brasileiros em dieta dos sapos.”

A “dieta dos sapos” se manteria na gaveta das deficiências nacionais nos 30 anos seguintes, Bulhões Pedreira continuaria a ser convocado a agir contra ela e, se ele fugia da ribalta, esta tratava de ir até ele. Afinal, a lista de colaborações a causas prestigiosas se tornaria cada vez maior.



SOLIDÁRIO ACIMA DE TUDO

É de lei: um advogado tem o dever de colaborar com as instituições. Mais do que isso, jamais poderá renunciar à causa da humanidade. Daí porque, ao se fazer o juramento para a obtenção do grau de bacharel, dizia-se, em latim: *nunquam causae humanitatis defuturum*. A promessa continua, o compromisso assumido persiste – nunca faltar à causa da humanidade. Todo advogado, consciente da grandeza da profissão e do seu dever, pensa contribuir para a causa da humanidade. Se não pensa, deveria.

Consta, porém, que uns pensam – e agem – mais do que outros. Era o caso de José Luiz Bulhões Pedreira. Do amigo Sérgio Bermudes: “José Luiz nasceu para dedicar-se à sociedade, no âmbito de sua qualificação, desenvolvendo as instituições de maneira a aperfeiçoá-las, como o instrumento dos seus propósitos, das suas causas.” Virtude que, segundo Bermudes, precisa ser enaltecida, posto que a contribuição à causa, neste caso, era sempre adornada por uma sincera – e discreta, como se viu – solidariedade.

Renata Campanella dos Santos Beczkowski, filha do empresário Floriano Peçanha dos San-

tos, o amigo de toda a vida de Bulhões Pedreira, cita o apoio incondicional dado pelo jurista a duas entidades – a Creche Tio Beto, fundada por Peçanha, e a Obra de Missão Social, criada por Dona Carmen Bulhões Pedreira. A primeira, dirigida por Sérgio Santos, funciona em Pedra de Guaratiba, no Rio, e atende crianças da região. Floriano o ajudava a buscar apoiadores. “Lógico que José Luiz era uma dessas pessoas. E sempre o fez por livre e espontânea vontade”, diz Renata. A segunda entidade foi criada ainda em 1954 e abrigava mães solteiras. “Para os padrões da época, foi algo inovador e surpreendente”, diz seu filho Carlos Eduardo. Originalmente, chegou a ser chamada Casa da Mãe Solteira. Depois de passar pela condução da mãe e da prima de Bulhões Pedreira, a empresária Renata foi convidada a tocar o projeto. E descreve: “Assumi a instituição em 2005 com muita honra. Afinal de contas, foi fundada pela mãe dele. É algo que se passa de pai para filho. Aquele gesto dele de me convidar significava, naquele momento, que me considerava como filha.” A Obra de Missão Social fica no bairro de Botafogo, e atende crianças de 2 a 6 anos vindas de comunidades carentes.

O jurista dava apoio incondicional a duas entidades – a Creche Tio Beto, fundada por Peçanha, e a Obra de Missão Social, criada por Dona Carmen Bulhões Pedreira

Dois outros episódios, além daqueles relatados no capítulo anterior, esclarecem a natureza da causa e a grandeza da alma de Bulhões Pedreira. Ambos envolvem, em períodos distantes um do outro, personagens que ocuparam funções públicas. São dois enredos dissonantes, musicados por uma nota só, porém marcados por se situarem em contextos políticos importantíssimos para a história do país.

O primeiro é relatado por Rodrigo Lopes, filho de Lucas Lopes, com quem o jurista trabalhou como assessor jurídico nos anos 1950 no Ministério da Fazenda, no BNDE e no Conselho Nacional de Desenvolvimento. Ambos se tornariam peças fundamentais na complexa e virtuosa engrenagem que sustentaria o Plano de Metas, o ambicioso projeto com o qual Juscelino Kubitschek imaginava fazer o país andar 50 anos em cinco. Como se sabe, JK governou com imenso apoio popular, porém sob paus e pedras arremessadas violenta e ininterruptamente pela oposição civil raivosa e por grande parte dos militares. Foi acusado de ser dono de uma das maiores fortunas do mundo. Os conspiradores, porém, não lhe tomaram a alma nem o poder.

O resto a história já informou: Juscelino encerrou o mandato, no ano seguinte foi eleito para o Senado e, em 1964, viria o golpe militar. Em 1965, os militares cassaram-lhe os direitos políticos. Dois anos depois, Juscelino tentaria articular a Frente Ampla de oposição ao regime. Era uma trinca improvável: ele, o ex-presidente João Goulart e o ex-governador da Guanabara Carlos Lacerda, seu antigo adversário político. Fracasada a tentativa, passou a percorrer cidades dos Estados Unidos e da Europa, num exílio voluntário. Se já era um inimigo do regime, passou a inspirar ainda mais desconfiança e rancor nos militares.

Na volta do exílio, JK se viu fulminado por processos. Ampliaram-se as acusações que vinham desde os tempos em que era governador. As denúncias se multiplicaram por conta da construção de Brasília: havia indícios de superfaturamento das obras da nova capital e de favorecimento de empreiteiros ligados ao grupo político de Juscelino. Nada provado até então, suas pretensões de retorno à vida política, na ditadura, fizeram os militares usarem os fantasmas das

Quem fez a melhor defesa contra o emaranhado jurídico criado pela UDN foi o jurista, cujo parecer desmontou os adversários e assegurou liberdade a JK

denúncias de corrupção para dissuadi-lo e desmoralizá-lo politicamente. Recorreram não só aos costumeiros e repetitivos interrogatórios como aos processos na Justiça. Ameaçavam levar as investigações adiante se ele tentasse voltar à cena.

JK, lembra Rodrigo Lopes, usou o jeito simpático e carismático para convocar nomes respeitáveis como Sobral Pinto, Cândido de Oliveira, Nunes Leal. A lista de advogados era extensa. A qualidade, insuspeita. Mas a defesa não ia adiante. Parecia uma causa perdida, insolúvel. Vendo aquele imbróglio sem fim, o professor Antônio José Chediak, que fora secretário particular de Juscelino na Presidência da República – é dele a redação da Ata de inauguração de Brasília –, resolveu agir. Levantou todas as declarações de renda do ex-presidente, somou a todas as escrituras de imóveis que Juscelino havia comprado e vendido e uniu a papelada toda com os documentos referentes à herança herdada de Dona Sarah Kubitschek. Pacote fechado, ele avisou ao chefe: “Vamos lá no Bulhões (Pedreira) ver o que ele diz.” O próprio Rodrigo ligou para o jurista e agendaram a conversa

para o dia seguinte, às 9 horas, no apartamento do Leme.

Reunião agendada, promessa cumprida. Mostraram os papéis a Bulhões Pedreira, que ficou de “ver o que dá para fazer”. Viu e fez. Montou não uma defesa jurídica, mas uma radiografia completa da vida financeira do ex-presidente. O trabalho informaria aos militares o quanto JK ganhara e perdera até ali. Produziu um verdadeiro balanço patrimonial. Ou, nas palavras de Lopes, um “cash flow” da vida de JK. As conclusões pareciam irrefutáveis: Juscelino ganhara até ser eleito governador de Minas Gerais, em 1950. Dali em diante, seu patrimônio foi sendo reduzido ano a ano. “Eram números avalizados por documentos”, descreve Lopes sobre o material preparado por Bulhões Pedreira. Exibiam inclusive os dividendos obtidos no exterior com palestras. “Era um negócio inatacável.”

Não foi preciso fazer mais nada. A documentação foi incluída nos processos e Juscelino conseguiu livrar-se deles. Ou seja, quem fez a melhor defesa de JK contra aquele emaranhado jurídico criado com maestria pela UDN e usado pelos militares foi o Dr. José

Luiz Bulhões Pedreira. O parecer dele desmontou os adversários e assegurou liberdade a Juscelino.

O outro episódio a sublinhar a solidariedade de Bulhões Pedreira avança no tempo e chega a janeiro de 1999. Naquele mês, o Banco Central elevaria o teto da cotação do dólar de R\$ 1,22 para R\$ 1,32. Era a solução destinada a evitar estragos piores à economia brasileira, atormentada pela crise financeira da Rússia, que se espalhou pelo mundo a partir do fim do ano anterior. Dois bancos – o Marka e o FonteCindam – tinham contratos em dólar bem superiores aos seus patrimônios líquidos. Com o revés, ambos não tiveram como honrar os compromissos e pediram ajuda ao BC. Sob o argumento de evitar uma quebra no mercado, o BC vendeu dólar mais barato às duas instituições. Dois meses depois, testemunhas vazariam o caso, alegando que o dono do Marka, Salvatore Cacciola, comprava informações privilegiadas do próprio Banco Central.

O episódio e a crise custaram a saída do economista Francisco Lopes da presidência do BC. O Ministério Público o acusou de montar

um esquema de venda de informação privilegiada. Uma CPI foi instalada no Congresso. E com Lopes seriam acusados outros diretores do banco, dentre os quais Demosthenes Madureira de Pinho Neto, então diretor de Assuntos Internacionais do BC, que assumiu interinamente a presidência do banco, a pedido do presidente Fernando Henrique Cardoso, depois da saída de Lopes. Demosthenes responderia a processo criminal, tendo como advogado Evandro Lins e Silva.

Condenado em primeira instância, Demosthenes ouviu do advogado a recomendação para que buscasse um parecer de um tributarista, capaz de reforçar a tese de que a ação do BC era justificável para eliminar o risco de quebra do sistema financeiro nacional. O profissional precisaria conhecer em profundidade a legislação financeira e cambial para sensibilizar o TCU (Tribunal de Contas da União). O parecer beneficiaria outros dirigentes do BC denunciados pelo Ministério Público.

Vendo-se num impasse, Demosthenes ouviria do pai, Demosthenes Madureira de Pinho, a lembrança do nome de José Luiz Bulhões Pedreira. “Não há nenhum melhor

Vendo-se num impasse, Demosthenes ouviria do pai a lembrança do nome de José Luiz Bulhões Pedreira. “Não há nenhum melhor do que ele”, disse-lhe o pai

do que ele”, disse-lhe o pai. Não havia amizade entre ambos, mas tinham longa vida as relações profissionais de Bulhões Pedreira com a família Madureira de Pinho. Primeiro o avô, de quem era amigo, depois o filho, a quem ajudara nos tempos em que Demosthenes Madureira de Pinho dirigira o IRB (Instituto de Resseguros do Brasil). Agora seria a vez do neto.

A procura tinha um interesse individual, mas o benefício do parecer era coletivo. Ganhariam, com o parecer de José Luiz, todos os diretores envolvidos no caso. O jurista topou fazer o parecer, que não seria levado em conta pela juíza de primeira instância.

Em 29 de julho de 2003, Demosthenes Neto, em carta a Bulhões Pedreira, agradece a ajuda e revela que da ação participavam antigos dirigentes do BC, Cláudio Mauch e Teresa Grossi, funcionários públicos aposentados, e Sérgio Darcy, que ainda estava na ativa.

“Eu conversei com eles para explorar a possibilidade de juntos arcarmos com os honorários e, como esperava, a situação de quase todos é pior do que a minha”, escreve Demosthenes Neto. “Não estaria sendo sincero

se não admitisse para o senhor que qualquer redução no valor que por ventura possa ser contemplado seria para mim bastante importante”, completa.

A resposta veio em carta. “Na minha já longa carreira de advogado, participei nos últimos 30 anos de entendimentos com o Banco Central representando instituições financeiras em crises de liquidez”, escreve Bulhões Pedreira, “e aprendi a admirar a competência e o espírito público com que seus diretores e corpo técnico desempenham suas funções importantes e difíceis atribuições de preservar o funcionamento regular do Sistema Financeiro Nacional.” A carta prossegue: “E todos aqueles que, como eu e meu colega de escritório Dr. Luiz Carlos Piva, já ocuparam cargos públicos, são especialmente sensíveis diante da injustiça que é a tentativa de responsabilizar pessoalmente servidores públicos que, com a competência e conduta irreprocháveis, não optam pelo caminho fácil da omissão, mas assumem os riscos de praticar atos que consideram necessários e do interesse público, mas cuja conveniência ou oportunidade podem ser questionadas por

Era a grandeza da profissão em estado puro. E a revelação de uma solidariedade em patamar elevado, o que já seria uma boa síntese de Bulhões Pedreira. Mas ainda haveria muito mais

aqueles que não conhecem todos os fatos ou não têm condições para apreciá-los.”

Dito isto, Bulhões Pedreira informa a Demosthenes Neto que ele e os sócios Luiz Carlos Piva e Luiz Alberto Rosman, com “o dever legal e ético de procurar evitar ou reparar injustiças”, diante do pedido do interlocutor, fariam o parecer sob a cobrança de honorários *pro bono* – ou seja, “sem cobrança de

honorários, mas apenas das horas trabalhadas por advogados juniores que executarem as pesquisas (...), cujo valor, temos certeza, será irrelevante”.

Era a grandeza da profissão em estado puro. E a revelação de uma solidariedade em patamar elevado. Ambas as definições já seriam uma boa síntese da figura de José Luiz Bulhões Pedreira. Mas ainda haveria muito mais.



DERIVAÇÕES SOBRE UM HOMEM-SISTEMA

É preciso reinventar o sistema, dizia Francesco Carnelutti, o notável jurista italiano que formulou algumas das doutrinas mais importantes do sistema processual, do direito penal e da teoria geral do Direito. Como bom jurista, dos melhores entre nós, José Luiz Bulhões Pedreira lia e admirava Carnelutti. E alguns, como o advogado Paulo Aragão, chegam a compará-lo ao italiano, pela semelhança de raciocínio e de formulações.

Num arremedo empobrecido de síntese de uma das principais teorizações de Carnelutti, há o seguinte fundamento: estabeleça as bases de um sistema e o reinvente de modo que você possa aplicar o próprio sistema à luz destas bases. No caso do Brasil, Bulhões Pedreira alertava, era o mesmo que dizer: defina e interprete o sistema, caso contrário continuará tentando solucionar tudo à vista do casuísmo tipicamente brasileiro. Em português mais claro: sem um sistema bem estabelecido, vamos *raquetando* os problemas, sem entender aquilo que é fundamental.

José Luiz era um jurista que pensava nos sistemas. Na verdade, ele era, em si, um sistema. O raciocínio esquemático, a mente diagra-

mática e a sistematização de pensamento, de ideias e de práticas integram mais um grupo de suas singularidades. “Ele fazia conexões intelectuais intrincadíssimas com uma humildade científica incrível”, ressalta Paulo Aragão. “Seu trabalho tinha uma riqueza de jurisprudência inacreditável, e sem a preocupação de transformar aquilo num produto profissional, o que é mais fantástico.” Eliezer Batista completa a tese da elegância da humildade intelectual: “José Luiz era absolutamente honesto. Quando não sabia, admitia.”

Para Raphael de Almeida Magalhães, “uma de suas virtudes era a capacidade de reflexão sistêmica e ao mesmo tempo profundamente analítica, combinação não muito fácil de encontrar”. Dessa característica saía, por exemplo, a possibilidade de identificar a questão, desmontar o sistema e manter o conjunto presente. Em síntese, Bulhões Pedreira examinava os pedaços, sem perder de vista o global. O resultado era a capacidade de formular ações estratégicas, coordenadas entre si. “Este é um dos atributos mais difíceis de se encontrar em alguém”, sublinha Raphael. Não à toa, mostrou-se um notável

criador de normas e sistemas, que se tornariam vitais para o desenho do Estado moderno. Foi com essas características, lembra Eliezer Batista, que Bulhões Pedreira criou tanta coisa para aplicação direta. Era um formulador e um prático, coisas que são difíceis de andarem juntas.

Desse caldo complexo surge a definição precisa de Luiz Fernando da Silva Pinto: Bulhões Pedreira era um “homem-sistema”. Este ser, descreve ele, tem o sistema, a história, o problema e a solução na cabeça. Tem o fluxo do sistema e sua dinâmica na mente. Faltam-lhe tão-somente elementos adicionais que agreguem valor a esse sistema, que ajudem a compô-lo, a completá-lo. “Um homem-sistema sempre tem um plano de ataque. Você se encontra com ele apenas para alimentar o seu sistema”, afirma Luiz Fernando.

Bulhões Pedreira não estava só nessa estirpe. Com ele aparecia Mario Henrique Simonsen – e isso talvez explique por que ambos eram sempre cotados nas apostas sobre quem era o homem mais inteligente de seu tempo; no fundo, a “disputa” era do *homem-sistema* mais inteligente. Recorde-se aqui o capítulo em que os dois são descritos como os personagens-símbolo de um universo de técnicos brilhantes – pertencentes ao grupo-síntese que, liderado por Roberto Campos, pensaria estrategicamente na reinvenção do Estado brasileiro a partir da primeira metade da década de 1960.

Por ser estratégico – amadurecidamente estratégico – aquele grupo não tinha um de-

senho ideológico, ressalta Luiz Fernando. De-sejavam reinventar o sistema, reformular as modernas instituições capitalistas brasileiras e pavimentar o asfalto para o desenvolvimento do país. Só buscavam enxergar as condições para que isso ocorresse de fato. Nesse terreno havia pouco espaço para ideologias. Apanhariam, por esse motivo, tanto da esquerda quanto da direita (mais dos primeiros do que dos últimos, convém reconhecer).

Se os dois *homens-sistema* não procuraram refinar a linguagem – posto que, conscientemente ou não, buscavam escapar dos embates ideológicos –, tiveram a preocupação de transmitir as formulações sistêmicas que concebiam. No caso de Bulhões Pedreira, isso foi feito por meio da difusão do conhecimento para as novas gerações. A começar pelo livro sobre imposto de renda, cujo primeiro volume saiu publicado em 1969. Nele avisava: “A compreensão e interpretação das leis do Imposto de Renda exige (...) associação de conhecimentos jurídicos, contábeis e econômicos, ainda que em grau elementar.”

Quatro anos depois, em nova edição, reafirmaria tais conceitos: “O conhecimento do sistema de lei permite evitar os erros em que pode incorrer quem se limita a interpretá-la literalmente, porque a expressão verbal dos conceitos usados no enunciado na norma nem sempre são corretos ou precisos; e, mesmo quando o são, o sentido e a amplitude da norma podem sofrer modificações apreciáveis quando ela deixa de ser analisada atomisticamente para ser considerada como parte de um

conjunto organizado. Daí a importância do método sistemático na interpretação jurídica.”

Foi pensando na formulação estratégica por meio da definição correta dos sistemas existentes, na identificação conceitual do direito e na transmissão do conhecimento para as gerações seguintes que Bulhões Pedreira criou, em 1982, o Instituto de Estudos de Direito da Economia (Iede), que realizou com grande sucesso cursos para advogados de empresas. As aulas introdutórias foram dadas por ele. Sem a oratória típica dos grandes professores, nem o virtuosismo dos maiores tribunos do Direito – como seu pai –, Bulhões Pedreira dava seu jeito. Compensava as deficiências em sala de aula com um conteúdo raro, precioso: desenvolvia conceitos jurídico-econômicos que vinha estudando havia muito tempo. Junto com ele, davam aulas nomes como o professor Alfredo Lamy Filho, Jorge Hilário Gouvêa Vieira, Carlos Augusto da Silveira Lobo e Acyr Frederico Horta Barbosa Pinto da Luz (na parte de contabilidade).

Bulhões Pedreira vinha de uma experiência, muito tempo antes, com um curso especial sobre Imposto de Renda para jovens advogados. “O curso foi algo muito importante para advogados jovens que trabalhavam em outros escritórios”, conta Alberto Venancio Filho. Ali, eles obtinham informações e *inputs* diferentes e tinham contato com o método de trabalho de Bulhões Pedreira. E o método, diga-se, era exemplar. “Ele tinha uma preocupação muito grande com a educação, com a formação do advogado”, afirma Luiz Leonardo Cantidiano,

ex-presidente da CVM (Comissão de Valores Mobiliários), que foi aluno do curso no fim dos anos 1970.

Como lembra Paulo Aragão, o jurista tinha uma arma poderosa: sabia ensinar a pensar. “Ele não estava apenas ensinando determinados conceitos ou categorias, mas ensinando a pensar. É o processamento da metodologia do pensar. Isso o ajuda a ver a floresta, e que as coisas não estão lá por acaso. A ver, enfim, que Direito é um sistema.”

No curso sobre Imposto de Renda, Bulhões Pedreira ensinou não só os conceitos e as normas do IR como o método que usou para aprendê-lo. Era algo extremamente organizado, cartesiano. A saber: Bulhões Pedreira revelava aos alunos que, primeiro, separava toda a jurisprudência. A partir do conhecimento básico, fazia o que chamava de codificador, a organização do tema por capítulos e subitens distribuídos em *Parte Geral*, *Pessoa Física*, *Pessoa Jurídica*, *Imposto de Renda na Fonte* e assim por diante – tudo segmentado logicamente em capítulos, seções, subseções. Depois classificava a legislação – os dispositivos de lei, a jurisprudência, os pareceres normativos, as interpretações do Fisco.

Fazia isso intelectual e manualmente: como não havia computador, recortava a norma e colava numa folha de papel que ia crescendo a novo acréscimo. “Era como um fichário bem organizado numa mente poderosa como a dele”, define Rosman. A cada semana do curso, o professor distribuía um pedaço do codificador, dava aos alunos dois exemplares do

livro sobre o Imposto de Renda que escrevera em 1969 e dizia o seguinte: “Um é para vocês estudarem; o outro, para recortarem e fazerem a ficha.” Cada semana, um tema. Cada aluno, uma ficha própria. Cada aula, uma discussão sobre a tarefa.

Em 1982, viria o lede. Os cursos teriam estrutura semelhante à experiência do treinamento sobre o IR. E, a julgar pelas apostilas preparadas para o Instituto, hoje peças de raridade, compreende-se a complexidade do raciocínio e a mente diagramática de um *homem-sistema*. Eram calhamaços, para além de 600 páginas, destinados a “habilitar o aluno a compreender a significação econômica das instituições jurídicas e as informações contábeis”, segundo introdução ao método de estudo dos cursos Economia e Finanças e Contabilidade. Não era pouca coisa – em quantidade e profundidade. Bulhões Pedreira lembra, na mesma introdução, que “não basta que o aluno aprenda uma quantidade de conceitos sobre economia, finanças e contabilidade: é indispensável que consiga equipar sua mente com uma estrutura de conceitos (...) que lhe sirva de quadro referencial para aprofundar – quando necessário –

o estudo dos aspectos econômicos, financeiros e contábeis dos casos concretos que encontra na vida profissional”.

Nas apostilas, o jurista destrincha conceitos, descreve sistemas, expõe fluxos econômicos, identifica características da ação econômica e social, conceitua consumo, capital, renda, valor, utilidade e patrimônio, distingue sistemas econômicos dos sociais, aponta os sistemas normativos de poder, apresenta sistemas jurídicos genéricos e particulares, ilumina conceitos ligados à empresa, como sua forma jurídica, fluxos financeiros, modelos de financiamento. Para além do campo do Direito, chega a se aventurar nos conceitos de desenvolvimento econômico, aos critérios de classificação das economias, à distância que separam economias desenvolvidas daquelas subdesenvolvidas. Aborda, com igual desenvoltura, sistemas societários e ecológicos – e as interações entre um e outro. Trata da organização do Universo, dos sistemas físicos e mecânicos e dos sistemas de ação, “que são próprios dos animais, com capacidade de agir ou de movimentar-se no seu ambiente”, segundo a definição.

*Nas apostilas, o jurista destrincha conceitos,
descreve sistemas, expõe fluxos econômicos e
apresenta sistemas jurídicos genéricos e particulares*

No seu pensamento, não havia uma peça única de encaixe. Seu universo era um mosaico, multifacetado e multidisciplinar

Algumas singularidades trafegam por todas essas partes. Por exemplo, as apostilas raramente exibem definições, teorias ou concepções diferentes sobre cada item. Valem-se constantemente de gráficos e tabelas com fluxos e diagramas, tanto para falar de questões econômicas quanto da “malha de sistemas sociais articulados”.

Na entrevista ao jornal *Politika* – aquela intitulada “O homem mais inteligente do Brasil”, de 1972 –, Bulhões Pedreira foi questionado se seria o Francisco Campos da economia. Respondeu: “O Brasil não pode continuar, como fazia o Francisco Campos, a construir uma es-

trutura jurídica no prazo de poucas horas. A tarefa é definir e implantar uma nova estrutura institucional, eficiente, democrática e verdadeiramente brasileira. E isso é obra de engenharia social.” Quis dizer que tarefa desse tamanho exige tempo para amadurecer ideias, definir soluções, implantá-las ordenadamente e testá-las em funcionamento.

No pensamento de José Luiz Bulhões Pedreira, não havia uma peça única de encaixe. Seu universo era um mosaico, multifacetado e multidisciplinar. Ele partia do todo para enxergar a partícula. Seu nome deveria ser sistema.



Bulhões Pedreira
nos anos 1950



O FUNCIONÁRIO PÚBLICO MAIS BARATO

E stá lá, numa das primeiras folhas do tijolo autobiográfico escrito por Roberto Campos – *A Lanterna na Popa* (Editora Topbooks): “Para o querido José Luiz”, começa a dedicatória, “o funcionário público mais barato do país, perito em transformar ‘birutices’ dos economistas em textos legais viáveis, com agradecimento pela colaboração paciente e lúcida ao longo dos anos, o mais afetuoso dos abraços.” O exemplar, desnecessário anotar, é de José Luiz Bulhões Pedreira. A dedicatória, claro, é do autor do livro, e data de 14 de setembro de 1994, dia do lançamento da obra no Rio de Janeiro.

Com estilo inconfundível, calculadamente baralhado entre a seriedade e o humor, entre a reverência e a informalidade, a dedicatória de Roberto Campos exhibe não só a demonstração do afeto e da admiração que os unia, mas sobretudo o reconhecimento pela longa, talentosa e financeiramente desinteressada colaboração de Bulhões Pedreira ao Estado brasileiro. (A peraltice de Campos, exposta contra si mesmo, viria num “PS”: “Espero que Tharcema possa usar este tijolo como soporífero em receitas de insônia.”) Poucas definições se tornariam

tão precisas sobre quem o professor Candido Mendes classificou como o advogado da empresa pública brasileira. A denominação de Roberto Campos para José Luiz – “o funcionário público mais barato do país” – é unanimemente confirmada pelos depoimentos e pelos fatos.

Convém lembrar que José Luiz iniciou sua saga junto ao Estado brasileiro no papel de funcionário público de fato e de direito: antes de fundar seu escritório de advocacia, em 1963, exerceu diversos cargos e funções na administração pública federal. Foi no primeiro deles, diga-se, que conheceu o amigo Roberto Campos. Bulhões Pedreira nasceu para o Brasil no mesmo compasso do surgimento do BNDE (ainda sem o S), o principal banco de financiamento do empresariado brasileiro – justamente o empresariado para o qual o jurista dedicaria enorme esforço nas décadas seguintes.

Um parêntese relevante: Bulhões Pedreira pensava como o famoso economista Joseph Alois Schumpeter, o primeiro teórico a mostrar que são os empresários – o proprietário individual do século XIX e as grandes empresas do século XX – o grande diferencial e a alavanca

do desenvolvimento econômico. São eles os agentes do processo de inovação tecnológica, absorção do conhecimento e crescimento do capital. É a empresa, raciocinava Bulhões Pedreira, que gera riqueza e garante o emprego – que é indutora, enfim, do desenvolvimento econômico e social.

Lição lembrada, por exemplo, por Roberto Teixeira da Costa: “Ele sempre tinha como objetivo a preservação da empresa.” Foi com essa visão, baseada na associação entre mundo privado moderno e aparato institucional eficaz e estimulador dos negócios, que Bulhões Pedreira ingressou, saiu e colaborou com o serviço público brasileiro. Via com preocupação tanto os déficits das estatais quanto os entraves do Estado aos investimentos privados. Era essa visão que sustentava a confiança dele na ação pública em benefício de um ambiente empresarial competitivo.

A criação do BNDE, em 1952, por Getúlio Vargas, representaria um marco na jornada para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Bulhões Pedreira desembarcaria no banco naquele mesmo ano. De 1952 a 1954 integraria a equipe de advogados da instituição.

Foi quando se tornou chefe do Departamento Jurídico. Também ocupou o cargo de assessor do Conselho Nacional de Desenvolvimento, órgão subordinado à Presidência da República – já no mandato de Juscelino Kubitschek – e secretariado pelo BNDE. Foi daquele foro que saíram os alicerces de sustentação do Plano de Metas de JK.

Roberto Campos e Bulhões Pedreira se conheceriam no banco. Consta que, numa reunião de diretoria, Campos teria dito: “Falam tanto que esse rapaz é uma inteligência. Toda vez que vou ao corredor, ele está fumando charuto.” No que Cleantho de Paiva Leite, diretor do banco entre 1953 e 1962, respondeu-lhe: “Mas, Roberto, ele vai dizer a mesma coisa de você.” E disse. (O episódio é relatado pelo próprio Cleantho, em depoimento ao projeto *Memória BNDES*, de 1982.) Foi a senha para que ambos se conhecessem e ficassem amigos até a morte de Roberto Campos, em outubro de 2001.

Em *A Lanterna na Popa*, Campos não chega a oferecer alguma *boutade* sobre a aproximação com Bulhões Pedreira. Lembra, no entanto, que na criação do BNDE foram re-

A denominação de Roberto Campos para José Luiz
– “o funcionário público mais barato do país” – é unanimemente
confirmada pelos depoimentos e pelos fatos

crutadas, para cargos de direção, “pessoas de excepcional capacidade de trabalho”. Escreve: “Entre as mais relevantes notavam-se o engenheiro Eros Orosco, encarregado do Departamento Técnico, e José Luiz Bulhões Pedreira, encarregado de assuntos jurídicos, que mais tarde se revelariam figuras exponenciais. (...) Bulhões Pedreira viria a ser o grande autor de alguns dos textos legislativos fundamentais não só no BNDE, no início do governo Kubitschek, como depois da revolução de 1964, quando o governo Castelo Branco iniciou a temporada de reformas estruturais.”

Mais do que amigos, Roberto Campos e José Luiz Bulhões Pedreira se tornariam colaboradores por toda a vida – o que explica a dedicatória. Óbvio e simples assim.

Os cargos públicos se sucederiam para Bulhões Pedreira nos anos seguintes. Enumerados, revelam certos momentos de atuação simultânea em dois ou mais cargos: consultor jurídico da Central Elétrica de Furnas (1957-1958), consultor jurídico do Ministério da Viação e Obras Públicas (1956-1958), assessor jurídico dos ministros Lucas Lopes (1958-1959), Walther Moreira Salles, Miguel Calmon e San Tiago Dantas (1961-1963), consultor jurídico da Comissão de Reorganização do Ministério da Fazenda (1962-1964) e consultor jurídico da Companhia Siderúrgica Nacional (1962-1964). No Ministério da Viação, foi diretor da Rede Ferroviária Federal, delegado brasileiro à Conferência da ONU sobre Direito Marítimo, integrante da Comissão Nacional do Plano Portuário do Departamento Nacional de Portos, Rios

e Canais. De tão extensa, a fileira de titularidades poderia beirar o limite do enfadonho. Mas o balanço é impressionante.

Depois de 1963-1964, os serviços prestados continuariam exibindo um tamanho avantajado, mas a partir daí somente como colaborador. Bulhões Pedreira desenvolveria a passos largos seu escritório de advocacia no Rio, de onde seria continuamente chamado a contribuir junto com os governos – militares e civis, ditatoriais e democráticos. Assim o amigo Raphael de Almeida Magalhães descreve essa trajetória: “A singularidade de José Luiz é uma combinação de profissional liberal com servidor público. Um ser exótico que combinava uma verve extremamente liberal com um grande espírito público. Em outras palavras, um *public server* com um corte liberal marcante, profundo, cuja experiência profissional começa com uma atividade pública e decola para uma atividade privada. Mas, mesmo na atividade privada, continuou sendo um servidor público.” Sérgio Bermudes completa: “José Luiz tinha uma vocação natural para o serviço público. Ela era maior do que o próprio desejo dele. Muitas vezes ele dizia que não queria, mas acabava indo ajudar.”

Ao deixar as funções no governo, que não voltaria a exercer, Bulhões Pedreira iniciou o desenvolvimento do escritório, tendo como sócio Antônio Fernando de Bulhões Carvalho. No começo da década de 1970, Bulhões Pedreira conheceu Acyr Frederico Horta Barbosa Pinto da Luz, um engenheiro eletrônico com sólida formação em Economia, companheiro

Das fontes ouvidas para este livro, há quem explique a opção dele de afastar-se da burocracia do Estado em virtude do cansaço com a rotina do serviço público

de Mario Henrique Simonsen na Confederação Nacional da Indústria (CNI) e diretor de uma das empresas do grupo Moreira Salles. Pinto da Luz resolveu desligar-se do grupo Moreira Salles, e, pela amizade já existente entre ambos, visitou Bulhões Pedreira para dar-lhe conhecimento da decisão. Admirador da sua inteligência e cultura, Bulhões Pedreira convidou-o para ser consultor econômico no escritório – vindo, alguns anos depois, a formar-se em Direito na Faculdade Candido Mendes, tornando-se advogado.

“Acyr tinha uma cultura geral e um raciocínio lógico fantásticos; era um estudioso incansável de direito tributário, societário, administrativo e penal, principalmente, e também extremamente discreto, como meu pai. Certamente por essas suas características tornou-se, no período de 1975 a 1999, seu principal colaborador, quer na montagem do arcabouço jurídico-econômico de soluções empresariais de clientes do escritório, quer no debate interno de apostilas, pareceres e projetos legislativos em elaboração, como a Lei das Sociedades Anônimas e a da CVM”, afirma Carlos Eduardo Bulhões Pedreira.

“Era, por assim dizer, alma gêmea de meu pai, que não o deixava de convocar para examinar os temas mais espinhosos. Tive o privilégio de conviver com duas pessoas excepcionais: Acyr Pinto da Luz, fraterno amigo e companheiro, falecido em 2005, e meu pai”, completa Carlos Eduardo.

O escritório começa com duas salas, na Rua Sete de Setembro, que fora de seu pai, Mário Bulhões Pedreira. De lá para a Rua Araújo Porto Alegre e, de endereço em endereço, chegou à Rua da Assembleia, no edifício da Universidade Candido Mendes. De onde quer que fosse, restaram uma certeza e uma incógnita. A certeza: o escritório tornou-se o mais importante na área do direito societário, tributário e administrativo do país. A incógnita: por que o jurista não mais ocuparia cargos públicos, embora fosse continuamente solicitado a retornar à administração federal?

Das fontes ouvidas para este livro, há quem explique a opção dele de afastar-se da burocracia do Estado em virtude do cansaço com a rotina do serviço público – este sempre vagaroso e imerso na areia movediça das pressões políticas e dos conchavos. Outros são

mais detalhistas. Enxergam uma razão ainda mais específica: a frustração com a renúncia do presidente Jânio Quadros, em cujo governo Bulhões Pedreira integrou a Assessoria Técnica, o grupo forjado para montar um desenho estratégico do país, do qual faziam parte Candi-do Mendes, João Paulo de Almeida Magalhães, Genival de Almeida Santos, Miguel Osório e Alberto Venancio Filho. Um terceiro time, mais vago, vê na distância voluntária uma avaliação do próprio jurista de que, assim, poderia contribuir melhor para o governo, para o Estado, para as causas públicas nas quais acreditava e era chamado a colaborar.

Esteja certa a primeira, a segunda ou a terceira explicação, o fato é que assim Bulhões Pedreira fez. Do escritório, sempre que convidado, jamais se negou a colaborar com um governo. Projetos de lei, comissões, pareceres ou aconselhamentos, não cobrava pelos serviços prestados à causa pública – e se o fizesse, seria por um valor simbólico, bem distante daqueles cobrados para clientes particulares.

Não cobrava e, muitas vezes, nem pedia crédito, como ocorreu entre os governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso,

quando Demosthenes Madureira de Pinho pediu-lhe para ajudar a montar uma proposta de reformulação jurídica do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB). “O Instituto era uma estatal de segundo nível. Tinha estrutura jurídica incerta e lhe faltava tudo, inclusive advogado de qualidade. Cheguei encrencado com essas coisas”, lembra Demosthenes. “Como sair dessa?”, perguntou-se. Na hora do sufoco, sabe-se o caminho mais sensato: procura-se Bulhões Pedreira. Foi o que fez, embora achando que daria em nada.

“Está com medo de vir aqui? Não vou cobrar honorários elevados seu ou do IRB”, brincou Bulhões Pedreira do outro lado da linha. “É minha cota de serviço público. Você não fez a maluquice de aceitar a presidência do IRB? Também posso fazer uma maluquice de, nas minhas horas vagas, te ajudar.” Bulhões Pedreira ajudou, nada recebeu e pediu para Demosthenes não divulgar a colaboração. Motivo: quando chegasse a Brasília essa informação, os advogados do Ministério da Fazenda torceriam o nariz e vetariam o projeto de mudança da estrutura jurídica da instituição – o motivo da procura de Demosthenes.

Não cobrava pelos serviços prestados à causa pública – e se o fizesse, seria por um valor simbólico, bem distante daqueles cobrados para clientes particulares

Entre o interesse público e o privado, lembra Alberto Venancio Filho, ele sempre optaria pelo primeiro. Mas como o funcionário público mais barato do país conciliava tanto volume de trabalho de um e de outro, isso ainda é um mistério para muitos. Depois do que leram e ouviram, os signatários deste livro continuam achando que Bulhões Pedreira era um homem que não dormia. Só insones contumazes ou gênios incomparáveis produziriam tanto. Ou as duas coisas, que, como tudo indica, é o caso do personagem em questão.

“As contribuições à vida pública ele fazia no escritório, quando tinha tempo, e em casa nos fins de semana e à noite”, explica Luiz Alberto Rosman. Ele lembra que chegou ao escritório em 1985 – logo depois de Bulhões Pedreira ser indicado pelo então ministro da Fazenda, Francisco Dornelles, para integrar uma comissão destinada a reformar a legislação financeira do país. Presidida por José

Luiz, a comissão era composta por Alfredo Lamy Filho, Fábio Konder Comparato, Jorge Hilário Gouvêa Vieira e Cesar Vieira de Rezende – este último representante do Ministério da Fazenda. O objetivo: disciplinar a responsabilidade dos administradores de instituições financeiras e estabelecer mecanismos para prevenir e solucionar situações de liquidez e insolvência. Criada pelo Decreto nº 91.159, de 18 de março de 1985, a comissão fez anteprojeto de lei que dispunha sobre as instituições financeiras, definia crimes financeiros e dava outras providências.

Era uma missão pública, portanto. “Dr. Bulhões praticamente parou de trabalhar para os clientes”, sublinha Rosman. “Foi um investimento pessoal extremamente generoso em uma tarefa árdua”, completa.

Como se fosse um oxímoro personificado, quanto mais fora do governo, mais dentro dele José Luiz estava.



A AURORA DESENVOLVIMENTISTA

José Luiz Bulhões Pedreira não chegara a completar 30 anos e viu-se frente a frente com a primeira missão pública do seu sacerdócio jurídico: o ingresso, como advogado, no BNDE, no mesmo ano da criação do banco. Para o Brasil, naquele ano de 1952, lançava-se a pedra fundamental de um marco do desenvolvimento econômico e social. Para Bulhões Pedreira, significaria mais. Seria o primeiro passo de uma longa travessia percorrida, dali em diante, em prol do Estado moderno brasileiro. Uma jornada individual dotada de fins públicos.

Naquele início de década, embora o país exibisse um revigoramento das suas estruturas, ainda havia muitos problemas a resolver, muitos nós a desatar. No fundo, se reconhecia a necessidade de uma reinvenção do Brasil. Havia consenso sobre a carência de infraestrutura rodoviária, energética e de portos. Neste terreno, faltava quase tudo ao país. O problema a solucionar era encontrar condições factíveis de financiamento para renovar uma infraestrutura combatida, atrasada ou, em muitos casos, inexistente.

O Brasil saíra da Segunda Guerra Mundial com um considerável acúmulo de reservas

e gastaria parte dele atualizando seu parque industrial. No fim dos anos 1940, era quase autossuficiente em bens perecíveis e semi-duráveis – alimentos, bebidas, fumos, têxteis, vestuário, couro e peles, gráfica, madeira e móveis. Era a hora de um salto qualitativo no processo de evolução do desenvolvimento industrial. Mesmo os maiores industriais brasileiros careciam de recursos suficientes para a empreitada. O BNDE ajudaria a cumprir essa função. E a sua instituição vinha abastecer com um componente escasso e insubstituível à estimulação do desenvolvimento: o capital.

Um editorial do jornal *O Globo*, de 25 de junho daquele ano, aplaudia o ato legislativo de Getúlio Vargas que criava o BNDE, sublinhando o papel do novo banco na expansão dos “pontos de estrangulamento”, ou seja, da energia, dos portos e dos transportes marítimo e ferroviário: “A energia elétrica não pode aumentar senão com investimentos consideráveis em novas barragens e usinas geradoras”, dizia o editorial. “A que existe está esgotada. Qualquer fábrica nova em São Paulo ou Rio tem de arrebatar os quilowatts de que precisa a algum consumidor já existente. O transporte

*Como integrante do corpo de advogados do BNDE
e mais tarde como chefe do Departamento Jurídico,
Bulhões Pedreira exerceria papel essencial*

marítimo ou ferroviário também não pode dar mais do que hoje oferece. Novos navios sem obras portuárias consideráveis seriam simples e custosos armazéns flutuantes. (...) E as ferrovias reclamam novos trilhos, novos vagões, novas locomotivas.”

Com as carências cada vez mais evidentes neste campo, quando se falava em desenvolvimento nos anos 1950, os símbolos imediatos a tornar realidades eram a indústria pesada, a infraestrutura econômica, as grandes obras. O BNDE estaria presente a partir dali. Não à toa, o primeiro financiamento aprovado no banco tenha sido para as obras de modernização da Estrada de Ferro Central do Brasil. Entre outros objetivos, as melhorias visavam atender ao crescimento da produção da Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda (RJ). Mas se pensava, sobretudo, em investimentos públicos capazes de estimular o capital privado a fazer novos investimentos, o que conduziria o país a um círculo virtuoso de crescimento.

“O BNDE era, e é, uma instituição pública para atuar em favor do setor privado”, enfatiza Jayme Magrassi de Sá, que participou

dos primeiros passos da criação do banco, tornou-se chefe de gabinete de Roberto Campos quando este dirigiu o BNDE (no período 1958-1959) e ele próprio, mais tarde, virou presidente do banco (entre março de 1967 e outubro de 1970). “Os trabalhos iniciais tiveram de ser muito detalhistas para instituir as condições de financiamento.” Como integrante do corpo de advogados do banco e mais tarde como chefe do Departamento Jurídico, Bulhões Pedreira exerceria papel essencial. “Com seu pendor natural para a crítica e para a formulação, ele era não só uma espécie de filtro das ideias postas à mesa como o grande contribuinte para que o banco tivesse funções juridicamente resguardadas, tendo em vista, principalmente, a sua sensível interação junto ao setor privado”, completa Magrassi.

Não é por outra razão que aqueles homens liberais – Bulhões Pedreira, Lucas Lopes, Roberto Campos, Eugênio Gudin, para citar alguns –, todos direta e indiretamente ligados ao BNDE e ao governo Vargas, estariam, naqueles anos, dedicados a fortalecer a infraestrutura nacional. Uma infraestrutura comandada, diga-se, pelo Estado brasileiro. A premissa era

de que somente assim seria possível criar no país um ambiente propício aos investimentos privados. “Eu chamava meu pai de estatista-privatista”, brinca Rodrigo Lopes. “Ele queria que o Estado entrasse, fizesse o que tinha de ser feito e depois privatizasse. Apostava-se na pavimentação da estrada para que a iniciativa privada prosseguisse sem obstáculos maiores.” Ao Estado se atribuiria o papel de um manipulador de incentivos e não de um controlador de decisões: “Será um investidor pioneiro e supletivo em vez de um Leviatã absorvente”, conforme definição do ex-ministro Lucas Lopes.

A regra, segundo Rodrigo Lopes, valia para todo o grupo. “Nós trabalhávamos absolutamente convencidos da necessidade de um governo eficiente”, dizia Bulhões Pedreira, num depoimento citado em *Sonho e Razão* (Editora Arx), livro escrito por Rodrigo Lopes. “Está provado que a gestão da economia apenas pela iniciativa privada não funciona, há que se ter o Estado dividindo responsabilidades, incentivando. E, naquela época, o desenvolvimento brasileiro era promovido pelo Estado.” Com a ressalva em seguida: “Foi um período muito

significativo para o país, mas sempre pensamos que poderia ter sido melhor.”

De fato, sempre poderia ter sido melhor. Sobretudo quando se tem uma tarefa hercúlea a realizar. Era o caso. Como todo início é cheio de vicissitudes, os problemas não tardariam a aparecer no BNDE. Para compreendê-los, convém voltar um pouco no tempo – mais precisamente para 1950, dois anos antes da criação do banco, quando brasileiros e americanos formaram a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), destinada a analisar projetos que seriam objeto de financiamento. O governo Vargas imaginava que os valores disponíveis para o financiamento de projetos de industrialização chegariam a US\$ 500 milhões, contra US\$ 250 milhões prometidos pelos americanos. Em troca, o Brasil facilitaria a exportação de matérias-primas para os EUA. Em dezembro de 1950, chegou-se a um acordo: os brasileiros criariam um fundo paralelo, no mesmo valor do capital disponível em dólares, que também serviria aos financiamentos que viessem a ser selecionados pela CMBEU.

Vargas encampou o projeto, e os dois governos assinaram, em 1951, um memorando

Está provado que a gestão da economia apenas pela iniciativa privada não funciona, há que se ter o Estado dividindo responsabilidades, incentivando

com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Export-Import Bank (Eximbank), para formalizar o interesse das duas instituições financeiras. O BNDE surgiria para administrar o fundo daí nascido. Sua tarefa: estudar e sugerir medidas destinadas a “criar condições para eliminar os obstáculos ao fluxo de investimentos, públicos e particulares, estrangeiros e nacionais necessário à promoção do desenvolvimento econômico”.

Getúlio Vargas e a equipe do BNDE esperavam obter US\$ 750 milhões do BID e do Eximbank. Esse volume se somaria aos recursos nacionais. De onde? – eles se perguntariam. A solução veio do Departamento Jurídico do banco, em acordo com o Ministério da Fazenda e o gabinete de Vargas: um balaio extraído de fontes tributárias diversas. A saber, um empréstimo compulsório de 15% sobre o Imposto de Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas (com vigência prevista para cinco anos, mas que se estendeu por mais de uma década); 4% dos depósitos da Caixa Econômica Federal; e 3% da receita anual da Previdência, excluída a cota da União.

Aparentemente, a partitura estava escrita. Era preciso chamar os músicos pra formar a orquestra. Do lado de cá, ótimo. Do lado de lá, nem tanto. O volume externo esperado não se cumpriu (chegou menos da metade do que se imaginava), e o plano traçado originalmente começou a fazer água. “Foi necessário refazer toda a formulação, pois faltava o custo em moeda estrangeira”, lembraria mais tarde o próprio José Luiz Bulhões Pedreira, num

depoimento concedido ao projeto *Memória BNDES*, comemorativo dos 30 anos do banco, em 1982. “Houve uma revisão geral dos projetos da Comissão Mista, e aos poucos o banco foi se reestruturando e fortalecendo.” “Esse processo de tonificação”, disse Bulhões Pedreira, “daria um grande salto depois que Roberto Campos foi alçado à superintendência do BNDE.”

A desarrumação iniciava-se pela própria sede. Ocupava algumas acanhadas salas do 14º andar do Ministério da Fazenda, antes utilizadas pela CMBEU, no Centro do Rio. A locomotiva começaria a entrar nos trilhos a partir de agosto de 1953, quando passariam a ser definitivamente ocupados os cargos criados pelo Conselho de Administração. Nos principais postos, seis advogados, dez economistas, 12 engenheiros, 31 assistentes técnicos e 91 auxiliares administrativos – um total de 150 funcionários. A sede do banco se transferiria para um edifício de sete andares na Rua Sete de Setembro, também no Centro do Rio.

O passo seguinte seria a reelaboração dos projetos da Comissão Mista. Como a fonte de recursos externos secara, o país ficara apenas com a parte em cruzeiros. “Não tínhamos dólares, mas fomos nos adaptando aos poucos, cortando os projetos, fazendo o que se podia fazer com cruzeiros e com menos recursos externos”, disse Bulhões Pedreira no depoimento ao BNDES. “O banco ficou com a obrigação de fazer tudo, de ir buscar financiamento onde pudesse ou tratar apenas dos projetos que tivessem recursos em moeda nacional. Houve

O BNDE se preparava, naqueles anos iniciais, para formar talvez o mais completo corpo técnico da administração pública brasileira

então uma fase de vazio”, completaria Lucas Lopes, o presidente do banco entre 1956 e 1958, que atuara como consultor da Comissão Mista, sobretudo na área elétrica. (A frase é citada no livro *Sonho e Razão*, do filho Rodrigo Lopes.) Grandes projetos da Comissão Mista ficariam para depois: os da eletricidade, o da Rede Ferroviária Federal, o reequipamento do DNER, do Departamento de Portos – todos esses seriam suspensos.

Para a reestruturação necessária, Bulhões Pedreira já assumira a chefia do Departamento Jurídico do banco. A reavaliação dos orçamentos dos projetos imaginados anos antes, na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, seria fundamental para que o banco encontrasse sua *raison d’être*. Afinal, os projetos nascidos da CMBEU significavam mais de 80% dos financiamentos concedidos pelo BNDE até 1954. Os orçamentos também ficaram defasados em decorrência da inflação do período. Não é exagero dizer que o banco precisava ser repensado ainda na sua infância.

Bulhões Pedreira & Cia. contribuiriam para recompor as reservas do BNDE, conflagradas pelo revés do financiamento externo. Daí nas-

ceram os projetos, aprovados pelo governo no Congresso, que garantiram a prorrogação dos mecanismos arrecadatórios do banco e lhe agregou novos fundos. A lista é extensa: o Fundo Federal de Eletrificação (Lei nº 2.308, de 1954); o Fundo da Rede Ferroviária Nacional (Decreto nº 37.686, de 1955); o Fundo Nacional de Pavimentação (Lei nº 2.698, de 1955); e o Fundo Especial para Substituição de Ramais Ferroviários Deficitários (também Lei nº 2.698). Em 1954, foram criados também o Imposto Único sobre Energia Elétrica e o Fundo Rodoviário Nacional.

Dos feitos no campo elétrico – tributários e de infraestrutura – ouvir-se-ia falar muito, mais adiante. Por ora, convém sublinhar que, apesar dos entraves e dificuldades, o banco se preparava, naqueles anos iniciais, para formar talvez o mais completo corpo técnico da administração pública brasileira da época. A uma equipe de primeira se somariam alguns acordos de cooperação, destinados a assegurar a obtenção e a análise de dados macroeconômicos. Um desses acordos foi com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Técnicos dos dois lados – Cepal e

BNDE – ajudariam a aprofundar estudos sobre a economia brasileira e delinear um esquema de dados básicos que permitisse traçar programas de ação. Ao economista Celso Furtado coube a direção desse grupo misto. Rumo a um melhor planejamento futuro, também seria celebrado um acordo com o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas, do Rio de Janeiro.

Um nome fundamental deve ser lembrado neste grupo de desbravadores: Ignácio Rangel. Ele se tornou, em 1956, uma espécie de coordenador do Plano de Metas dentro do BNDE. “O banco se transformou numa escola de planejamento”, definiu Rangel em depoimento ao projeto *Memória BNDES*, de 1982. “Com base no planejamento, sempre vem a ideia de que, ao elaborar o projeto, é necessário estabelecer qual mudança institucional deve ser introduzida para que um setor novo substitua outro. De certo modo, fomos aprendendo essas coisas a

nossa própria custa.” Maria da Conceição Tavares, que ingressou no BNDE em 1957 como jovem estudante de Economia e já formada em Matemática, completa: “Era um prazer estar em meio a tanta sabedoria. Era um bando de cobras.”

Bulhões Pedreira reconheceu mais tarde o papel destes burocratas do alto escalão: “A tecnocracia foi formada com os técnicos que já existiam nos vários setores da administração pública”, disse o jurista. Com um mérito: “Foi implantada (...) toda a técnica de projetos e financiamentos na base da análise prévia de projetos de investimento (...) ao subordinar todos os empréstimos a uma análise de viabilidade, a um tipo de acompanhamento pelo credor, o que não era muito comum então.” Essa virtuosa conjugação, de esforços e de técnicos, seria uma grande escola para todos os envolvidos. Inclusive, e principalmente, para José Luiz Bulhões Pedreira.



O BRASIL DE JK & CIA.

Uma soma de condições virtuosas inspiraria o Brasil a partir dos anos 1950. Mas foi na segunda metade daquela década que o país parecia ter engrenado de vez. Os passageiros do otimismo embarcariam ainda mais felizes com a chegada de Juscelino Kubitschek à Presidência da República em 1956. Junto com ele, a promessa de elevar o patamar de desenvolvimento do país. JK teve a sorte de assumir o poder numa democracia de massas regida por uma Constituição liberal, com um sistema partidário de âmbito nacional, um Congresso valorizado, eleições livres e liberdade de imprensa. O novo presidente saberia aproveitar esse clima de liberdades públicas para propor uma agenda otimista de governo e cativar a opinião pública em torno do seu programa.

Talvez o “expresso da euforia” daqueles anos dourados não fosse uma opção, mas a alternativa ao alcance. Caso contrário JK seria engolfado pela oposição raivosa – civil e militar – que volta e meia conspirava na surdina. Foi a partir dessa racionalidade que JK tratou logo de instalar o Conselho Nacional de Desenvolvimento (CND), e implantar uma série de medidas cujo objetivo era montar as bases de um

ambiente festivo e otimista. O CND, que operava por meio dos grupos executivos de trabalho, era integrado por ministros de Estado, chefes do Gabinete Civil e Militar e pelos presidentes do BNDE e do Banco do Brasil. Começaria ali a se delinear o Plano de Metas cujo decreto de instituição, segundo Raphael de Almeida Magalhães, foi escrito por Bulhões Pedreira. Sua vigência corresponderia aos anos de mandato do presidente. Craque de marketing e de conteúdo, pretendia transformar 50 anos em cinco, canalizando investimentos em cinco setores: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação. JK sonhava alto. Queria reunir capital do Estado, da iniciativa privada nacional e do exterior para promover a rápida – e necessária – industrialização brasileira.

No extremo, pode-se dizer que José Luiz Bulhões Pedreira era um JK às avessas. Aquele era sério, centrado, formalista. Este, sorridente, carismático, sedutor. JK era inspirador. Bulhões Pedreira, inspirado. Mas ambos exibiam notáveis semelhanças, que não se resumiam à elegância e porte esbelto. Naquele momento do país, os dois pareciam desdobrar-se em muitos. Se Juscelino ia das costuras políticas

ao passeio pelas artes e artistas com a mesma desenvoltura, José Luiz ampliava sua fama de técnico multidisciplinar e espalhava sua influência jurídica por inúmeros cargos. Foram anos de incrível produção. Entre 1956 e 1959, ele respondia por uma considerável quantidade de tarefas. Todas relevantes. Simultaneamente, tinha às mãos a chefia do Departamento Jurídico do BNDE (1956-1957), a assessoria do Conselho Nacional de Desenvolvimento (1956-1959), a consultoria jurídica da Central Elétrica de Furnas (1957-1958), a consultoria jurídica do Ministério da Viação e Obras Públicas (1956-1958), a diretoria da Rede Ferroviária Federal (1957-1961) e a assessoria do ministro da Fazenda, Lucas Lopes (1958-1959).

E foi com Lucas Lopes que Bulhões Pedreira deu um passo adiante nas contribuições ao Estado brasileiro. Quando Lopes dirigiu o BNDE, ele e Bulhões Pedreira integraram a equipe responsável por dar ao banco uma participação central na elaboração do Plano de Metas, graças aos estudos ali desenvolvidos. Lopes, ressalte-se, foi um dos principais articuladores dos trabalhos – logo em seguida, iria para o Ministério da Fazenda, levando Bulhões

Pedreira como seu assessor. O BNDE assumia ali o papel de primeiro núcleo de análise racional dos problemas econômicos do Brasil.

O Plano de Metas era respeitável no papel, mas lhe faltava o essencial: recursos. Como lembra Maria da Conceição Tavares, uma coisa era começar o Plano de Metas, e outra era seguir adiante. “Na década de 1950, os planos já estavam prontos, mas não se tinha o dinheiro suficiente.” O BNDE cumpriria também esta missão – assegurar a verba necessária para tornar realidade a principal bandeira de JK. “Com a ideia de obter fontes específicas, fiscais ou depois parafiscais, ligadas à poupança forçada dos trabalhadores, arrumou-se *fund-ing* para tocar à frente os diversos projetos”, diz Conceição.

Mais do que isso, o banco era o cérebro e a espinha dorsal do Plano de Metas, segundo depoimento de Bulhões Pedreira, de 1982: “O Programa de Metas nasceu no banco, todo o pessoal técnico participava, era oficialmente um órgão da Presidência, mas apoiava-se no BNDE, porque Lucas Lopes era o presidente, além de secretário-geral do Conselho Nacional de Desenvolvimento. Tudo o que se fazia

*P*ode-se dizer que Bulhões Pedreira era um JK às avessas. Aquele era sério, centrado. Este, sorridente, carismático. JK era inspirador. Bulhões Pedreira, inspirado

Durante aqueles anos JK, o jurista participou de grupos de trabalho que ajudaram a dar forma jurídica a ideias nascidas no governo e, em particular, no BNDE

de importante na administração pública sofria influência do BNDE.”

Para Bulhões Pedreira, até o fim do governo Juscelino, o BNDE era indiscutivelmente “a agência do governo”. Mais: na concepção do jurista, o grande diferencial do banco não seriam os projetos que financiava, mas a influência exercida na formulação de políticas. “Toda a legislação econômica, nos principais setores da economia, tinha origem no BNDE”, disse Bulhões Pedreira. O Plano de Metas diferia dos trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos em um aspecto evidente: o trabalho da comissão era um diagnóstico, um levantamento de necessidades; o Plano de Metas eram as ideias postas de pé.

Durante aqueles anos JK – no BNDE e fora dele –, Bulhões Pedreira participou de diversos grupos de trabalho que ajudaram a dar forma jurídica a ideias nascidas no governo e, em particular, no banco. Evidências? Muitas. A começar pela revisão do imposto único sobre combustíveis, “o trabalho mais notável de engenharia financeira da época”, conforme escreveu Roberto Campos no livro *A Lanterna na Popa*. Foi obra e graça de

um grupo de trabalho presidido pelo próprio Roberto Campos e formado por Luiz Simões Lopes, Edmundo Régis Bittencourt, Emerson Nunes Coelho, Herculano Borges da Fonseca, Francisco de Assis Figueiredo, Jacinto Xavier Martins, Heitor Lima Rocha e José Luiz Bulhões Pedreira.

“Os dois pontos principais do trabalho”, escreveu Campos, “foram uma revisão da estrutura de preços, segundo coeficientes internacionais de refino, e a transformação do imposto sobre combustíveis, que até então se compunha de taxas específicas, numa tributação *ad valorem*.” Da ação do grupo resultou a Lei nº 2.975, de 27 de novembro de 1956. A nova lei do imposto único sobre combustíveis contemplava uma alocação de recursos que beneficiava, ao mesmo tempo, o sistema de transportes e a Petrobras. A divisão era mais ou menos assim: 75% eram destinados ao Fundo Rodoviário, 10% para a Rede Ferroviária Federal, “principalmente com o propósito de desativar ramais deficitários”, enquanto 15% eram direcionados para a Petrobras, salvando a empresa da quase inanição por falta de recursos, dali até 1961.

O assunto era tratado discretamente nos gabinetes do governo, mas a hoje poderosa estatal do petróleo ia mal das pernas. Não havia petróleo, nem dinheiro para procurá-lo. Com a fragilidade financeira, um fantasma rondava a empresa às vésperas da posse de Juscelino: a privatização. Mas seria um fardo pesado demais para JK enfrentar ante os militares. No âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento, houve longa discussão sobre o que fazer com a empresa. Não se podia abrir o monopólio, nem permitir que quebrasse. Foi o imposto único que garantiu sua sobrevivência – e de, quebra, assegurou *funding* ao próprio BNDE. A concepção do imposto único previa também sua vinculação com o Plano Rodoviário Nacional, a opção do país por integrar o mercado interno com base em uma rede rodoviária planejada. (Em seguida JK instalaria no Brasil a indústria automobilística, uma de suas principais metas.) “A Petrobras teria morrido sem o imposto sobre combustíveis”, sublinha Rodrigo Lopes. “Quem a salvou e deu-lhe viabilidade não foram os nacionalistas, mas aqueles considerados entreguistas: Roberto Campos, papai (Lucas Lopes) e Bulhões Pedreira.”

A tríade compunha a estrutura elementar que funcionava como canal de irrigação do banco. Lucas Lopes, como presidente, reali-

zava o meio-campo político. Roberto Campos, o diretor-superintendente, fazia a mediação entre o topo e a base da pirâmide e tocava o dia-a-dia das operações, auxiliado pela equipe de técnicos, dos quais Bulhões Pedreira era um dos mais destacados. Era um time de expoentes. Nele havia nomes como João Batista Pinheiro, Otávio Dias Carneiro e Cleantho de Paiva Leite, Evaldo Corrêa Lima, entre outros. Era uma composição que se equilibrava em meio às tensões naturais em um ambiente eletrizado. Por exemplo, os economistas ligados a Roberto Campos tentavam assegurar a paternidade do Plano de Metas que os engenheiros (Lucas Lopes & Cia.), por sua vez, reivindicavam para si.

Bulhões Pedreira participaria ainda de um grupo de trabalho destinado a fazer proposição ao reaparelhamento dos Estaleiros do Viana e outro para estudar a diminuição de ônus tributário que recaía sobre os óleos para motores, fornos e caldeiras. Mas a contribuição mais notável do jurista, além daquela do imposto único sobre combustíveis, seria a reestruturação do setor elétrico. Debitado, sem condições de atender às demandas dos novos tempos, tratava-se de um setor que precisava renascer urgentemente. Ou melhor, tinha-se urgência na formulação de um novo modelo, um verdadeiro nascimento.



ELETRICIDADE NA ORDEM DO DIA

O roteiro de prioridades estabelecido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento não deixava dúvida: o setor energético encabeçaria a galeria dos projetos. Consequentemente, a energia aparecia também no topo da estimativa de investimentos totais em cruzeiros, ao lado dos transportes. Eram as áreas mais importantes porque dotariam o país de uma infraestrutura capaz de suportar um crescimento acelerado dos setores industriais e agropecuários – essa era a lógica prevista no Plano de Metas de Juscelino Kubitschek. No campo da energia, dois nomes seriam essenciais para traçar os rumos que conduziriam o país àquelas metas: Lucas Lopes e John Cotrim.

Dizia assim um documento preparado pelos dois no trabalho conjunto realizado pelo grupo da Cemig (Centrais Elétricas de Minas Gerais) e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos: “Não basta construirmos usinas, enriquecendo as estatísticas do país com algarismos ufanos, indicativos de vertiginoso crescimento de potência instalada, se, por deficiência de capacidades das redes de transmissão e distribuição, essa energia não puder chegar aos consumi-

dores em condições satisfatórias de utilização, ou chegar a eles depois de inúmeras perdas que equivalem a uma neutralização de importante fração daquela capacidade instalada que tanto custou construir.”

Mais adiante, completariam o raciocínio: “O plano de metas de energia para um determinado período é, na realidade, a superposição de dois programas que têm de ser forçosamente executados simultaneamente. Um é o programa de obras necessárias a suprir as demandas do período em pauta; o outro é o programa de obras que terão de ser instaladas nesse mesmo período para que fiquem prontas a tempo de atender às demandas do período seguinte.”

A meta de energia elétrica foi definida dentro desses princípios. Havia a necessidade de superar a crise de suprimento de energia elétrica que, no fim daquela década, ameaçava de colapso os três principais centros socioeconômicos do país – São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. A primeira meta, por exemplo, previa a ampliação da potência instalada de 3.000 MW para 5.000 MW, em 1960, e o início de obras que possibilitassem o aumento para

8.000 MW, em 1965. Lucas Lopes e John Cotrim sabiam de cor e salteado o que devia ser feito. Mas ao trabalho da dupla se incorporariam as contribuições jurídicas de José Luiz Bulhões Pedreira, que já formulara o projeto que resultou na Lei nº 2.308, de 31 de agosto de 1954, na qual se criava o Fundo Federal de Eletrificação. Cotrim coordenaria o Grupo de Trabalho de Energia Elétrica (GTENE), um dos vários subórgãos do Conselho Nacional de Desenvolvimento, e se tornaria mais tarde o primeiro presidente de Furnas, criada por Juscelino por meio do Decreto nº 41.066, de 28 de fevereiro de 1957.

“Do grupo que trabalhou mais intensamente na montagem da estrutura empresarial de Furnas, destacaram-se, em particular, o Dr. Benedito Dutra e o advogado José Luiz Bulhões Pedreira”, reconheceria John Cotrim anos depois. Como Dutra não é advogado, fica evidente a quem coube o papel de principal formulador jurídico. Cotrim foi além: “Como especialista no Direito e no setor elétrico (Bulhões Pedreira) assessorava Lucas Lopes. Tornamo-nos grandes amigos e trabalhamos em equipe durante vários anos.” O presidente

de Furnas lembraria que Bulhões Pedreira elaborou grande parte dos estatutos da empresa, envolvendo-se em todo o processo que resultou na implantação da companhia.

O diagnóstico do grupo de trabalho do Conselho Nacional de Desenvolvimento determinava três diretrizes básicas de atuação: Primeira, não bastava contar os projetos que garantiriam os 5.000 MW em 1960. Projetava-se a oferta até 1965, uma vez que o consumo crescia a 10% ao ano. Segunda, além dos financiamentos do BNDE, o Governo federal deveria participar diretamente do empreendimento. Terceira, deveria ser criado um ambiente favorável ao setor privado, por meio de mudanças na legislação para o setor. Na minuta para a exposição de motivos da criação de Furnas – que teve a escrita de Bulhões Pedreira –, o Conselho Nacional de Desenvolvimento alertava: “Tem este conselho dedicado especial atenção aos projetos e programas que objetivam atender àquela demanda (a minuta falava nas regiões Centro-Sul do país), cuja protelação implicará se desencadear grave crise, que se pronuncia para o período 1960-1962 (...), crise essa cujas

O jurista elaborou grande parte dos estatutos da empresa, envolvendo-se em todo o processo que resultou na implantação de Furnas

Estava ali o complemento definitivo de um diagnóstico traçado ainda no governo de Getúlio Vargas, segundo o qual apenas o Estado disporia de recursos para a instalação, no país, de ramos básicos da produção

consequências sociais não serão menos sérias que as econômicas.”

Com Furnas, o Brasil construiu sua primeira usina de grande porte, com 1.216 MW. A composição acionária da construção era complexa. Participavam a União, representada pelo BNDE (papel hoje exercido pela Eletrobrás, criada em 1962), e órgãos como o Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo (DAEE), Cemig, Light e Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL). Mas era dominada pelo espírito de companhia aberta. Seria constituída uma nova empresa mista com a participação do Governo federal e dos governos de Minas Gerais e de São Paulo, além de companhias privadas que seriam beneficiadas por essa obra – como se vê na lista acima, a Light era a principal. A polêmica entre mineiros e paulistas em razão das obras tornou a negociação extremamente difícil. Lucas Lopes conduzia no plano político; Bulhões Pedreira fazia a arquitetura jurídica que tornava o negócio palatável para os dois lados. Os recursos dos acionistas foram complementados com dotações do BNDE e por um grande financiamento do Banco Mundial

– US\$ 72 milhões, uma marca exuberante à época.

Estava ali o complemento definitivo de um diagnóstico traçado ainda no governo de Getúlio Vargas, segundo o qual apenas o Estado disporia de recursos para a instalação, no país, de ramos básicos da produção. Os exemplos eram notáveis: Companhia Vale do Rio Doce, em 1942, Companhia Siderúrgica Nacional, no ano seguinte, Companhia Hidrelétrica do São Francisco, em 1945, e a organização dos setores elétrico e petrolífero, da década de 1950. Essa nova estrutura energética se apoiaria também na estratégia dos governos estaduais, como o de Minas Gerais, que criaram empresas estatais e executaram planos de eletrificação. No âmbito do BNDE, vários programas seriam desenvolvidos a partir dessa estratégia. Um deles era a expansão da capacidade da Usina de Paulo Afonso, na Bahia. Outro estava em Minas. O terceiro grupo, em São Paulo. O quarto, no Rio Grande do Sul. Três Marias, Furnas e o Grupo Light integrariam os demais programas. Até 1960 seriam financiados 46 projetos para a produção de energia elétrica, distribuídos por nove programas em

que se dividia a meta. O BNDE também financiaria 30 projetos para a construção de linhas de transmissão e vários de âmbito municipal de distribuição de energia.

E o dinheiro para tudo isso? – perguntavam os incrédulos. Viria da arrecadação de taxas e impostos federais destinados a programas setoriais específicos, cuja administração foi entregue ao BNDE. O Fundo Federal de Eletrificação, por exemplo, era composto pela cota federal do Imposto Único sobre Energia Elétrica, por 4% da arrecadação do Imposto sobre Consumo e mais 10% da Taxa de Despacho Aduaneiro. O Imposto Único, diga-se, era integralmente repassado ao banco, que retinha 40% da cota federal e transferia aos estados e municípios os restantes 60% apenas para o financiamento de programas de eletrificação aprovados.

José Luiz Bulhões Pedreira recebeu a missão de redigir e dar o contorno jurídico dessa malha tributária. “No BNDE há o esboço de algumas políticas que se cristalizaram mais à frente”, resume Raphael de Almeida Magalhães. “Ali foi possível encarar de frente

as questões de energia e transporte, promovendo uma reformulação nos dois setores. Bulhões tinha uma enorme imaginação na montagem de mecanismos institucionais capazes de enfrentar essas questões. Furnas foi uma delas.”

O pulo do gato, entre os governos Vargas e JK, era combinar a constituição de empresas estatais com o estabelecimento de fontes autônomas para o financiamento de suas atividades e operações, por meio de vários tipos de garantias legais e medidas fiscais. Isso assegurava unidade e flexibilidade a um conjunto de atividades governamentais desenvolvidas até então nos quadros da administração direta. Se não único, Bulhões Pedreira foi um dos principais arquitetos dessa nova edificação institucional.

Mas, se havia o pendor para o fortalecimento do Estado brasileiro, o grupo do qual Bulhões Pedreira fazia parte procurava distanciar-se de qualquer contorno nacional-desenvolvimentista – como o BNDE ficaria marcado a partir de então. Diálogo e tensão simultâneos que produziram grandes feitos para o país.



Lançamento do Banco de Investimento do Brasil, no Copacabana Palace, em 1966. Da esquerda para a direita, Orlandy R. Corrêa, Jean Soublin, Carlos Moraes Barros, Roberto Teixeira da Costa, Paulo Neves Souza Quartim, Bill Prendergast, Hélio Rodrigues, Azevedo Sodré, Augusto A. Antunes, Walther Moreira Salles, Dario de Almeida Magalhães, Homero Souza e Silva, José Luiz Bulhões Pedreira, David Beaty 3º, Hans Horch e George Shaw

ACEBP

*Ao Cándido Antonio
Mendes de Almeida, ao Eliseu Álvares
Pujol, ao Emerson Nunes Coelho, ao J. P.
Genilval de Almeida Santos, ao João Paulo de Almeida
Magalhães e ao José Luiz Bulhões Pedreira, a
quem a nação deve este trabalho, com os agra-
decimentos de Jânio Quadros*

Senhores Membros do Congresso Nacional.

Tenho a honra de, pela primeira vez, dirigir-me a Vossas Excelências, no exercício do mandato que me outorgou o Povo brasileiro. Faço-o em cumprimento ao preceito constitucional, para dar conta da situação do País, e indicar as providências legislativas que pretendo pedir.

Recebi o Governo do País em aparente normalidade política. Um balanço das reais e subjacentes condições do momento nacional mostra, entretanto, que a sua estabilidade político-social se acha seriamente ameaçada pela difícil situação econômico-financeira: pelas tensões resultantes da inflação, que vem acompanhando um processo de desenvolvimento parcial e desequilibrado, e alimentadas por injustas desigualdades na distribuição da renda nacional; pelo desajuste do aparelho institucional às novas exigências de um Brasil em rápida evolução; e pela inadequação dos padrões de comportamento no exercício de funções públicas e na gestão dos dinheiros do Povo.

Tais condições, bem como seu significado no quadro da sociedade brasileira, constam, em linhas gerais, do documento que ora submeto à alta consideração de Vossas Excelências, e no qual procuro indicar, em relação a alguns temas, a orientação que pretendo emprestar à ação governamental, ou fixar as premissas que deverão nortear a definição das políticas mais convenientes ao interesse nacional.

A situação descrita e o conhecimento das tendências inferidas do passado marcam a envergadura dos problemas com que depara a Nação e as dificuldades que devemos vencer no imediato futuro. A tarefa é ingente, mas não deve ser motivo para pessimismos ou desesperanças. A visão panorâmica do momento histórico do País, a partir da última guerra, não autoriza tais atitudes. Se o progresso realizado não satisfaz às nossas mais profundas aspirações, em muitos setores as conquistas são significativas, e justificam a fé nas condições propícias do Brasil e nas virtudes do nosso Povo. A natureza, todavia, dos

Em carta de agradecimento de março de 1961, o recém-empossado presidente Jânio Quadros escreve: "Ao Cândido Antonio Mendes de Almeida, ao Eliseu Álvares Pujol, ao Emerson Nunes Coelho, ao Genilval de Almeida Santos, ao João Paulo de Almeida Magalhães e ao José Luiz Bulhões Pedreira, a quem a nação deve este trabalho, com os agradecimentos de Jânio Quadros"



Diretoria e Conselho do BIB/Deltrec, em 1966.
Bulhões Pedreira é o terceiro da fila de cima, da
direita para a esquerda

Lamy Filho e
José Luiz, em
reportagem da
revista *Exame*
de 1975



DEDOC



Em fotos de 1975, José Luiz comenta o anteprojeto da Lei das S.A.

BVRJ





Raphael de Almeida Magalhães e José Luiz Bulhões Pedreira explicam a proposta da reestruturação da Light, em 1976

Theóphilo de Azevedo Santos e a dupla Lamy Filho-Bulhões Pedreira em seminário sobre a Lei das S.A., em 1976

AGO



AAVF



Bulhões na noite de autógrafos do livro *Das Arcadas ao Bacharelismo*, do amigo Alberto Venancio Filho, em 1977

BVRJ



Debate sobre correção monetária e IR, na Fundação Getúlio Vargas, em 1979. Na plateia, o professor Mario Henrique Simonsen





Na posse no Codimec, em 1981, da esquerda para a direita: Roberto Saboya, Teixeira da Costa, Adroaldo Moura da Silva, Bulhões Pedreira e Jorge Gerdau Johannpeter. No fundo, o jornalista Ancelmo Gois

Bulhões e
Acyr Pinto da
Luz montam a
reengenharia da
Companhia do
Jari, em Brasília,
em 1982

AJB





Reunião do conselho e da diretoria do Instituto Moreira Salles, em 1997. Em pé, da esquerda para a direita: Gabriel Jorge Ferreira, João Moreira Salles, Bulhões Pedreira, Roberto Konder Bornhausen e Walther Moreira Salles. Na outra fila, a escritora Lygia Fagundes Telles e Pedro Moreira Salles

Reunião do conselho do Instituto Moreira Salles, realizada na Casa da Cultura, em 2000. Bulhões Pedreira (o primeiro da esquerda para a direita) com João Moreira Salles (terceiro), Walther Moreira Salles (sexto), Persio Arida, Lygia Fagundes Telles, Antonio Fernando de Franceschi e Gabriel Jorge Ferreira

AGJF



ACEBP



José Luiz no escritório onde trabalhava, em 2004



TÃO LONGE E TÃO PERTO DAS IDEOLOGIAS

José Luiz Bulhões Pedreira integrou-se, desde cedo, a um grupo de formuladores cujas premissas eram a aversão ao déficit público, o fluxo de caixa autossustentado, a guerra implacável à inflação, a execução de projetos sociais de massa e não paternalistas, a busca por um comércio internacional forte e integrado, o estímulo ao ingresso de capital estrangeiro, a transparência legal, os projetos estratégicos de geração de energia e criação de infraestrutura.

A inserção do jurista na administração federal – especialmente por meio das intervenções jurídicas no âmbito do BNDE, durante o governo de Juscelino Kubitschek – teve seu quinhão de influência na moldagem de pensamentos e práticas reunidos de maneira singular: o grupo era internacionalista, mas dedicado ao fortalecimento da indústria nacional; era privatista, mas voltado para a formação de uma estrutura estatal forte, capaz de seduzir os olhos estrangeiros; era estratégico, mas simultaneamente tático – sabia aonde queria chegar e buscava meios de como fazê-lo.

Acima de tudo, especialmente naquele início de jornada, o grupo do qual José Luiz

Bulhões Pedreira fazia parte procurava afastar-se de quaisquer ideologias, especialmente a nacionalista, conforme era compreendida naqueles tempos. Importava-lhe produzir desenhos legais, institucionais e quantitativos capazes de promover um amadurecimento estratégico do país.

Para tanto, fazia alianças com a esquerda e com a direita, com grupos internacionalistas de direita – ou, conforme o ataque comum naquele período, “entreguistas” – ou de esquerda, com o chamado nacional-desenvolvimentismo crescente desde o segundo governo de Getúlio Vargas ou com os adeptos mais extremistas de políticas de estabilização mais restritivas. Nesse plano, todos os grupos expoentes da época – nacionalistas ou não, desenvolvimentistas ou não – pareciam saber que o Brasil se debruçaria sobre um desafio: avançar no ciclo da industrialização, redirecionar o crescimento econômico brasileiro e preparar o país para os novos tempos.

Os fins pareciam unânimes, os meios eram outros. Enquanto Bulhões Pedreira fazia parte do Departamento Jurídico do BNDE, de onde saiu o desenho institucional de muitas daquelas

O BNDE favoreceu a convivência, sob o mesmo teto, de mundos distintos. JK não queria amarrar-se à costumeira burocracia atomizada

ideias, o presidente Juscelino Kubitschek implantava seu Plano de Metas com uma virtuosa correlação de forças. Estas, mais tarde, tomariam rumos distintos. Mas aquele foi um momento de aproximação de grupos heterogêneos – com todas as suas tensões, divisões, disputas, produção de documentos e propostas não aproveitadas, entre outras evidências de uma relação de amor e ódio, esperança e pragmatismo.

O BNDE favoreceu a convivência, sob o mesmo teto, de mundos distintos. “Era o BNDE que instrumentava os diferentes grupos executivos e grupos de trabalho”, disse Roberto Campos, em depoimento concedido ao projeto *Memória BNDES*, de 1982. “Como se sabe, o banco tornou-se o fulcro da chamada ‘administração paralela’. Juscelino não queria amarrar-se à costumeira burocracia atomizada. A ideia dos grupos era beneficiar-se da logística e da infraestrutura do banco e reunir neles os representantes de diferentes ministérios, de modo a chegar a uma decisão conjunta. Sem isso, teria sido extremamente difícil executar o Plano de Metas.”

A combinação de olhares diversos ultrapassaria as divisas dos grupos de trabalho. Basta

lembrar, por exemplo, o acordo de cooperação do BNDE com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), a fim de formar um Grupo Misto de Estudos. “As experiências da Nacional Financiera, no México, e da Corporación de Fomento de La Producción, no Chile, demonstravam que um banco de desenvolvimento é o mais importante instrumento de política de industrialização em países subdesenvolvidos”, lembraria o economista Celso Furtado – em depoimento ao livro *BNDES: 50 Anos de Desenvolvimento*. Furtado contou como Roberto Campos, “que trabalhava nas Nações Unidas e sabia o que tínhamos feito na Cepal, foi ao Chile conversar comigo e ver que cooperação poderia haver entre a Cepal e o novo órgão de desenvolvimento a ser criado”. Raúl Prebisch, da Cepal, logo se entusiasmou com a ideia. “Em dois anos, completaria Celso Furtado, “conseguimos aplicar à realidade brasileira a metodologia do planejamento, que a Cepal e também o BNDE viria a difundir em seguida.”

E foi assim que, sob a guarda do BNDE e em nome do Plano de Metas, trabalharam, de um lado, cepalinos como Celso Furtado, Igná-

*Entre uma ideologia e outra, o jurista optava por nenhuma.
Fugia delas, embora fosse evidente a comunhão de pensamento
entre ele, Lucas Lopes, Campos & Cia*

cio Rangel e, como discípula da dupla, Maria da Conceição Tavares, e, de outro, Lucas Lopes, Roberto Campos, Eugênio Gudim e Octávio Bulhões. Na metade da década de 1950, o Brasil assistiria também ao nascimento do Iseb (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), formado por nomes como Helio Jaguaribe, Candido Mendes, Ignácio Rangel, Guerreiro Ramos, Álvaro Vieira Pinto, Roland Corbisier e Nelson Werneck Sodré, entre outros. O Iseb, como a Cepal, difundiria ideias nacionalistas e desenvolvimentistas. Os dois grupos se completavam: o Iseb produzia documentos de caráter predominantemente político; a Cepal, econômico.

Lucas Lopes buscava, mais tarde, reduzir o papel dos cepalinos no Plano de Metas de JK. No livro de seu filho, Rodrigo Lopes (*Sonho e Razão*, já citado aqui), Lucas afirma que, “em nenhum momento (o Plano de Metas) foi influenciado pelas ideias genéricas da esquerda econômica, então concentrada em órgãos como a Cepal e o Iseb”. Segundo ele, Juscelino não se identificava com as formulações do Iseb, lembrando a produção de um documento chamado ‘Discurso plataforma’,

preparado pelo Instituto ao então candidato JK. “Esse documento não era um programa de governo, com metas a serem alcançadas. Ele continha um arrazoado com uma definição de filosofias e políticas a serem seguidas, conforme o Iseb sempre fez. Aliás, o Iseb foi sempre mais doutrinador do que planejador”, sugere Lopes.

Com JK simpatizante ou não das ideias e projetos da Cepal e do Iseb, o fato é que todos esses grupos caminharam juntos naqueles anos. A política de Juscelino se baseou no aumento da intervenção do governo na economia, no incentivo aos empresários nacionais para que ampliassem e abrissem novas indústrias, e no estímulo às empresas estrangeiras para que viessem instalar aqui seus empreendimentos. Se, por um lado, é verdade que os nacionalistas olhavam com desconfiança essa combinação entre Estado, capital privado nacional e capital privado internacional, também é verdade que tanto os cepalinos quanto os isebianos apoiaram o governo JK. (O grupo do Iseb, por exemplo, não aceitava que empresários estrangeiros explorassem determinadas indústrias de bens

intermediários, como a siderurgia.) E assim a vida seguiu naquela época.

Entre uma ideologia e outra, José Luiz Bulhões Pedreira optava por nenhuma. Fugia delas, embora fosse evidente a comunhão de pensamento entre ele, Lucas Lopes, Roberto Campos & Cia. Tal combinação não o impedia de lidar bem com um lado ou com outro. Como recorda Maria da Conceição Tavares: “Bulhões Pedreira era o único conservador com quem eu me dava bem”, lembrando os anos iniciais no BNDE. “Reconheço o papel decisivo que Roberto Campos teve no banco, inclusive de permitir entrar no BNDE nomes com ficha no Dops, como Ignácio Rangel. Mas com ele não me dava”, discorre a professora. Candido Mendes faz o resumo mais preciso: “Bulhões Pedreira não era uma pessoa de manifestos políticos, ao contrário do meu grupo. Seu fascínio era criar entes políticos, desenvolver *personas* públicas numa fase em que, afinal de contas, o Brasil estava se educando para a intervenção do Estado na economia.”

Luiz Fernando da Silva Pinto sublinha a preocupação mais estratégica e menos ideológica do grupo do qual Bulhões Pedreira fa-

zia parte. “Não existe estratégia bem-sucedida que não seja legitimada, e naquele tempo essa legitimação exigia distância de ideologias, especialmente um pensamento nacionalista-estatizante.” Jayme Magrassi, que trabalhou com Roberto Campos e Bulhões Pedreira no BNDE, completa: “José Luiz era furiosamente contrário à intervenção do Estado na economia, mas sabia da importância da organização do Estado, e dela participou.”

No livro *A Lanterna na Popa*, Roberto Campos dedica um capítulo às “controvérsias ideológicas” do período. Ele ajuda a entender como Campos, Lucas Lopes e Bulhões Pedreira se separavam do nacionalismo vigente e explica por que o governo de Juscelino, do qual foram protagonistas, se distanciava de qualquer viés estatizante varguista. “Da mesma maneira que a década anterior, a dos anos 1940, havia sido marcada pelo longo e acerbo debate entre o protecionismo e o liberalismo comercial, na década de 1950 atingiu seu apogeu a questão nacionalista”, escreve Campos. Mais adiante, afirma: “Se chamado a autoclassificar-se, Juscelino provavelmente se inseriria na corrente desenvolvimentista-nacionalista. Seu nacio-

*Como recorda Maria da Conceição Tavares:
“Naqueles anos iniciais do BNDE, Bulhões Pedreira era
o único conservador com quem eu me dava bem”*

nalismo, entretanto, era bastante mais arejado que o de Getúlio. A hostilidade aos trustes internacionais não fazia parte do seu vocabulário. Como dizia Lucas Lopes, a diferença entre capital nacional e estrangeiro era pouco relevante para Juscelino; o relevante era a diferença entre capital que contribuía para ‘criar riqueza’ e ‘capital especulativo’.”

Roberto Campos observaria outra diferença entre Vargas e JK: “Não se notava em Juscelino, ao contrário do que acontecia com Getúlio, nenhum viés estatizante.” Segundo ele, JK pagava seu “cumprimento político” à Petrobras, mas não tinha “fanatismo pelo monopólio”. Mais: o Plano de Metas foi baseado, em grande parte, num esforço deliberado de captação de capitais estrangeiros, aos quais se concediam incentivos e mesmo subsídios. Em suma: “O desenvolvimento industrial da era Juscelino foi basicamente privatista.”

Com ideologias ou sem ideologias, com nacionalismo ou sem nacionalismo, resta dizer que o desenvolvimentismo de JK terminou se desviando de uma premissa perseguida enfaticamente pelo grupo de Roberto Campos: o equilíbrio fiscal. Campos, como Celso Furtado,

integrou o grupo de jovens economistas que, na primeira metade dos anos 1950, sob liderança de Getúlio Vargas, pensou nas estratégias que o Brasil deveria seguir para, com o apoio do Estado, industrializar-se e alcançar o desenvolvimento. Vargas podia ser um populista no plano político, mas mantinha a economia sob controle; não tinha nada de populista no plano econômico. Com sua morte, o país entraria num ciclo de desequilíbrio fiscal desenvolvimentista, primeiro com JK e depois com João Goulart – o que, para muitos, teria levado Roberto Campos a abraçar o liberalismo de forma crescente.

A mudança, como se sabe, valeu-lhe o sarcástico apelido de “Bob Fields”. Na verdade, aquela turma posta à prova nos primeiros anos do BNDE ajudou a criar estatais. Parte dela, no entanto, depois passou a atacar a estatização. “O imbecil é aquele que não muda. Mudei e aprendi”, justificava Campos. Jayme Magrassi lembra que Bulhões Pedreira era um igual defensor do capital privado. Mas, dentro do BNDE, agia diferentemente de Roberto Campos. Era um brigador, como Campos, mas um “brigador silencioso”.

O Plano de Metas foi baseado, em grande parte, num esforço deliberado de captação de capitais estrangeiros, aos quais se concediam incentivos e mesmo subsídios

Quando, em 1972, o jornalista Oliveira Bastos, em rara e polêmica entrevista, questionou Bulhões Pedreira sobre o risco dos investimentos estrangeiros no Brasil, o jurista exibiu a defesa que sempre fez – a associação entre capital privado nacional e internacional: “Não faz sentido ser contra o investimento estrangeiro em tese, pois isto corresponde necessariamente a ser a favor de menor desenvolvimento. O risco de transferência para o exterior de algumas decisões

que interessam a empresas com capital estrangeiro não tem significação no conjunto do país e na dimensão que o Brasil atingiu. (...) A forma mais eficiente de usar o capital estrangeiro em nosso benefício e evitar os riscos tão enfatizados pelos seus opositores é fortalecer a empresa privada nacional, e usar dos muitos instrumentos suasórios à nossa disposição para que o capital estrangeiro, sempre que possível, se associe ao capital nacional.”



A ENERGIA QUE NOS FALTAVA

O regime de funcionamento do setor elétrico estava à carga plena naquele início da década de 1950. Que ninguém demandasse um volt sequer de energia. Era uma área que o Brasil se acostumara a empurrar com a barriga, adiando medidas imprescindíveis. Mas o passo, habitualmente lento, parecia adquirir ainda mais morosidade. Havia uma infraestrutura a ser criada. E um dilema a solucionar: o problema tarifário.

A ação pública no campo energético havia se consolidado no país tanto pela celebração das funções reguladoras do Governo federal, após a promulgação do Código de Águas, de 1934, como também, na segunda metade dos anos 1950, por uma gradativa ampliação da participação estatal – o que garantiria a expansão da oferta de eletricidade, condição essencial para a nova fase de industrialização do país.

Quando José Luiz Bulhões Pedreira dava os primeiros passos no governo – ingressando no Departamento Jurídico do BNDE –, as atividades no setor elétrico estavam praticamente monopolizadas por duas grandes empresas estrangeiras: uma delas era a canadense Bra-

zilian Traction Light and Power, que fornecia os serviços de eletricidade, bondes, gás e telefones no Distrito Federal, na capital paulista e em diversas cidades dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, ao longo do vale do rio Paraíba, cujo parque gerador representava mais da metade da capacidade instalada total do país em 1950.

A outra empresa era a American and Foreign Power Company (Amforp), que controlava cerca de 30 empresas operando em diversos centros importantes, como as capitais do Nordeste e do Sul do país, do Espírito Santo e de Minas Gerais, além da região de Campinas, no interior de São Paulo. O quadro se completava com diversas concessionárias nacionais. Tinham baixa musculatura. Atendiam a regiões pouco dinâmicas. Ao contrário da Light e da Amforp, operavam usinas modestas. Dedicavam-se exclusivamente ao consumo domiciliar e à iluminação pública no âmbito local.

Embora o crescimento tivesse mantido um ritmo acelerado desde a entrada em operação das primeiras usinas da Light, no início do século XX, a coisa parecia andar às escuras lá pelos anos 1940. O breu começou a tornar-se

mais frequente. Até o fim dos anos 1950, as regiões atendidas pela Light – Rio e São Paulo – e algumas das zonas da Amforp passaram a sofrer racionamentos contínuos. As concessionárias estrangeiras haviam reduzido substancialmente seus investimentos. E apontaram o culpado: o Código de Águas de 1934. Razão: o regime de tarifas definido no código era pouco remunerador diante dos efeitos da inflação e do regime cambial então vigente no país.

Hora de rebobinar ainda mais a fita da história. Promulgado pelo Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, assinado pelo então chefe do governo provisório, Getúlio Vargas, o Código de Águas formalizou o projeto intervencionista na gestão do setor de águas e energia elétrica. Inspirado na Federal Power Commission, dos Estados Unidos, foi a partir dele que a União passou a deter a competência de legislar e outorgar concessões de serviços públicos de energia elétrica, antes regidos apenas por contratos assinados com os estados, municípios e Distrito Federal. Submetia ao instituto das concessões e autorizações a exploração da energia hidráulica, assim como os serviços de transmissão, transformação e distribuição.

O nó a ser desatado aparecia na fixação das tarifas de eletricidade. O Código de Águas adotou a forma do “serviço pelo custo”, considerando as despesas de exploração, as reservas de depreciação e a remuneração do capital, a ser avaliado pelo “custo histórico” das instalações. Não se previa, nesse cálculo, o dragão da maldade que se materializaria mais adiante – a inflação. A remuneração permitida às empresas era de 10% anuais sobre o valor do investimento original.

A grita não tardaria a aparecer. A Light, a maior e mais poderosa companhia, centrou suas críticas na questão tarifária. Defendeu a adoção do custo de reprodução ou reposição. Ganhou, mais tarde, a adesão de integrantes do Conselho Nacional de Economia, criado no segundo governo Vargas, cujos estudos resultariam no trabalho posterior de Lucas Lopes, John Cotrim e outros. O conselho centrava suas críticas contra o Código de Águas e à regulamentação tarifária. Enxergava um processo de inviabilidade das companhias devido à baixa lucratividade. Em última instância, o maior prejudicado seria o país.

Havia, porém, um “problema” adicional ao

Era preciso iluminar os detalhes que ficaram obscuros sobre vários dispositivos do Código de Águas. A tarefa acabaria nas mãos do jurista

Código de Águas, só resolvido no governo de Juscelino Kubitschek. Promulgado em 1934, sua regulamentação ficara adiada por duas décadas. Era necessário iluminar os detalhes que ficaram obscuros sobre vários de seus dispositivos, incluindo a fixação de normas mais precisas para facilitar a ação fiscalizadora da administração federal. A tarefa acabaria nas mãos de José Luiz Bulhões Pedreira, o chefe do Departamento Jurídico do BNDE, de onde saíram as maiores contribuições para a formulação jurídica de uma nova legislação no setor elétrico. Da sua lavra é o texto que resultou no Decreto nº 41.019, de 26 de fevereiro de 1957, assinado por JK.

O professor Candido Mendes era então o assessor jurídico do presidente da Light, Antonio Gallotti, dedicado a buscar uma solução para o problema tarifário da companhia. Deu-se, nesta época, o encontro dele com José Luiz Bulhões Pedreira. “Havia o problema da redisciplina do direito das águas”, lembra Candido. “Teria de ser naquele momento a retomada da noção de concessão pública e à luz da nova visão da política energética do Brasil no governo Kubitschek, na sequência do governo

Vargas.” Ao contrário do que se pode imaginar, segundo Candido Mendes, estava, na Light, “na visão de homens como Antonio Gallotti e seus companheiros, a primeira tomada de um nacionalismo brasileiro”.

José Luiz Bulhões Pedreira, no BNDE, e Antonio Gallotti, assessorado por Candido Mendes, no lado da Light, viram-se diante da polêmica do custo histórico para as indenizações das empresas. “Nas políticas de nacionalização daquele período, a polêmica era não só das indenizações da Light”, explica Candido, “mas do capital com o qual ela passaria a se integrar no novo complexo.” As instituições criadas até então não vinham resolvendo os problemas regulatórios das concessionárias. O papel a desempenhar naquele momento era o de adaptar o Código de Águas às novas circunstâncias. “Impressionou-me, desde os primeiros contatos, a capacidade extraordinária do José Luiz de encontrar fórmulas de participação acionária, independentemente dos controles”, disse Candido Mendes.

Todo esse mosaico regulatório seria mais uma consequência do Grupo de Trabalho de Energia Elétrica (GTENE) nº 1, criado por JK.

Bulhões Pedreira, no BNDE, e Antonio Gallotti, assessorado por Candido Mendes, no lado da Light, viram-se diante da polêmica do custo histórico para as indenizações das empresas

Coube a Bulhões Pedreira a elaboração de um ato jurídico capaz de assegurar a resolução dos problemas tarifários que estavam conduzindo as capitais do país aos racionamentos frequentes

Não custa recordar que Lucas Lopes escolhera John Cotrim para chefiá-lo. Octávio Gouvêa de Bulhões era o representante do Conselho Nacional de Economia. Completavam o time José Varonil de Albuquerque Lima e Waldemar José de Carvalho, ambos engenheiros do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, Antônio José Alves de Souza, presidente da Chesf, Benedito Dutra e José Luiz Bulhões Pedreira. Deste último, Cotrim ressaltaria, anos depois, o papel essencial na reformulação do arcabouço jurídico do setor.

Os estudos do GTENE encampavam a reivindicação das concessionárias estrangeiras. Recomendavam a adoção de um sistema de tarifas com reajustes automáticos que acompanhassem a inflação. O Congresso se opôs à proposta. Parlamentares atacaram o grupo, citando o palavrão número 1 da época: as sugestões eram “entreguistas”, opunham-se ao nacionalismo originário e favoreciam os grupos econômicos dominantes no setor – a Light e a Amforp – em detrimento do interesse público. O projeto nem chegou a entrar em votação.

Coube a Bulhões Pedreira a elaboração de um ato jurídico capaz de aplacar as críticas e

assegurar a resolução dos problemas tarifários que estavam conduzindo as grandes capitais do país aos racionamentos frequentes. O decreto de 1957 foi a peça de equacionamento do intrincado problema. A inspiração era puro pragmatismo. Estavam brilhantemente organizadas as condições para a acomodação de múltiplos interesses. Estabeleceu-se um novo “pacto” na demarcação das atividades a cargo das concessionárias estrangeiras, Governo federal e governos estaduais, por meio do qual as empresas restringiriam suas operações, sobretudo ao segmento de distribuição de energia, cuja modernização demandava menores recursos do que o investimento em geração e construção de usinas. O Plano de Metas de JK criava o ambiente propício para isso, uma vez que previa a ampliação das fontes geradoras de energia.

O arranjo era necessário para suportar a aceleração da atividade econômica produzida pela própria implantação do Plano de Metas. As estatais ganhariam corpo na expansão da capacidade geradora de eletricidade. A correção monetária pleiteada pelas concessionárias estrangeiras somente seria regulamentada em

1964, já no regime militar, com a dupla Octávio Gouvêa de Bulhões e Roberto Campos, respectivamente, ministro da Fazenda e do Planejamento do governo Castello Branco.

A regulamentação do Código de Águas revelou-se um primor. Fazia distinção da propriedade do solo da propriedade das quedas d'água, definia o prazo de concessão dos serviços públicos de energia elétrica por 30 anos, estabelecia maior controle do poder público sobre as concessionárias – pondo a fiscalização em nome de um serviço adequado.

Seu mérito é destacado até hoje, mas José Luiz, bem ao seu estilo, tratava do assunto quase que com pudor. Luiz Rosman dá um exemplo de como o jurista se comportava nessas questões. Na segunda metade da década de 1980, conta ele, o escritório tinha como cliente Ivan Botelho, controlador da Cataguazes-Leopoldina, que pretendia comprar o setor de distribuição da Cemig. “Naquele tempo, ainda havia prioritariamente investimento público em energia elétrica”, lembra Rosman, chamado por Bulhões Pedreira para trabalhar

no assunto. “Leia esse decreto”, recomendou-lhe o mestre, repassando o Código de Águas. Assim o fez. O espanto com a qualidade do texto foi imediata. “Fiquei impressionado. Estava tudo ali. Todos os conceitos postos. Tudo organizado. Você lê e passa a ter uma visão muito detalhada do sistema, o que me permitiu entender todos os pontos que precisavam ser enfrentados no contrato.”

Rosman ligou para Bulhões Pedreira e desandou a falar, despejando elogios para o Código de Águas recém-lido. O interlocutor nada disse. Ou melhor, resumiu-se: “Que bom.” Lacônico e discreto assim. Meses depois, Alberto Venancio Filho, amigo comum dos dois, avisou a Rosman de quem era a autoria do decreto de 1957. “É um trabalho extraordinário e eu não soube por ele de sua contribuição!”, exalta Rosman. Com um espanto adicional: José Luiz Bulhões Pedreira oferecera seu reconhecimento às mudanças necessárias no Código de Águas com mal completados 32 anos. Tamanha precocidade, isto, sim, é que é algo espantoso.



Com o primeiro filho,
Mário, em 1947



ENTRE O MAR E OS TRILHOS

Com o sentimento do dever cumprido e a vontade de experimentar novas jornadas, José Luiz Bulhões Pedreira deixou o Departamento Jurídico do BNDE. Continuou, no entanto, a se desdobrar em muitos. Passaria a consultor jurídico de Furnas, recém-criada sob sua pena, mas mantendo as funções de assessor do Conselho Nacional de Desenvolvimento de JK e de consultor jurídico do Ministério da Viação e Obras Públicas, cujo titular era o almirante Lúcio Meira. Do ministério saíam dois feitos que marcam a trajetória do peculiaríssimo personagem.

O primeiro desses episódios, infelizmente, é praticamente obscuro, mesmo para convivas mais próximos de Bulhões Pedreira. Faltam, portanto, maiores rastros e registros deixados pela história e pelos depoentes ouvidos para elaboração deste livro. A pedido do ministro, Bulhões Pedreira foi escalado para preparar um projeto de Código de Navegação Marítima e Interior. Como no caso do Código de Águas, o Brasil carecia de uma legislação mais atualizada do direito marítimo e da navegação. (Para um país continental, com cerca de 8.000 quilômetros de litoral, chega a ser espantoso que o

direito marítimo, como disciplina autônoma do Direito, não tenha tido o tratamento merecido nos cursos brasileiros.)

São áreas primitivas, oriundas da própria história da humanidade, resultado das várias civilizações que se lançaram ao mar. A primeira codificação internacional de direito marítimo vem do século XVII. No Brasil, a velha prática de adiar para amanhã o que se deve fazer hoje fez com que, mesmo após a Independência, em 1822, o país adotasse a legislação consubstanciada nas Ordenações do Reino de Portugal, que vigoraram até 1916, quando foi promulgado o Código Civil. Depois vieram leis auxiliares que regulamentam a navegação marítima e o comércio exterior do país.

Mas voltemos aos dias deste relato. O ministro Lúcio Meira encomendou a Bulhões Pedreira um projeto de Código de Navegação Marítima e Interior. Sob a guarda do ministério estavam os portos brasileiros, e o almirante pensava na reforma da Capitania dos Portos. “O Direito Comercial tinha uma parte do direito marítimo”, lembra o professor Alfredo Lamy Filho, que fez parte da comissão. A surpresa surgiria logo depois da primeira reunião do grupo. “Ele trouxe

o documento pronto!”, afirma Lamy. Aos risos, completou: “Ele já tinha feito o regulamento. Estava com tudo pronto no dia seguinte. Li, fiz umas duas sugestões boas e só pude dizer: Está ótimo!”. Conforme complementa Alberto Venancio Filho, “José Luiz preparou o projeto em um prazo relâmpago”. Era a modernização, quase que instantânea, do regulamento que regia o funcionamento dos portos no Brasil, de modo que o país pudesse se ajustar às mudanças daquele período.

Diferentemente do sucesso do Código de Águas, no entanto, o Código de Navegação Marítima não foi adiante. Perdeu-se em algum lugar entre o Ministério da Viação e Obras Públicas e o Congresso. Nem ao Parlamento chegou, muito menos foi posto em votação. Seria a primeira de uma extensa galeria de contribuições de José Luiz Bulhões Pedreira que se perderam nos meandros da política.

O jurista ainda acompanharia o almirante Lúcio Meira na Companhia Siderúrgica Nacional no curto período da sua gestão na empresa, entre 1962 e 1964. Bulhões Pedreira participou das negociações de importantes empréstimos de fornecimento para a CSN. Também mais

adiante o jurista integraria a Comissão Nacional de Portos, Rios e Canais. Foi ainda no Ministério da Viação e Obras Públicas que Bulhões Pedreira elaboraria os projetos das leis do Fundo Portuário Nacional (nº 3.421) e do Fundo da Marinha Mercante (nº 3.381), ambas de 1958. A última, ressaltou-se, abriu as portas para o renascimento da Marinha Mercante brasileira, que atravessaria os oceanos, a partir daqueles anos JK, até fazer o país tornar-se, na década de 1970, um dos maiores construtores navais do mundo.

O Código de Navegação Marítima se tornaria uma frustração no plano local para Bulhões Pedreira, mas a fama do jurista começava a adquirir contornos internacionais. Naquele mesmo ano, 1958, Bulhões Pedreira fora designado como delegado brasileiro na Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Direito Marítimo, realizada em Genebra. A conferência era destinada a regular esse direito no plano internacional. Teria a presença de 86 Estados nacionais e regulamentaria o Direito do Mar em quatro documentos: mar territorial e zona contígua; plataforma continental; pesca; e conservação dos recursos vivos do alto-mar.

O Código de Navegação Marítima se tornaria uma frustração no plano local para Bulhões Pedreira, mas a fama do jurista começava a adquirir contornos internacionais

O jurista instituiu a Rede Ferroviária Federal e foi o autor do estatuto da empresa, holding que abarcava dezenas de ferrovias

Todos os quatro documentos foram concluídos em formato de convenções, além de um protocolo facultativo para a solução de litígios.

Presidia a comissão brasileira o embaixador Gilberto Amado, professor de Direito, ensaísta e ex-parlamentar, que representava o Brasil na Conferência de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas (ONU), desde a sua criação, em 1947. Amado também fora delegado várias vezes às Assembleias Gerais das Nações Unidas como integrante da comissão de assuntos jurídicos. “Gilberto Amado era homem de rara inteligência, mas de temperamento crítico e impulsivo”, descreveu Alberto Venancio no artigo “Bulhões Pedreira e o direito brasileiro”, publicado na *Revista de Direito Bancário*. Segundo Venancio, ao tomar conhecimento da presença do novo delegado – o novo José Luiz –, Amado imaginou um “rapaz epistolado” em busca de diversão na Europa. Enganou-se. Ao primeiro pronunciamento do novo delegado, o embaixador comentou com um dos assessores: “Este rapaz é um gênio.”

Saltando do mar para a terra, ou, para ser mais preciso, para os trilhos, José Luiz Bulhões Pedreira seria também o instituidor da

Rede Ferroviária Federal (RFFSA) e o autor do estatuto da empresa, holding que abarcava dezenas de ferrovias, com regimes jurídicos diversos. Constituída a empresa, foi eleito diretor jurídico com a missão primordial de elaborar contratos de fornecimento de locomotivas, materiais pesados e trilhos. “A ação na Rede Ferroviária Federal inscreve-se no rol de suas preocupações com os déficits crônicos brasileiros, especialmente das empresas públicas nascidas antes do período de maior desenvolvimento”, define o professor Candido Mendes. “É neste momento histórico que entra o problema do sistema ferroviário no país, dentro do qual José Luiz buscava o que se poderia chamar de campo da nova produtividade.” Em outras palavras, a tarefa era superar o anacronismo e garantir funcionalidade da malha ferroviária.

Candido lembra que os dois se debruçaram sobre o tema e, das conversas, surgiu a ideia de criar a Rede Federal de Armazéns Gerais Ferroviários. Se hoje o país enfrenta problemas de logística, imagine-se 50 anos atrás. Era uma época de grande dificuldade de manutenção das ferrovias, sobretudo quando as

autoridades se dedicavam a esbanjar investimentos no asfalto. Precisava-se tirar a Rede Ferroviária do vermelho. A solução encontrada foi a criação, por meio da Companhia de Armazéns Gerais, de um título de comercialização em que a compra de mercadorias permitisse movimentação bancária à rede. “Não só não havia um sistema de escoamento agrícola como faltava a comercialização necessária”, sublinha Candido Mendes.

“Antes da rede havia uma bagunça total”, resume João Sérgio Marinho Nunes, que então trabalhava na Companhia Auxiliar de Empresas de Mineração (Caemi), criada pelo empresário Augusto Trajano de Azevedo Antunes. Era, portanto, um usuário da futura rede, como transportador de minério de ferro. “José Luiz conseguiu harmonizar e aglutinar tudo aquilo.” Entenda-se “aquilo” como uma barafunda de companhias ferroviárias, como a Central do Brasil, a Companhia Paulista, a Rede Mineira de Viação, entre outras – todas falando sotaques diferentes.

Bulhões Pedreira era o diretor jurídico, insistia-se. Mas, conforme lembra Alberto Venancio, sua capacidade de trabalho, sua cultura geral e seu espírito lógico eram tão evidentes que o levavam a discutir todo o tipo de questões não-jurídicas nas reuniões de diretoria. Aliás, como em toda sua trajetória, o jurídico foi somente a referência, o ingresso para que pudesse exercer uma multidisciplinaridade incomparável. Parecia um especialista em assuntos ferroviários. Tanto que sua performance causou ciúmeira entre os técnicos de verdade. A solução foi mu-

dar o estatuto da empresa e criar a Diretoria de Assuntos Gerais, que lhe foi atribuída.

Como diretor, coube-lhe a tarefa de cuidar do planejamento da companhia. “Posso testemunhar que foi uma das primeiras pessoas não impositivas que vi no governo. Ele vinha consultar os clientes. Inúmeras vezes veio nos procurar, no grupo Caemi”, destaca Marinho Nunes, na época presidente do sindicato da indústria do ferro. Aliás, um dos méritos de Bulhões Pedreira na Rede Ferroviária Federal foi acabar com o “pistolão”. Para evitar idas individuais ao governo, concentrava no sindicato as respostas a perguntas como “quando vai ter vagão?” ou “como se distribuem as cotas?” – e assim por diante. “Não havia disponibilidade de tração para todos os pretendentes”, diz Marinho Nunes. Se a farinha é pouca, meu pirão primeiro, reza o ditado popular. Nestes casos, porém, o pirão (ou o vagão) chegava primeiro a quem tinha prestígio. “Ao estabelecer um diálogo direto com os sindicatos, onde não havia influência de políticos, José Luiz acabou com o tráfico de influência na rede.”

Se lhe trouxe méritos, também lhe trouxe cansaço. José Luiz Bulhões Pedreira achava que os préstimos ao governo já haviam encerrado seu ciclo. Ele ficara na Rede Ferroviária Federal entre 1957 e 1961. Parecia cansado daquilo. Demissionário das funções de diretor, resolveu ir a Brasília. Ao lado dele, um parceiro de combate dos últimos anos — Candido Mendes. Iria ao Palácio do Planalto colocar o cargo à disposição. Mas encontraria um ambiente ainda mais surpreendente do que vira até ali.



ENCONTRO SEM EIRA NEM BEIRA

Era março de 1961, Jânio Quadros mal tomara posse como presidente da República, Brasília era uma cidade recém-nascida e José Luiz Bulhões Pedreira e Candido Mendes, enfim, desembarcavam na capital dispostos a pedir demissão. José Luiz, da Rede Ferroviária Federal. Candido, da subsidiária da rede, a Companhia de Armazéns Gerais, por ele dirigida. Jânio chegara ao poder com benditas e malditas heranças. O Brasil não era o mesmo de uma década atrás. Estava mais industrializado, mais democrático, mais estável, mais moderno, mais esperançoso. Mas estava também a meio passo de uma crise que teria consequências perturbadoras para a vida nacional.

Jânio vencera a eleição presidencial de 1960 com um resultado avassalador. Obteve 48% dos votos, contra 28% dados ao marechal Henrique Lott, oficialmente o candidato de Juscelino Kubitschek. Uma soma de inconveniências conduziu JK à derrota depois de um governo considerado bem-sucedido: a personalidade política de Jânio, capaz de aliciar votos em todas as camadas da população, o apoio da UDN e de governadores importantes,

a disponibilidade de fartíssimos recursos financeiros, manifestados em vasta propaganda nas ruas, no rádio e na TV, e a alta do custo de vida do brasileiro.

“A inflação galopante”, como se dizia, foi um dos alvos prediletos do discurso de Jânio. O sinal de alerta havia soado ao chegar a conta do Plano de Metas. A industrialização acelerada e o custo da construção de Brasília significaram um peso bem acima da capacidade financeira do país. Investindo mais do que arrecadava, o Brasil produzia, durante o governo Juscelino, déficits orçamentários crescentes. A pressão sobre os preços não tardou. Em 1959, enquanto Brasília recebia os retoques finais, a inflação fechava o ano na casa dos 40%, duas vezes mais alta do que a registrada no primeiro ano do mandato.

Juscelino pôs em prática, em meados de 1958, um plano anti-inflacionário proposto por Lucas Lopes, já no Ministério da Fazenda, e Roberto Campos, então presidente do BNDE. Eram os dois homens mais confiáveis para JK. (Curiosamente, Bulhões Pedreira se dividia entre ambos, servindo como assessor jurídico do ministério e do banco.) A estratégia da dupla

Lopes-Campos era ortodoxa: continha os gastos públicos, restringia o crédito, reduzia subsídios, limitava os reajustes salariais.

Durante algum tempo, o presidente ainda procurou conciliar as metas de estabilização e desenvolvimento mas, sem sucesso, seria logo obrigado a optar por uma delas. Decidiu que a inflação seria um problema para o sucessor resolver; a ele caberia zelar pelo progresso, pelo desenvolvimento econômico. Foi assim que, em junho de 1959, rompeu as negociações que vinha mantendo com o Fundo Monetário Internacional.

A esquerda aplaudiu e Lucas Lopes e Roberto Campos foram embora. Desligaram-se do governo. Juscelino já planejava o terreno para voltar na disputa presidencial de 1965 mas, no curto prazo, sua popularidade seria abalada por sucessivas greves e, claro, pela inflação. Jânio venceu e, como a história informa, os planos de retorno de JK foram abalados pelo golpe militar que ocorreria em março de 1964.

Mas voltemos a Bulhões Pedreira e sua ida a Brasília. Ao chegar ao Palácio do Planalto, viu-se frente a frente com uma prova do ralo preparo do novo presidente para o cargo que

assumira pouco mais de um mês antes, em 31 de janeiro. Recém-instalados no governo, Jânio e seus auxiliares, igualmente inexperientes na administração federal, haviam se surpreendido com uma informação: teriam de preparar uma mensagem a ser enviada ao Congresso no dia 15 de março. Exigência da Constituição. O texto seria a primeira exposição do seu plano de governo, se é que havia algum para além da cabeça de Jânio ou algo mais do que a instauração de uma cruzada moralizadora no país. Ninguém ali no Palácio parecia saber bem o que fazer.

Jânio “era um provinciano”, segundo palavras expressas dez anos depois pelo próprio Bulhões Pedreira. “Chegou à Presidência sem uma visão clara dos problemas nas áreas nacional e internacional.” Para o jurista, o presidente não havia tido nem formação técnica, nem experiência capazes de garantir-lhe familiaridade com os problemas que enfrentaria. Não era um julgamento desprovido de sentido. Ao contrário. Jânio, no seu estilo gongórico de falar, fazia comentários com verdadeiros disparates técnicos. Havia risco de o governo entrar em pane antes de efetivamente começar.

Ao chegar ao Palácio do Planalto, viu-se frente a frente com uma prova do ralo preparo do novo presidente para o cargo que assumira

A visita de Bulhões Pedreira e Candido ao Palácio pareceu obra dos céus aos auxiliares de Jânio. Candido Mendes entregara ao secretário particular do presidente, José Aparecido de Oliveira, um minucioso relatório. Aquilo impressionou José Aparecido. O presidente parecia dar de ombros para a obrigação constitucional junto ao Congresso Nacional, mas o secretário particular designou a dupla para preparar a mensagem. “Nunca vi um levantamento geral de uma situação brasileira feito dessa maneira”, disse José Aparecido sobre o relatório ferroviário, segundo o relato de Candido Mendes. “Professor, não saia de Brasília”, recomendou a um surpreso Candido – que, aliás, havia participado intensamente da campanha presidencial do marechal Lott.

Estava esquecido, por ora, o motivo original da visita à capital. Ambos retornaram ao Rio de Janeiro para trabalhar e, conforme descreve Alberto Venancio Filho, “com a colaboração de especialistas, colhendo subsídios descoordenados dos vários ministérios, elaboraram em tempo recorde o esboço da mensagem”. Foram sete dias de trabalho intenso. “Na verdade, o governo Jânio não tinha programa de

governo nenhum”, recorda-se Candido Mendes. “Não recebemos sequer uma orientação setorial. Formulamos um programa de governo que foi assinado praticamente sem modificações”, lembrou Bulhões Pedreira em entrevista ao jornalista Oliveira Bastos. Um exemplo de modificação traduz o estado de espírito do presidente diante daquele documento: um “sob a proteção de Deus” transformou-se em “sob a proteção do Altíssimo”.

O fato é que, sem intervenção substantiva do governo e, em particular, do próprio presidente, o texto causou “a melhor impressão”, segundo definição de Alberto Venancio. Para este, a introdução do documento era um “verdadeiro capítulo de ação pública”. Tratava-se, a bem da verdade, do melhor da mensagem. Venancio lembra que o texto continha uma frase que impressionou o então embaixador americano no Brasil, Lincoln Gordon: “Os malefícios de uma generalizada incapacidade de optar.” Na introdução, os autores sublinhavam o papel do Estado para o desenvolvimento e, sobretudo, a coabitação entre os setores público e privado, além da necessidade de retomada do planejamento. Identificava os impasses da

*Jânio “era um provinciano”, segundo
palavras expressas dez anos depois pelo
próprio Bulhões Pedreira*

A Assessoria Técnica sabia que boa parte dos investimentos sociais em educação e saúde, por exemplo, mergulhava no ralo da corrupção

federação e o imperativo de políticas sociais mais profundas.

Vencida a etapa da exigência constitucional, Jânio Quadros decidiu montar a Assessoria Técnica da Presidência da República. A Candido Mendes caberia a coordenação do grupo, integrado por José Luiz Bulhões Pedreira, Genival de Almeida Santos, Miguel Álvaro Osório de Almeida, Walter Oswaldo Cruz e Alberto Venancio Filho. Bulhões Pedreira contaria anos depois: “Ali tivemos a esperança de fazê-lo compreender a significação do desenvolvimento como objetivo fundamental de nossa época. Chegáramos à conclusão de que, em termos de poder, o homem tinha uma extraordinária peça de artilharia, e que a nossa tarefa era fornecer-lhe munição para que atirasse na pobreza, ao invés de perseguir as brigas de galo.”

Não se tratava de uma metáfora do jurista. Jânio prometia – e cumpriu – repetir em Brasília o que fizera como governador em São Paulo: distribuir os famigerados bilhetinhos com instruções auxiliares, com as proibições de praxe; a lista era grande e abarcava, além das brigas de galo, as corridas de cavalo nos

dias úteis, o uso de biquínis na praia e o lança-perfume.

Dali em diante, afirma Candido Mendes, a equipe enfrentaria algumas tarefas fundamentais. Em primeiro lugar, constatava que o governo começara sem planejamento. A tarefa inicial, portanto, seria criar um plano de emergência. Outra batalha seria conceber uma política de contenção de dispêndios, capaz de assegurar ao Estado capacidade de investimento. Principiaria aí a briga com os governos estaduais devido à retenção dos gastos. A Assessoria Técnica sabia que boa parte dos investimentos sociais em educação e saúde, por exemplo, mergulhava no ralo da corrupção.

O plano de emergência seria montado pela Assessoria Técnica e, em seguida, examinado em conferência da Organização dos Estados Americanos (OEA), a ser realizada em agosto de 1961, em Punta del Este. Durante várias semanas, o grupo trabalhou incansavelmente na preparação do plano. Aprontou mapas e gráficos, rascunhou roteiros, identificou diagnósticos, organizou quadros explicativos, resumiu projetos e alternativas ao país, sempre inserindo o exposto na discussão do desenvol-

“Queríamos motivá-lo para o desenvolvimento, fazê-lo compreender a grandeza do desafio, a importância dos benefícios a alcançar”, disse Bulhões Pedreira

vimento naquilo que seria a apresentação do presidente Jânio Quadros em Punta del Este. “Queríamos motivá-lo para o desenvolvimento, fazê-lo compreender a grandeza do desafio, a importância dos benefícios a alcançar”, disse Bulhões Pedreira.

Solicitada a audiência ao chefe do Planalto, Jânio marcou encontro especial com o grupo às 7h da manhã. Durante uma hora, lembra Alberto Venancio Filho, a dupla Candido-Bulhões Pedreira expôs a metodologia do plano, seus objetivos, as medidas a serem implantadas, tudo profundo e sofisticado, com o auxílio dos exaustivos gráficos, mapas e roteiros preparados nas semanas anteriores. Jânio viu e ouviu uma longa exposição sobre conceitos de desenvolvimento, as projeções alternativas conforme a taxa de crescimento e a síntese dos detalhes contidos no plano de emergência do seu governo.

O presidente ouviu calado e atento. Nada disse, nem perguntou. Nenhum comentário, nem um reparo, nenhuma observação. Terminada a apresentação, resumiu-se a um simples “muito obrigado” para o incrédulo grupo. A decepção foi das grandes. “Nunca nos sentimos

tão frustrados como vendedores de ideias”, sintetizou Bulhões Pedreira. “Certamente ele compreendeu, porém não mostrou qualquer reação. Não fez nenhuma pergunta e a reunião se encerrou sem qualquer consequência.” Venancio Filho completa: “Foi o espetáculo mais deprimente a que assistimos. Foi dramático.” De Candido Mendes: “É a história de uma das situações mais obtusas e irracionais da política brasileira.” Para ele, “Jânio não tinha a menor sensibilidade à formulação econômica. Era difícil sensibilizá-lo para a necessidade de avançar, transformar, ‘renacionalizar’ a política de governo, no que deveria ter sido a sucessão de algo que capturou tanto o imaginário político anterior, o Plano de Metas”.

A compreensão de Jânio seria tosca, mas a Conferência de Punta del Este seria inesquecível – não exatamente pela atuação do presidente brasileiro, mas pela presença de Ernesto Che Guevara, então ministro da Economia do governo revolucionário cubano. A diplomacia brasileira exibiu uma amostra dos princípios de uma política independente e aberta a relações com todos os países do mundo – a política externa de Jânio parecia servir de contrapeso à

política econômica, considerada conservadora e plenamente aceita pelos Estados Unidos. Na conferência, o Brasil defendeu a ideia de neutralidade em relação a Cuba, enfrentando a posição dos americanos. Dias depois, Jânio condecoraria Che com a Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul, o que provocou a ira dos setores civis e militares mais conservadores.

Era tudo o que precisava Carlos Lacerda, o demolidor de presidentes, como o chamavam. A partir da homenagem ao colega de Fidel Castro, Lacerda liderou uma cruzada contra Jânio, transformando-se de seu maior cabo eleitoral em seu opositor mais feroz. Empossado governador do recém-criado Estado da Guanabara, Lacerda denunciaria, naquele mesmo mês de agosto, uma tentativa de golpe janista. Há versões múltiplas para a saída de Jânio. Uma delas é que, ao tomar conheci-

mento do discurso, Jânio resolveu renunciar. O presidente estava tão certo de que seria chamado de volta – e com plenos poderes para governar – que, ao voar para São Paulo, levou consigo a faixa presidencial. Um enorme erro de cálculo. O Congresso deu a renúncia como fato consumado e Ranieri Mazzilli, presidente da Câmara, assumiu provisoriamente o governo – dada a ausência do vice-presidente, João Goulart, então em viagem à China.

Com a renúncia de Jânio, a Assessoria Técnica encerrava seus trabalhos e se desfazia. Frustrado com a experiência – especialmente depois do “dramático” encontro de apresentação do plano de emergência –, José Luiz Bulhões Pedreira voltaria a dedicar-se exclusivamente ao escritório de advocacia. Por um brevíssimo tempo. Logo seria chamado a retornar a Brasília.



SOPRO DE PARLAMENTARISMO

Três dias depois de renunciar, Jânio Quadros embarcaria com a família no navio *Uruguay Star* com destino a Londres, de onde daria uma volta ao mundo. João Goulart, seu vice, voltava ao Brasil vindo da China. Nenhum dos dois tinha pressa. Jânio, por falta do que fazer. Jango, porque aguardava os desdobramentos do veto ao seu nome pelos ministros militares, numa evidente afronta ao que informava a Constituição. Fez escala em Paris, Nova York e Montevideu antes de entrar no país pelo Rio Grande do Sul, onde o governador Leonel Brizola, seu cunhado, liderava o movimento pela legalidade. A crise dividiu o país. Da imprensa aos próprios militares. O general Lott se pronunciaria a favor da posse e chegaria a ser preso. Mas não estava sozinho. No Rio Grande do Sul, o general Augusto Machado Lopes, comandante do Terceiro Exército, o mais bem equipado do país, mostrava-se disposto a defender com armas a tese legalista de Brizola. O risco de uma guerra civil predispôs os dois lados a buscarem uma solução. Surgiria daí a ideia do parlamentarismo. O presidente tomaria posse, mas com poderes reduzidos.

Acordo feito às pressas e crise contornada,

Jango tomou posse no dia do aniversário da Independência e pareceu claro que o quadro político exigiria dele habilidades de equilibrista. Não poderia descontentar nem as esquerdas, que representavam sua base, nem os moderados, que apoiaram sua posse. Tampouco poderia abalar o frágil apoio da UDN, dos militares e adjacências. Precisava, portanto, de um político com bastante jogo de cintura no cargo de primeiro-ministro – e chamou Tancredo Neves, figura de destaque do PSD mineiro. Tancredo chefiaria um gabinete moderado, imediatamente denominado de “gabinete de união nacional”, uma tentativa de conciliação política entre setores conservadores e progressistas. Com essa combinação, o arranjo artificial do parlamentarismo funcionaria de maneira satisfatória durante quase um ano.

José Luiz Bulhões foi convocado a colaborar. Tancredo o convidaria para fazer parte da Comissão Nacional de Planejamento (Coplan) – a assessoria técnica criada no governo de Jânio Quadros que se encontrava inativa. Sua atuação, no entanto, começaria antes. No livro *A Lanterna na Popa*, Roberto Campos relata encontro com San Tiago Dantas em setem-

San Tiago Dantas dizia que a tarefa da “esquerda positiva” deveria ser evitar a “ruptura de diques” e criar “ilhas de racionalidade”

bro de 1961. Dantas acabara de ser convidado para ministro do Exterior no gabinete. “Você está condenado a ser o algodão entre cristais”, disse-lhe o novo ministro indicado. “Agora mesmo, talvez mais do que antes, é que você precisa ir para a embaixada em Washington.” O argumento era que, apesar das “inclinações mansas” de Jango, este poderia ser levado pela “esquerda negativa” a assumir posições radicais. O governo precisaria, portanto, de alguém que conhecesse a psicologia e a política americana. Além disso, o ponto crucial das relações entre os dois países seria econômico, avaliava Dantas, e Campos, melhor do que ninguém, estaria equipado para isso pela sua longa experiência (passara pela Comissão Brasil-Estados Unidos, pelo BNDE, pelo Ministério de Juscelino Kubitschek). San Tiago Dantas costumava dizer que a tarefa da “esquerda positiva” deveria ser evitar a “ruptura de diques” e criar “ilhas de racionalidade”.

Logo chegaria ao encontro dos dois o primeiro-ministro Tancredo Neves. Antes de partir para Washington, caberia a Roberto Campos ajudar-lhe na preparação de um programa financeiro de governo para o gabinete.

“A rigor, no Brasil, os problemas não mudam; apenas se tornam mais difíceis”, dizia Tancredo, com o seu habitual muxoxo irônico. Campos escreveu: “Reuni em meu apartamento no edifício Amsterdam, na Avenida Atlântica, no Leme, o advogado José Luiz Bulhões Pedreira, e passamos noites a fio, juntamente com Mario Simonsen, cujo invulgar talento estava apenas desabrochando, no afã de costurar um plano de governo.” Mauro Salles, assessor de imprensa de Tancredo, se encarregaria de dar polimento literário. Bulhões Pedreira trabalhara no BNDE com Roberto Campos. A Coplan foi criada no fim do governo Jânio Quadros, e Bulhões Pedreira foi o seu primeiro ocupante no governo parlamentarista de Tancredo Neves. A comissão herdara todo o acervo de pesquisas e planos acumulados pelo velho Conselho Nacional de Desenvolvimento do governo de JK.

“Fizemos às pressas um programa de governo parlamentarista”, escreve Campos. “Era um *pot-pourri* das ideias desenvolvimentistas da época, com forte ênfase, naturalmente, sobre o ‘impostergável problema de curto prazo’ – a inflação.” O programa preparado pelo pequeníssimo grupo listava sete objetivos

O trio Campos-Simonsen-Bulhões Pedreira sinalizava ali o que conseguiria realizar somente mais tarde – Banco Central, Lei do Mercado de Capitais, Plano Decenal

gerais – inclusive, segundo expressão do futuro embaixador de Washington, um de “lírico otimismo”: taxa de crescimento real de 7,5% ao ano. Pretendiam a promoção do pleno emprego; a redução das tensões oriundas da má distribuição de renda, a redução das desigualdades regionais, a melhoria do balanço de pagamentos e a correção de deformações estruturais da economia. Mencionava-se também a necessidade de reformas institucionais, como a criação do Banco Central e do Banco Rural, assim como a reforma da legislação bancária e medidas de estímulo ao mercado de capitais. “Talvez a coisa mais sensata do programa”, continua Campos em sua autobiografia, “fosse a recomendação de uma taxa cambial única, fixada em nível realista, de vez que o regime de taxas múltiplas se tornara desnecessário em virtude da reforma tarifária de 1957, que estabelecia tarifas *ad valorem* como instrumento de proteção.”

O trabalho contemplava três níveis de planejamento: o Plano de Emergência do Conselho de Ministros (1961), o Plano Quinquenal e o Plano Perspectiva (20 anos). O trio Roberto Campos-Mario Henrique Simonsen-José Luiz

Bulhões Pedreira sinalizava ali o que conseguiria realizar somente mais tarde, no governo Castello Branco – Banco Central, Lei do Mercado de Capitais, Plano Decenal. Puseram no papel naquele mês de setembro de 1961 ideias que só se concretizariam a partir de 1964-1965. Os três ou quatro anos de diferença configuravam o testemunho, segundo Campos, do “longo hiato entre a ideia e a execução, hiato agravado pela extrema instabilidade política da época”. Tinha razão quanto à instabilidade. Mesmo o primeiro gabinete parlamentarista de Jango já sofreria as pressões contraditórias que marcariam todo o governo de João Goulart – tanto na fase parlamentarista quanto na presidencialista.

O grupo concluiria, exausto, a tarefa recomendada por Tancredo. “Ali vi o que era capacidade de trabalho”, define o hoje senador Francisco Dornelles, que conheceu Bulhões Pedreira naquele momento. “Não havia dia, nem noite. José Luiz ficou hospedado na Granja do Ipê, morando no mesmo local que Tancredo. Não tinha outra vida, senão aquilo, de que ele gostava e em que acreditava.” Ao terminarem o extenuante trabalho, Bulhões

Pedreira pilheriou: eles tinham fabricado um “Programa das Tesouras” – a “monotonia dos problemas brasileiros” lhes permitia simplesmente recortar textos de “bolorentas propostas”, na definição de Campos. Para ele, o Programa de Estabilização Monetária (PEM), de Juscelino (1958), o Programa de Emergência, de Tancredo Neves (1961), o Plano Trienal, de Celso Furtado (1963), e o Programa de Emergência, de Castello Branco (1964), foram todos ensaios tecnocráticos, dos quais só o último se tornaria, na visão de Campos, “um compromisso político firme do chefe da nação”. Seria também o único a surtir efeito na contenção da crônica moléstia inflacionária.

A tesoura a que se referiu Bulhões Pedreira significaria simultaneamente uma metáfora e uma peça concreta: estaria presente no singular método de trabalho do jurista (seu infalível corta-e-cola de documentos, assessorado pela secretária Yeda), na repetição dos programas de planejamento citados por Roberto Campos e na implantação de políticas restritivas recomendadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). No gabinete de Tancredo, Walther Moreira Salles tornou-se o ministro da Fazenda

e deu início a uma política econômica conservadora. A reorganização das finanças exigia freios. Na Coplan, por exemplo, conforme relato de Alberto Venancio Filho, coube a Bulhões Pedreira e seus auxiliares a tarefa de fazer o “levantamento pioneiro” das contas consolidadas do setor público. (Venancio lembra que o coordenador da comissão não se furtaria a ouvir especialistas de outras áreas, como o educador Anísio Teixeira, com quem discutiria longamente questões ligadas à educação.) A Coplan, no entanto, teve vida curta. Logo se dissolveria, enfronhada no ambiente de instabilidade do governo Jango.

O gabinete de Tancredo era constituído de um complexo e amplo emaranhado de forças políticas. A “união nacional” envolvia nomes do PSD, do PTB, da UDN e do PDC. Tão abrangência facilitava as coisas no Congresso. O programa de governo, preparado naquelas “noites a fio” do apartamento de Roberto Campos, no Leme, seria submetido à Câmara e aprovado no mesmo dia – 28 de setembro. Era uma tradução bem acabada do vasto espectro abrangido pelo gabinete: segundo o CPDOC da Fundação Getúlio Vargas (verbete *Tancre-*

José Luiz ficou hospedado na Granja do Ipê, morando no mesmo local que Tancredo Neves e fazendo aquilo de que mais gostava: trabalhar, trabalhar, trabalhar...

do Neves), apontava a reforma agrária “como passo inicial e precípua para a integração do homem do campo em nossa vida econômica” e proclamava sua identificação com uma política de portas abertas ao capital estrangeiro, sublinhando: “O Brasil reclama capitais alienígenas para consolidar e ampliar sua estrutura econômica.”

A primeira crise da gestão parlamentarista começaria em junho de 1962, quando Tancredo deixou o cargo para candidatar-se a deputado federal nas eleições que seriam realizadas em outubro daquele ano. Tempos depois, muitos viram na renúncia de Tancredo a percepção do mineiro de que o regime parlamentarista teria duração precária, em virtude da reconhecida aspiração de Jango para restaurar o presidencialismo; em 1º de maio, afinal, Jango defendera, em discurso em Volta Redonda, o caráter inadiável das reformas de base e pregara o retorno ao regime presidencialista para garantir a ação de um Poder Executivo forte e mais estável. Para substituir Tancredo, João Goulart indicou seu ministro das Relações Exteriores, San Tiago Dantas. Por ter desenvolvido uma política externa independente, Dantas não era bem-visto pelos setores mais conservadores, que preferiam um alinhamento automático com os Estados Unidos. O Congresso refletiu essa preocupação e vetou seu nome.

As esquerdas foram às ruas em apoio a Goulart. Em 5 de julho, entidades sindicais fizeram uma greve nacional de 24 horas, que degenerou em violência. A coisa começava a ficar feia. Houve saques e depredações, o

Exército interveio e o movimento terminou com um saldo de 50 mortos. Para conter a tensão, o Congresso aceitou como primeiro-ministro um político gaúcho ligado a Brizola: Brochado da Rocha. O novo gabinete durou pouco, mas o suficiente para que o primeiro-ministro obtivesse do Congresso a antecipação do plebiscito para janeiro de 1963. Um terceiro gabinete ainda seria formado em setembro, tendo à frente o socialista Hermes Lima. Mas isso pouco importava: a partir dali, trabalhava-se com a certeza de que o parlamentarismo não sobreviveria por muito mais tempo. Em 6 de janeiro, as urnas confirmaram a expectativa: 9,5 milhões de eleitores, de um total de 12,7 milhões, votaram pela volta do presidencialismo. Era a prova de que as instituições políticas costumam ser mais duras do que pedras.

Mesmo porque o parlamentarismo brasileiro funcionou à moda do presidencialismo – não se modifica em alguns meses ou anos quase um século de história, reconheciam os analistas. O próprio Tancredo, em ata da reunião de gabinete de 7 de dezembro de 1961, foi quem melhor mostrou a natureza da experiência: “Não sei de Congresso mais presidencialista do que esse. Os três estatutos legais que o Congresso votou, depois de instituído o regime parlamentarista, foram dentro de um espírito nitidamente presidencialista. O primeiro orçamento, que o Congresso votou com um déficit de 135 bilhões de cruzeiros (a moeda da época), desatendeu a todos os apelos mais veementes do Conselho de Ministros. O segundo foi o estatuto da Sudene, que teve sua filosofia

O episódio da remessa de lucros era analisado por Roberto Campos e Bulhões Pedreira como exemplo de hostilidade frente a uma possível cooperação de capitais privados estrangeiros e, em particular, aos EUA

e estrutura completamente alteradas pelo Senado, sem que este tenha se honrado a pedir uma palavra sequer do Conselho de Ministros. O terceiro foi o projeto (...) o conselho pretendu que fosse cuidado em termo de remessa de lucros, mas que a Câmara deu maior amplitude a esse objetivo do conselho e elaborou um estatuto de investimento estrangeiro no Brasil.”

O episódio da remessa de lucros era analisado por Roberto Campos e Bulhões Pedreira como exemplo de hostilidade frente a uma possível cooperação de capitais privados estrangeiros e, em particular, aos Estados Unidos. Aprovada em setembro de 1962, excluía da base de capital para cálculo das remessas legais de dividendos os lucros gerados e reinvestidos no país. A dupla só conseguiria rever a lei no governo Castello Branco, a partir da constatação do que chamavam de deformação: pela lei aprovada, se as empresas fizessem o “passeio do capital estrangeiro”, remetendo os lucros para o exterior e reinvestindo-os subsequentemente, teriam um capital registrado maior do que aquelas que reinvestissem diretamente os lucros.

O regime parlamentarista foi destituído, João Goulart tornou-se presidente da República, a Coplan sob direção de Bulhões Pedreira já era passado havia algum tempo e San Tiago Dantas virou ministro da Fazenda. E, como seus “subsecretários”, chamou Bulhões Pedreira, Antonio Dias Leite e Oscar Lorenzo Fernandez. Eles já se conheciam, segundo lembra Dias Leite, mas se tornariam mais próximos numa viagem a Washington, em março de 1963, acompanhando San Tiago Dantas para uma negociação financeira com o governo americano. (John Kennedy era o presidente.) Aos olhos de Washington, eram visíveis os sinais de instabilidade política no Brasil a partir de meados de 1962, quando houve a sucessão de dois primeiros-ministros e a rápida deterioração da situação econômica brasileira. Além disso, durante a campanha do plebiscito para a volta do presidencialismo, agravara-se o imobilismo administrativo do governo Jango, ao mesmo tempo em que se tornava mais estridente a retórica antinacionalista e antiamericana.

Nomeado ministro da Fazenda, San Tiago Dantas começou a formular uma política

financeira com forte disposição de controlar o processo inflacionário. As medidas iniciais foram tomadas no contexto do Plano Trienal, de Celso Furtado. As negociações em Washington seriam difíceis. O governo americano e o FMI faziam suas exigências, nas quais se incluía um documento programático envolvendo projeções trianuais. Exigiam-se redução do déficit fiscal, realismo tarifário e cambial, disciplinamento do crédito bancário, atenuação do protecionismo comercial, entre outras medidas que integrariam o rosário de recomendações futuras do Fundo Monetário.

A San Tiago Dantas, Bulhões Pedreira, Dias Leite e ao embaixador em Washington, Roberto Campos, se uniriam Casimiro Ribeiro, então funcionário da Sumoc (Superintendência da Moeda e do Crédito) – o Banco Central da época –, e Marcílio Marques Moreira, secretário da embaixada, cuja função seria assegurar a ligação entre a delegação brasileira e o Departamento de Estado de Kennedy. “San Tiago tinha uma estratégia para a Guerra Fria”, lembra Marcílio Marques Moreira. “Ele entendia corretamente que precisávamos resguardar o Brasil da luta entre Estados Unidos e União Soviética.” O auxílio financeiro surgido da visita da delegação brasileira seria substancial – quase US\$ 400 milhões. Mas havia um problema elementar: a liberação imediata era modesta, cerca de US\$ 84 milhões. O efeito no Brasil, conforme o próprio grupo receava, foi

psicologicamente negativo. O gradualismo do desembolso de Washington era um muro na mesa diante do governo brasileiro – os americanos pediam medidas impalatáveis para João Goulart, como o congelamento temporário de salários.

Com pressões e radicalismos de lado a lado, o presidente abandonaria o plano de saneamento financeiro de San Tiago Dantas em junho daquele mesmo ano. Achava-o incompatível com a preservação de sua popularidade. Mas parecia claro já àquele tempo que Jango não teria condições de agradar aos dois lados da moeda. As medidas anti-inflacionárias não fugiam à regra, evidentemente. Eram impopulares. A contenção do crédito, o corte nos gastos públicos, a limitação no reajuste de salários, tudo isso provocaria uma onda reivindicatória. Depois de muita austeridade, porém, o funcionalismo obteve reajuste de 70%. O esforço anterior, conduzido por San Tiago Dantas e seus auxiliares, começou a fazer água. O ministro demitiu-se. Menos de seis meses depois, o Plano Trienal, de Celso Furtado, estaria liquidado também. Os confrontos se intensificariam e conduziriam o país às sombras tenebrosas do golpe militar. O prenúncio das trevas estava circunscrito às instituições políticas, porque no plano econômico acendiam-se luzes consideráveis – começaria um notável conjunto de reformas institucionais, que remodelariam dali em diante o capitalismo brasileiro.



Com o filho Carlos Eduardo
em sua formatura em Direito
(PUC-Rio), em 1972



UM BRASIL DE CARA NOVA

Revoguem-se os detalhes da quartelada quase silenciosa daquele 31 de março de 1964. Conspiradores civis e militares derrubaram João Goulart sem arroubos desnecessários. Não faltou aprovação interna ao golpe, a começar pelos governadores que se opunham a Jango – Magalhães Pinto, de Minas Gerais, Adhemar de Barros, de São Paulo, e Carlos Lacerda, da Guanabara. A Marcha da Vitória, organizada pela Campanha da Mulher pela Democracia, levou milhares de pessoas às ruas do Rio, na maior manifestação popular de apoio aos militares. A classe média se mostrava satisfeita. A Igreja Católica deu a bênção aos adversários dos comunistas. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), sem ainda ter a importância que conquistaria anos depois, defendeu os novos donos do poder. A imprensa elogiou em editoriais os responsáveis pela derubada do presidente.

Enquanto grande parte da sociedade civil comemorava a deposição, os militares acertavam nos bastidores a escolha do presidente. Nos primeiros dias de abril, baixada a poeira dos tanques em movimento, ganhou nitidez a silhueta atarracada que até então se movimen-

tara nos gabinetes e na caserna. Era o general Humberto de Alencar Castello Branco, chefe do Estado-Maior do Exército e coordenador da conspiração militar. Os civis haviam tido seu papel na conspiração, mas a ação de fato coubera às Forças Armadas. Todo o poder, portanto, emanava dos militares. Castello Branco tomaria as rédeas da nação com credenciais infalíveis para aquele momento. Militar intelectualizado, estudara na França e nos Estados Unidos. Liderava o grupo da “Sorbonne brasileira”, a Escola Superior de Guerra, onde também despontavam Ernesto Geisel e Golbery do Couto e Silva. Ideologicamente, afinava-se com os EUA por rejeição absoluta aos regimes comunistas. Seu perfil, seu passado, suas conexões, seu trânsito fácil entre as facções militares, o papel central que tivera no golpe, tudo isso o tornava um candidato imbatível numa eleição em que os votos seriam dados por seus pares.

Castello Branco tomaria posse em 15 de abril de 1964. Livre dos adversários e com plenos poderes, trataria de recolocar o Brasil na esfera de influência americana. Entre as primeiras medidas de impacto, duas eram de interesse dos Estados Unidos: o rompimento

das relações diplomáticas com Cuba e a aprovação de uma nova Lei de Remessa de Lucros, que basicamente desfazia o que Jango havia feito. Em troca, obteve o reescalonamento da dívida externa e um empréstimo de quase US\$ 1 bilhão da Aliança para o Progresso – a política americana que procurava dar uma resposta à Revolução Cubana e que fora esnobada por seu antecessor.

O primeiro presidente do regime militar era um liberal. Acreditava nas vantagens da economia de mercado, convicção que o levou a escolher Roberto Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões para conceber o novo modelo econômico do Brasil. Ocupando os ministérios do Planejamento e da Fazenda, respectivamente, dois dos maiores expoentes do pensamento liberal esboçariam um plano para modernizar o capitalismo brasileiro. Era preciso, antes de mais nada, reduzir drasticamente a inflação, que já se aproximava dos 100% ao ano. Roberto Campos sabia que o remédio seria amargo e advertiu o presidente do desgaste político. “Não tenho preocupações eleitoreiras”, retrucou Castello Branco.

José Luiz Bulhões Pedreira chegou a ser

convidado para a chefia de gabinete do novo ministro do Planejamento. Roberto Campos relata que um dos seus primeiros problemas foi escolher o homem certo para o posto, que na prática era o de “vice-ministro”. Diz em sua autobiografia: “A primeira ideia que me surgiu foi convidar um dos mais brilhantes profissionais do serviço público, o Dr. Eliezer Batista, que tinha sido presidente da Vale do Rio Doce e ministro de Minas e Energia durante curto lapso de tempo, no governo Jango.” Eliezer recusou. Campos voltou-se então para José Luiz Bulhões Pedreira, a quem havia “aprendido a admirar desde os tempos do BNDE como uma cabeça extremamente criativa, um desses raros advogados que conseguem dar racionalidade jurídica aos confusos esquemas dos economistas”. Segundo relato do ministro, recebeu “uma nova trumbicada”. O argumento de Bulhões Pedreira era compreensível: estava fatigado por suas experiências no BNDE e depois na Comissão de Planejamento do governo Jânio Quadros. Não estava propenso a uma nova aventura burocrática.

Bulhões Pedreira não se instalaria em Brasília, mas colaboraria intensamente com Ro-

O jurista foi convidado para a chefia do gabinete do novo ministro do Planejamento Roberto Campos, mas recusou: não estava propenso a uma nova aventura burocrática

berto Campos. Ele e Mario Henrique Simonsen, coligados, digamos assim, à Consultec, se tornariam os consultores do ministro do Planejamento. Bulhões Pedreira chegou a preparar uma precisa radiografia sobre o transporte rodoviário. Havia muito o que fazer. O diagnóstico era que Juscelino deixara contas a pagar, Jânio não tivera tempo de quitá-las e Jango as havia aumentado ainda mais. À dupla Roberto Campos e Octávio Bulhões caberia a tarefa de cortar gastos públicos e implantar um tratamento duro, mas gradualista, no combate à inflação. E, acima de tudo, definir um programa de reformas econômicas e fortalecimento das instituições para que o Brasil pudesse vencer a batalha inflacionária e dar um passo adiante no desenvolvimento.

Surgiria, dessa premissa, o chamado Paeg (Programa de Ação Econômica do Governo), cuja primeira versão valeria para 1964-1966. (O mandato de Castello Branco estava previsto para encerrar em janeiro de 1966.) Como na preparação do programa de governo, Bulhões Pedreira e Mario Henrique Simonsen mais do que auxiliariam Roberto Campos e Octávio Bulhões, formulando as ideias e sua arquitetura

jurídica num trabalho que duraria entre os meses de abril e agosto de 1964. A fórmula era singular: Roberto Campos e Octávio Bulhões eram os ministros e condutores do processo; Mario Henrique Simonsen, o homem do raciocínio veloz e do profundo conhecimento econômico; e Bulhões Pedreira, aquele que formatava as “eructações econômicas” dos outros três.

O Paeg constituía, na descrição do ministro do Planejamento, um “esforço de racionalidade”, com “enfoque gradualista” para o programa de estabilização. Esse gradualismo opunha-se ao choque radical proposto por alguns economistas e defendido pelo Fundo Monetário Internacional. Tornou-se uma peça exemplar de como pensavam aqueles liberais – defensores do livre mercado e estimuladores do capital privado, nacional e estrangeiro, mas convictos de que o país requeria um Estado forte. Dizia o documento preparado pelo grupo:

“A ação do setor público no sentido de melhor conduzir o sistema econômico à consecução dos objetivos escolhidos pela comunidade, notadamente em países subdesenvolvidos, baseia-se em princípios pouco controvertidos,

*Bulhões Pedreira era quem formatava as
eructações econômicas de Mario Henrique Simonsen,
Roberto Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões*

A prioridade absoluta da luta contra a inflação despertava a crítica de numerosos economistas, sobretudo aqueles influenciados pelo pensamento cepalino

tais como: a) o livre jogo das forças de mercado não garante necessariamente a formação de um volume desejável de poupança; b) o sistema de preços nem sempre incentiva adequadamente a formação de economias externas (investimentos em educação, estradas etc.), dada a desvinculação entre a respectiva rentabilidade e a produtividade social correspondente; c) o livre jogo das forças de mercado não leva necessariamente a uma distribuição satisfatória da renda nacional entre pessoas e regiões; d) a eficácia do sistema de preços pode ser apreciavelmente distorcida pelas imperfeições espontâneas ou institucionais do mercado.”

O documento fazia um diagnóstico da realidade econômica brasileira daquele momento. No plano conjuntural, havia uma inflação que atingira 25% no primeiro trimestre, o que, em progressão geométrica, resultaria em 144% ao ano; havia preços artificialmente congelados – como leite, trigo, gasolina, aluguéis e papel de imprensa – e o que os autores do plano classificavam de “paternalismo salarial”, que criara um grupo privilegiado entre os sindicalistas. No plano estrutural, registravam-se uma

crise de produção agrícola e insuficiência do sistema de distribuição: a industrialização fora desequilibrada, centrada sobre a substituição de importações, além de um subinvestimento na infraestrutura material e humana de educação, habitação e transportes. No plano institucional, faltavam órgãos capazes de formular e executar uma política financeira e um mercado financeiro organizado. Desse último diagnóstico, por exemplo, surgiriam a Lei do Mercado de Capitais, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e o Banco Central, concebido inicialmente como entidade independente, criado por meio da Lei nº 4.535, de dezembro do ano anterior, em substituição à Sumoc (Superintendência da Moeda e do Crédito), que, por ser subordinada ao Banco do Brasil, não desempenhava satisfatoriamente a função de zelar pela moeda.

A estratégia do Paeg se viu entre dois fogos. A prioridade absoluta da luta contra a inflação – o fator condicionante para todo o resto, segundo o documento – despertava a crítica de numerosos economistas, sobretudo aqueles influenciados pelo pensamento cepalino. De outro lado, representantes do FMI e do Banco Mundial, assim como de governos

Castello Branco e seus auxiliares passariam, em curtíssimo tempo, uma notável sucessão de leis relevantes, praticamente todas com a assinatura de José Luiz Bulhões Pedreira

credores do Brasil, também criticaram o plano, pois acreditavam num “tratamento de choque” para assegurar o retorno imediato da estabilidade da moeda. “Aos principais autores do Paeg”, definiu Roberto Campos, “não faltavam uma visão ampla das dificuldades e uma visão modesta das possibilidades.” Nas dificuldades, o conflito entre estabilidade e desenvolvimento, o nacionalismo vigente na época em oposição à absorção de recursos externos, a alta taxa de crescimento demográfico, a exaustão do modelo de substituição de importações como propulsor do crescimento, as restrições externas no balanço de pagamentos e, evidentemente, a instabilidade política.

Os dois Bulhões, Simonsen e Roberto Campos se viram confrontados por duas controvérsias. Uma posição, que respeitavam, vinha das observações do professor Eugênio Gudin. A outra, do grupo do governador Carlos Lacerda. Gudin via na ideia do planejamento uma das grandes idiossincrasias da Cepal: a propensão ao intervencionismo estatal e ao dirigismo planificador. Rejeitava, como ninguém, o Estado intervencionista, assistencial e onipresente. Na outra linha de objeção, Lacerda descrevia

o Paeg como um “código de intervencionismo e dirigismo estatal”, aplicado a uma economia “socializante sem ser socialista, com um palavreado liberal e atos intervencionistas”. O grupo achava a primeira crítica técnica; a segunda, política. No bom sentido para Gudin, mau sentido para Lacerda. Noves fora as críticas, começaria a partir dali uma nova fase. O grupo era liberal, mas rendia-se à necessidade de um planejamento econômico de emergência, que consistiria em um programa em três fases: a primeira, a “torre de marfim”, baseada nos dados colhidos pelo governo, sem o debate político e a participação do empresariado; a segunda, quando se criaria o Conselho de Planejamento, de ampla composição trabalhista, patronal e tecnocrática, com a missão de fazer contínuas avaliações da implantação do plano; e, por fim, a terceira, a fase não alcançada, que seria um plano decenal.

O plano, reconhecia a imprensa na época, tinha consistência. Era menos ortodoxo do que o recomendado pelo FMI – entre outras coisas, introduzia a novidade da correção monetária, instrumento de indexação que protegia a receita do governo e estimulava a

poupança individual. O objetivo era o de restaurar o crédito público. Mas havia um problema político: a previsão de que os resultados não surgiriam durante o mandato de Castello Branco. Com eleições presidenciais marcadas para outubro de 1965, o governo não teria o que exibir na campanha, o que reduziria a chance de dar continuidade ao projeto de reformas. Os militares sofreriam o efeito do desgaste político a que Roberto Campos aludira na conversa inicial com o presidente. A saída foi prorrogar o mandato. Com mais tempo, seria possível derrubar a inflação para 25%, forçar a desvalorização cambial, fazer

uma reforma monetária (com a introdução do cruzeiro novo), criar o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que acabava com a estabilidade no emprego assegurada pela CLT, e instituir o Banco Central. O presidente Castello Branco e seus auxiliares passariam, em curtíssimo tempo, uma notável sucessão de leis relevantes como a do Sistema Financeiro de Habitação, a regulamentação do mercado de capitais, a reforma fiscal, além do Estatuto da Terra. Praticamente todas com a assinatura de José Luiz Bulhões Pedreira.

Do ponto de vista econômico, o Brasil estava de cara nova.



ATAQUE DE FÚRIA LEGIFERANTE

Gostassem ou não daquela nova cara econômica dada ao país, multidões de brasileiros se impressionariam com o ativismo reformista daquela fase inicial do governo Castello Branco – descrita depois como um ataque de “fúria legiferante”. Debateram-se e votaram-se no Congresso, em pouco mais de quatro meses, reformas como a criação das

ORTNs (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional), dentro de uma reforma fiscal, assim como a implantação de um Sistema Financeiro de Habitação. No restante daquele ano de 1964, se votariam reformas havia longo tempo paradas, como a bancária. Um registro cronológico ajuda a perceber melhor o tamanho e a intensidade da “fúria”:

Data	Lei	Matéria
10 de junho	Lei nº 4.330	Lei de greve
16 de julho	Lei nº 4.357	Reforma o Imposto de Renda e cria a ORTNs
21 de agosto	Lei nº 4.380	Institui o Sistema Financeiro de Habitação
29 de agosto	Lei nº 4.390	Libera a lei de remessa de lucros
31 de agosto	Lei nº 4.400	Cria o salário-educação
1º de novembro	Emenda nº 10	Permite desapropriação de terras com pagamento em títulos especiais da dívida pública
17 de novembro	Lei nº 4.494	Lei do inquilinato
30 de novembro	Lei nº 4.504	Estatuto da Terra
16 de dezembro	Lei nº 4.591	Regulamenta os condomínios em edificações e incorporações imobiliárias
31 de dezembro	Lei nº 4.595	Reforma bancária e criação do Banco Central

Tamanha produtividade requeria a preparação de complexos textos legislativos. José Luiz Bulhões Pedreira participaria de praticamente todos eles. Os principais artífices daquela onda de reformas entendiam que era preciso muito mais do que um plano de emergência destinado a recompor a estabilidade perdida da moeda. As reformas institucionais não seriam uma alternativa, mas um complemento essencial ao programa de combate à inflação. Isso só seria possível, convém lembrar, graças aos trabalhos anteriores preparados pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (Ipes), um *think tank* criado formalmente em novembro de 1961, em pleno governo João Goulart, destinado a formular projetos alternativos, mas efetivamente dedicado à conspiração para tomada do poder. Do Ipes emergiam nomes como Golbery do Couto e Silva (mais tarde o homem forte do gabinete de Ernesto Geisel), Glycon de Paiva e Jorge Oscar de Mello Flores. Mario Henrique Simonsen e José Luiz Bulhões Pedreira costumavam assessorar o instituto. Havia de tudo: estudos sobre reforma agrária, reforma tributária, habitação popular – todos com textos imbatíveis, uma vez que o encarregado da revisão da redação era o escritor Rubem Fonseca.

Bulhões Pedreira começaria sua lista de contribuições do período com o projeto de saneamento das finanças públicas – essencial, embora não suficiente, para a estabilização dos preços. Cogitava-se um tríptico: reforma fiscal (aumento de receitas e corte de gastos), verdade tarifária (atualização das tarifas e outros preços públicos) e reestruturação da dívida pública,

interna e externa. A modernização do sistema fiscal brasileiro viria em duas etapas – primeiro por meio de medidas de emergência e depois mediante uma reforma sistêmica. A turma habitual conduziria a etapa de emergência: Octávio Bulhões, Roberto Campos, Mario Henrique Simonsen e José Luiz Bulhões Pedreira. A eles se integrou o fiscalista Gerson Augusto da Silva, do Ministério da Fazenda. Mais do que na “reforma sistêmica”, as inovações de profundidade, reconheceria mais tarde o próprio Roberto Campos, estavam mesmo na primeira fase, reunidas na Lei nº 4.357, de 16 de julho. (Note-se que a lei foi aprovada antes mesmo do Paeg.)

A principal inovação foi a aplicação, ao sistema fiscal, do instituto da “correção monetária”. “José Luiz Bulhões Pedreira deu a sugestão de introduzir a correção monetária”, creditaria, em 1990, o ministro da Fazenda de Castello Branco, Octávio Bulhões, em depoimento ao CPDOC, em livro editado pelo Banco Central. “O propósito era acelerar o pagamento dos débitos fiscais da Previdência Social. Aproveitou-se a ideia para prestigiar o título público (a ORTN criada), e, diante dos bons resultados obtidos, verificou-se que era conveniente adotar também a correção para a poupança em geral: depósitos a prazo, cadernetas de poupança, etc.” Explica-se: as aposentadorias da Previdência não eram pagas em dia, uma vez que a multa era inferior à rentabilidade que as empresas poderiam obter, gerindo o dinheiro em seus negócios. A correção monetária obrigou o pagamento em dia dos impostos e contribuições, o que ajudou a recuperar a receita

Poucas legislações do Imposto de Renda no mundo tinham um sistema tão sofisticado quanto o que José Luiz montou no Brasil

do Tesouro. “O Estado brasileiro havia perdido instrumentos sólidos de arrecadação”, lembra Raphael de Almeida Magalhães. “A primeira coisa a ser reconstituída naquele momento foi o poder arrecadatário do Estado.”

João Paulo dos Reis Velloso, ex-ministro do Planejamento dos governos Médici e Geisel, informa: “José Luiz e Mario Henrique já haviam pensado nisso antes do governo Castello, quando fizeram trabalhos juntos na Consultec.” Bulhões Pedreira tivera experiência com o assunto. Ainda no governo Juscelino Kubitschek, formulara o texto que resultou na Lei nº 3.470, de 1958 – responsável pela introdução de forma sistemática, na legislação fiscal, da noção de correção monetária. Com a inflação galopante em curso, os resultados das empresas eram distorcidos – para dizer o mínimo. Não havia demonstração financeira que se sustentasse ao ser confrontada com a realidade. Lucros fictícios eram criados a partir da inflação. Com aquela mudança, o Imposto de Renda das pessoas jurídicas passou a eliminar os efeitos da inflação sobre o resultado contábil – “evitando a tributação de lucros fictícios e incluindo na base de cálculo modalidades de

lucro inflacionário não explicitadas”, segundo o próprio Bulhões Pedreira escreveria em artigo, publicado em 18 de agosto de 1992.

“O grande mérito do sistema de 1958 era não permitir a tributação do lucro inflacionário”, opina o hoje senador Francisco Dornelles. “A lei estabelecia um sistema que fazia a correção do ativo permanente, a correção de balanços e eliminava a tributação sobre o lucro fictício, afinal, no sistema inflacionário o lucro é fictício.” Para Dornelles, sem aquela mudança, ia-se acabar com a empresa brasileira. “Acho que poucas legislações do Imposto de Renda no mundo tinham um sistema tão sofisticado quanto o que José Luiz montou no Brasil. Tanto que chegamos a ter inflação de 80% ao mês, e as empresas resistiram.”

Havia embates contra as medidas, evidentemente. Os ataques vinham, sobretudo, da esquerda. Uma crítica frequente era que as modificações agravavam a tributação sobre a pessoa física, desonerando, em termos relativos, as empresas. (Jornalistas, magistrados e professores tinham isenção, o que ampliava ainda mais o tom das críticas.) Vociferavam que a nova característica do sistema tributário era

sua transformação em um instrumento para redistribuição da renda nacional “a favor dos lucros”. O argumento inverso, em defesa das mudanças, era simples: buscava-se restaurar e/ou ampliar a capacidade de investimento tanto do setor público (via orçamento) quanto do setor privado (via incentivos fiscais e reavaliação dos ativos, por exemplo). Mais: o Imposto de Renda sobre a pessoa física é intransferível e, portanto, não-inflacionário; no caso da pessoa jurídica, nunca se sabe quem pagará o imposto: o acionista (pela redução dos dividendos), o trabalhador (pela contenção dos salários) ou o consumidor (pelo repasse dos preços). Ou os três.

Na lei de 1958, a correção podia ser feita a cada biênio, segundo coeficientes calculados pelo Conselho Nacional de Economia. Em 1963, a Lei nº 242 determinou a fixação anual dos coeficientes de correção. E a reforma foi completada com a de 1964 que, além de criar as ORTNs, estendeu formalmente a correção monetária às depreciações e à manutenção do capital de giro. Eliminavam-se, assim, as “ilusões de rentabilidade” – os lucros fictícios que os balanços introduziam com base na inflação. Havia uma engenhosidade já a partir do nome escolhido. A expressão “correção monetária” foi usada no lugar de indexação precisamente para significar o ajuste da moeda em consequência da expansão monetária e não de mudanças no lado real da economia. “Correção monetária não espelha exatamente a inflação”, disse Bulhões Pedreira, segundo depoimento do economista Ângelo Souza ao Projeto Banco Central CPDOC, de 1989. “Correção monetária espelha uma de-

cisão política. Usa um balizamento na inflação, mas não espelha a inflação.”

O fato é que a correção monetária imaginada por Bulhões Pedreira viabilizaria alguns objetivos da reforma fiscal, descritos no Paeg: 1) obter recursos adicionais para a cobertura do déficit da União; 2) aliviar a tributação sobre lucros ilusórios, meramente inflacionários; 3) desencorajar o atraso no pagamento dos débitos fiscais; 4) estimular a poupança individual; 5) criar um mercado voluntário para os títulos públicos. Roberto Campos, em *A Lanterna na Popa*, sugeriu: “A correção monetária, tal como originalmente concebida, era um animal inteiramente diferente do que veio existir após 1980. Era fundamentalmente um instrumento de estímulo à poupança de médio e longo prazos, o que pressupunha renúncia à liquidez.” Originalmente, a correção monetária somente foi autorizada em papéis, empréstimos e depósitos com prazo igual ou superior a um ano (excetuados os certificados de depósito bancário, que somente podiam ser emitidos com prazos de 18 meses ou mais) e com periodicidade mínima de três meses – a mesma adotada para as ORTNs e a atualização de créditos fiscais. Depois, ainda segundo Campos, protestos de banqueiros e industriais paulistas resultaram numa redução para seis meses do prazo mínimo de depósitos e títulos com correção monetária de emissão ou aceite de instituições financeiras. Alegava-se que seis meses seria o máximo tolerável em nossa cultura inflacionária. Como se dizia na época, “no Brasil, seis meses são uma eternidade”.



BRASILEIRO PRECISA DE TETO

Passadas quase cinco décadas, há um consenso sobre as razões pelas quais o desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek nunca esteve próximo de se transformar em um modelo de “desenvolvimento sustentado”. A sua maior fragilidade era sua base financeira. Uma das falhas foi a atrofia fiscal do Estado, que passou a depender do financiamento inflacionário. Uma dependência que inevitavelmente acabaria levando a uma overdose. A reforma fiscal buscava solucionar o problema. Mas havia outro: a inadequação do sistema financeiro, que não se ajustava às exigências da industrialização. As deficiências, nesse terreno, eram tanto de estrutura como de instrumentação. Viria, assim, outro grupo de reformas – as do sistema financeiro. Em menos de um ano – entre agosto de 1964 e julho de 1965 –, o Congresso aprovou a lei que criou o Sistema Financeiro de Habitação, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e o Plano Nacional de Habitação (Lei nº 4.380, de agosto de 1964), a Lei da Reforma Bancária, que deu origem ao Banco Central (Lei nº 4.595, de dezembro de 1964), e a Lei de Reforma do Mercado de Capitais (Lei nº 4.728, de julho

de 1965). Três leis fundamentais, das quais José Luiz Bulhões Pedreira seria o principal arquiteto. Tanto no plano das ideias quanto no jurídico.

Pela ordem cronológica, convém dizer que a lei do SFH foi a primeira a ser enviada ao Congresso. O governo sabia que se tratava de uma urgência social, mas a prioridade se dava também por um cálculo político. A crise de habitação era um dos *leitmotifs* de João Goulart, que buscara soluções como o congelamento de aluguéis e a locação compulsória de imóveis vazios – medidas claramente populares mas que só agravaram o problema. A prioridade conferida ao SFH, imediatamente após a reforma fiscal de emergência, procurava simultaneamente dar uma resposta política aos defensores de Jango e servir de medida antir-recessiva durante o período de ajuste, graças à previsível ativação da indústria de construção, reconhecidamente intensiva em mão-de-obra. A mazela habitacional adquirira maior vigor especialmente pelas seguintes razões: explosão demográfica, migração rural para as zonas urbanas, inflação crônica, ineficiente transporte coletivo urbano e a lei de congelamento

Um dos objetivos da correção monetária era a viabilização dos investimentos de longo prazo, alicerces do setor habitacional e do desenvolvimento urbano em geral

de aluguéis, que desencorajavam investimentos de longo prazo. Um dos objetivos da instituição da correção monetária era exatamente a viabilização dos investimentos de longo prazo, alicerces do setor habitacional e do desenvolvimento urbano em geral.

“Era uma mudança substancial de enfoque”, escreveu Roberto Campos em *A Lanterna na Popa*. Em tese, saíam os subsídios e entravam os financiamentos de longo prazo. É que, sem correção monetária das prestações, os financiamentos da antiga Fundação da Casa Popular, criada no governo Dutra, em maio de 1946, e dos Institutos de Pensão e Aposentadoria transformaram-se em polpudos e insustentáveis subsídios a determinadas categorias de funcionários e trabalhadores. Mais: entre 1930 e 1964, tais órgãos financiaram apenas 120 mil unidades, e a corrosão inflacionária das prestações impossibilitou a recomposição do capital. O modelo estava falido. Impraticável. E sem os efeitos sociais esperados.

O projeto da lei que criou o SFH começou a ser arquitetado ainda na ressaca do golpe militar de 31 de março e 1º de abril de 1964. No dia 3, um pequeno grupo reuniu-se no apar-

tamento de Bulhões Pedreira, no Leme. Além do anfitrião, estavam Roberto Campos e Mario Henrique Simonsen (formando o trio habitual) e o incorporador Carlos Moacyr Gomes de Almeida. Este se integrara ao grupo pela experiência empresarial e por ter sido aluno de Campos e Octávio Bulhões na antiga Faculdade Nacional de Economia (atual UFRJ). O ministério ainda nem havia sido composto. Nem Campos era o ministro do Planejamento, nem Octávio Bulhões era ainda o ministro da Fazenda. “Passamos madrugadas discutindo as soluções”, recorda-se Gomes de Almeida, que lembra ainda ter sido na reunião do dia 3 que o grupo soube da indicação do novo ministro da Fazenda.

A equipe olhava para o centro do problema: o congelamento de aluguéis, a ameaça de locação compulsória de imóveis vazios e a desapropriação urbana, medidas implantadas por João Goulart, comprimiam duplamente a oferta. De um lado, desincentivavam novas construções. De outro, provocavam desinteresse dos proprietários em ofertar locações.

A ideia de conceber um sistema financeiro do setor tinha raízes na experiência do BNDE: do

mesmo modo que este fora criado como banco de investimentos públicos, e não autarquia, para firmar a ideia de projetos reembolsáveis, também o programa habitacional seria liderado por um banco, o BNH (Banco Nacional da Habitação). O objetivo era acentuar a visão de uma solução predominantemente via mercado, e não por meio de gratuitos subsídios. Condiçionava-se o acesso à casa própria a critérios técnicos de avaliação de garantias e comprovação de rendimento de quem pretendia obter o financiamento. Desse modo, raciocinavam, seria possível assegurar o retorno dos financiamentos e recompor o estoque de capital social, destinado ao giro da oferta de habitação.

Outro problema na época, identificado pelo grupo que trabalhou na lei, eram as incorporações desordenadas, particularmente as edificações em condomínio. Calculavam que existiam no país 10 mil edifícios inacabados. Eram um “paliteiro de andaimes”, segundo Roberto Campos. Na competição por vendas, iniciavam-se construções a preços subestimados, que a inflação logo tornava irrealistas. A ausência de garantias para quem adquiria unidades em construção ou a construir, e de punição para

incorporadores e construtores inescrupulosos, resultava numa grande especulação imobiliária. Havia uma superprodução de esqueletos arquitetônicos.

O grupo previa, assim, uma solução multifacetada: financiamento de novas construções, regulação do inquilinato e normatização dos condomínios e incorporações imobiliárias. A instituição da correção monetária, como já se disse, ajudaria a conceber preços realistas. A criação do BNH estimularia a poupança e permitiria contratos de longo prazo. Havia um consenso generalizado, antes mesmo do início do governo Castello Branco, da necessidade de atualização de valores, fosse na aquisição da casa própria, fosse nos aluguéis em geral. Mas não se encontrava uma fórmula adequada.

Como lembra Raphael de Almeida Magalhães, Carlos Lacerda procurara aplicar no Rio de Janeiro, onde construía a Vila Kennedy, uma forma embrionária de ajuste de prestações, cuja constitucionalidade contratual era defendida havia vários anos por Arnold Wald e Mario Henrique Simonsen. Um projeto apresentado à Câmara dos Deputados, ainda no governo Goulart, em janeiro de 1964, já pen-

Pela ordem cronológica, convém dizer que a lei do Sistema Financeiro de Habitação foi a primeira a ser enviada ao Congresso. O governo sabia que se tratava de uma urgência social

sava concretamente em “valores corrigidos”. Era do deputado Adauto Lúcio Cardoso, atendendo ao pedido de Sandra Cavalcanti, então deputada estadual no Rio. Ela serviria depois como secretária do Serviço Social no governo Lacerda e desempenharia papel relevante na reforma habitacional.

O projeto do deputado fora preparado por um grupo informal de trabalho, do qual participaram Carlos Moacyr Gomes de Almeida, Mario Henrique Simonsen, Jessé Montello e a própria Sandra Cavalcanti, que presidiria o BNH. Autorizava o reajuste das prestações de imóveis por construir, ou em fase de construção, toda vez que o valor do salário mínimo fosse oficialmente elevado. A norma só se aplicaria às habitações populares. O projeto, no entanto, não seguiu adiante em decorrência das turbulências do governo Jango.

Mas com Castello no poder os projetos se desdobrariam em várias frentes, lembra Gomes de Almeida. Depois da lei do Sistema Financeiro de Habitação viriam a chamada Lei do Inquilinato (Lei nº 4.494, de novembro de 1964), a regulamentação do condomínio em edificações e de incorporações imobiliárias (Lei nº 4.591, de dezembro de 1964), a lei de criação de medidas de estímulo à indústria da construção civil (Lei nº 4.864, de novembro de 1965), e a lei de criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) (Lei nº 5.107, de setembro de 1966). Em cada uma, reuniam-se, no Rio, Bulhões Pedreira, Carlos Moacyr Gomes de Almeida, Mario Henrique Simonsen e Roberto Campos – acrescidos

de um ou outro convidado extra, conforme o tema. A ementa da Lei nº 4.864, que “criava medidas de estímulo à indústria da construção civil”, foi sugerida por Bulhões Pedreira para dar-lhe uma conotação simpática. “Todo mundo gosta de incentivos”, dizia ele.

A lei sobre condomínios e incorporações imobiliárias – “extremamente bem redigida”, segundo Roberto Campos – teve a redação do jurista Caio Mario da Silva Pereira e sobreviveria a todas as mudanças posteriores na política habitacional brasileira. No caso da Lei do Inquilinato, coube a Carlos Moacyr Gomes de Almeida, na condição de representante do Ministério do Planejamento de Roberto Campos, a tarefa de ir mais frequentemente a Brasília para debater o projeto. Em 45 dias foi aprovado. Sua passagem adquiriu velocidade depois da conversão de um inimigo em aliado: o desembargador Luiz Antonio de Andrade, apelidado de “doutor inquilinato” pelo profundo conhecimento da matéria e com vários livros publicados. Fora relator da lei de 1942, ainda durante a Segunda Guerra Mundial, e por isso acabou convidado a assessorar a Câmara dos Deputados. Era um ferrenho inimigo da correção monetária e do reajuste compulsório (ainda que gradual) dos aluguéis antigos. Terminou convertido depois de vários dias de debate com Gomes de Almeida. Não sem reclamar que o interlocutor falava demais: “*He talks too much*”, dizia. Assim mesmo, em inglês.

O BNH seria concebido como banco de segunda linha, que teria também função coordenadora e orientadora. O mecanismo era a correção monetária. Os instrumentos seriam os

depósitos no Sistema Financeiro de Habitação e as cadernetas de poupança e letras imobiliárias. Bulhões Pedreira reconheceria mais tarde uma ilusão tecnocrática: num dos artigos da lei que criou o SFH, propunha-se uma outra fonte de recursos, jamais operacionalizada. Estabelecia-se uma subscrição compulsória de letras imobiliárias do BNH por todos os proprietários ou construtores de prédios residenciais cujo custo excedesse 850 vezes o maior salário mínimo vigente no país. Era uma fórmula que o grupo encontrava de sublinhar a função social do BNH. Esse ensaio de aplicação do princípio de Robin Hood ao setor habitacional – afinal, os imóveis de luxo financiariam a habitação popular – só poderia ser operacionalizado por meio das prefeituras. Estas nunca se interessaram pelo assunto.

Aos artífices do projeto os depósitos de poupança pareciam menos interessantes como injeção de recursos, pois não eram negociáveis no mercado. Mas o contrário ocorreu. As cadernetas de poupança se tornaram, ao longo dos anos, uma das principais fontes de alimentação do sistema. Nenhum, no entanto, se compararia ao FGTS, criado em setembro de 1966 e implantado a partir de 1967. A finalidade do Fundo era criar um pecúlio financeiro permanente, substituindo a estabilidade no emprego, que previa uma indenização somente no caso de demissão. Ao que consta, a ideia foi de Luiz Gonzaga do Nascimento, segundo presidente do BNH, e de Mário Trindade, que lhe sucedeu. Com a redação jurídica de Bulhões Pedreira. (A primeira

presidência do banco, ressalte-se, foi de Sandra Cavalcanti, indicada por Castello Branco a partir de uma lista sêxtupla sugerida por Roberto Campos: Haroldo Polland e Carlos Frias, ambos empresários, Bulhões Pedreira, Mario Henrique Simonsen, Jorge Oscar de Mello Flores e, claro, a própria Sandra Cavalcanti.)

Até ser extinto no governo de José Sarney, o BNH deu sua contribuição para o problema habitacional brasileiro. Operou em escala limitada entre 1964 e 1967. A partir daí, teve seus recursos reforçados pelo FGTS e pelas cadernetas de poupança. “O BNH nasceu com uma concepção perfeita”, opina o advogado Gabriel Jorge Ferreira. “Tinha o capital estruturado em UPC (Unidade Padrão de Capital). O BNH criava um Sistema Financeiro de Habitação que, não fosse a incúria e a incompetência de administradores públicos, teria sido um modelo para o mundo.” A UPC era a moeda própria usada pelo banco: seu valor era atualizado trimestralmente e visava manter a uniformidade do valor unitário em moeda de todas as transações do sistema habitacional. Para Ferreira, um dos equívocos foi sair da ideia original de considerá-lo um banco de segunda linha. “Jogaram fora uma engenharia jurídica maravilhosa.” O advogado refere-se à mudança do banco em 1971, quando ampliou suas funções, tornando-se um banco de desenvolvimento urbano, engajado também nas operações de saneamento básico.

Nos anos seguintes, o BNH gradualmente sofreria os efeitos da “lei da entropia” burocrática.



Bulhões Pedreira
aos 50 anos



O CAPITALISMO GANHA VÉRTEBRAS

A té 31 de dezembro de 1964, data da promulgação da Lei nº 4.595 (a lei da reforma bancária), o papel de autoridade monetária do país era desempenhado pela Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), pelo Banco do Brasil e pelo Tesouro Nacional. Criada por sugestão do professor Octávio Bulhões ao ministro da Fazenda, Artur de Souza Costa, em 1944, a Sumoc foi concebida para exercer o controle monetário e preparar a organização de um banco central, começando a funcionar em fevereiro de 1945. Tinha a responsabilidade de fixar os percentuais de reservas obrigatórias dos bancos comerciais, as taxas de desconto e os juros sobre depósitos bancários. Ainda supervisionava a atuação dos bancos comerciais, orientava a política cambial e representava o país junto a organismos internacionais. Para completar a tríade, o Banco do Brasil desempenhava as funções de banco do governo – controlava as operações de comércio exterior, o recebimento dos depósitos compulsórios e voluntários dos bancos comerciais e executava operações de câmbio em nome de empresas públicas. O Tesouro Nacional era o órgão emissor de papel-moeda e de títulos.

Instituir o Banco Central como autoridade monetária era mexer num vespeiro. O tema era objeto de antiga e acirrada controvérsia. A resistência vinha, sobretudo, do Banco do Brasil, historicamente uma instituição politicamente poderosa. Algumas tentativas se revelaram estéreis. O primeiro projeto concreto nasceu em 1950. Ideias se repetiram em 1954, 1962 e 1963. Mas só se tornaria realidade naquele início rumoroso do governo Castello Branco. Obra e graça especialmente do ministro da Fazenda. Diferentemente da maioria dos economistas brasileiros – que eram favoráveis a um banco central independente antes de serem ministros, e passaram a achá-lo um incômodo logo depois –, Octávio Bulhões sempre considerou o Banco Central um elemento indispensável para a estabilização monetária. (Consta que uma das poucas divergências entre ele e o professor Eugênio Gudin se deu justamente neste tema. Gudin sustentava que o Banco Central não deveria existir antes de conseguido o saneamento financeiro, pois de outra forma nasceria sem credibilidade; Octávio Bulhões acreditava que o Banco Central seria um instrumento precio-

so justamente para conseguir o saneamento financeiro.)

A preocupação de Octávio Bulhões era a preparação rápida de um projeto de reforma bancária que, apresentado ao Congresso por meio de substitutivo do líder do governo, tivesse a preferência sobre os projetos em curso. Ele convocou José Luiz Bulhões Pedreira para pensar a reforma e elaborar sua ossatura jurídica. As instruções de Octávio Bulhões visavam transformar a Sumoc em Banco Central independente, com a finalidade de formular a política de moeda e crédito, regulando o valor interno da moeda “de modo a prevenir surtos inflacionários ou deflacionários de origem interna e externa”, segundo o texto aprontado por José Luiz.

As discussões evoluíram rumo à estruturação de um Sistema Financeiro Nacional. Compunha-se da Sumoc (a ser transformada em Banco Central), do Banco do Brasil, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e das demais instituições financeiras públicas e privadas. A autoridade monetária seria regida por um Conselho Monetário formado por 11 pessoas, das quais apenas nove

votantes. (Poderiam participar das reuniões, sem direito a voto, o ministro da Indústria e Comércio e o ministro para Assuntos do Planejamento.) Nascia da intenção de buscar novos mecanismos de financiamento não-inflacionários – tarefa que exigia a reorganização do sistema financeiro.

Para assegurar a independência desse sistema financeiro, incluíram-se no texto alguns dispositivos essenciais:

a) O governo não teria maioria automática no CMN (Conselho Monetário Nacional). Dos nove votantes, apenas três – o ministro da Fazenda e os presidentes do Banco do Brasil e do BNDE – seriam demissíveis *ad nutum*. Os outros seis teriam mandatos de sete anos, sendo designados pelo presidente da República, dentre “brasileiros de ilibada reputação e notória capacidade em assuntos econômico-financeiros”.

b) Os conselheiros teriam de ser aprovados pelo Senado.

c) A diretoria do Banco Central, composta pelo presidente e três diretores, seria eleita pelo próprio conselho dentre os seus membros.

Octávio Bulhões convocou José Luiz Bulhões Pedreira para pensar a reforma bancária e elaborar sua ossatura jurídica

Seriam privativas do Banco Central as funções habitualmente consideradas clássicas da autoridade monetária – emissão de moeda, execução de serviços do meio circulante, concessão de redesconto e empréstimos a instituições financeiras, recolhimento de depósitos bancários voluntários e compulsórios, fiscalização de instituições financeiras e operações de open market. O Banco Central seria, assim, o “banco dos bancos”. “O desenho arquitetônico era perfeito”, definiu Roberto Campos, para quem o projeto original de Bulhões Pedreira acabou desvirtuado no que diz respeito ao Banco Central. De austero xerife teria se transformado em devasso emissor.

Durou pouco, por exemplo, o “sonho institucional” de Campos, Bulhões Pedreira e Octávio Bulhões em torno dos mandatos fixos. Entrou para o anedotário econômico nacional a conversa entre Roberto Campos e o presidente eleito Costa e Silva. Por solicitação de Castello Branco, o ministro do Planejamento fora instruir o general sobre os capítulos econômicos da Constituição de 1967. E aproveitou para sugerir-lhe que desse um fim aos boatos de substituição do presidente do Banco Central

– o mandato fixo, argumentou Campos, servia para garantir estabilidade e continuidade na política monetária. “O Banco Central é o guardião da moeda”, acrescentou. No que Costa e Silva retrucou: “O guardião da moeda sou eu.” Delfim Netto, o substituto de Octávio Bulhões na Fazenda por indicação do novo presidente, não tinha grande simpatia pela ideia de independência do Banco Central.

O projeto escrito por Bulhões Pedreira foi enviado ao Congresso, onde seria alvo de intensos debates. Seu relator na Comissão Especial foi o deputado Ulysses Guimarães, do PSD, com forte apoio do líder do governo Raimundo Padilha. Havia mais do que a pressão de mensageiros do Banco do Brasil, que perdia funções e rentabilidade: os ruralistas também eram contra. Representados na Câmara sobretudo pelo deputado Herbert Levy e no Senado pelo senador Daniel Krieger, os ruralistas defendiam a criação de um Banco Rural – ou que, pelo menos, fosse aplicada correção monetária aos créditos rurais. O ministro da Fazenda começou a achar que instituir o Banco Central já era, em si, uma tarefa suficientemente difícil. Disputar com os ruralistas no Congresso seria

O desenho arquitetônico perfeito do Banco Central durou pouco. De austero xerife teria se transformado em devasso emissor

O banco privado só deu a largada à época da reforma bancária. Foi a partir desta reordenação que o sistema financeiro foi instado a funcionar

inglório. O projeto saiu do Congresso acompanhado de uma recomendação ao Executivo para enviar um programa específico sobre o sistema de crédito rural. (Para essa tarefa foi criada uma comissão especial, presidida por Severo Gomes, então diretor da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil.)

“O projeto teve uma tramitação difícil porque, nele, o Banco Central avocava para si próprio orientar a área”, sugere o banqueiro Theophilo de Azeredo Santos. “De qualquer maneira, Bulhões Pedreira apresentou um trabalho muito bom.” Nesse “muito bom”, incluía-se o fato de que a reforma bancária propunha-se ir além da criação de um Banco Central. A professora Maria da Conceição Tavares destaca, por exemplo, o efeito sobre o sistema de crédito entre os bancos privados. “Na década de 1950, a expansão do crédito era mínima”, explica ela. “Tudo o que se fazia era via Banco do Brasil, via BNDE. Só havia os dois e, para a construção, a Caixa Econômica Federal. O sistema bancário não era nada. O banco privado só deu a largada à época da reforma bancária. Foi a partir desta reordenação que o sistema financeiro foi instado a funcionar.” O advogado

Gabriel Jorge Ferreira completa o raciocínio, destacando o papel de Bulhões Pedreira: “José Luiz sempre teve a preocupação de fazer uma lei que contemplasse a estrutura capitalista na sua essência. Não o capitalismo concentrado, atrasado. Ele queria para o Brasil um capitalismo democrático.”

Até ali o sistema financeiro era formado por quatro tipos de instituições: bancos comerciais privados e financeiras, que operavam na provisão de capital de giro para as empresas; caixas econômicas federais e estaduais, no crédito imobiliário; e bancos públicos, únicos que atuavam na intermediação a prazos mais longos. Instituições não-bancárias, embora existissem, tinham papel secundário no mercado financeiro do Brasil pré-1964.

As reformas bancária e do mercado de capitais se casaram bem. Reorganizado o crédito público e disciplinado o crédito de curto prazo, faltava a criação de mecanismos de poupança de médio e longo prazos pelo setor privado. A Lei nº 4.728, que reformou o mercado de capitais, redefiniu as funções dos bancos comerciais e das sociedades de crédito e financiamento, bem como estabeleceu o papel

*J*á a partir da lei da reforma bancária,
o sistema financeiro brasileiro começou a
internacionalizar-se de forma rápida

de novas instituições: o dos bancos de investimento, o das sociedades de investimento, o das sociedades de crédito imobiliário, entre outras. Separaram-se as funções entre os bancos comerciais (créditos de curto prazo), as sociedades de crédito e financiamento (crédito de médio prazo), os bancos de investimento (recursos de longo prazo) e as sociedades seguradoras (proteção contra riscos).

Em artigo publicado na revista *Economia e Sociedade* (“A política bancária do regime militar: o projeto de conglomerado”), o economista José Pedro Macarini, da Universidade Estadual de Campinas, ressalta como a reforma financeira foi concebida a partir de uma percepção fortemente crítica sobre o desempenho dos bancos comerciais e de sua capacidade de reestruturar-se para responder adequadamente às novas necessidades de financiamento do desenvolvimento. “Os bancos comerciais vinham se engajando em um voraz processo de abertura de novas agências”, diz ele. Era a forma utilizada para expandir a captação de depósitos. Custos operacionais elevados impediam, por exemplo, uma redução das taxas de juros. Com a estabilidade dos preços pregada

pelo Paeg, a fragilidade dos bancos comerciais se revelaria ainda mais.

Por tal razão, lembra Macarini, Bulhões Pedreira optou por um sistema especializado, dotado de uma variedade de instituições com funções específicas – inspirado no modelo americano, por exemplo, o banco comercial acumula um perfil misto, com diversas funções financeiras. Essa opção, diria mais tarde Denio Nogueira, presidente do Banco Central entre abril de 1965 e março de 1967, tornou-se dominante em 1968, quando foi regulamentado o funcionamento das sociedades de crédito, financiamento e investimento (as financeiras), voltadas para o crédito de médio prazo, em vez de estender aos bancos comerciais essa função. Havia uma preocupação motivada pelo fato de que, quatro anos antes, cerca de 20 bancos foram fechados devido a complicações decorrentes de investimentos de longo prazo.

Ainda que preservados em seu campo tradicional de operações, os bancos comerciais pareceriam destinados a cumprir um papel relativamente secundário no movimento futuro do capitalismo brasileiro. Quem tentasse

captar o significado último da reforma, em seu momento inicial, não poderia deixar de reconhecer a função privilegiada atribuída ao banco de investimento (“designado deliberadamente como banco para lhe dar status”, diria Bulhões Pedreira): alavanca financeira da acumulação de capital, pilar do futuro mercado de capitais (como seu agente “atacadista”) e veículo da almejada internacionalização financeira.

A reforma bancária, assim como o passo seguinte – a Lei do Mercado de Capitais –, permitiu disciplinar o mercado e estabelecer medidas para o seu desenvolvimento, conforme sublinha a pesquisadora Elisa Lustosa Caillaux, que na década de 1970 estudou, em particular,

o ordenamento jurídico do mercado de capitais no Brasil. Antes das duas reformas, “dispunha-se de um conjunto de leis e decretos isolados, os quais não obedeciam a qualquer tipo de orientação integrada”. Em sua dissertação de mestrado, defendida no IUPERJ, Elisa afirma que o sistema financeiro nacional nascido naquele momento corrigia essa dispersão.

Já a partir da lei da reforma bancária, o sistema financeiro brasileiro começou a internacionalizar-se de forma rápida. Avançaria mais ainda com a lei que aperfeiçoou o quase inexistente mercado de capitais. O capitalismo brasileiro começava a ser tornar, de fato, capitalista.



ADMIRÁVEL MUNDO NOVO

Os meses iniciais do governo do presidente Castello Branco foram institucionalmente feéricos, mudanças substantivas espalhavam-se e erguiam novos alicerces para o capitalismo brasileiro. Com a lei da criação do Banco Central, de dezembro de 1964, o crédito público fora reorganizado. Com a regulamentação dos bancos comerciais, o país disciplinara o crédito de curto prazo. A tarefa subsequente – e mais difícil – seria a criação de mecanismos e instrumentos de intermediação da poupança de médio e longo prazos pelo setor privado. Isso implicaria atingir duas áreas específicas: a Bolsa de Valores e as instituições do mercado de capitais.

Um grupo de trabalho informal estudara a fundo a matéria, montando a base do que se transformaria na Lei nº 4.728, de julho de 1965. José Luiz Bulhões Pedreira liderava esse grupo. E com ele estavam Pedro Leitão da Cunha, Ary Waddington e Sérgio Augusto Ribeiro. Este último fora nomeado diretor da Caixa de Amortização, com a incumbência expressa de organizar o primeiro setor operacional da emissão e venda das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs).

“Eu havia explicado ao Dr. Bulhões (o ministro Octávio Bulhões) que não tinha experiência para dirigir a Caixa de Amortização”, lembra Ribeiro. “Mas ele não me ouviu. Quando me informou que o presidente Castello Branco havia me indicado, eu lhe disse que precisava falar urgentemente com os autores da lei que criava as ORTNs. E ele informou: ‘Foram Mario Henrique Simonsen e José Luiz Bulhões Pedreira.’ Perguntei: ‘Tenho urgência. Com qual dos dois eu falo?’ E Dr. Bulhões recomendou: ‘Neste assunto, José Luiz.’”

Naquele momento, havia uma polarização do debate interno, que se concentrava em duas opções: o modelo anglo-saxão de especialização das funções e o modelo europeu de banco múltiplo (aplicado também parcialmente no Japão). A opção preferida inicialmente foi a de rigorosa separação de funções entre os bancos comerciais (créditos de curto prazo), as sociedades de crédito e financiamento (crédito de médio prazo), os bancos de investimento (recursos de longo prazo) e as sociedades seguradoras (proteção contra riscos). O problema da habitação, como se sabe, foi objeto de uma legislação específica.

Os artífices do projeto de lei que reformava o mercado de capitais buscaram duas justificativas empíricas para a compartimentalização de funções entre entidades distintas. Uma era a falta de liquidez de bancos comerciais, que usavam depósitos à vista para financiamentos imobiliários – uma receita de desastre para países inflacionários. O grupo lembrava-se, por exemplo, da Caixa de Mobilização Bancária (Camob), que tinha, frequentemente, de socorrer bancos comerciais excessivamente imobilizados. A segunda justificativa era a deturpação das funções de intermediação pública pelos antigos bancos familiares (Banco Cruzeiro do Sul, Banco Matarazzo, Banco Roxo Loureiro), que punham os recursos neles depositados a serviço dos próprios acionistas. A promiscuidade entre bancos e indústrias parecia perigosa no Brasil diante da limitada capacidade fiscalizadora do governo e a imprevisibilidade decorrente da tradição inflacionária do país.

“Não existia mercado de capitais no Brasil. Não havia legislação. E a inflação atrapalhava tudo”, lembra o engenheiro Sérgio Quintella, que conheceu Bulhões Pedreira na época das grandes reformas das instituições econômi-

cas do país e a quem identifica como o principal responsável pela engenharia institucional. Quintella foi o primeiro presidente da nova Companhia do Jari, conforme será descrito mais adiante, e atualmente é o vice-presidente da Fundação Getúlio Vargas (FGV). “Aquele conjunto de leis aprovadas praticamente foi a reconstrução do sistema financeiro brasileiro, que tinha sido arrasado, e o início da construção do mercado de capitais do país”, completa o ex-ministro João Paulo dos Reis Velloso. “Com aquelas reformas o mercado teve um *boom* de crescimento”, concorda o economista Roberto Teixeira da Costa. “Foi o segundo Encilhamento”, compara, citando ainda, como ferramenta para alcançar aquele *boom*, o Decreto-Lei nº 157, de 1967, a Lei das Sociedades Anônimas e a criação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), em 1976, destinada a fiscalizar o mercado de capitais. (Segundo o Decreto-Lei nº 157, 10% dos recursos devidos ao Imposto de Renda puderam ser carreados pelas pessoas físicas para carteiras de ações de novas empresas, estimulando aberturas de capital.) Em todas havia o dedo de José Luiz Bulhões Pedreira –

A promiscuidade entre bancos e indústrias parecia perigosa no Brasil diante da limitada capacidade fiscalizadora do governo

ou “o corpo inteiro”, como brinca o advogado Gabriel Jorge Ferreira.

Havia muito o que fazer. “A Lei do Mercado de Capitais veio modificar a organização de várias instituições que atuavam no mercado, assim como previu a criação de outras para suprir deficiências que, na visão dos decisores, vinham impedindo o desenvolvimento deste setor da economia”, escreveu Elisa Lustosa Caillaux, em sua dissertação do IUPERJ. Isso implicava atirar em várias frentes. A lei reformulava as operações em bolsa e as atividades dos corretores, criava incentivos fiscais para o mercado de capitais, estendia a correção monetária a uma grande série de títulos e aplicações mobiliárias – como letras de câmbio, debêntures conversíveis em ações, depósitos a prazo e certificados de depósito –, estimulava a abertura de capital das sociedades anônimas e regulamentava fundos de investimento.

“Foi um documento complexo, extremamente sofisticado para a época”, resumiria, mais tarde, Roberto Campos, enumerando as mudanças que justificavam a complexidade e a importância: a Lei nº 4.728 regulou as atribuições do Conselho Monetário e do Banco Cen-

tral sobre os mercados ao organizar o sistema de distribuição de valores no mercado, formado pela Bolsa de Valores, os *underwriters* e as corretoras; disciplinou as bolsas, substituiu os corretores de fundos públicos por sociedades corretoras e criou os bancos de investimento; subordinou a registro prévio no Banco Central a distribuição e emissões de títulos negociados em bolsa ou no mercado de balcão; exigiu a coobrigação de instituições financeiras nos títulos cambiais lançados nos mercados; limitou a utilização do sistema financeiro pelas empresas que tinham acesso aos mercados estrangeiros; criou o Certificado de Depósito Bancário e o Certificado de Depósito em Garantia; regulou as sociedades e fundos de investimento; conferiu ação executiva para cobrança de contratos de câmbio e criou a alienação fiduciária em garantia, como modalidade de penhor sem tradição do bem empenhado; isentou as operações do mercado do imposto de selo; e disciplinou novamente, de modo sistemático, as incidências do Imposto de Renda sobre os rendimentos dos títulos e valores mobiliários.

Dois aspectos da lei – o estatuto das sociedades anônimas e a supervisão do mercado

A Lei do Mercado de Capitais veio modificar a organização de várias instituições que atuavam no mercado. Ela é um marco de modernização da economia brasileira

O jurista enxergava no mercado de ações a possibilidade de criar condições institucionais para mobilizar um fluxo expressivo de poupança destinado à capitalização empresarial

de ações – viriam a se transformar em objeto de leis específicas, votadas durante o governo de Ernesto Geisel, e delas, repita-se, a redação de José Luiz Bulhões Pedreira também seria essencial: a Lei nº 6.404/76, que deu nova estrutura às sociedades anônimas, e a Lei nº 6.385/76, que criou a CVM, para absorver as funções de supervisão das operações em bolsa, antes atribuídas ao Banco Central. Contudo, muitas pedras rolaram até que a nova Lei do Mercado de Capitais fosse aprovada no Congresso e sancionada pelo presidente Castello Branco. Se as leis anteriores passaram rapidamente no Legislativo, a reforma do mercado de capitais exigiu maior esforço e debate.

O ministro da Fazenda, Octávio Bulhões, definia o ambiente econômico daquele período como um equilíbrio sob o fio de uma navalha afiada. Havia problemas numa economia cronicamente inflacionária (responsável pela concentração das transações em poucas ações), nas bolsas de valores pessimamente organizadas (propiciando a manipulação), no monopólio dos corretores públicos, na forma de atuação das sociedades de investimento (marcada por “certas práticas predatórias”) e numa

legislação inadequada (por não resguardar os direitos dos acionistas minoritários), além de uma tributação penalizadora do mercado (com impostos excessivos sobre os rendimentos).

De tais problemas Bulhões Pedreira entendia muito bem. E enxergava na reforma a possibilidade de criar condições institucionais para mobilizar um fluxo expressivo de poupança destinado à capitalização empresarial. Em depoimento ao economista Júlio Sérgio Gomes de Almeida, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em texto publicado em novembro de 1984, o jurista dizia que “o desenvolvimento do mercado dependeria da execução da lei, de se criar o sistema, buscando investidores, expandindo e deslocando a poupança dos imóveis e de outras formas de aplicação”. Em síntese, “reconhecia-se que era necessário estimular a formação de poupança”. Confirmada essa expectativa, estaria aberto o caminho para um firme crescimento das empresas – tanto o fortalecimento da grande empresa já existente, agora desembaraçada da excessiva dependência de crédito, quanto o surgimento de novas grandes empresas. “O problema é que se você não tiver um mercado de ações”, res-

O insuficiente desenvolvimento do sistema financeiro e do mercado de capitais era visto como um sério limite ao crescimento

saltaria Bulhões Pedreira a Gomes de Almeida, “não há possibilidade de uma empresa crescer de pequena para média, de média para grande. Chega um ponto que não cresce mais. Na base de empréstimo e de autofinanciamento não é possível.” Para ele, sem mecanismos privados de capitalização em larga escala, a empresa só poderia tornar-se grande se fosse estrangeira ou estatal.

O insuficiente desenvolvimento do sistema financeiro (restrito a operações de curto prazo) e do mercado de capitais era visto como um sério limite ao crescimento. A razão era simples – nesse ambiente, o setor produtivo ficava desprovido de uma poderosa alavanca do processo de acumulação de capital, o crédito de longo prazo. Não menos importante, a crônica dependência do empresariado industrial diante do sistema financeiro, para a viabilização dos níveis de produção da época, resultava numa situação claramente adversa à expansão das empresas. Sufocadas por passivos de curto prazo, de difícil administração, estas tinham seus lucros corroídos facilmente. A grande empresa se via tolhida para a desejada expansão. Para as pequenas e médias, o crescimen-

to não passava de um sonho. Era preciso liberar o potencial de crescimento da economia, e com uma decisiva presença da empresa privada. Bulhões Pedreira raciocinava que a tarefa implicaria vencer os vícios de juventude do capitalismo brasileiro, desenvolvendo um sistema financeiro capaz de operar a longo prazo e um mercado de capitais vigoroso.

Assim foi feito. Como o governo estava determinado a interferir na legislação do mercado de capitais, o ministro Octávio Bulhões baixou portaria criando um grupo de trabalho encarregado de elaborar um documento com sugestões e medidas a serem tomadas com referência à legislação em vigor. Anteriormente, um outro grupo de trabalho – informal – estudara o mercado de capitais. Era composto por Bulhões Pedreira, Pedro Leitão da Cunha, Ary Waddington e Sérgio Augusto Ribeiro. A este outro grupo de trabalho, o formal, seria agora dada uma missão específica: estudar, no prazo de 30 dias, a legislação sobre bolsas de valores e o exercício da profissão de corretor de fundos públicos. Faziam parte deste grupo Denio Chagas Nogueira (Sumoc), José Cavalcanti Neves (Procuradoria Geral da Fazenda

Nacional), Sérgio Augusto Ribeiro (Caixa de Amortização), Ney Souza Ribeiro Carvalho (Bolsa de Valores do Rio), Ernesto Barbosa Tomanik (Bolsa de Valores de São Paulo), Ary Waddington (preposto do corretor Henrique Guedes de Mello e diretor de companhia de investimento), Pedro Leitão da Cunha (diretor de companhia de investimento) e o representante da Bolsa de Valores de Nova York (NYSE), Norman Poser.

O documento preparado pelo grupo era bastante crítico em relação à organização das bolsas de valores e corretoras. Percebia as imperfeições do sistema e propunha objetivos a serem atingidos e medidas a serem adotadas em relação às bolsas de valores, corretoras da bolsa e sociedades anônimas. As críticas iam desde o sistema confuso de lances no pregão, o que deixava a bolsa mais sensível à ação de especuladores e às distorções de preço, às falhas na estrutura jurídica da bolsa. Quanto às sociedades anônimas, o relatório apontava o sistema de prestação de informações e atendimento aos acionistas e a forma de distribuição do lucro como bastante deficientes. As propostas chegaram a ser discutidas por

integrantes do Conselho Consultivo do Planejamento (Consplan), órgão ligado ao Ministério do Planejamento encarregado de debater com os representantes da iniciativa privada os programas do governo. As bolsas do Rio de Janeiro e de São Paulo tiveram acesso aos documentos, apresentaram sugestões e exibiram trabalhos alternativos.

Entre uma divergência e outra – e não eram poucas –, coube a outro grupo de trabalho, chefiado por Bulhões Pedreira, apresentar uma proposta em que se chegasse a meio-termo. Foi nessa fase que ingressaram, no projeto de lei, os incentivos às sociedades anônimas, possibilitando-lhes emitir debêntures ou obrigações conversíveis em ações do capital da sociedade emissora. Acertados os ponteiros com Octávio Bulhões e Roberto Campos, o próprio Bulhões Pedreira prepararia a exposição de motivos do projeto, assinada pelos dois ministros. Nela, pela primeira vez o governo explicitaria os objetivos a serem perseguidos pela reforma nos mercados financeiro e de capitais.

Segundo a exposição de motivos, a organização dos mercados levaria à recuperação das

As críticas iam desde o sistema confuso de lances no pregão, o que deixava a bolsa mais sensível à ação de especuladores e às distorções de preço, às falhas na estrutura jurídica da bolsa

distorções causadas pelo processo inflacionário, o qual teria provocado “alterações no que deveria ser mantido, e impedido que evoluísse o que deveria ser modificado”. As medidas do projeto, informava o documento, foram as de “repercussão” e “substituição”. De acordo com o texto, a recuperação proposta “acompanha e completa a sequência de reajustamento de valores, que o governo vem adotando desde o início do seu programa financeiro. Impunha-se o reajustamento de valores para conseguir-se o reequilíbrio da economia do país”.

O projeto refletiu também a preocupação de “remodelar o que deixou de evoluir no curso da inflação” – caso das bolsas de valores, que “sofreram drasticamente, por efeitos originados do exterior e por motivos oriundos de sua própria organização” e dos corretores. Estes eram nomeados pelo governo, sem que fossem subordinados ao serviço público, pelo caráter empresarial de sua atividade. Além disso, como a corretagem era automaticamente assegurada e seus cargos vitalícios e hierárquicos, os corretores não atuavam com o mesmo padrão das empresas particulares. Como parte do arsenal regulatório, o gover-

no propôs, convém lembrar, a criação de sociedades corretoras, fiscalizadas pelo Banco Central e disciplinadas pelo Conselho Monetário Nacional.

Grupos que integravam o mercado não gostaram. Numa reportagem publicada no *Jornal do Brasil*, o então presidente da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, Ney Souza Ribeiro de Carvalho, dizia que o projeto fora “infeliz”, capaz de “causar enormes prejuízos” às bolsas, “esvaziando-as de sua importância como centro nervoso do regime capitalista”. Carvalho reconhecia as dificuldades do mercado de capitais, mas identificava as razões em fatores “alheios ao funcionamento da bolsa, como a recessão econômica motivada pela política de contenção à inflação”. Ele se declarou contrário, por exemplo, à eliminação dos corretores nas operações de câmbio, o registro das sociedades anônimas e a intervenção do Banco Central, que passaria, segundo Carvalho, a exercer uma “verdadeira tutela”, um “controle direto e esmagador sobre as bolsas de valores”.

A pressão para mudar o projeto foi grande nas Comissões de Constituição e Justiça

A imprensa aplaudiu o projeto, dando ênfase ao mercado de títulos e ações, depósito a prazo fixo em banco, correção monetária, impostos de renda, debêntures e ações transferíveis por endosso

e de Finanças. O relator da CCJ, deputado Laerte Vieira, chegou a invocar a inconstitucionalidade do projeto, argumento baseado nas funções normativas que eram delegadas ao Conselho Monetário Nacional, direito este que cabia ao Congresso. Bulhões Pedreira e o advogado Antônio Fernando de Bulhões Carvalho, que também ajudava na matéria, foram a Brasília esclarecer este ponto. Voltaram ao Rio e, com Ary Waddington, Pedro Leitão da Cunha e Sérgio Ribeiro, elaboraram um substitutivo ao projeto para definir melhor o ponto referente ao papel do CMN. Deu certo. Elisa Lustosa Caillaux, que estudou especificamente o lobby dos grupos de interesse, notou uma característica das discussões no Congresso. Num primeiro momento, nas comissões, os parlamentares pouco participavam, dado o baixo conhecimento técnico para avaliar as implicações das propostas. Na segunda fase, em plenário, a participação foi maior – menos,

porém, em relação aos aspectos “técnicos” e mais frente a questões políticas, notadamente sobre medidas consideradas antinacionalistas. Isso facilitou a aprovação, uma vez que se desviaram de certos aspectos técnicos mais controversos.

A imprensa, porém, aplaudiu o projeto. Deu ênfase não só ao “mercado paralelo”, mas também ao desenvolvimento do mercado de títulos e ações, depósito a prazo fixo em banco, correção monetária, impostos de renda, debêntures e ações transferíveis por endosso. O jornal *O Estado de S. Paulo* publicaria editorial em 22 de abril de 1965, elogiando as medidas e afirmando que o conjunto de inovações tinha “uma importância que não se pode negar”. O *Jornal do Brasil*, oito dias antes, tinha sido ainda mais enfático. Vira a reforma como a “criação de capitalismo moderno e democrático”. Com isso, seus artífices mostravam disposição e competência para “implantar o novo”.



A SAGA DE HANNA MINING

Brotavam-se embates aos borbotões naqueles meses iniciais do regime militar. Parte deles opunha nacionalistas, de um lado, e “internacionalistas”, de outro – uma fissura retórica que extravasava os corredores do governo, avançava pela imprensa (o AI-5 ainda estava por vir) e dominava o círculo de atritos coletivos passionais. Um desses embates revelou exemplarmente sua face: a trama envolvendo a Hanna Mining Company, empresa americana do setor de mineração e aço. Ou, como ficou conhecido, o “caso Hanna”.

Ainda no governo de Juscelino Kubitschek, em 1958, a Hanna Mining comprara o controle acionário (52%) da Saint John Del Rey Mining Company – esta uma centenária companhia inglesa, formada em 1832, e imersa em dificuldades em sua atividade principal, a mineração de ouro em Morro Velho (MG). A Saint John Del Rey se viu imprensada entre preços internacionalmente fixos do ouro e crescentes custos de mineração no Brasil. A Hanna se desfez da velha mina de ouro, vendendo-a a um grupo chefiado por Horácio de Carvalho e Fernando Mello Viana, e transferiu as jazidas de minério de ferro dos ingleses para a Companhia de

Mineração Novalimense, que se concentraria na exportação de minério de ferro. Reduzidos os incentivos à exportação, no fim do governo JK, a Hanna passou a dedicar-se ao desenvolvimento de jazidas de minério de ferro no Canadá.

A contenda judicial começou para valer quando o ministro Gabriel Passos, já no governo de João Goulart, publicou despacho no *Diário Oficial* determinando o fim das atividades da Novalimense e a desapropriação de suas jazidas. (Passos fez isso em 19 de junho de 1962; faleceria quatro dias depois.) A empresa imediatamente recorreu ao Tribunal Federal de Recursos, requerendo-lhe um mandado de segurança com efeito suspensivo. Estava aberto o contencioso.

A Hanna Mining tinha um consultor jurídico externo ilustre: Alberto Torres Filho, filho do jurista e cientista social Alberto Torres, um dos principais formuladores do pensamento autoritário brasileiro. A ele se juntaram Vicente Rao, Dario de Almeida Magalhães e José Luiz Bulhões Pedreira. Este era o mais jovem do grupo. Alberto Venancio Filho relembra uma reunião famosa, na qual Bulhões Pedreira co-

meçou a ter “uma porção de ideias” sobre o caso. Rao, considerado um grande professor e jurista, ficou impressionado com a originalidade das soluções jurídicas que o jovem apresentava para o caso. Desse encontro resultou um memorial, assinado por todos eles, a ser mostrado ao Tribunal Federal de Recursos.

Em poucos dias, lembra Venancio, Bulhões Pedreira preparou um texto que, impresso, continha 70 páginas. O título: *A Tentativa de Confisco das Minas da Companhia de Mineração Novalimense*. Segundo o professor, que acompanhou o trabalho, embora assinado pelos quatro – além do advogado Antonio Falabella de Castro –, o texto tinha autoria de praticamente um só advogado: Bulhões Pedreira. “É um documento primoroso, sob o ponto de vista jurídico”, opina. “Um modelo de documento jurídico, em que se comprovam sólidos conhecimentos de direito civil, comercial, administrativo e da mineração.”

O próprio Venancio afirma que Vicente Rao defenderia o caso no Tribunal Federal de Recursos e depois no Supremo Tribunal Federal. “O STF considerou que o processo não tinha tido os trâmites legais e dependia de uma deci-

são do presidente da República”, diz Venancio. Todas as baterias, portanto, voltaram-se para o presidente Castello Branco. Neste terreno, diferentemente de muitos militares, seduzidos pelo mito das riquezas naturais do subsolo, Castello era um realista. Declarou na época: “As reservas minerais só deixam de ser matéria inerte quando encontram o mercado.” Revelava ali a crença de que minério de ferro era material abundante no mundo, tendo os mineradores de disputar um mercado agressivamente competitivo.

Castello constituiu então uma comissão interministerial composta dos ministros do Planejamento (Roberto Campos), Minas e Energia (Mauro Thibau), Fazenda (Octávio Bulhões), Indústria e Comércio (Daniel Faraco), Viação (Juarez Távora) e Ernesto Geisel (chefe da Casa Militar). O grupo estava dividido. Havia uma linha liberal que desejava tanto resolver o caso específico da Hanna como advogava a implantação de uma política flexível de minérios, capaz de encorajar a iniciativa privada e abranger a modernização do Código de Minas. Thibau, Octávio Bulhões, Faraco e Campos integravam este time. O general Geisel via com

Vicente Rao, um grande jurista, ficou impressionado com a solução apresentada pelo jovem advogado, o que resultou em um memorial de 70 páginas

Diante dos parlamentares, foi questionado se adquirira uma ilha na Grécia com os honorários recebidos. Respondeu com fina ironia: “Se tivesse uma ilha na Grécia, não estaria aqui”

simpatia as pretensões da Companhia Vale do Rio Doce de criar uma reserva de mercado no setor de minérios. O general Juarez Távora tinha uma posição intermediária. De um lado, simpatizava com a tese liberal; de outro, preocupava-se em não infirmar a posição competitiva do Porto do Rio de Janeiro que, acreditava, seria enfraquecido pelo projeto da Hanna de construir, em associação com uma empresa privada brasileira (a Icominas, do grupo de Augusto Trajano de Azevedo Antunes), um terminal próprio na Baía de Sepetiba.

O assunto foi debatido em reunião do Conselho de Segurança Nacional, em 15 de dezembro de 1964. No conselho, o general Peri Costa Bevilacqua, chefe do Estado-Maior, descreveu a Hanna como “uma ameaça ao Brasil”. Foi uma voz isolada. Castello Branco descreveria a intervenção como um lapso de “impertinência nacionalística”. Bevilacqua se mostrou preocupado diante do fato anterior de que John McCloy, representante da Hanna, fora acompanhado do embaixador Lincoln Gordon na audiência com o presidente Castello Branco, em 6 de novembro, para exame do contencioso.

“Impertinência nacionalística”, segundo ex-

pressão do presidente, ou simples defesa dos “interesses nacionais”, o fato é que baixou no Brasil o nacionalismo minerário, recorrente por aqui pelo menos desde os anos 1920. “Foi uma época de nacionalismo exacerbado, de campanhas por toda parte”, lembra Venancio Filho. Aos liberais eram dirigidas expressões como “entreguistas” e “defensores dos interesses da Hanna”. Roberto Campos e Mauro Thibau eram classificados como os culpados pelo “neocolonialismo ideológico”. Eles se defendiam, argumentando que a condição de “industrialização forçada”, a ser imposta aos mineradores, era contraproducente; diminuiria o número de empresas interessadas na exploração de minérios do Brasil, atraídas que seriam por fontes situadas em países menos propensos ao intervencionismo governamental.

“A Hanna comprou brigas fantásticas”, lembra Rodrigo Lopes, filho de Lucas Lopes, presidente da Hanna no Brasil. “Foi uma epopeia até fazer a associação com o Dr. Antunes. Milhões de cartas, pareceres jurídicos, desapropriações, uma verdadeira batalha jurídica. Dr. Bulhões Pedreira teve muito trabalho.” O negócio virou objeto de Comissão Parlamen-

tar de Inquérito (CPI) no Congresso. Bulhões Pedreira precisou prestar depoimento. Diante dos parlamentares, recorda-se Alberto Venancio Filho, foi questionado se adquirira uma ilha na Grécia com os honorários recebidos. O espanto com a pergunta foi geral. Mas Bulhões Pedreira respondeu com ironia: “Se tivesse uma ilha na Grécia, não estaria aqui.”

O Decreto nº 55.282, de 22 de dezembro de 1964, assinado por Castello Branco, daria a vitória aos liberais, mas era mais tímido do que teriam desejado os quatro integrantes da comissão mais diretamente ligados à área econômica – Octávio Bulhões, Campos, Thibau e Faraco. O grupo se sentiu derrotado. O decreto fazia concessões ao nacionalismo minerário. Estipulava que as empresas mineradoras estrangeiras teriam de aplicar em indústrias metalúrgicas ou outras indústrias, aprovadas pelos estados, todos os lucros nos primeiros cinco anos e, subsequentemente, os lucros excedentes de 12% ao ano. No caso de empresas sob controle brasileiro, essa obrigação era reduzida à metade.

“O presidente Castello Branco optou por uma solução de compromisso”, diz Alberto Venancio Filho. “Logo depois, a Hanna se associou ao Dr. Antunes no grande projeto da mineração brasileira”, completa o advogado, referindo-se à associação entre a Hanna Mining e a MBR (Minerações Brasileiras Reunidas), sob o controle do grupo de Azevedo Antunes. Também caberia à Hanna encorajar o estabelecimento no Brasil da indústria de alumínio em Poços de Caldas: seu diretor Jack Buford convenceu

John Harpers, presidente da Alcoa, a criar no Brasil a Alcominas, para explorar a bauxita de Poços de Caldas, com financiamento do Banco Mundial.

O projeto da MBR, com participação minoritária da Hanna, era, naquele momento, o maior plano industrial do Brasil, conforme ressalta Carlos Augusto da Silveira Lobo, advogado do grupo de Antunes. Coisa de US\$ 250 milhões, uma fortuna naquele tempo. “O projeto Águas Claras tinha, além dos objetivos industriais, algumas metas importantes. Em primeiro lugar, explorar economicamente as jazidas do quadrilátero ferrífero. A principal era a jazida de Águas Claras, extremamente valiosa. A outra meta era fornecer à Rede Ferroviária Federal um volume de carga que possibilitasse a recuperação econômica da estrada de ferro.” Silveira Lobo lembra que isso era parte de um programa que havia sido traçado sob a liderança de Eliezer Batista, com a colaboração de Bulhões Pedreira. Objetivo: implantar no Brasil um programa integrado de mineração e siderurgia. “Naquela época, a Vale do Rio Doce ainda engatinhava nesse ponto. Havia um fluxo ferroviário de transporte em que os trens eram automatizados. Sequer paravam nos pontos de carregamento.”

A arquitetura jurídica da associação coube a Bulhões Pedreira. Rodrigo Lopes conta que seu pai, Lucas Lopes, convidou o advogado, que já era o consultor jurídico da empresa. “O interesse da Hanna era minério de ferro, e a mina de ouro dava prejuízo”, explica Rodrigo. “A mina não tinha faturamento para pagar suas

indenizações trabalhistas. Eles quiseram então fazer uma reavaliação. Nessa época, meu pai sentiu que ia ter muito problema. E chamou Bulhões Pedreira.”

Carlos Augusto da Silveira Lobo completa: “Para que se fizesse uma amálgama de minério que pudesse concorrer com as grandes mineradoras mundiais, Bulhões Pedreira imaginava uma *joint venture* entre a St. John Del Rey Mining Company, controlada pela Hanna, e as empresas de Antunes, geridas pela Caemi (a holding criada pelo empresário em 1950 que se tornaria o maior grupo privado do setor de mineração do país).” A operação era complexa: “Foi necessário reavaliar as jazidas do Dr. Antunes. E, nos EUA, também refletir a reavaliação das jazidas da St. John, entre as quais Águas Claras, para viabilizar o projeto”, explica Silveira Lobo. “Na contabilidade das empresas, a reavaliação é um processo que envolve algumas complicações fiscais.”

Nessas “complicações fiscais”, incluía-se o fato de que incidia imposto sobre ganho de capital, mesmo que o resultado da reavaliação não chegasse aos acionistas e ficasse na empresa. Acrescenta Silveira Lobo: “O primeiro

passo foi dado em função desse projeto. Foi José Luiz quem introduziu esta ideia no país pela primeira vez: a de que nos casos de reavaliação, ficando o bem do ativo na empresa, não sendo distribuído, resultaria na suspensão do imposto sobre o ganho de capital. O imposto passou a ser cobrado somente se o excedente fosse distribuído aos acionistas. Se e quando acontecesse.” Em outras palavras, havendo distribuição da riqueza, faz-se a taxação. “Tudo era muito novo”, afirma o advogado, lembrando que o Banco Mundial – que só concedia financiamento para órgãos públicos – se dispôs a financiar um terço do projeto. Julgou que havia “alto interesse para a economia brasileira”, segundo expressão do advogado de Antunes. Os outros dois terços vinham de fontes japonesas e dos acionistas.

Antunes sabia das coisas. Ao criar a Caemi, seu grupo passou a explorar jazidas de manganês da Serra do Navio, no Amapá, em associação com uma siderúrgica americana, a Bethlehem Steel Corporation. “Havia muitas interpretações erradas sobre o Dr. Antunes”, recorda-se Eliezer Batista. “No contrato que fez com a Bethlehem, ele tinha o controle. Ele

Foi José Luiz quem introduziu o conceito de que nos casos de reavaliação, ficando o bem do ativo na empresa, resultaria na suspensão do imposto sobre o ganho de capital

O projeto das Minerações Brasileiras Reunidas deu certo graças à engenhosidade empresarial de Antunes e de Eliezer, e à capacidade jurídica de Bulhões Pedreira

mandava no negócio. Achava que o capital estrangeiro era necessário porque não tínhamos recursos, não tínhamos mercado. Como íamos empreender? A alternativa era não fazer nada, continuar como estávamos. Só que ele queria fazer. Era um construtor nato. Foi por isso que topou o negócio com a Hanna. Depois fundamos a MBR. Nessa época eu era tachado de comunista – e eu nem sabia o que era comunismo.”

O projeto deu certo graças à engenhosidade empresarial de Antunes e de Eliezer, e à capacidade de formulação e invenção jurídica de Bulhões Pedreira. “Quando chegava alguma dificuldade, era a hora de entrar o José Luiz”, brinca João Sérgio Marinho Nunes, que trabalhava para o grupo de Azevedo Antunes. Carlos Augusto da Silveira Lobo se lembra, por exemplo, de quando, ainda numa fase inicial, saiu exausto de uma reunião para discussão dos aspectos técnicos do negócio. O assunto

parecia insolúvel. “Não vamos conseguir equacionar”, raciocinava Silveira Lobo. Resolveu ir ao escritório de Bulhões Pedreira. “Ele me deu ideias luminosas sobre o problema. As fusões estavam bordejando, o polo principal dificultando o acordo, e ele teve a capacidade de pegar o ponto. Começamos a escrever a minuta e, percebendo que eu estava exausto, disse para eu ir para casa.” No dia seguinte, o documento estava pronto, “primoroso” – “sem dúvida, foi um passo enorme para conseguir resolver aquele enorme imbróglio societário”, sublinha Silveira Lobo.

De Eliezer Batista: “Não era só como jurista que José Luiz estava trabalhando naquilo. Estava trabalhando ali pensando no país, nas gerações futuras, no que fazer com uma riqueza daquelas. ‘Não vamos abandonar um patrimônio tão valioso a um uso qualquer’, dizia. Por isso foi favorável àquela equação.” E conclui: “Era um pensamento de estadista.”



ENCONTRO DE ALMAS GÊMEAS

No compromisso com a coisa pública, asentava-se o terreno fértil para infinitas colaborações de José Luiz Bulhões Pedreira, muitas das quais responsáveis pelas maiores transformações das instituições capitalistas modernas do Brasil, outras encerradas nas gavetas da burocracia dos governos ou na má vontade das negociações políticas. Não por outra razão o professor Candido Mendes o classificou de “o grande advogado da empresa pública brasileira”. Ou, como dissera o ex-ministro Roberto Campos, tratava-se do “funcionário público mais barato do Brasil” – expressão que traduz a longa, talentosa e financeiramente desinteressada colaboração de Bulhões Pedreira ao Estado brasileiro.

Bulhões Pedreira tinha uma convicção profunda no papel do empresário como ator político e econômico que faz a diferença para o desenvolvimento econômico. São os empresários, acreditava o jurista, os agentes do processo de inovação tecnológica, absorção do conhecimento, crescimento do capital e, por consequência, geração de empregos e de riquezas. Por tal motivo, José Luiz formulou um aparato público e institucional moderno, capaz

de estimular um ambiente empresarial competitivo e benéfico ao país – via com a mesma preocupação tanto os déficits das estatais quanto os entraves do Estado aos investimentos privados.

Todos estes atributos e interesses, somados, tornaram-no igualmente dedicado às causas públicas e privadas e, embora uma beneficiasse a outra – e vice-versa –, Bulhões Pedreira procurava separá-las. Se reservava na agenda uma vasta gama de colaborações a governos e instituições públicas, também se dedicava a montar vistosos e eficazes grupos empresariais. Mais do que um consultor jurídico de grandes empresários do país – alguns dos maiores que produzimos na história das últimas cinco décadas –, arquitetava projetos acionários inovadores, desenhava saídas impensadas, alicerçava impérios privados. Tanta capacidade produziu longas parcerias, irrigou amizades e sedimentou relações de admiração.

Uma das principais se deu com o embaixador Walther Moreira Salles. Era mineiro de Pouso Alegre, filho de João Moreira Salles, grande comerciante do início do século XX.

Walther era empreendedor nato, responsável por transformar a empresa da família – a Casa Bancária Moreira Salles – no terceiro maior banco privado. Bulhões Pedreira já havia sido assessor dele no Ministério da Fazenda, no início dos anos 1960, no governo de João Goulart. Walther e José Luiz tinham mais em comum do que a elegância e o bom gosto. A amizade e a admiração mútuas produziram uma incrível história de sucesso. Moreira Salles sabia atrair profissionais competentes e, não raro, associava-se a mentes brilhantes como a sua. (Certa vez, pediram-lhe para definir o segredo do seu sucesso empresarial. Sua resposta foi: “Só há um segredo. Saber escolher as pessoas.”) “O embaixador, com quem tive um longo convívio profissional, sempre se cercou de juristas talentosos, criativos e competentes”, afirma o advogado Gabriel Jorge Ferreira, ressaltando o nome do antecessor de Bulhões Pedreira no cargo de principal consultor jurídico do grupo – San Tiago Dantas. “José Luiz era um conselheiro”, completa o advogado Paulo Aragão. “Era visto como o guru jurídico de Walther Moreira Salles, coisa que os filhos do embaixador herdaram.” Um dos filhos do embaixador, Fernando Moreira Salles, concorda: “José Luiz era muito amigo do meu pai. Com ele, em alguns momentos, eu via José Luiz muito mais pessoal e confessional. Eles tinham uma enorme intimidade, iniciada no governo Jango, no Ministério da Fazenda.”

O Banco Moreira Salles – um dos principais negócios do embaixador – encerrara

a década de 1950 comemorando dez anos de atividade e um considerável crescimento. Surgido em 1940 como resultado da fusão entre a Casa Bancária Moreira Salles, o Banco Machadense e a Casa Bancária de Botelhos, deixara de ser um banco regional do sul de Minas Gerais. Depois de inaugurar agências no Rio de Janeiro (então capital federal) e São Paulo, exibia uma rede de 63 unidades, entre matriz, sucursais e agências. O crescimento acompanhava o processo de modernização, urbanização e industrialização do Brasil daquela época. Em 1964, o banco atingia a marca de 191 agências. A ampliação do grupo e os novos tempos exigiam um salto maior. Bulhões Pedreira já era mais do que um consultor jurídico. “Meu sentimento sobre a relação entre José Luiz e Walther Moreira Salles era de que o embaixador precisava dele para praticamente tudo”, afirma Marco Antônio Sattamini, que também trabalhou com ambos.

“Dr. José Luiz despontava como uma das grandes inteligências da área jurídica e também econômica”, diz Gabriel Jorge Ferreira. “Como dominava essas áreas como ninguém, Dr. Walther o tinha como membro do conselho de algumas empresas. Naquele momento, o Dr. José Luiz estava sendo um grande conselheiro nas transformações que ocorriam na economia brasileira, principalmente em relação a uma exposição maior do país a novos desafios, em que o mercado de capitais surgia como um instrumento importante de crescimento e desenvolvimento.”

O país atravessara, com a mesma rapidez, mas com diferente tipo de espanto, a instauração do regime militar e das reformas econômicas do governo Castelo Branco. Como se viu, estava nascendo, naquele momento, um capitalismo brasileiro de fato. Bulhões Pedreira consolidaria, com Walther Moreira Salles, a formação de um conglomerado compatível com aquele novo ambiente. A reforma bancária e a legislação do mercado de capitais – criada, não é demais lembrar, por Bulhões Pedreira com Roberto Campos, Octávio Bulhões e Mario Henrique Simonsen – haviam instituído novos alicerces para o mercado financeiro. Separavam-se as funções entre os bancos comerciais (créditos de curto prazo), as sociedades de crédito e financiamento (crédito de médio prazo), os bancos de investimento (recursos de longo prazo) e as sociedades seguradoras (proteção contra riscos). As transformações no conglomerado de Walther Moreira Salles chegariam sem tardança.

Em 1966, apenas um ano depois da reforma bancária, o Banco Moreira Salles se juntaria a sócios como a Deltec, a Light and Power Co. e o grupo Azevedo Antunes e criaria o Banco de Investimento do Brasil (BIB). Este absorveria duas organizações com tradição no mercado de ações no país: a Deltec e o Ibec (International Basic Economic Corporation, do grupo Rockefeller). Foi nessa época que nomes como Roberto Teixeira da Costa, o próprio Gabriel Jorge Ferreira, Tomas Zinner, Roberto Konder Bornhausen e Israel Vainboim juntaram-se ao grupo de Moreira Salles. Para ele, o BIB teria o

grande desafio de criar uma estrutura técnica e de capital para atender à expectativa de mudar totalmente os rumos do sistema bancário brasileiro.

Não havia ninguém com maior vantagem comparativa do que Bulhões Pedreira, segundo palavras de Gabriel Ferreira, “o homem que concebeu o modelo operacional de um banco de investimentos”. Ali surgia a possibilidade de captação de recursos privados de longo prazo e a oferta de financiamento a projetos de capital fixo e também em prazos mais longos. “Os bancos de investimento foram estruturados para operarem no mercado de valores mobiliários e de financiamento de capital, mediante os vários instrumentos instituídos, como certificados de depósitos bancários, debêntures, obrigações com cláusulas de correção monetária, entre outros”, lembra Ferreira.

Junto com o BIB, diversas outras instituições, como lembra Roberto Teixeira da Costa, exerceram papel relevante no desenvolvimento do mercado de ações no Brasil: Halles, Ipiranga, Marcelo Leite Barbosa, Geraldo Corrêa, Bozano, Corretora Ney Carvalho, Grupo Geyer/Soares Sampaio/BUC, entre outras. As ações eram privadas, mas com benefícios públicos, como Bulhões Pedreira imaginava. “Diversos novos empreendimentos foram viabilizados por meio da captação de recursos do público investidor, mediante oferta pública de ações”, ressalta Teixeira da Costa. Ele faz questão de sublinhar também o papel de Bulhões Pedreira nas reuniões de conselho. “Ouvíamos dele muitas críticas a respeito do que gostaríamos

Bulhões Pedreira consolidaria, com Walther Moreira Salles, a formação de um conglomerado talhado sob medida para aquele novo ambiente

de ser”, lembra. “Em determinado momento, essa posição crítica de José Luiz foi um fator fundamental para que a postura do banco se alterasse positivamente. Era muito crítico e questionava: ‘Afinal de contas, juntamos todos esses talentos, todas essas experiências, e estamos sendo mais uma financeira do país.’”

Explica-se. Os sócios embarcavam no negócio do BIB, mas cada um continuava operando individualmente. “Num determinado ponto”, diz Roberto Teixeira da Costa, “chegou-se à conclusão de que não dava para o banco deslanchar com uma posição em que cada um dos sócios comprometia uma parte do seu negócio, mas não estava embarcando totalmente no BIB. Aí o posicionamento de José Luiz foi fundamental. Deu a dimensão compatível que os sócios deveriam abordar. A partir desse momento, o negócio foi tomando corpo. Foi certamente essa a base jurídica que elevou o BIB à liderança do mercado de capitais do país.”

No papel, Bulhões Pedreira era o consultor jurídico do Banco Moreira Salles. Na prática, agia em duas frentes. Uma dessas frentes, como lembra Arthur Chagas Diniz, era o diagnóstico em empresas do embaixador que an-

davam mal das pernas: “O Dr. Walther tinha um conjunto grande de negócios e uma empresa de tratores agrícolas e equipamentos como cabos de aço e guindastes – a Sotreq. Ele e eu tínhamos a missão de preparar um diagnóstico de cada uma das empresas, com recomendações do que deveríamos vender, continuar, mudar. A outra frente era ainda mais desafiadora. Em muitos casos, Bulhões Pedreira era, na prática, o gestor do Banco Moreira Salles. “Era quem comandava as ações”, informa Gabriel Ferreira.

Uma dessas ações se deu, em 1967, na organização, com o sócio Antônio Fernando de Bulhões Carvalho, do esquema jurídico de incorporação do Banco Agrícola Mercantil (Agrimer) ao então Banco Moreira Salles. Nascia ali a União de Bancos Brasileiros – segundo Alberto Venancio Filho, “certamente uma das primeiras incorporações bancárias” do país. Projeto de grande envergadura, a nova instituição passava a ter 8.570 funcionários, 333 agências (a maior rede do Brasil naquela época) e mais de 1 milhão de correntistas, distribuídos em nove estados além do Distrito Federal. Dois anos depois ocupa-

ria o segundo lugar no ranking de bancos comerciais privados do Brasil. “A incorporação apresentava um problema político”, informa Venancio Filho, “pois retirava do Rio Grande do Sul um banco importante para a economia gaúcha.” E gaúchos, como se sabe, são ciosos de seu terreno. “O Rio Grande do Sul é um estado tremendamente regionalista. Imagine um banco da importância do Agrícola Mercantil anunciar que foi incorporado por um banco carioca?”, lembra Gabriel Ferreira.

Havia agravantes. O Banco Agrícola Mercantil tinha como acionistas grandes líderes políticos gaúchos, como o senador Egídio Michaelsen, também advogado e filiado ao PTB de Leonel Brizola e João Goulart. Seria um trauma para os gaúchos. Coube a Bulhões Pedreira a tarefa de resolver o imbróglio jurídico e político. Se a solução fosse a habitual, diriam que o Agrícola Mercantil desaparecera. Fora engolido por outro banco. A reação política provavelmente inviabilizaria a incorporação. “José Luiz exibiu uma sensibilidade empresarial na montagem dos negócios. Não havia por que produzir picuinhas entre quem foi e quem não foi incorporado”, sugere Gabriel Ferreira. E o que fez? “Juridicamente, uma fusão. Por essa fusão, extinguem-se as duas entidades fusionadas e surge uma nova companhia. Importava quem lideraria a companhia, quem a

faria crescer e desenvolver-se. O sucesso foi extraordinário na mídia. A fusão fez surgir um novo e importante banco.”

Bulhões Pedreira usava com frequência uma expressão: engenharia social. Dizia que o trabalho do advogado, em certas ocasiões, equivale ao de um engenheiro social – a combinação de esforços e recursos para viabilizar um projeto. Assim foi feito. Na prática, o Unibanco absorveu o Agrícola Mercantil. Mas Bulhões Pedreira arrumara um jeito de que, no campo jurídico e político, o negócio se viabilizasse por meio de uma união de esforços, criando uma sinergia apta a construir um novo banco. Fundia um banco em ascensão do Rio de Janeiro com outro que tinha entrado em rota de desestabilização. “Generoso e capaz de dar-se a si mesmo a quem gostava intensamente, José Luiz ajudou muito o embaixador Walther Moreira Salles”, confirma o ex-ministro Márcio Marques Moreira.

Foi assim na construção do BIB, na aquisição de outros bancos, nas fusões, na reorganização do próprio grupo de Moreira Salles e em outros grandes projetos, tão distintos quanto o mármore lúcido e o óleo viscoso. Uma das mais raras peças do repertório, porém, ainda estaria por vir: a construção do domínio do mercado internacional pelo Brasil em um mineral estratégico para o mundo.



José Luiz aos
63 anos



ALQUIMIA DO NIÓBIO EM OURO

Os serviços prestados à Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM) integram a vasta galeria de contribuições de José Luiz Bulhões Pedreira ao mundo empresarial – e, em particular, ao grupo do embaixador Walther Moreira Salles. Entre o Conselho de Administração e a direção executiva, foram cinco anos: de 1969 a 1974. A mineradora, inicialmente denominada Dema, era controlada por um grupo de empresários de Minas Gerais. Coube ao geólogo Djalma Guimarães a missão de descobrir, na década de 1950, a jazida de pirocloro, minério de onde se extrai um metal raríssimo, o nióbio, nas proximidades da cidade de Araxá. O primeiro impulso foi dado pelo presidente Juscelino Kubitschek, que ajudou a fechar um acordo com o empresário sino-americano K.L. Lee. Dono de uma empresa de mineração nos EUA, fornecia tungstênio ao exército americano. A intenção do acordo era encontrar urânio, mas só se achou nióbio na região. Foi quando emergiu a figura de Walther Moreira Salles. Instigado pelo valor potencial do metal, adquiriu os direitos da empresa em meados dos anos 1960 e começou a desenvolver a exploração do minério.

“José Luiz logo muito cedo foi chamado a cuidar do negócio”, informa Fernando Moreira Salles, filho do embaixador e presidente da CBMM. “Foi uma extrema ousadia dos dois, pois ambos se lançaram no mercado para desenvolver um produto industrial e, simultaneamente, tentar convencer a indústria siderúrgica internacional de que era possível, aqui no Brasil, desenvolver uma tecnologia inovadora do aço que lhes ensinasse a fazer o melhor produto.” Moreira Salles refere-se ao nióbio, o raríssimo metal do qual, claro, Bulhões Pedreira nada entendia. Como sempre ocorria quando mergulhava em águas desconhecidas, se nada entendia, dedicava-se ao estudo intenso. Foi o que fez com o nióbio, a mina de ouro da recém-criada CBMM: “Ele passou a buscar compreender como um metal mudava drasticamente as características de outros metais quando associado a estes. O processo tecnológico era a essência do novo negócio. O José Luiz sabia que desvendar as tecnicidades seria decisivo para o encaminhamento da criatura que acabara de nascer, a CBMM”, completa.

A aplicação mais importante do nióbio se dá como elemento de liga para conferir me-

O nióbio produziria fortunas: com modestos 400 gramas, seria possível obter características de resistência que até então só se conseguiam com aços ligados muito mais caros

lhoria de propriedades em produtos de aço, sobretudo nos aços de alta resistência e baixa liga utilizados na fabricação de automóveis e de tubulações para transmissão de gás sob alta pressão. É usado, ainda, em superligas que operam a altas temperaturas, como turbinas de aeronaves a jato. Embora descoberto em 1801 (por um inglês chamado Charles Hatchett), até se encontrarem, quase simultaneamente, depósitos de pirocloro no Canadá (Oka) e no Brasil (Araxá, Minas Gerais), na década de 1950, o uso do nióbio era limitado pela oferta restrita e custo elevado. Faltava a produção primária do metal, condição para geração de escala e relevância no desenvolvimento de materiais de engenharia. A corrida espacial ajudou a quebrar a barreira. O nióbio produziria fortunas: com modestos 400 gramas – ou menos – associados a uma tonelada de aço comum, seria possível obter características de resistência e tenacidade que até então só se conseguiam com aços ligados muito mais caros.

A vantagem econômica era óbvia e a pequena Araxá exibia fartura no metal. Mas havia duas dificuldades gigantescas para a noviça

CBMM, responsável pela exploração do nióbio em solo mineiro. A primeira era compatibilizar a atuação de uma empresa privada com os ganhos a serem concedidos ao Estado de Minas. Havia duas minas contíguas de nióbio: a jazida da Codemig (Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais), cujo acionista majoritário é o governo mineiro, e a jazida da CBMM. A área mineralizável da Codemig foi arrendada por intermédio da Comipa, empresa criada para gerenciar as jazidas pertencentes às duas companhias. A segunda dificuldade era, em pleno fim da década de 1960, convencer grandes siderúrgicas estrangeiras a arriscarem-se na associação do nióbio com o aço. “A CBMM não vende o metal, mas tecnologia de siderurgia. Caso não conseguisse vender a tecnologia, a indústria não utilizaria seu produto”, explica Fernando Moreira Salles. “Hoje é fácil constatar a importância do uso dessa tecnologia nas usinas, mas, naquela época, entre 1965 e o início dos anos 1970, era difícil convencer uma empresa do porte da ArcelorMittal, da Burroughs ou da ThyssenKrupp de que com aquela combinação eles fariam um produto de muito melhor qua-

lidade e menor custo. Não era fácil explicar o surgimento de *avis rara* metalúrgica.”

A capacidade inventiva de Bulhões Pedreira ajudou a CBMM a cumprir as duas tarefas. Na primeira, achou uma forma de atrair o interesse do Estado de Minas, proprietário da mina anexa, mesmo sem a empresa exibir resultados – afinal, o negócio começava ali. “Se não tinha resultado, a CBMM oferecia participação no lucro”, relata Fernando Moreira Salles. “Bulhões Pedreira concebeu a chamada Conta de Participação, uma figura jurídica-contábil que permitiu ao Estado juntar as suas minas e as da CBMM em troca de uma participação nos lucros. Ninguém tinha visto uma Conta de Participação ser usada. Imagine-se fazer um contrato de participação de resultados, há 35 anos, que consiga sobreviver até hoje?” Para o advogado Gabriel Jorge Ferreira, também do Grupo Moreira Salles, essa montagem jurídica significou um “feito extraordinário” para a CBMM. “Deveria figurar nos anais jurídicos, econômicos e financeiros do país”, afirma.

O contrato beneficiou os dois lados. A fórmula concebida por Bulhões Pedreira – e que atraiu o interesse do proprietário da mina

contígua à da CBMM – concede 25% de participação nos lucros operacionais da CBMM ao Governo do Estado de Minas Gerais. Com a Conta de Participação nos Lucros, firmada entre a Codemig e a empresa do Grupo Moreira Salles, garantiu-se a exploração racional do nióbio no maior complexo mineroindustrial desse tipo de todo o mundo. Os números são eloquentes: atualmente beiram os 440 milhões de toneladas em reservas.

Contrato garantido e exploração assegurada, faltava a segunda (e igualmente) complexa tarefa: ganhar o mercado externo. “Foi José Luiz quem percebeu que, se a CBMM investisse em tecnologia, em pesquisa e em divulgação, teria uma posição ímpar no mercado. Estavam dadas as condições para que o mundo da siderurgia pegasse carona no nióbio da CBMM”, ressalta Fernando Moreira Salles. Bulhões Pedreira convidou Marco Antônio Sattamini para ser o responsável pelo marketing internacional da empresa. A carteira de clientes – reais e potenciais – era composta essencialmente por companhias siderúrgicas. Precisava de alguém com trânsito nesta área. Muitas vezes, porém, cuidava pessoal-

A Conta de Participação permitiu ao Estado juntar as suas minas e as da CBMM em troca de uma participação nos lucros. Ninguém tinha visto ela ser usada

mente dos contatos externos. “Viajávamos o mundo inteiro fazendo negociações”, lembra Sattamini. “Fomos aos Estados Unidos para criar uma rede própria de comercialização da CBMM, abrimos escritório na Alemanha, fizemos representação no Japão”, relata.

Bulhões Pedreira despachava, porém, do próprio escritório montado no Centro do Rio. “Nós, executivos da empresa, trazíamos ao Dr. Bulhões os problemas que deveriam ser tratados em nível de acionista. Transcendiam nosso poder de decisão. O que estava nesse patamar era resolvido com ele”, diz Sattamini, ressaltando um aspecto crucial no modo Bulhões Pedreira de gestão: “Ele discutia a parte técnica com o diretor responsável, a parte comercial comigo e a parte de pesquisa com outro diretor. Era um sujeito genial que argumentava com qualquer um, como se fosse um especialista na área.” Os resultados apareciam sem demora. “Em poucos anos o grupo já tinha 90% do mercado mundial”, completa Alberto Venancio Filho.

A certa altura, porém, uma nova dificuldade surgiu no meio do caminho da companhia. Conforme lembra Venancio Filho, o Conselho de Segurança Nacional resolveu declarar que a atividade afetava a segurança brasileira e proibiu a exportação. Os militares temiam a perda de material radioativo. “A companhia ficou inteiramente atada, uma vez que não vendia absolutamente nada para o mercado in-

terno. O Dr. Bulhões propôs, então, uma ideia brilhante: importar uma certa quantidade do material radioativo que há no nióbio em troca da liberação da exportação.” Em outras palavras, o material radioativo importado compensava o que seria exportado. “Com essa saída, a CBMM teve um crescimento formidável”, diz Venancio Filho.

Arthur Chagas Diniz, durante algum tempo o principal executivo de marketing de empresas do Grupo Moreira Salles, credita outro feito na conta de Bulhões Pedreira, responsável por ganhos consideráveis da CBMM. “Ele reinventou a interpretação jurídica do nióbio de forma a caracterizá-lo como exportação de produtos industriais. Mudou as características de matéria-prima para produto laboral, pois o imposto sobre a exploração de matéria-prima era gigantesco.” Em outras palavras, Bulhões Pedreira conseguiu, juridicamente, transformar o nióbio em produto industrializado. Portanto, com taxação menor.

“Ele tinha a necessidade de se aproximar do obstáculo, buscava entender o funcionamento das coisas e inventava a solução. Na CBMM, diariamente fazia fogo esfregando dois pauzinhos e uma pedrinha”, brinca Fernando Moreira Salles, para quem o sucesso da companhia do pai deve muito à carteira de invenções de José Luiz Bulhões Pedreira. “Hoje é uma empresa multinacional brasileira de tecnologia, cunhada por um advogado fiscalista.”



OVO DE COLOMBO DA PETROQUÍMICA

José Luiz Bulhões Pedreira tinha uma qualificação capaz de superar seus notórios conhecimentos jurídicos: a inventiva. Foi no esplendor da sua capacidade criativa que ele se tornou o principal consultor de dois gigantes grupos, comandados pelo embaixador Walther Moreira Salles e pelo empresário Alberto Soares Sampaio naquele fim dos anos 1960 e alvorecer da década de 1970. Ambos eram grandes amigos e decidiram reunir-se e criar uma holding com participações no setor petroquímico. Graças à intervenção de Bulhões Pedreira, arquitetaram não somente uma holding, mas um império: a União de Indústrias Petroquímicas S.A. (Unipar).

Anos antes, em 1946, Soares Sampaio montara, em Mauá, na região metropolitana de São Paulo, a Refinaria de Petróleo União. Mas esta só adquiriu musculatura mesmo em 1954, quando o Governo federal abriu à iniciativa privada a importação e o processamento de petróleo. Soares Sampaio dera o comando da refinaria a seu genro, o empresário Paulo Geyer, casado com Maria Cecília Soares Sampaio Geyer. Sob a liderança de Paulo Geyer, o Grupo Soares Sampaio solicitou ao Conselho de Petróleo o direito

de ingresso na indústria petroquímica. Em 1965, o projeto seria aprovado pelo governo, em uma demonstração de interesse que a Petrobras se unisse a grupos privados para realizar um programa petroquímico brasileiro.

Até a metade da década, a instabilidade política retraía investimentos estrangeiros. Investidores pisavam no freio por receio da garantia de fornecimento de matéria-prima e pela preocupação com o crescimento do monopólio da Petrobras. Com a decisão do governo, o país se abria para a possibilidade de implantação dos polos petroquímicos. E Moreira Salles e Soares Sampaio aproveitariam a deixa. Só precisavam achar um jeito para tanto. O descobridor dos sete mares, para não variar, foi Bulhões Pedreira. Era o típico negócio que unia governo e iniciativa privada em prol do país, interesses públicos e privados capazes de permitir o avanço econômico. Com o Polo Petroquímico, que resultaria na Unipar, o Brasil passou a produzir eteno, propeno e outras matérias-primas para as indústrias de segunda geração.

“Estavam em andamento vários projetos entre os dois grupos e uma única empresa operativa, a Carbocloro (de Moreira Salles)”,

informa Roberto Teixeira da Costa, na época integrante do time do Banco de Investimentos do Brasil (BIB), de Moreira Salles. “Inicialmente, discutindo o possível lançamento de ações por meio do BIB, nosso interlocutor era José Luiz Bulhões Pedreira. Concluímos que abrir o capital da Unipar em bolsa não seria recomendável, pois as empresas ainda não eram rentáveis nem operativas.” Segundo ele, a própria Carbocloro operava com prejuízo. “Era muito arriscado colocar no mercado ações de uma holding. O brasileiro não tinha percepção ainda das vantagens de investir numa holding.”

Foi então que Bulhões Pedreira achou o caminho das pedras: sugeriu lançar debêntures reajustáveis com um *warrant*, instrumento financeiro que concede ao seu detentor o direito de comprar ou vender um produto de investimento a um preço devidamente ajustado. A vantagem do instrumento imaginado pelo jurista é que, a qualquer momento, a critério dos investidores, poderia ser destacado e usado para conversão em ações. Com isso, a Unipar teria um título de dívida acoplado a uma ação. A fórmula concebida criava uma cláusula de transformação em ações ao longo do tempo. “Era uma relação

decrecente”, explica Arthur Chagas Diniz, que se transformou no gerente financeiro da Unipar. “Na medida em que se chegava perto da realização, as debêntures se transformavam em ações.” Sérgio Augusto Ribeiro completa a explicação: “Os títulos tinham correção e um cupom de conversão. Funcionavam como títulos de renda fixa e podiam ser conversíveis ao término ou não. Se o investidor quisesse, rasgava, ficava com o cupom e vendia a ação. Ou, ao contrário, ficava com a ação e detonava o cupom.”

Terminada a fase de concepção, viria a parte mais difícil. “Como venderíamos aquele papel?”, perguntava-se Roberto Teixeira da Costa. Fernando Moreira Salles lembra que, depois de sentir que o trabalho estava pronto, Bulhões Pedreira mostrou aos sócios dos dois grupos e à equipe que era hora de dar os primeiros passos de divulgação: “Era preciso explicar ao mercado.” O grupo envolvido na tarefa de convencer o mercado teve de desdobrar-se, com folhetos de prospecção e apresentação especial na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, a mais importante da época. Mas foi necessário mais de um mês de intensa atividade, em que se chegou a ir à TV Rio, no programa Maurício

A Unipar teria um título de dívida acoplado a uma ação. A fórmula concebida criava uma cláusula de transformação em ações ao longo do tempo

O modelo de criação do novo império petroquímico foi a primeira experiência, na prática, da Lei do Mercado de Capitais

Cibulares, e realizar campanhas publicitárias. “Enquanto isso, o BIB discutia com os corretores”, lembra Sérgio Ribeiro.

Para Roberto Teixeira da Costa, “não foi fácil vender isso para um mercado que não tinha grande sofisticação”, lembrando que alguns bancos foram contrários e não quiseram entrar no contrato de distribuição. “Fizemos uma visita a Amador Aguiar (Bradesco) e Theodoro Quartim Barbosa (Comind), os nomes sagrados do mercado, que não se interessaram, desacreditando do seu sucesso”, diz Teixeira da Costa. Era uma coisa nova demais para ser fácil. A Lei do Mercado de Capitais mal saíra do forno. Nela surgia a possibilidade de captação de recursos privados de longo prazo. Os bancos de investimentos, como o BIB, haviam sido estruturados para operarem nesse mercado de valores mobiliários e de financiamento de capital, por meio de instrumentos como as debêntures. Diversos empreendimentos estavam sendo viabilizados, naquele período, por meio da captação de recursos do público investidor mediante oferta pública de ações. Mas, como lembra o próprio Diniz, “o único papel crível no Brasil daquela época eram as Obrigações Re-

ajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs)”. (Estas tinham virado coqueluche daqueles anos.)

O modelo de criação do novo império petroquímico foi a primeira experiência, na prática, da Lei do Mercado de Capitais. Provou ser bem-sucedida a introdução das debêntures, uma operação inovadora para os padrões da época. Esses títulos de crédito representavam um empréstimo feito pela companhia junto aos investidores, oferecendo em troca uma determinada rentabilidade. Os papéis poderiam ser trocados por ações.

“Coube a Bulhões Pedreira introduzir na prática dos negócios a emissão desse título pela Unipar, que obteve uma excelente recepção, possibilitando o desenvolvimento inicial dessa empresa”, diz Alberto Venancio Filho. Por sucesso, entenda-se formar um consórcio de vultosos US\$ 10 milhões que, naquele tempo, significavam uma espetacular soma, um sucesso absoluto. “A Unipar continua atuando até hoje, com as mesmas características de sua criação”, sublinha Roberto Teixeira da Costa. O consórcio era vistoso não só na cifra dos investimentos. Reunia a Poliolefinas, a Carbocloro, a Empresa Brasileira de Tetrâmero, a Brasivil-Resinas Viní-

licas e a Copamo (Consórcio Paulista de Monômero). Estas empresas formavam o expressivo patrimônio inicial da Unipar.

“Estourou o mercado”, comemoraria Arthur Chagas Diniz. “A genialidade de José Luiz Bulhões Pedreira é que ele sabia o que o mercado queria, antes mesmo de o mercado dizer. Ele exibia uma notável capacidade de antecipação. Faltou papel para tanta procura.” Segundo Fernando Moreira Salles, “a debênture conversível era uma maneira de se conseguir investir no sonho, captar recursos para um projeto antes de formar um patrimônio para oferecer em garantia do seu propósito. Na atmosfera do nosso mercado de capitais daquela época, absolutamente imatura, foi de grande ousadia”. “Foi a emissão de maior importância do mercado de capitais brasileiro do período”, diz Roberto Teixeira da Costa. “E não só pelo ineditismo do título vendido, mas pelo fato de ele não ser conhecido, estar associado a um conglomerado do setor petroquímico nascente e financiar uma área que ainda estava brotando no Brasil. Para a petroquímica brasileira, foi uma experiência bem-sucedida a união do capital estrangeiro, capital privado nacional e capital estatal. O chamado modelo tripartite.”

Na Superintendência Jurídica da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), anos depois, Paulo Aragão se depararia com uma operação semelhante àquela da Unipar. “Entre 1983 e 1984, havia a emissão de uma debênture que vinha grudada com um bônus de subscrição, que poderia ser destacado do papel. Tratava-se de uma debênture conversível. O investidor poderia

usar esse papel como dinheiro para subscrever ações ou vendê-lo para comprar mais bônus.” A CVM, lembra Aragão, “demorou um tempo enorme para entender a operação, uma operação feita com a Unipar por José Luiz Bulhões Pedreira no fim dos anos 1960! E uma década antes da Lei das S.A.”. Sobre o feito, Rodrigo Lopes opina: “Acho que a tarefa de criação da Unipar foi o trabalho de Bulhões Pedreira que mais me impressionou.” Marcílio Marques Moreira completa: “Foi a construção de uma referência.” Raphael de Almeida Magalhães qualifica esse trabalho como a origem da criação dos grandes grupos empresariais brasileiros.

Anos depois da montagem inovadora, Walther Moreira Salles sairia da Unipar. Mas a associação do jurista com o clã dos Geyer persistiria ao longo do tempo. Como o sogro Alberto Soares Sampaio, Paulo Geyer era muito amigo do embaixador. Ambos compartilhavam de uma grande cultura e refinamento. Em comum, também a amizade e a admiração de Bulhões Pedreira. “Confiemos a vida inteira no trabalho do José Luiz”, conta Maria Cecília Geyer, mulher de Paulo e, durante um bom tempo, a comandante-em-chefe da Unipar. “Quando Paulo ficou doente e eu assumi a empresa, José Luiz esteve ao meu lado.” Com gestos grandiosos, diga-se. Maria Cecília recorda que Bulhões Pedreira criou as condições jurídicas para que ela detivesse a maioria dos votos na empresa. “Foi um longo combate, no qual José Luiz muito me apoiou. Ele era muito considerado por todos. Quando o José Luiz falava, estava falado”, conclui.



JUNTANDO OS CACOS DO JARI

Em Monte Dourado, município na divisa do Pará com o Amapá, milhões de eucaliptos, com 30 metros de altura, alinhavam-se num desenho simétrico. A gigantesca plantação era uma das ideias mirabolantes do bilionário americano Daniel Keith Ludwig nas selvas da Amazônia, arquitetadas entre 1966 e 1967, período em que comprou a área. Ludwig integrava, então, a lista dos cinco homens mais ricos do mundo e, com dinheiro, disposição e um empreendimento gigantesco na cabeça, montou o Projeto Jari – cujo nome é uma referência ao rio que cortava as terras amazônicas. Um total de 1,6 milhão de hectares, algo como o Estado de Sergipe. O plano: substituir a mata nativa por florestas homogêneas para inundar o mercado mundial de celulose com a produção do Jari. Pretendia ainda exportar quantidades monumentais de carne, arroz e caulim, este um minério que serve, entre outras coisas, para dar acabamento ao papel. Quinze anos depois, no entanto, o sonho de Ludwig transformara-se numa enorme e evidente frustração. O magnata americano enterrara mais de US\$ 1,3 bilhão na selva. E o projeto corria o risco de ser abandonado.

Os prejuízos e as pressões nacionalistas contra a presença de um estrangeiro na Amazônia resultaram no esforço do governo do presidente João Figueiredo para organizar uma operação capaz de transferir o empreendimento para mãos de brasileiros. Coube a José Luiz Bulhões Pedreira a missão de apresentar uma solução comercial, política e financeira para o Jari. A premissa era a nacionalização do projeto. Mas a formulação da solução envolvia uma conjugação entre o Estado e o setor privado. “José Luiz não era apenas um consultor das questões do Estado. Era também um notável consultor das questões privadas. E o caso do Jari foi talvez o melhor exemplo no qual as duas faces se juntaram”, sugere o advogado Paulo Aragão. A referência é compreensível. Graças a Bulhões Pedreira, viabilizou-se a transferência do controle acionário do Projeto Jari para um consórcio de 23 empresas, lideradas pelo Grupo Caemi, do empresário Augusto Trajano de Azevedo Antunes – pioneiro, como se sabe, dos megaprojetos de mineração do Brasil.

Para entender a trama completa, é preciso mais uma vez rebobinar a fita da história.

Graças a Bulhões Pedreira, viabilizou-se a transferência do controle acionário do Projeto Jari para um consórcio de 23 empresas, lideradas pelo Grupo Caemi

Remonta-se ao século XIX, mais precisamente a 1899, quando a região, rica em castanhais e seringueiras, começou a ser explorada pelo cearense José Júlio de Andrade. No fim dos anos 1940, empresários portugueses compraram a área e passaram a comercializar madeiras nobres, por meio de entrepostos às margens dos rios Jari, Paru, Caracuru, Cajari e Panacari. Ludwig se interessou pela área. “O Jari nasceu de uma relação entre Ludwig, o Dr. Antunes e o general Golbery do Couto e Silva, a quem Antunes era muito ligado desde antes de 1964”, conta Sérgio Quintella, diretor do Jari na década de 1980, depois que o projeto passou para as mãos de Azevedo Antunes. “Quando o Golbery era responsável pelo serviço de inteligência do governo Castello Branco, ele e o Dr. Antunes incentivaram Ludwig a ir para o Jari”, completa. Explica-se: o empresário brasileiro já estava no Amapá. A Caemi (Companhia Auxiliar de Empresas de Mineração) era a holding montada por Antunes em 1950. Fora criada para ser a detentora do controle acionário da então Indústria e Comércio de Minérios (Icomi), que passou a explorar jazidas de manganês da Serra do Navio,

no Amapá, em associação com a Bethlehem Steel, empresa siderúrgica americana. O negócio de Antunes no Amapá dera muito certo. Tornara-se o maior grupo privado de mineração no país.

Ludwig topou o conselho do amigo. Após conversações com os portugueses, concluiu-se o negócio com a porteira fechada: venderam todas as terras do município de Almeirim (no Pará) e do município de Mazagão (no então território federal do Amapá), além da frota de embarcações, vilas residenciais onde funcionavam as filiais, as fazendas, serrarias, fábricas de beneficiamento de castanha e os empregados, que estavam com dois meses de salários atrasados. Ludwig pensava alto e adiante. Vislumbrava a forte demanda por celulose e não mediu esforços para concretizar o sonho e pôr o projeto de pé. No Jari, abriu nove mil quilômetros de estradas, construiu portos, cultivou arroz e criou búfalos. Foram construídas ainda duas cidades planejadas para abrigar milhares de trabalhadores – brasileiros e estrangeiros. Boa parte dessa gente foi para lá desmatar milhares de hectares para o cultivo da gmelina, árvore asiática considerada a melhor fonte de

O projeto do magnata americano Daniel Ludwig resultou em prejuízos causados pelos equívocos de implantação e dificuldades de relacionamento com um governo nacionalista

extração de celulose. “Foi quase como desenvolver um país”, disse Ludwig, numa de suas raras entrevistas.

“Ludwig fez escolhas erradas sob o ponto de vista operacional”, sugere Sérgio Quintella, para quem o empresário americano cometeu três equívocos fundamentais. O primeiro deles foi a escolha da gmelina. Simplesmente a planta não se adaptou à Amazônia. O sucesso na Ásia não se repetiria na região. Os fungos da Amazônia a destruíam. “Foi um desastre. Ele tinha de utilizar eucaliptos, árvores naturais muito desiguais, o que consumia muito produto químico. Isso elevava demais os custos”, informa Quintella. Resultado: as plantações de arroz, outra área do projeto, também não funcionavam. “Cada vez que se plantava arroz, os pássaros da Amazônia comiam toda a semente”, completa.

O segundo erro resultaria em problemas financeiros insolúveis para o empresário americano: o modelo de fábrica que iria gerar o negócio. Ludwig encomendou a construção, no Japão, de duas plantas industriais, a fábrica de celulose e a usina termelétrica com 55 MW que iria abastecê-la. Eis um típico

exemplo da megalomania de Ludwig: as estruturas foram feitas sobre barcaças e rebocadas até o Brasil numa viagem transoceânica de 30 mil quilômetros e 87 dias. “Ludwig era um armador, nunca foi um produtor de celulose”, lembra Sérgio Quintella. Como armador, diga-se, fora muito bem, obrigado. Antecipou as crises de petróleo e, mesmo antes, em 1957, quando houve o fechamento do Canal de Suez, era o homem preparado para dar a volta pelo Sul da África transportando o combustível. “Ele fez uma fortuna enorme como armador”, informa Quintella.

Em função da sua atuação no transporte marítimo, Ludwig tinha uma forte relação comercial com os estaleiros da Ishikawajima, em Kure, no Japão. Para rebocar a fábrica e a termelétrica, os japoneses utilizaram um método inovador. E caro. A brincadeira custou US\$ 270 milhões. Registrada em filme, ainda hoje parece saída de uma história de ficção científica a cena daquela monstruosa estrutura saindo por detrás da floresta numa curva do rio Amazonas, até entrar no rio Jari. Uma reportagem da revista *National Geographic*, publicada dois anos depois, descreveria assim

o espanto de uma criança que presenciara o fato: “Uma cidade está vindo pelo rio!” Para Quintella, “aquilo não era uma fábrica, mas um navio com uma fábrica dentro”. Foi, repita-se, seu segundo erro.

O terceiro, igualmente estratégico, “foi não perceber que seria impossível ter aquela quantidade de terras na Amazônia, dar o tratamento àquela região como se fosse uma fazenda particular” – segundo palavras de Sérgio Quintella – e imaginar que não despertaria a desconfiança e a ira nacionalistas. A construção de um polo agroindustrial em plena floresta tropical entraria para a história do país como mais uma tentativa de exploração estrangeira na Amazônia – assim como já ocorrera com o projeto de outro americano, o legendário Henry Ford, que fracassou na tentativa de produzir borracha na região do Rio Tapajós. Os militares, em particular, começaram a achar que Ludwig queria ser o imperador de um pedaço da Amazônia. “Ludwig não teve a percepção de que a Amazônia é um tema sensível para os brasileiros. E mais sensível ainda para os militares”, diz Quintella. “Com isso acabou perdendo a sustentação dos governos brasileiros. Teve inicial-

mente o apoio do presidente Castello Branco e do general Golbery. Mas foi só isso. Com a saída de Castello, a entrada de Costa e Silva e, em seguida, de Médici, o mal-estar foi se acentuando.”

Tudo somado, o projeto do magnata americano resultou numa fábrica de prejuízos causados pelos equívocos de implantação, planejamento e dificuldades de relacionamento com um governo fortemente nacionalista. “A combinação disso tudo levou a uma tentativa de aproximação de Ludwig com o governo brasileiro”, afirma Quintella. Em 1980, numa carta ao general Golbery do Couto e Silva, então ministro-chefe do Gabinete Civil da Presidência, Ludwig pedia que o governo brasileiro assumisse a infraestrutura do projeto. De início, houve resistência em Brasília, só quebrada graças à ajuda do amigo Antunes e à influência de Golbery. Antunes convocaria José Luiz Bulhões Pedreira, que não só seria o responsável pela engenhosidade financeira e comercial do negócio, como auxiliaria na costura política com o então poderoso ministro do Planejamento, Delfim Netto.

Havia uma dificuldade adicional enfrenta-

Antunes convocaria José Luiz Bulhões Pedreira, que não só seria o responsável pela engenhosidade financeira e comercial do negócio, como auxiliaria na costura política com Delfim Netto

da por Ludwig diante do Governo militar. “Ele comprou, com títulos de propriedade, terras imersas em confusão. Havia superposição de títulos”, explica o advogado Carlos Augusto da Silveira Lobo. “Mas Ludwig não tinha títulos de propriedade suficientes para obter financiamento público.” A coisa era rudimentar. As terras eram registradas paroquialmente. Diz Silveira Lobo: “Algumas terras eram assim descritas: *vai até a mangueira que está no topo do Morro do Chapeuzinho, que também é chamado Morro do Corregozinho*. Algo assim completamente sem sentido.”

Houve quem quisesse estatizar o Jari. Os defensores da ideia diziam que, estando próximo à fronteira, ameaçava a soberania brasileira. Em estado de agonia naquele início dos anos 1980, a manobra para estatizar o Jari só foi impedida pelo “lance heroico do empresárioado nacional”, como certa vez escreveu o jornalista Elio Gaspari. O heroísmo, no caso, foi a formação de um conglomerado, imaginado por Antunes e arquitetado por Bulhões Pedreira. A solução era engenhosa. Conta Carlos Augusto da Silveira Lobo: “Pegou-se uma grande fonte de lucro do Jari, o caulim, e retirou-o do gru-

po. Passou a ser uma transação direta entre Ludwig e Antunes, fora do Jari. Do ponto de vista territorial, estava dentro do Jari, mas fora do contexto do negócio em si.” Isso permitia ao grupo empresarial do Antunes que apartasse a empresa de caulim no capital da nova entidade criada, a fim de que ele tivesse maioria.

Tudo em acordo com os demais grupos empresariais envolvidos no projeto destinado a salvar o Jari. Era a solução mais recomendável conforme o consenso da época. O legendário Augusto Trajano de Azevedo Antunes tinha vasta experiência em empreendimentos de grande porte de mineração, estava à frente de indústrias de aços especiais, de projetos de reflorestamento, de madeira, de papel e de atividades agropecuárias. Acima de tudo, comandava o único grande projeto privado lucrativo na Amazônia, que enfrentara com sucesso problemas semelhantes aos do Jari. A amizade pessoal com Ludwig também facilitaria a transferência do controle para capitais privados brasileiros.

Antunes havia recebido de Ludwig uma oferta, que ainda estava considerando, para comprar, mediante pagamento a prazo, as

Houve quem quisesse estatizar o Jari. Os defensores da ideia diziam que, estando próximo à fronteira, ameaçava a soberania brasileira

cotas do capital social da Caulim da Amazônia Ltda. Esta transação acabou tornando-se a âncora de salvação do projeto e porta de saída do americano. Antunes se dispunha a adquirir essas cotas com pagamento parcelado e em seguida transferi-las pelo mesmo valor para a Companhia do Jari, em integralização de capital por ele subscrito. Em janeiro de 1982, formaria um bloco de ações que lhe possibilitaria designar a maioria do Conselho de Administração da nova companhia e, consequentemente, a escolha dos executivos do projeto. O ministro Delfim Netto trabalhou na outra ponta, ajudando a convocar outros grupos empresariais – empreiteiras, empresas de seguros e banqueiros. O modelo de Bulhões Pedreira, conta Sérgio Quintella, configurava uma sociedade anônima, na qual Antunes assumia a maioria, aportando o caulim, e os demais entravam com o capital. “As ações de Ludwig no Jari foram compradas pela Companhia do Jari, a holding concebida por Bulhões Pedreira, pagando com partes beneficiárias, e não em dinheiro”, explica Carlos Augusto da Silveira Lobo. (Parte beneficiária é um título emitido por companhias, que dá direito a uma participação nos resultados da nova empresa – se houver.) O governo, por intermédio do BNDES, indenizava Daniel Ludwig, que levou apenas US\$ 70 milhões e deixou o negócio.

Apesar da saída do empresário americano, havia restrições ao comando de Antunes – menos pelos defeitos e mais por certas características do empresário. “O estilo dele era muito centralizador”, lembra Quintella, o primeiro presidente do Jari depois da saída de Ludwig. “Ele teria que lidar com mais de 20 empresários que integravam o conglomerado, todos de renome, expressivos, muitos dos quais tinham relacionamentos distantes.” A solução foi chamar um nome de confiança de Antunes, que tivesse o respeito da classe empresarial e boa interlocução com Delfim Netto. “Bulhões Pedreira fez a costura entre os interesses de Ludwig, do governo, de Antunes e dos empresários que entraram no negócio”, afirma Sérgio Quintella. “Ele teve, portanto, não só um papel importante na engenharia financeira, mas também na aproximação das partes. Era muito admirado e conhecido no meio empresarial da época, o que facilitou a costura.” Para Quintella, o papel de Bulhões Pedreira foi um misto de advogado, que monta a ossatura legal, e de um banqueiro de investimentos, que aproxima os capitalistas. O fato é que o Jari está até hoje em funcionamento. E aquilo que poderia ter se transformado em uma crise, com sequelas internacionais, foi debelado com maestria econômica, financeira e jurídica.



A ÓPERA DO MERCADO DE CAPITALIS

O Brasil assistira à tentativa de se desenvolver o mercado de ações desde 1965, com a Lei nº 4.728, do Mercado de Capitais, preparada sob a liderança de José Luiz Bulhões Pedreira. Vira nascer, naquela segunda metade da década de 1960, instituições capazes de permitir que o capitalismo brasileiro pudesse ser chamado, enfim, de capitalismo. Alguns anos depois, no entanto, parecia evidente que o serviço estava incompleto. Era preciso mais. Para tornar o tema ainda mais complexo, em 1971, o país se deparara, assustado, com o segundo encilhamento do século – como nos primeiros anos da República Velha, houve um processo especulativo na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, que afugentou do mercado milhões de brasileiros mergulhados em prejuízos decorrentes de um clima de especulação desenfreada. Uma demanda premente gritava aos quatro cantos: era necessário reformar o mercado de ações. Modificar a Lei das Sociedades Anônimas, de nº 2.627, de 1940 (de autoria do jurista Trajano de Miranda Valverde, que entendia as necessidades da economia). Adaptar aquela legislação aos tempos modernos. Definir, de uma vez por todas, qual mode-

lo de empresa a implantar no Brasil. Criar condições, enfim, para constituir a pessoa jurídica que iria mover e moldar o futuro da economia. Uma empresa independente do Estado, transparente e com o capital aberto num mercado de ações ágil e forte.

Foi norteados em tais princípios que um grupo de antigos conhecidos e colaboradores começou a trabalhar em 1974. Mario Henrique Simonsen assumira havia poucos meses o Ministério da Fazenda. João Paulo dos Reis Velloso era o ministro do Planejamento. A exemplo de outras missões espinhosas naqueles tempos, o nome imprescindível a participar da tarefa era José Luiz Bulhões Pedreira. Para fazer dupla com ele, foi convidado um dos mais equipados juristas do país, o professor Alfredo Lamy Filho. Formava-se ali a imbatível dupla de formuladores da moderna sociedade aberta brasileira. Alberto Venancio Filho explica o porquê: “Foi uma parceria perfeita, que constituiu uma grande contribuição ao aperfeiçoamento do sistema legislativo brasileiro. Ambos grandes advogados, ambos juristas, tendo ambos uma excelente cultura geral, conhecimento da doutrina e da juris-

prudência, mas atentos ao sentido prático da norma jurídica. O professor Lamy trazia ainda a experiência de catedrático, de direito comercial da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.”

Para o próprio Lamy Filho, a Lei das S.A. “foi o produto de duas cabeças muito diferentes. Era uma visão de quem lecionava direito comercial e estava procurando a razão das coisas. O outro era alguém que operava o Direito, que tinha noção clara da realidade”. O advogado Sérgio Bermudes completa: “Foi uma obra fantástica”, elogia, ressaltando a combinação de perfis da dupla criadora. Segundo Bermudes, Alfredo Lamy Filho é uma escola de conhecimentos jurídicos, mas mais teórica (de estudos sobre a doutrina jurídica, nacional e estrangeira, em razão de ser professor), enquanto Bulhões Pedreira era uma escola de aplicação prática do Direito. Era sem dúvida um pensador, que não se limitava a ver o funcionamento dos institutos, mas tentava compreender os institutos a partir da sua atividade. Por esse motivo os dois se completavam tão bem”, afirma Bermudes. O advogado Paulo Aragão também sublinha a conjugação dessas duas personalidades “culturalmente fantásticas”: “Lamy sempre foi extremamente antenado com o direito comparado, e José Luiz veio com a visão de sistema, o conhecimento empresarial.” O advogado Luiz Alberto Rosman concorda: “A junção foi perfeita, e não só devido à amizade e ao respeito profissional que cada um tinha pelo outro. Lamy é uma enciclopédia de conhecimentos jurídicos.

Dr. Bulhões tinha uma abordagem e uma visão da lei mais pragmática. A união dos dois permitiu que fizessem uma lei ao mesmo tempo abrangente, que atendesse às necessidades dos empresários, e a par das grandes inovações do direito societário.”

A dupla faria não um exercício de imaginação criadora, mas sim um processo de exaustiva interlocução com empresários e governo, buscando a compreensão das exigências que a economia de escala já impunha naquele momento – a configuração adequada para a futura estrutura empresarial do país. “No capitalismo, a única alternativa é o mercado de ações”, afirmava Bulhões Pedreira numa reportagem da revista *Exame*, publicada em novembro de 1975. “A sociedade anônima aberta e de capital pulverizado é um mecanismo genial”, completava, na mesma reportagem, Lamy Filho. “Ele permite a reunião de poupanças de milhões de sujeitos e a condução de todo esse dinheiro para o mesmo fim”, explicava. O argumento era claro. “Na medida em que a empresa se abre, há um preço a ser pago”, dizia o jurista. O poder do empresário – que passa a trabalhar também com recursos alheios – deixa de ser incontestável. E isso implica a distinção entre as figuras do empresário e do administrador da empresa, bem como no respeito aos direitos do minoritário, aqueles “milhões de sujeitos” de que fala Lamy Filho.

Esses princípios já haviam sido indicados num estudo que o professor fizera, em 1971, a pedido do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), órgão vinculado ao Ministério do

Planejamento de João Paulo dos Reis Velloso. As preocupações do ministro vinham desde o Instituto de Planejamento Econômico e Social (Ipes), embrião do Ipea. Reis Velloso convocara Lamy Filho para fazer um estudo de reforma da Lei das S.A. então vigente – aquela de 1940. Na conclusão do seu trabalho, o professor dizia com todas as letras: “A Lei das S.A. é um instrumento de política econômica que cumpre atualizar.” Para ele, “como organização jurídica da grande empresa na sociedade democrática aberta, o funcionamento da S.A. concerne a toda a economia do país, ao crédito público, às várias instituições econômicas, ao próprio sistema econômico-financeiro nacional (...). Há uma nova S.A. em surgimento, que reclama regulamentação própria e urgente. A reforma se impõe, pois, para que se não obstruam os caminhos do desenvolvimento”.

O trabalho encomendado a Lamy Filho, contudo, não seguiu adiante. Foi abandonado, ou deixado em banho-maria, até o desembarque de Mario Henrique Simonsen no Ministério da Fazenda. Amigo da dupla, Simonsen os convocaria em setembro de 1974. (Consta, aliás, que a primeira conversa se deu na casa de campo do ministro, em Teresópolis, RJ, entre rodadas de uísque.) Bulhões Pedreira e Lamy Filho terminariam a redação do anteprojeto das S.A. – e de seu apêndice necessário, o que criava a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), destinada a fiscalizar o mercado de ações – em abril de 1975. A partir daí, começaria um longo roteiro de debates, que desaguou no Congresso somente no ano seguinte.

O largo tempo entre a concepção do anteprojeto, os debates e a aprovação, em 15 de dezembro de 1976, era uma exigência da complexidade do assunto, e dos múltiplos interesses envolvidos na sedimentação do texto final da lei. As polêmicas – que não foram poucas – se estenderiam para além das divisas empresariais. Mexeriam com corações e mentes de integrantes do governo e, uma vez no Congresso, estimulariam os debates apaixonados com deputados e senadores. Tudo isso seria acompanhado pelos interessados, em geral, por meio das páginas dos jornais, especialmente do *Jornal do Brasil*, *O Estado de S. Paulo* e do *O Globo*, que publicavam artigos e editoriais e reproduziam debates inteiros promovidos pelos próprios veículos ou por organizações da classe empresarial.

Mas o norte da reforma da Lei das S.A. já aparecia num documento de junho de 1974, portanto três meses antes da convocação oficial: era a Exposição de Motivos CDE nº 14, do Conselho de Desenvolvimento Econômico, dos ministérios da Fazenda e do Planejamento. Propunha-se ao presidente da República a exclusão da disciplina legal das sociedades anônimas do projeto de Código Civil, então em elaboração sob a coordenação do jurista Miguel Reale (o professor ficaria conhecido em seguida como o “pai do Código Civil”). Pedia-se uma reforma mediante lei especial. O objetivo geral era “criar a estrutura institucional da grande empresa privada de capital nacional”. O objetivo específico, “aperfeiçoar e modernizar o modelo legal de S.A. em todas as funções

O objetivo geral era “criar a estrutura institucional da grande empresa privada de capital nacional”. O objetivo específico, “aperfeiçoar e modernizar o modelo legal de S.A.”

que desempenha, como principal esquema de organização das atividades produtivas, tanto do Estado (sociedades anônimas de economia mista) quanto do setor privado (empresas de todas as dimensões, com empresário individual ou coletivo, empreendimentos comuns das sociedades, ou *joint ventures*, e associações, eventuais ou permanentes, de grupos de empresários)”.

O advogado Jorge Hilário Gouvêa Vieira participou das discussões da nova Lei das S.A. e lembra o embate inicial ocorrido para a separação da reforma em relação à mudança no Código Civil. “Os autores do projeto do novo Código Civil, Miguel Reale à frente, pretendiam adotar o modelo italiano, que incorporou a Lei das S.A. ao Código Civil e até hoje não tem Código Comercial”, explica. “Naquele momento, o professor Reale defendeu essa ideia junto ao Ministério da Justiça. Lamy e José Luiz enviaram outra carta, argumentando: ‘O Código Civil é uma coisa que aspira à permanência. A Lei das S.A. é essencialmente dinâmica e deve ficar fora do Código Civil.’” Disputa aberta, a proposta da dupla Lamy Filho-Bulhões Pedreira prevaleceu. “Eles ganharam, tanto

que no Código Civil há apenas um artigo sobre as sociedades anônimas”, lembra Gouvêa Vieira. Com os dois projetos de reforma – da Lei das S.A. e do Código Civil – caminhando a passos largos, em setembro de 1975, Bulhões Pedreira e Lamy Filho encaminhavam, a Miguel Reale e ao ministro da Justiça, Moreira Alves, um documento com sugestões “necessárias à conciliação” de ambos. Em quase dez páginas, a dupla sugeria diversas emendas ao projeto do Código Civil. “As coisas não se encaixavam. Nosso anteprojeto não se enquadrava no Código Civil, e era preciso modificar ambos”, conta Lamy Filho.

Menos de um mês antes, Bulhões Pedreira publicara um artigo no *Jornal do Brasil*, expondo a natureza do anteprojeto que ele e o parceiro haviam concebido e que estaria sendo exposto, a partir dali, sobre a luz do debate público. Foram três artigos sucessivos. Um, de 24 de agosto, assinado por Bulhões Pedreira, informava ao país quais as exigências para a mudança proposta no anteprojeto. No dia 28, Lamy Filho avançava na explicação, mostrando o que seria a nova estrutura jurídica da “grande empresa privada”. Três dias depois,

Bulhões Pedreira voltava às páginas do *JB*, desta vez escrevendo sobre a reforma institucional e cultural que marcaria a sedimentação do mercado primário de ações e detalhando alguns dos principais dispositivos contidos no anteprojeto.

“É preciso frear a expansão da participação do Estado na economia”, escrevia Bulhões Pedreira no primeiro artigo. Ele enumerava: “a) as alternativas para a execução dos grandes projetos de investimento estão reduzidas ao Estado e às empresas estrangeiras ou multinacionais; b) as participações de empresas privadas nacionais em projetos desse vulto, quando ocorrem, são tentativas sem fundamentação econômica sólida, e traduzem apenas o esforço do governo em preservar para o Brasil um sistema de economia mista, no qual sobreviva, ao lado do setor público, um setor relevante de empresas privadas nacionais; c) mesmo o modelo já tentado, de associação tripartite (Estado, empresa privada nacional e empresa estrangeira), em que haja, simultaneamente, maioria de capital nacional e maioria de capital privado, não teve sucesso, devido à limitada capacidade do empresário privado nacional para reunir capital de risco em volume suficiente, e alguns dos projetos com esse modelo já passaram para o controle do Estado”. Em resumo, concluía Bulhões Pedreira no artigo, estava-se diante de um “processo de estatização da economia”.

No texto, Bulhões Pedreira revia o que ele mesmo ajudara a construir, nos anos 1950 e 1960, quando trabalhou no BNDE, na asses-

soria jurídica dos ministérios do Planejamento e da Fazenda. A escala dos projetos de investimento, contudo, mudara no país, decorrente do próprio processo de desenvolvimento em vigor: “Na década de 1950, os projetos a realizar eram de indústrias de ponta, para substituição de importações, com investimentos relativamente pequenos. São conhecidos os exemplos de empresários privados que naquela época implantaram a sua indústria sem nenhum capital de risco, na base do desconto e sucessivas reformas, em bancos comerciais, de títulos a curto prazo.” A dimensão do país e dos projetos de investimento, insistia Bulhões Pedreira, mudara. “Os processos de 1950 não funcionam mais: para assumir a responsabilidade de qualquer projeto de significação, o empresário privado nacional precisa hoje demonstrar capacidade de aplicar capital de risco em volume várias vezes superior aos lucros anualmente gerados por suas empresas.” Por fim, chegava ao ponto: “A alternativa é simples, clara, óbvia: ou conseguimos criar no país um mercado primário de ações, ou o processo de estatização da economia continuará a se acelerar de modo exponencial.”

Bulhões Pedreira lembrava a tentativa de criar esse mercado com a Lei nº 4.728, que instituía o Mercado de Capitais, mas ela foi frustrada pelo encilhamento de 1971. “O fato é que hoje não existe no país mercado primário de ações, ou seja, mercado para novas ações emitidas por companhias que tenham um projeto a implantar ou expandir, e que dependam da colocação de suas ações para conseguir levá-

lo avante. O que existe é um mercado de bolsa, que não canaliza poupanças para as empresas mas apenas facilita a troca de posições entre investidores.” O economista Roberto Teixeira da Costa completa o raciocínio do jurista:

“Naquele período não existia o investidor institucional. Os fundos de pensão não aplicavam em bolsa. Diferentemente do investidor individual, o institucional atua no mercado a médio e longo prazos e tem a melhor base técnica. Quando o mercado está ofertado, ele é comprador, e quando está eufórico, ele é vendedor, ou seja, justamente o contrário do investidor pessoa física, que compra no período eufórico e não se contenta em realizar um lucro razoável quando o mercado está subindo, sempre achando que ele pode ganhar muito mais se vender no dia seguinte a um preço mais alto. Quando os preços não estão muito defasados, o investidor institucional entra no mercado para comprar e busca certa correlação de preços. E a recíproca é verdadeira.”

Em 1971, todos queriam entrar no mercado ao mesmo tempo, do mesmo jeito, com a mesma orientação, e sem a existência de um mecanismo neutralizador que viesse a coibir excessos. Todos queriam, em suma, ficar milionários depois de investir no mercado de ações. Esta corrida às bolsas de valores ocorria sem que houvesse informações atualizadas sobre as companhias abertas. “A crise de 1971 prejudicou o bom trabalho que vinha sendo feito na construção do mercado de capitais”, afirma Roberto Teixeira da Costa. “Foram cinco anos posteriores de ressaca, paralisia, desgas-

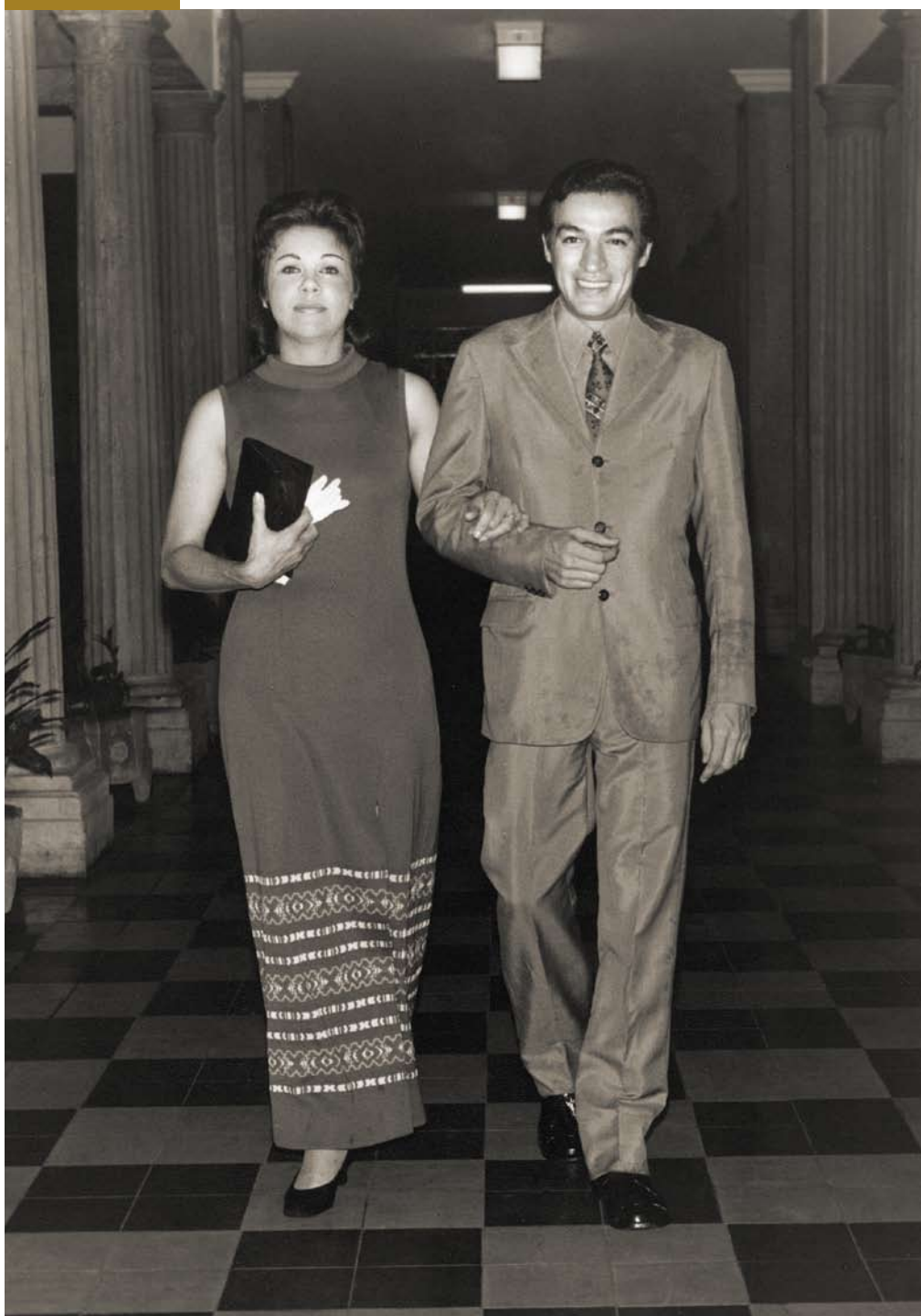
te e descrédito.” Segundo o economista, esse estado de coisas foi aplacado pela Lei das S.A. ao ser definido o regime das companhias participantes do mercado, permitindo o aumento da confiança e o interesse público investidor nas aplicações em valores mobiliários e, consequentemente, a reconstrução do mercado de ações. “A lei teve o objetivo de construir um arcabouço para que as minorias, que tinham sido lesadas pelo segundo encilhamento, tivessem certa proteção”, diz Teixeira da Costa. “Bulhões Pedreira entendia que, sem grupos nacionais, sem o animal empresário, não se conseguiria criar a grande empresa privada nacional. Ele buscava este equilíbrio entre um instrumento legal que desse o mínimo de proteção e, ao mesmo tempo, não amordaçasse o espírito criativo do empresário, principal responsável pela geração de riqueza.”

Para o ex-ministro João Paulo dos Reis Velloso, o trabalho de Bulhões Pedreira e Lamy Filho “permitiu institucionalizar a abertura de capital das empresas, em particular das empresas em condições de boa governança”. E completa: “Foi uma nova peça muito importante para o desenvolvimento do mercado de capitais do Brasil e o desenvolvimento empresarial brasileiro.” Bulhões Pedreira concluiria naquele artigo publicado no *JB*: “Criar um mercado primário de ações jamais será conseguido apenas com a elevação artificial das cotações da bolsa.” Era preciso mais. Era preciso disciplinar a estrutura jurídica da grande empresa privada brasileira, e disto daria conta a nova Lei das S.A.



Da esquerda para a direita, Eugenio Pessoa Raja Gabaglia, Maurício Memória, Conde Modesto Leal e José Luiz Bulhões Pedreira, no Itanhangá Golf Club, em 1952

A supersecretária Yeda Iglesias Ribeiro e Walen Nogueira de Souza Cruz, funcionário do escritório, em 1971



ACEBP

Querido José Luiz, Com um
enorme abraço, peço que
nunca mais tome MANDRIX
ou qualquer outro sedativo.
Leia este livro que, entre ou
tras vantagens, não vicia.

Mário Henrique Simonsen
MACROECONOMIA

22/8/74

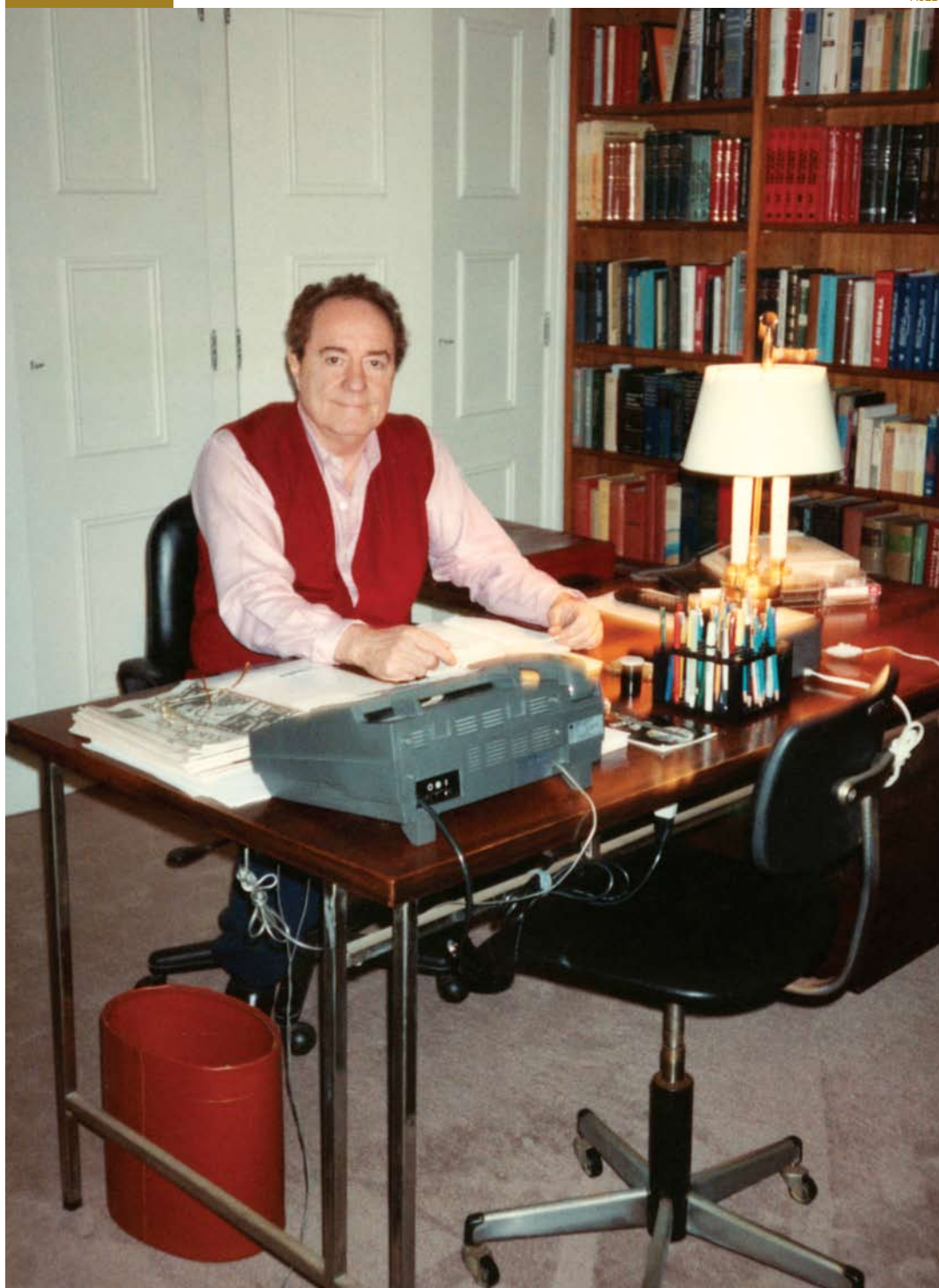
Dedicatória de Mário Henrique Simonsen no
lançamento de seu livro *Macroeconomia*, em 1974,
quando era o ministro da Fazenda



Aniversário de 80 anos de D. Carmen, mãe de José Luiz, no late Clube do Rio de Janeiro, em 1979. Em pé, da esquerda para a direita, Carlos Eduardo, João Carlos, Anne Marie, Margarida, Bernardo, Marilu e Rodrigo. Sentados, da esquerda para a direita: Tharcema, D. Carmen, José Luiz e Lucien

José Luiz no escritório de sua residência,
no Copacabana Palace, em 1995

ACEBP



Bulhões com o filho Carlos Eduardo, a mulher Tharcema e a nora Ana Lucia, em 1989

ACEBP



ACEBP

ALFREDO LAMY FILHO
JOSÉ LUIZ BULHÕES PEDREIRA

João José Lamy - a
cuya liderança se deve
a permanência deste livro -
a homenagem do

Julho/92

A LEI DAS S.A.

Renovar

Dedicatória de Lamy Filho a Bulhões Pedreira, no livro
A Lei das S.A., assinado pelos dois, em 1992



Bulhões Pedreira na posse do amigo
Alberto Venancio Filho na ABL, em 1992

ACEBP

Para o querido José Luiz,
o funcionário público mais babado do país,
peço eu transformar "buxuties" do
econômistas em textos legais viáveis, com
opelminento pelo colapso de pacientes e
lúcido ao longo dos anos,
e mais afetuoso dos abraços de

 Roberto Campos

14-9-94

P.S. Espero que Taracema possa usar
este tipo de insólito como sacrifício em revista

ARAM



Bulhões e Tharcema com os amigos Raphael de Almeida Magalhães e Mitsi, no réveillon de 1995, em Nova York

ARAM



Com o amigo Floriano Pessanha,
no Restaurante Rio's, em 1995

ARB



CARLOS LACERDA, BRAZILIAN CRUSADER
VOLUME 2: THE YEARS 1960-1977

Dear Dr. José Luiz Bulhões Pedreira,
Thank you so much for offering to help me with my next project, a biography of Sobral Pinto. I hope you will forgive me for bothering you. Could you send me (Box 7934, Austin, TX 78713) a photograph of your father for publication in the book. I would appreciate it very much.

With best wishes,

Sincerely,
John W. F. Dulles

Austin,
21 June 1996



Comemoração dos 80 anos de Roberto Campos, no Copacabana Palace, em 1997. Da esquerda para a direita: Roberto Marinho, Tharcema, Campos e Bulhões Pedreira

ARB



Bulhões e
Raphael de
Almeida
Magalhães,
em 2000

Com Gabriel Jorge Ferreira, no
Instituto Moreira Salles, em 2003

AGJF





Bulhões, Tharcema, Antônio Fernando de Bulhões
Carvalho e sua filha, Maria Paula, em 2004

AAFB

Amigos queridos:

Ficamos órfãos, todos nós. José Luiz não era apenas nosso mestre em Direito, Economia, Contabilidade. Era um exemplo inextinguível de comportamento ético, honradez, estudo e reflexão. Enfrentou a enfermidade que o matou com bravura invulgar. Amigo incomparável. Um homem. Um homem emblemático. Fazemos jus, todos nós, repito, à sua memória e ao padrão pessoal e profissional que nos legou. Orgulhamo-nos de o haver conhecido de perto e de termos podido trabalhar a seu lado, à sua sombra, ao alcance de sua palavra sábia, de sua fidalguia, cultura e generosidade. Ficamos órfãos de um homem.

Antonio Fernando de Bulhões Carvalho

Rio, 26 de outubro de 2006

A última homenagem do
sócio de toda uma vida



LAPIDANDO A SOCIEDADE ANÔNIMA

Com a concisão dos grandes mestres, José Luiz Bulhões Pedreira e Alfredo Lamy Filho procuraram manter, sempre que possível, os dispositivos presentes na Lei nº 2.627, de 1940 – aquela que a dupla tinha a missão de substituir. Tiveram a colaboração de Manoel Ribeiro da Cruz Filho no capítulo sobre Demonstrações Financeiras. Cruz, morto em 2003, fora consultor de assuntos contábeis do escritório Bulhões Pedreira, além de sócio da PricewaterhouseCoopers por quase 20 anos.

O caminho estava traçado: preservariam ao máximo a legislação anterior; modificavam o que lhes parecia obsoleto; concebiam o que precisava ser instituído diante das exigências dos novos tempos. “Era a demonstração de grandeza dos dois”, sublinha o advogado Paulo Aragão. “A legislação que nos serviu de referência era precisa, porém muito mais lacônica do que a sua substituta”, explicava Bulhões Pedreira num dos incontáveis depoimentos sobre o tema, já depois da aprovação daquela que passou a ser a Lei nº 6.404. “A lei de 1940 era muito bem-feita. A sua inadequação foi, talvez, muito mais determinada pelas distorções, que, através dos anos, se incorporaram ao sistema, do que pro-

priamente pelo seu conteúdo.” (Recorria a uma máxima jurídica, segundo a qual uma lei não vale por si só, mas também pela forma como é aplicada.) “Bulhões Pedreira tinha a visão de mesclar a sociedade anônima, a origem brasileira que vem do direito francês, com algo pragmático do ponto de vista da aglutinação de capitais do direito americano. Era impressionante a sua capacidade de enxergar a lei com muita profundidade”, completa Daniel Dantas.

Bulhões Pedreira e Lamy Filho avaliavam que a sociedade anônima era “o mais importante mecanismo institucional inventado pela economia de mercado”, o que permitiu às empresas – diante dos desafios da economia de escala e das exigências de uma tecnologia cada vez mais sofisticada – obterem capitais junto a um público pulverizado e, assim, reagirem à “maldição de grandeza” da sociedade de consumo de massa. A “maldição de grandeza” configurava, segundo as palavras de Bulhões Pedreira, a desgraça da economia moderna. Em entrevista à revista *Exame*, em novembro de 1975, recorria à expressão para justificar as mudanças em estudo: “Uma empresa média, boa, que se desenvolveu e fez mercado com

todos os méritos, chega a um ponto em que ela não pode mais crescer. (...) Ou cresce ou morre.” E acrescentava: “Você dirá: será que o empresariado brasileiro, acostumado a ser dono da empresa como se fosse sua propriedade exclusiva, e a considerar o acionista minoritário um chato a quem tem de pagar dividendos, vai conseguir mudar a ponto de usar a sociedade anônima para continuar a crescer? A maioria não usará, uns poucos usarão. Só há um problema: não é uma questão de gosto.”

Não era mesmo. A reportagem da *Exame* lembrava que, nos países capitalistas desenvolvidos, as grandes sociedades anônimas, que conseguiram exorcizar a maldição da grandeza, não só contiveram a intervenção estatal nos limites de uma pesada e não lucrativa infraestrutura econômica, como transformaram a antiga pequena burguesia, dona de seu próprio negócio, em sócia minoritária de grandes investimentos. Mas havia um problema: desde que se descobrira o potencial das sociedades anônimas, a coleta de milhões de sócios exigiu, senão a extinção, pelo menos uma redução dos direitos de propriedade individual, uma vez que o proprietário da empresa não pôde mais incluí-la entre seus bens pessoais. “Como chefe da empresa, o proprietário teve que se conformar com a perda de parte do poder de decidir, decorrente da impossibilidade de reunir em suas mãos os segredos que desvendariam, a um só tempo, os mistérios da administração e produção.”

O professor Lamy Filho recorria a um exemplo simples de entendimento: “Antigamente,

todo mundo podia dirigir um teco-teco. Hoje, para comandar um Boeing, é preciso chamar um profissional. O dono perdeu a capacidade de administrar.” Como a dupla de artífices do anteprojeto da nova Lei das S.A. identificava, naquele Brasil do início dos anos 1970, a contaminação da “moléstia da escala”, não havia, segundo eles, como fugir à introdução desse modelo avançado de empresa capitalista. Com um problema adicional. O mercado de capitais estava quase plenamente instituído desde 1965, com a Lei nº 4.728, mas desde então apenas 700 empresas se haviam arriscado a abrir capital. Entre essas, apenas uma “ínfima minoria” tornara-se aberta de fato, no sentido de captar recursos do público e de devotar a ele, em contrapartida, o respeito aos seus direitos de minoritário. Tudo o mais eram sociedades anônimas fechadas – que não recorriam ao público e dependiam apenas de um grupo de sócios, cada um responsável apenas pela parcela do capital subscrito.

Lamy Filho recorda-se do processo de discussão e elaboração do texto original que seria apreciado inicialmente pelo ministro da Fazenda, Mario Henrique Simonsen: “Foram muitas discussões e muitas discordâncias. Mas nunca brigamos. Sempre chegávamos ao fim e um dizia: ‘Você está certo.’ Era um processo dialético.” Um processo, diga-se, que envolvia conversas diárias entre os dois e telefonemas, madrugada adentro, do notívago Bulhões Pedreira ao parceiro. “José Luiz não tinha hora, estava mergulhado dia e noite naquele trabalho”, conta o professor. O texto daí produzido

abarcou um sistema que repousava em três pontos: a distinção das atribuições e poderes do acionista controlador (o majoritário) e do administrador; a preservação dos direitos dos minoritários; e a obrigatoriedade da distribuição de um dividendo mínimo.

Enquanto estudavam e preparavam a matéria, os dois enviavam minutas dos textos para um grupo seletivo – uma dúzia, ou um pouco mais do que isso, de advogados e conhecedores do assunto. “Mandavam minutas, recebiam alguns advogados, iam até outros, discutiam, rabiscavam, mexiam. Foi um método exaustivo, de grande resultado”, lembra Jorge Hilário Gouvêa Vieira, um dos personagens que discutiram o assunto. “Todos acreditaram terrivelmente no projeto. Houve adesão completa porque sabiam que a lei antiga era muito arcaica. Bulhões Pedreira dizia que era importante o sentimento geral de que todos tiveram a oportunidade de se manifestar. E se manifestaram”, afirma. Raphael de Almeida Magalhães foi um deles. Fábio Konder Comparato, também. Este via duas virtudes básicas. A primeira, “uma adaptação evidente da ordem jurídica à realidade econômica”, à medida que deixava de focar apenas a sociedade isolada para contemplar também “os novos protagonistas da atividade econômica” – os grupos, as constelações compostas por vários agentes anônimos interligados. A outra virtude é que o anteprojeto procurava atenuar a “formidável irresponsabilidade que tem marcado a grande empresa, especialmente a S.A.”, segundo disse na época à revista *Exame*. A irresponsabilidade,

no caso, era personificada pelo anonimato do acionista controlador.

O acionista controlador, dizia o anteprojeto preparado pela dupla, “deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objetivo e cumprir sua função social”. Isso implica em deveres e responsabilidades para com os minoritários, com a empresa em si (já que ela não seria mais só dele, mas de todos os que nela investiram), com os empregados e com a comunidade. Assim escrevia o professor Lamy Filho, em artigo publicado em agosto de 1975, no *Jornal do Brasil*: “A macroempresa envolve tal número de interesses e de pessoas – empregados, acionistas, fornecedores, credores, distribuidores, consumidores, intermediários, usuários – que tende a transformar-se realmente em centro de poder tão grande que a sociedade pode e deve cobrar-lhe um preço em termos de responsabilidade social.”

Vendo a identificação do acionista controlador como fundamental, o anteprojeto negava direito de voto às ações ao portador. Houve grita de parte do mercado, sobretudo de representantes das bolsas de valores. Para muitos, a extinção do direito de voto das ações ao portador equivaleria à extinção desse tipo de ação. Para outros, significaria que a tomada de decisões nas assembleias passaria a ficar restrita a um pequeno grupo de acionistas, dada a preferência, pela maioria dos investidores, de ações ao portador. Isso, acrescentavam outros empresários, facilitaria a compra de empresas nacionais por multinacionais, na medida em que diminui o volume das ações de controle a

O modelo de transparência do mercado de capitais tomava forma, com um regime de ampla informação aos acionistas, inclusive em balanços e demonstrações financeiras

serem compradas. Era um raciocínio meio tortuoso, mas que teve razoável apelo na época.

Partindo da constatação de que, “nas companhias abertas, de capital pulverizado, o verdadeiro poder reside na administração e não nas assembleias gerais”, o anteprojeto definia também as responsabilidades do administrador, os limites de sua função e até mesmo sua remuneração (a ser pautada pelos padrões do mercado). Os empresários também torceram o nariz para este ponto. Para eles, o poder de decisão, num regime capitalista, caberia sempre ao capitalista. A imposição de limites à ação de controladores e administradores integrava-se à soma de preocupações de Bulhões Pedreira e Lamy Filho com a proteção dos direitos do minoritário. O anteprojeto dos dois fixava, por exemplo, um regime de ampla informação aos acionistas, inclusive em balanços e demonstrações financeiras, o direito de participação na administração colegiada e normas destinadas a impedir a troca de lucros por prejuízos nas sociedades coligadas e também nos grupos.

Bulhões Pedreira e Lamy Filho sublinhavam a função social do empresário, título recorrente de artigos publicados pela dupla. “O comporta-

mento da sociedade aberta perante o mercado”, acentuava Bulhões Pedreira, num deles, “não se limita – como podem pensar muitos – ao mero conflito entre maioria e minoria; mesmo porque este acaba sendo um problema, também, das sociedades fechadas. Trata-se de uma questão de dimensão: o pequeno número de pessoas da sociedade fechada significa reflexo bastante menor do que quando se conta com milhares de acionistas, ou seja, toda uma opinião pública ao redor. Neste contexto, a repercussão transcende ao âmbito da empresa e afeta o mercado de capitais como um todo, com inegáveis consequências sociais.”

O terceiro eixo sobre o qual se assentava o anteprojeto instituiu o dividendo obrigatório: exigia-se a distribuição de metade do lucro líquido anual, depois de deduzidas as reservas legais, o Imposto de Renda, as reservas para atender a obrigações contingentes e as parcelas a serem destinadas a planos de expansão. Era o item mais polêmico. Entidades como a Associação Brasileira das Companhias de Capital Aberto (Abrasca) criticavam duramente a ideia. A Abrasca achava que a distribuição obrigatória poderia descapitalizar a empresa e impedi-la de crescer.

Bulhões Pedreira e Lamy Filho concebiam ainda a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), órgão fiscalizador que viria a ser regulamentado em outro projeto de lei. Os dois a consideravam essencial para o sucesso da nova Lei das S.A. Seria uma “polícia do mercado”, conforme definição do ex-ministro Reis Velloso, que substituiria o Banco Central em todas as funções que se relacionassem com o mercado de ações. Em outras palavras, regularia e fiscalizaria as empresas, os títulos que emitissem, as instituições financeiras intermediárias, a bolsa como centro de negócios e todas as modalidades de negociações, inclusive o mercado de balcão. “Concordei com a opinião de Bulhões Pedreira por achar que seria bom para o Banco Central, uma vez que poderia concentrar-se na sua função de autoridade monetária”, afirma Reis Velloso. Mas a turma ligada às instituições financeiras chiou de vez. E sugeriu que à CVM ficasse reservada apenas a fiscalização das operações que envolvessem a empresa e os acionistas. O Banco Central continuaria fiscalizando os intermediários financeiros, e o Conselho Monetário Nacional, controlando as normas do mercado.

Anteprojeto pronto, Bulhões Pedreira e Lamy Filho sabiam que os embates logo chegariam. Mas tinham antes o primeiro obstáculo a superar: convencer o próprio governo de que haviam traçado a melhor rota para as sociedades anônimas no país. Identificavam um ponto particularmente nevrálgico – as relações entre o Estado e a empresa privada. Bulhões Pedreira preocupava-se especialmente com o avanço do Estado sobre a economia. Temia os riscos da estatização crescente. “Isoladamente”, dizia ele à revista *Tendência*, “não há grupo brasileiro que tenha condições de se responsabilizar por projetos de US\$ 1 bilhão. Não porque não tenha capacidade técnica ou capacidade de iniciativa. Tecnologia o Estado também não tem, mas compra. O que falta é a capacidade de reunir capital de risco no volume necessário.” Para o jurista, grande empresa requer enorme volume de capital de risco, “várias vezes superior às fortunas individuais e aos recursos dos grandes empresários brasileiros”. O conflito ia além do Estado com a empresa privada. As autoridades governamentais pareciam reticentes em relação ao confronto entre a iniciativa privada nacional e a empresa estrangeira. Não

Bulhões Pedreira e Lamy Filho concebiam ainda a Comissão de Valores Mobiliários, órgão fiscalizador destinado a ter a função de “polícia do mercado”

eram raras as vozes que emitiam sinais de defesa das restrições às multinacionais – como à compra de nacionais – e de ampliação de estímulos de crédito exclusivos aos empresários brasileiros.

O presidente Ernesto Geisel recebeu a dupla para ouvir os detalhes do anteprojeto. Reuniu, para tanto, vários ministros, entre os quais Mario Henrique Simonsen (Fazenda), João Paulo dos Reis Velloso (Planejamento) e Severo Gomes (Indústria e Comércio). “Estavam quase todos lá, e nós, na ponta da mesa, prontos para sermos engolidos”, brinca o professor Alfredo Lamy Filho, que fez a exposição inicial, seguida por algumas palavras de Bulhões Pedreira. (Com a vocação e a experiência de professor, Lamy Filho era o tribuno da dupla.) Em seguida viriam os questionamentos dos interlocutores, todos com o texto já devidamente lido e anotado. “O que impressionou muito é que Geisel leu todo o projeto”, lembraria, mais tarde, Bulhões Pedreira. O jurista mostrara-se impressionado com a acuidade de leitura do general: “Fizemos uma reunião com o presidente e outros integrantes do governo, em Brasília. Quando surgia alguma questão, Geisel respondia logo. Mandava ler o parágrafo em questão em que constavam todas as explicações. Eu não sei se era missão de um presidente da República ler uma Lei das Sociedades Anônimas, mas Geisel sabia tudo. Era impressionante.”

Severo Gomes era um dos mais críticos na reunião no Palácio do Planalto. Chamava a atenção para pontos que julgava inconclusos ou passíveis de questionamento, mas Geisel o

corrigia, antes mesmo dos autores do anteprojeto: “Leia o parágrafo seguinte que essa questão se resolve”, sugeria-lhe o presidente. “Geisel havia rabiscado todo o documento”, lembra Raphael de Almeida Magalhães, informado do episódio pelo próprio Bulhões Pedreira. “Ele não entendia do assunto, mas estava tudo rabiscado em vermelho. Sabia todos os detalhes do anteprojeto”, completa Carlos Augusto da Silveira Lobo. “Como ele arrumou tempo para ler o projeto das S.A., assunto de que nada entendia, não consigo decifrar até hoje”, diz Lamy Filho.

Superada essa etapa, no entanto, Bulhões Pedreira e Lamy Filho enfrentariam embates ruidosos e pesados. Os debates se abririam pelas entidades de classe e pelo Congresso. Em plena ditadura militar, as discussões econômicas se revelariam francas e abertas. “Geisel significava a retomada do processo instituído por Castello Branco. As reformas econômicas ganhavam continuidade”, lembra Jorge Hilário Gouvêa Vieira. “Na cabeça de Bulhões e Lamy, não adiantaria simplesmente procurar os melhores quadros existentes no país e convocá-los a produzir decretos-leis. Era preciso divulgação e adesão dos empresários”, completa. Encomenda feita, encomenda entregue. As duas das melhores cabeças do país haviam produzido muito mais do que o imaginado. Parecia a última chance do capitalismo brasileiro. Não faltariam apoiadores e opositores às mudanças propostas pelos dois. Os confrontos seriam tão grandes e intensos quanto as transformações concebidas pela dupla.



PEDRADAS POR TODOS OS LADOS

José Luiz Bulhões Pedreira e Alfredo Lamy Filho haviam concluído o texto do anteprojeto da nova Lei das Sociedades Anônimas em abril de 1975 e, nos meses seguintes, a discussão sobre as mudanças propostas nas S.A. esquentaria as páginas de jornais e revistas do país e as cadeiras do Congresso. O jurista Modesto Carvalhosa, professor da Universidade de São Paulo (USP), foi um dos primeiros e mais duros interlocutores da dupla. Falava em defesa da Bolsa de Valores de São Paulo, da qual era advogado. E tentou tachá-los de algozes da empresa privada brasileira.

Um episódio, ocorrido pouco antes do início dos trabalhos de elaboração do anteprojeto, já havia tornado pouco amistosa a relação da dupla com Carvalhosa. O ministro Mario Henrique Simonsen chamara Bulhões Pedreira e Lamy Filho para preparar a nova Lei das S.A. Atendendo a um critério de maior pluralidade também convidara Modesto Carvalhosa para integrar a comissão, representando a Bolsa de Valores. Segundo constam alguns relatos, uma das primeiras decisões do grupo era que seus integrantes não concederiam entrevistas até que o anteprojeto

ficasse pronto. Três dias depois do encontro, porém, a *Folha de S. Paulo* exibiu uma entrevista com Carvalhosa. O assunto: o trabalho da comissão e a nova Lei das S.A.

Bulhões Pedreira e Lamy Filho ficaram indignados. Pediram ao ministro da Fazenda a extinção do grupo. Simonsen e o ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso, os convenceram a tentar mais uma vez. Aceitaram, relutantes. Mais adiante, nova entrevista. Era o limite. Modesto Carvalhosa foi excluído da comissão. Não que o professor da USP tenha criticado o anteprojeto das S.A. devido a ressentimentos com este episódio. Suas críticas às ideias da dupla que conceberia a nova Lei das S.A. já tinham se revelado no primeiro encontro. “Ele estava em desacordo desde o primeiro artigo. Não passamos daí”, diz o professor Alfredo Lamy Filho.

Carvalhosa fora do grupo, anteprojeto concluído, o debate estava posto à mesa pública. Os embates logo surgiram. Em setembro, uma Comissão Parlamentar de Inquérito investigava, na Câmara dos Deputados, as atividades das multinacionais no país e a influência do capital estrangeiro no Brasil. Carvalhosa prestou de-

poimento à CPI. O jornal *O Estado de S. Paulo*, de 21 de setembro, informava: “A minuta de anteprojeto de Lei das Sociedades Anônimas (...), se transformada em lei, poderá ampliar a desnacionalização da economia do país, contrariando frontalmente a política governamental expressa em suas linhas fundamentais, no II PND [*Plano Nacional de Desenvolvimento*], e ferindo, inclusive, a própria Constituição.” Era a conclusão apresentada por Carvalhosa em seu depoimento à comissão.

O professor identificava, nas propostas sobre o papel do acionista controlador, a retirada do direito de voto dos titulares de ações ao portador e a possibilidade da emissão de ações preferenciais sem voto até 2/3 do capital social, uma abertura para facilitar a compra de empresas nacionais por multinacionais: “A combinação de diversos dispositivos da minuta enseja a aquisição de empresas privadas nacionais pelas multinacionais de forma extremamente mais vantajosa para as empresas estrangeiras, se comparada com o sistema legal vigente.” O argumento de Carvalhosa é que isso seria possível “pela redução de quantidade de ações de controle das companhias

que seriam representadas, conforme o artigo 126, apenas pelas ações ordinárias nominativas e não mais pelas ações ordinárias em geral (tanto ao portador quanto nominativas), como na vigente lei”. Identificava problemas também no artigo 16, que permitia que as ações preferenciais sem direito a voto chegassem a 66% do capital da empresa (*a lei de 1940, então vigente, exigia pelo menos metade de ações com direito a voto*). Mais: além da redução das ações de controle, o anteprojeto permitia a não-exigência legal dos demais acionistas (não controladores) de participarem dos negócios de venda de controle, seja amigável, seja por oferta pública. Para Carvalhosa, uma “completa negação dos direitos dos minoritários”.

As críticas de Carvalhosa ecoariam na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro e se estenderiam até o ano seguinte, quando o projeto foi votado no Congresso. A Bolsa do Rio condenou o uso da ação sem direito a voto, propôs como modelo para a companhia aberta de capital privado a sociedade com participação apenas de investidores do mercado e administradores privados, sem acionista controlador, e sugeriu, como providência para atingir

A discussão sobre as mudanças propostas por Bulhões Pedreira e Lamy Filho nas S.A. esquentaria as páginas de jornais e revistas do país e as cadeiras do Congresso

Bulhões Pedreira e Alfredo Lamy classificariam a interpretação sobre o papel do acionista controlador e do uso da ação preferencial sem direito a voto como “exemplo da confusão conceitual”

esse objetivo, a proibição de novas emissões de ações preferenciais e a autorização de emissão de ações ordinárias, inicialmente sem voto, que iriam adquirindo direito de voto ao longo de 15 anos.

Bulhões Pedreira e Alfredo Lamy Filho classificariam a interpretação sobre o papel do acionista controlador e do uso da ação preferencial sem direito a voto como “exemplo da confusão conceitual”. Em artigo publicado em 28 de março de 1976 no *Jornal do Brasil*, intitulado “Função empresarial e ações preferenciais”, ambos lembrariam que “o sucesso da sociedade anônima, como principal mecanismo institucional da economia capitalista, de livre iniciativa, resultou em grande parte da sua característica de modelo jurídico de organização em que as subfunções empresariais são bem definidas, facilitando seu exercício por pessoas diferentes. O empresário-empresendedor é fundador ou acionista controlador, e em geral exerce um dos cargos da administração. Mas esses cargos podem também ser exercidos por administradores profissionais, que não participaram da criação da empresa nem são aplicadores de capital de risco. A fun-

ção de investidor, graças à divisão do capital social em ações, pode ser exercida, simultaneamente, pelo empresário-empresendedor e por milhares ou milhões de investidores do mercado. Daí a flexibilidade do modelo, que serve para organizar desde a pequena empresa até as macroempresas dos países mais industrializados.”

Bulhões Pedreira e Lamy Filho afirmavam no artigo que “nenhuma organização resiste a mudanças frequentes de seus administradores, ou a período prolongado de instabilidade administrativa, como a que resulta do fato de seus dirigentes não terem qualquer expectativa sobre o prazo durante o qual exercerão seus cargos. Se o capital da companhia se acha pulverizado, de modo que nenhum acionista detém a maioria, e se alguns acionistas não se aglutinam para assumir o controle, as deliberações em cada assembleia passam a depender de maiorias ocasionais, conforme a mistura de acionistas presentes. (...) Hão de variar, necessariamente, os administradores escolhidos e a orientação da empresa. E os diretores eleitos, não podendo prever como será constituída a maioria na próxima assembleia, não sabem

quanto tempo continuarão nos seus cargos, e não podem planejar a longo prazo porque toda a política da empresa está sujeita a variações frequentes e erráticas”. Por fim, os dois arrebatavam: “Transformar-se-ia, assim, a utópica ‘empresa de todos’ na ‘empresa de ninguém’.” Foi por tais razões de ordem prática, explicava a dupla, que a legislação de todos os países do mundo ocidental nos quais o mercado de ações alcançou alguma relevância passou a “admitir mecanismos” capazes de permitir a um acionista, ou grupo de acionistas, “assumir e manter o controle, ainda que com pequena porcentagem de capital social”.

Viriam mais dois artigos sobre o tema, também publicados no *Jornal do Brasil*, nos dias 3 e 4 de abril daquele ano. No último, subiram o tom. Afirmaram que o objetivo da bolsa “não é tornar a S.A. aberta, mais democrática, aumentando a participação do ‘povo’ nas deliberações sociais. É acabar de vez com o princípio de ‘soberania do povo’ – os acionistas, os proprietários de ações. Procura deliberadamente fazer com que os acionistas percam o poder de controle da sociedade para que este possa ser assumido por uma classe estranha ao ‘povo’ – a dos tecnocratas, que confunde com os administradores profissionais”. E concluíam em seguida: “O objetivo do anteprojeto é diametralmente oposto. Mantém o regime democrático e procura aperfeiçoá-lo, completando a implantação do ‘Estado de Direito’ na S.A. brasileira, ao submeter à lei o exercício do poder de controle – tanto por acionistas controladores quanto por administradores.”

Os embates prosseguiram com vigor, com argumentos desferidos de um lado e de outro – foram duras, por exemplo, as respostas da dupla à “acusação” de Carvalhosa segundo a qual o anteprojeto das S.A. abriria alas às multinacionais em detrimento da empresa nacional. Em carta ao presidente da CPI, deputado Alencar Furtado, datada de 29 de setembro de 1975, o professor Alfredo Lamy Filho ressaltou que a reforma proposta “visa justamente propiciar a criação da grande empresa privada nacional, colocando-a em condições de vantagem para concorrer com a empresa estrangeira”. Mais ainda, continuou Lamy Filho, o anteprojeto “estabeleceu a responsabilidade social da empresa estrangeira, seu dever de lealdade para com a economia nacional, e os instrumentos para tornar efetiva essa responsabilidade”. Justificava a retirada do direito de voto das ações ao portador – recomendação expressa na Exposição de Motivos do Conselho de Desenvolvimento Econômico, assinada conjuntamente pelos ministros da Fazenda e do Planejamento – e a emissão de ações preferenciais sem voto – segundo Lamy Filho, sugestão de vários empresários nacionais e necessária para “melhor atender o empresário brasileiro que precisa expandir suas atividades, necessita obter capital de risco, para sobreviver (...) e deseja conservar o controle de sua empresa”.

O depoimento de Modesto Carvalhosa à CPI das Multinacionais soou como música aos ouvidos de alguns deputados presentes. O jornal *Gazeta Mercantil* informou, por exemplo, na

edição de 17 de setembro de 1975, que o deputado Sebastião Rodrigues propôs à CPI que oficiasse os autores do anteprojeto a fim de “conhecer se procedem as informações de que ambos os profissionais prestam ou prestaram serviços a grandes companhias estrangeiras”. Segundo o deputado, “advogados que atendem clientes multinacionais, embora sejam profissionais qualificados, são suspeitos para propor uma nova legislação de sociedades anônimas no Brasil. (...) estão em jogo interesses maiores que a ética dos advogados”.

Bulhões Pedreira reagiu com firmeza. Dois dias depois da publicação da matéria da *Gazeta Mercantil*, enviou ao deputado uma carta-resposta de quatro páginas datilografadas. “No entender de V.S^a”, escreveu o jurista, “resulta claro que um brasileiro que presta serviços de profissional liberal a empresas multinacionais não vende seus serviços, mas vende a própria alma de brasileiro, e perde a capacidade de distinguir entre direitos ou interesses de multinacionais que, de acordo com as leis brasileiras, tenha patrocinado, e o interesse do país, a formular uma reforma institucional.” Mais adiante, Bulhões Pedreira imagina “duas explicações possíveis para o juízo acima mencionado”. A primeira é de que “V.S^a tenha instrução e cultura suficientes para compreender, além da completa falta de fundamento para o juízo formulado, a ofensa pessoal que ele constitui, em relação a qualquer de seus compatriotas; mas que, não obstante a sua capacidade de

compreensão de todas as implicações do juízo formulado, V.S^a concebe o exercício da atividade político-partidária como fora do alcance da aplicação de qualquer regra ética de comportamento, orientada exclusivamente pelo oportunismo dos temas que a seu ver possam ter repercussão popular e que lhe garantam clientela eleitoral. Em outras palavras, V.S^a seria basicamente um demagogo”.

A segunda hipótese, sugeriu Bulhões Pedreira, é que a declaração do deputado tenha sido de boa-fé. Mas arrebatou: “Sua visão do Brasil e do mundo é a da formiga que entra na floresta, para a qual o universo se apresenta povoado de demônios aterradores. Compreendo, por isso, o pavor e o ódio que lhe devem inspirar as multinacionais, como grandes monstros marinhos invadindo o território nacional e matando a sua população de formigas.” Para Bulhões Pedreira, “as multinacionais podem ser fontes de alguns problemas para a economia nacional, embora, em muitos outros casos, tragam importantes contribuições para o nosso desenvolvimento. Mas o que me preocupa não é o balanço final desses prós e contras, e sim a sua visão pequena e medrosa do Brasil”.

As primeiras respostas de Bulhões Pedreira e Lamy Filho aos atemorizados por “demônios aterradores” se deram por carta. Mas a dupla seria convocada a ir ao Congresso debater pessoalmente nas comissões da Câmara e do Senado. E, incansavelmente, participaria de inúmeras mesas-redondas.



Bulhões Pedreira
aos 72 anos



COSTURAS NA ALFAIATARIA DE LEIS

José Luiz Bulhões Pedreira e Alfredo Lamy Filho estiveram presentes em incontáveis debates em várias fases da elaboração, discussão e aprovação da nova Lei das Sociedades Anônimas. Os debates – com deputados, senadores, empresários e integrantes do governo – visavam esclarecer pontos relevantes do texto preparado pela dupla, ouvir as críticas sobre os aspectos mais polêmicos e mediar os interesses múltiplos que dividiam os diversos grupos afetados pela nova lei. Visto a distância, hoje impressiona o volume de críticas, sugestões, elogios, tudo somado numa mesma galeria de discussões espalhadas pelo Parlamento, pelas entidades de classe e pela imprensa. Era um movimento compreensível, como opinava, em março de 1975, a revista *Exame*: “Quando o debate sobre a estatização da economia está mobilizando, com empenho crescente, as baterias empresariais, nada seria mais compreensível do que aceitar os debates sobre uma legislação – provavelmente a mais importante para o relacionamento do governo com a empresa privada – cujas características são rigorosamente privatizantes.”

Em 20 de julho, um editorial do *Jornal do Brasil* sublinhava: “Abertos os debates em torno da Lei das Sociedades Anônimas, empresários que analisaram o texto preliminar são unânimes em reconhecer que ele representa um considerável avanço sobre a legislação atual.” E arrematava: “É a própria concepção de grande empresa que está em jogo”, lembrando as palavras de Bulhões Pedreira, para quem era preciso “criar novas condições para que se formem grandes e sólidas estruturas no país, capazes de um relacionamento mais perfeito com os acionistas e suficientemente estáveis para despertar a confiança dos investidores”. O editorial elogiava o modo pelo qual o texto de Bulhões Pedreira e Lamy Filho protegia o acionista minoritário, sem que se criassem “embaraços incontornáveis para a formação de grupos conglomerados” ou se retirassem os estímulos “para a formação de lideranças revestidas da forma de maioria controladora do capital”. Apesar do apoio, o *JB* fazia a ressalva destacada por alguns empresários, temerosos, segundo o editorial, das “dificuldades de transição num mercado onde fundamentalmente o que falta

é também a educação do público aplicador em papéis de risco”.

O advogado Jorge Hilário Gouvêa Vieira reconhece a riqueza dos debates daquele período: “Naquela época, toda sociedade já estava desejando a abertura, principalmente os jornais, que não tinham muito espaço para falar sobre coisas nascentes. A Lei das S.A. ajudou a instaurar um processo político de debates que começou na discussão da área econômica.” A atuação dos jornais, lembra ele, fundamentava-se não só na ampla cobertura dos encontros organizados em entidades de classe como na realização de seus próprios seminários. Naquele mesmo 20 de julho, data do editorial citado, o *JB* publicava os extratos de um debate promovido pelo jornal – “quando pela primeira vez na imprensa discutiu-se abertamente o texto” do anteprojeto preparado por Bulhões Pedreira e Lamy Filho e remetido ao governo.

“Fizemos um trabalho de engenharia social”, explicava Bulhões Pedreira nas páginas do *JB*. “É como se tivéssemos elaborado esse texto em uma enorme alfaiataria, com o objetivo de dar uma nova roupagem à sociedade

anônima no país.” Lamy Filho completava: “A nova lei é a primeira em seu gênero em todo o mundo que conceitua e enfatiza o papel do acionista controlador.” Isso pressupunha, segundo ele, uma mudança de mentalidade. Ao lado da dupla, o senador fluminense Saturnino Braga, do MDB, o representante das sociedades anônimas na Bolsa de Valores do Rio, Murilo Telles, o porta-voz da Associação Brasileira das Empresas de Capital Aberto (Abrasca), Victorio Cabral, o corretor Alberto Dumortout e o diretor da Sul América, Roberto Cardoso de Sousa.

Os dividendos obrigatórios, uma das inovações do projeto, tornaram-se um dos pontos polêmicos do debate. Victorio Cabral, por exemplo, sublinhou que a nova Lei das S.A. esbarraria em “dificuldades práticas determinadas pela obrigatoriedade de distribuição de metade do lucro líquido efetivo em balanço depois de efetuadas as deduções previstas”. E questionou: “Não seria o caso de fazer-se uma lei mais flexível?” Bulhões Pedreira respondeu: “É preciso ajustar a alfaiataria das leis à realidade social brasileira”, observando que um dos motivos pelos quais os acionistas se

Os dividendos obrigatórios, uma das inovações da nova Lei das S.A., tornaram-se um dos pontos polêmicos do debate

afastam é a falta de perspectivas de uma rentabilidade nos investimentos que não aquela estritamente dependente dos altos e baixos da bolsa. Saturnino Braga definiu a grande empresa desejada por Bulhões Pedreira e Lamy Filho como um “mal necessário”. “A formação de gigantes na área econômica”, disse ele, “resulta usualmente em distorções profundas, tais como as relativas à influência na formação dos preços e organização de grupos de pressão que distorcem a vida política.” Mas, para o senador, os países em desenvolvimento precisariam criar estruturas mais fortes, capazes até mesmo de competir com as organizações estrangeiras, beneficiárias de fortes economias de escala.

Do *JB* para Brasília. Bulhões Pedreira e Lamy Filho também apareciam, claro, em mesas de debates da capital federal. Numa delas, os ministros Mario Henrique Simonsen e João Paulo dos Reis Velloso mediarão as discussões, acompanhados pela dupla de autores do projeto. “Não se quer liquidar a sociedade grupal familiar, que terá sua área específica de atuação”, explicou Simonsen, ao responder às críticas de que a nova Lei das

S.A. desaguardaria no assolamento das pequenas e médias empresas. “Mas é preciso dar condições para a criação de grandes empresas, capazes de competir com as empresas estatais e as multinacionais, o que só pode ser feito pela criação de um espírito mais associativo. A atual lei (*a de 1940*) obstaculiza essa associação, por não dar ao acionista minoritário garantias maiores. Exatamente o princípio norteador do anteprojeto da lei foi o de estabelecer a exigência de um dividendo mínimo para o acionista minoritário.” (Bulhões Pedreira e Lamy Filho não se cansariam de repetir, nas explicações ao projeto, que as inovações sugeridas se apresentavam sob forma opcional; e as pequenas e médias empresas estavam não apenas conservadas como favorecidas por uma série de novos preceitos, como a redução, de sete para dois, do número mínimo de acionistas necessários para constituição de uma companhia.)

Com o anteprojeto posto à mesa dos debates públicos, Bulhões Pedreira e Lamy Filho admitiam mudanças no texto antes de o governo enviá-lo ao Congresso. Esta era a meta: ouvir sugestões e críticas e aperfeiçoar o

Mais do que nunca era preciso dar condições para a criação de grandes empresas, capazes de competir com as empresas estatais e as multinacionais

Ao pretender fortalecer o mercado primário, o objetivo é criar o consumidor de ações, ou seja, o investidor que aplica para obter lucros com o crescimento da empresa

projeto. Em 20 de janeiro de 1976, um debate na Abrasca reuniria, durante um dia inteiro, mais de 300 empresários. Um dos presentes dirigiu-se a Bulhões Pedreira: “Quando o Sr. elaborou esse novo texto, teve a preocupação de proteger os interesses do acionista que compra e vende ações em bolsa? Vale a pena comprar ações de acordo com o anteprojeto?” O jurista respondeu que a nova legislação não considerava a bolsa prioritária. “O que é prioritário é o mercado primário, embora as bolsas sejam importantes instrumentos de liquidez. Ao pretender fortalecer o mercado primário, o objetivo é criar o consumidor de ações, ou seja, o investidor que aplica para obter lucros com o crescimento da empresa.” E ponderou: “Atualmente temos o produtor (empresa que emite ações) e o intermediário das ações, mas falta o consumidor. Quem compra para revender logo a seguir é o comerciante e não o investidor.”

O *Globo* também realizou seus seminários. Num deles, em abril de 1976, questionava: “Quais os objetivos fundamentais da nova Lei das Sociedades Anônimas? São válidos os seus propósitos para a criação da grande

empresa nacional? E quanto à defesa das minorias acionárias? É uma lei destinada a proteger o empresário ou o acionista? A empresa nacional ou estrangeira? Por que, após a divulgação do seu texto final, a Bolsa de Valores e a Ordem dos Advogados do Brasil vieram a público criticar algumas de suas disposições? Para responder a tais perguntas, além de Bulhões Pedreira e Lamy Filho, o debate reuniu o presidente da Federação Nacional dos Bancos, Theophilo de Azeredo Santos, os presidentes da Bolsa de Valores do Rio, Carlos de Almeida Liberal, e de São Paulo, Alfredo Nagib Rizkallah, os advogados Eduardo Seabra Fagundes e Sérgio Tostes (ambos representando o Instituto dos Advogados do Brasil e a Ordem dos Advogados do Brasil), o ex-superintendente da Sumoc Herculano Borges da Fonseca e o diretor da Abrasca, Carlos Moacyr Gomes de Almeida. O tom geral era elogioso: “Os dirigentes empresariais consideram a reforma das S.A. instrumento indispensável ao fortalecimento do mercado acionário”, sintetizava o jornal. Os pontos mais controvertidos, contudo, estavam todos lá: o papel do acionista controlador e do pequeno acionista, a instituição das ações pre-

O anteprojeto das S.A. enfrentaria outra pedreira ao chegar ao Congresso: as ideias e as emendas dos parlamentares

ferenciais, a questão dos dividendos obrigatórios. “Apesar das divergências pontuais, a tendência geral era dirigida ao consenso”, lembra Theophilo de Azeredo Santos.

A referência feita por *O Globo* às críticas da Ordem dos Advogados do Brasil não era despropositada. O embate com a OAB deu-se em tom elevado. A seção fluminense elogiou o anteprojeto, mas fez ressalvas em dois ofícios enviados aos autores em março de 1976. Pouco mais de um mês depois, Bulhões Pedreira e Lamy Filho respondiam em carta, esclarecendo os pontos de divergência e acolhendo sugestões. Se a OAB do Rio elogiou o projeto, a paulista, nem tanto. Os esclarecimentos enviados pelos autores do anteprojeto à OAB fluminense não foram repassados por esta à seção paulista. Um parecer, na OAB de São Paulo, sugeria a presença, na proposta de Bulhões Pedreira e Lamy Filho, de “instituições alienígenas”, referência à abertura que o anteprojeto supostamente dava ao capital internacional em detrimento da empresa privada brasileira. Seguia a mesma trilha já apontada pelo professor Modesto Carvalhosa.

Um artigo publicado na *Folha de S.Paulo*,

intitulado “Questão de moral”, completou o arremate da OAB. Comentava, com entusiasmo, parecer aprovado pelo Conselho da OAB de São Paulo e, endossando as críticas, fulminava o que classificava de imoralidade do parágrafo 1º do artigo 126, que admitia a representação do acionista na Assembleia Geral por administrador da própria companhia. “Olvida-se, por ventura, que é punido com a reclusão de um a quatro anos o diretor, gerente ou fiscal que, conluiado com o acionista, consegue a aprovação da conta ou parecer?” – questionava o artigo. “Essas observações nos deram muita dor de cabeça”, diz o professor Lamy Filho. “A OAB havia criticado o artigo 126, mas não leram o que vinha adiante no texto. Então dei uma resposta desaforada: não era uma questão de moral, mas uma questão de *mobral*” (refere-se ao antigo Movimento Brasileiro pela Alfabetização, criado em fins dos anos 1960).

A dupla publicaria, uma semana depois, um artigo de resposta: “Questões de ordem moral?” era o título. Dizia: “O articulista deixou de ler, evidentemente, o art. 134, parágrafo 1º, do mesmo anteprojeto, que prescreve: ‘os administradores da companhia, ou ao menos

um deles, e o auditor independente, se houver, deverão estar presentes à Assembleia para atender a pedidos de esclarecimentos de acionistas, mas os administradores não poderão votar, como acionistas ou procuradores, os documentos referidos neste artigo.” Bulhões Pedreira e Lamy Filho questionavam com firmeza: “Envolverá questões de ordem moral criticar uma lei (ou um anteprojeto) sem lê-la?” E enumeravam outros artigos que impunham restrições ao tema criticado pela OAB. Até concluírem que “a assembleia geral ordinária, que toma as contas dos administradores, pode sempre promover ação de responsabilidade civil contra o administrador, independentemente de constar a matéria, ou não, do edital de convocação; mas, quando a companhia desejar promovê-la por deliberação da assembleia

extraordinária, o fato deve constar de ordem do dia, como ocorre com qualquer outra matéria que deva ser objeto de apreciação pela assembleia extraordinária. E é só”. Por fim, batiam firme: “Envolve questão de moral criticar um texto sem lê-lo, nem entendê-lo, e ainda truncá-lo?” Para eles, os equívocos seriam sanados com a simples leitura dos esclarecimentos prestados antes à OAB do Rio. A tarefa, segundo Bulhões Pedreira e Lamy Filho, bastaria “para que a discussão passe a processar-se em torno do texto do anteprojeto (e não de um documento imaginário), com um mínimo de coerência e amor à verdade”.

O anteprojeto venceria os embates nos círculos empresariais e jornalísticos. E enfrentaria outra pedreira ao chegar ao Congresso: as ideias e as emendas dos parlamentares.



FRUTOS E ESPINHOS DO DEBATE

De José Luiz Bulhões e Alfredo Lamy Filho ao ministro da Fazenda, Mario Henrique Simonsen, em mensagem datada de 9 de março de 1976: “Atendendo à solicitação de V.Ex^a, procedemos à revisão do Anteprojeto de Lei das Sociedades Anônimas, tendo presentes as inúmeras sugestões de associações de classe, de estudiosos da matéria, investidores e interessados em geral, de todo o Brasil, colhidas durante quase dez meses em que o trabalho ficou aberto ao exame e debate públicos.” Os dois haviam chegado, enfim, ao texto final que Simonsen enviaria em seguida ao presidente Ernesto Geisel e este, no compasso regulamentar, mandaria ao Congresso no segundo semestre daquele ano. Na mensagem a Simonsen, a dupla de autores do projeto listava as entidades de classe ouvidas. A galeria era vasta. Abarcava um largo espectro que passava por confederações, federações, sindicatos e associações nacionais e regionais do comércio e da indústria, associações de bancos, bolsas de valores, entidades de corretoras, analistas do mercado de capitais e contabilistas e conselhos federal e regional de economia. A lista de interlocutores – informavam ao ministro –

abrangia professores, advogados, firmas comerciais, editores de imprensa especializada, advogados, além dos inúmeros debates promovidos pelos principais jornais do país.

“O volume das sugestões formuladas”, escreveram, “indica o interesse despertado pela matéria e sua análise revela a seriedade, proficiência e validade de grande número de observações feitas. Autoriza mesmo a afirmar-se a existência de uma consciência comum do empresariado, cada vez mais nítida, de que urge abrir novos caminhos para a construção de grande empresa nacional, e é chegado o momento de criarem-se as condições para tornar efetiva a participação popular nas sociedades, atrair e dar garantias ao pequeno investidor, drenar poupanças para as gigantescas tarefas que desafiam a iniciativa do empresário nacional na presente fase da economia brasileira – só possível com um forte mercado de capitais de risco. Numa palavra, colimar os objetivos a que se propôs o Governo federal ao promover a reforma da Lei das Sociedades Anônimas.”

Bulhões Pedreira e Lamy Filho alteraram o texto original, ora para melhorar a redação

das normas sugeridas, ora para atender a reivindicações dos setores ouvidos. Entre as mudanças mais relevantes, os limites relativos à remuneração dos administradores (“para assegurar maior flexibilidade às assembleias gerais”) e aos dividendos obrigatórios (“preferida solução mais flexível, deixando ao estatuto de cada companhia margem para fixar a política de dividendos que melhor se ajuste às suas peculiaridades”). A dupla mexia ainda nas regras das debêntures emitidas no exterior por empresas brasileiras e companhias estrangeiras com filial no Brasil e introduzia novo artigo na parte das sociedades de economia mista, “visando atender ao problema, peculiaríssimo, das correções monetárias do seu ativo imobilizado”. Anotava “o pequeno número de manifestações sobre certos textos inovadores (toda a regulação de debêntures, de sociedades coligadas, grupo de sociedades, cisão, consórcios, aquisição de controle mediante oferta pública)”.

Na exposição de motivos do projeto enviado ao Congresso, o ministro Mario Henrique Simonsen sublinhava os princípios norteadores do texto:

“a) ampla liberdade para o empresário escolher os valores mobiliários que melhor se adaptem ao tipo de empreendimento e às condições de mercado, num grande espectro de alternativas que vai da disciplina das novas ações, com ou sem valor nominal, à criação de várias espécies de debêntures, bônus de subscrição e partes beneficiárias; b) a essa liberdade devem corresponder regras estritas de responsabilidade dos administradores, de direito e de fato (o acionista controlador); c) a modernização da estrutura jurídica da grande empresa (...) exige um período mais ou menos longo para ser absorvida pelos empresários, pelo mercado e pelos investidores, daí o projeto ter adotado, sempre que possível, a forma de opções abertas à empresa; d) foi mantida, em sua estrutura básica, a ordem das matérias observada pelo vigente Decreto-Lei nº 2.627, de 1940, e sempre que possível a redação por este adotada; e) a pequena e média empresa, que revestem a forma de sociedades anônimas fechadas, podem, em sua estrutura fundamental, continuar a funcionar como existem; f) atento ao fato básico de que as instituições mercantis (...) revestem-se de crescente im-

As entidades ouvidas para que chegassem ao texto final do anteprojeto da Lei das S.A. representavam um corte amplo da sociedade

O projeto da nova Lei das S.A. começou a tramitação em agosto; em novembro já estava aprovado; e, em dezembro, sancionado pelo presidente da República

portância social, com maiores deveres para com a comunidade em que vivem e da qual vivem, o projeto introduziu o fato novo do dever de lealdade dessas instituições, imposto como norma de comportamento a controladores e administradores para com o país; g) os institutos novos para a prática brasileira – grupo de sociedades, oferta pública de aquisição de controle, cisão de companhias e outros – estão disciplinados de forma mais simplificada para facilitar sua adoção.”

Chegara a hora de as discussões se abrirem mais fortemente ao Congresso. “Foi um debate bastante intenso”, afirma o professor Alfredo Lamy Filho. “Um debate tenso, porém civilizado”, completa Raphael de Almeida Magalhães, um dos principais interlocutores da dupla na época. As discussões se dariam, sobretudo, nas comissões de Economia da Câmara dos Deputados e do Senado. “Era um período complicado para a oposição, mas prevalecia a tendência moderada. Era um Congresso com parlamentares de alto nível”, explica Jorge Hilário Gouvêa Vieira, presente em alguns dos debates no Senado. “Muitos achavam que aquela era uma reforma tão grande de uma legislação

antiga que não seria aprovada pelo Congresso Nacional”, lembra Theophilo de Azeredo Santos, então presidente da Federação Nacional dos Bancos e um dos defensores do trabalho de Bulhões Pedreira e Lamy Filho.

Os prognósticos mais pessimistas, no entanto, não se confirmaram. O projeto da nova Lei das S.A. começou a tramitação em agosto; em novembro já estava aprovado; e, em dezembro, sancionado pelo presidente da República. “O projeto passou com certa facilidade. Naquela época aguardavam-se dois anos para um projeto ser aprovado. Foi relativamente rápido porque era um assunto que interessava ao país e se transformou num fato político dos mais importantes daquele período”, afirma Jorge Hilário Gouvêa Vieira. Tais prazos, porém, não significaram percurso fácil nos debates. Logo nos primeiros dias, o jurista Modesto Carvalhosa foi chamado mais uma vez à Comissão de Economia da Câmara dos Deputados. As críticas do professor voltaram à carga plena. Ele afirmou que o projeto visava criar “uma economia de conglomerados no país, sob liderança do sistema bancário”, objetivo facilitado “pela redução do número mínimo

de ações votantes na companhia, aliada à representação do acionista em assembleia pelas instituições financeiras". Neste ponto, Carvalhosa também criticava a concepção da CVM. Achava que a comissão favorecia o monopólio dos conglomerados porque teria poderes para escolher as instituições financeiras aptas a operar no mercado de valores mobiliários. O jurista tachava de um "absurdo" a representação do acionista por procuração outorgada ao administrador e batia na coexistência de ações com e sem valor nominal. Pedia ainda mudanças nas regras de escolha dos membros do Conselho de Administração.

No dia seguinte, em matéria publicada em *O Estado de S. Paulo*, o próprio Mario Henrique Simonsen rebatia, uma a uma, as críticas de Modesto Carvalhosa. Sobre a ideia dos conglomerados, informava que "a proposição é fantasiosa, não tem nenhum fundamento no texto do projeto submetido ao Congresso, e revela confusões conceituais e desconhecimento da legislação em vigor". E enumerava seis motivos para contrapor as críticas do jurista. Simonsen lembrava ainda dezenas de normas que inovavam na proteção dos minoritários, a segunda das críticas de Carvalhosa. Ressaltava que, nos Estados Unidos, havia "mais de 60 anos" companhias abertas exibiam conjuntamente ações com e sem valor nominal, "sem que jamais alguém tenha encontrado qualquer problema contábil insuperável na sua aplicação". Sobre o "absurdo" da representação do acionista, Simonsen sublinhava que a mesma regra se repetia nos Estados Unidos,

na Inglaterra e na Alemanha e que o projeto o admitia "porque se destina a criar a grande empresa, de capital pulverizado no mercado, que tende a se institucionalizar, sem acionista controlador". Nesse tipo de sociedade, afirmava o ministro, o poder é exercido pelos administradores, com base nas procurações que anualmente lhes outorgam os acionistas – "de outro modo jamais será possível, praticamente, reunir uma assembleia geral". E ressaltava o papel da CVM para regulamentar o pedido de procurações.

Mesmo os defensores do trabalho de Bulhões Pedreira e Lamy Filho buscaram interferir no projeto, aperfeiçoando-o ou modificando-o. Por exemplo, em 20 de agosto, o deputado Tancredo Neves, do MDB, relator da matéria na Comissão de Economia da Câmara, dizia ao *Jornal do Brasil* que o projeto "é muito sofisticado para a pequena empresa", pela possibilidade de criar-lhe maiores ônus, e sugeria, com a aprovação de Simonsen, que a lei permitisse a transformação da empresa de pequeno porte em sociedade por cota, por decisão da maioria, assegurado o direito de recesso, sem a unanimidade de acionistas exigida pelo projeto. O *JB* publicou, naquele dia, os extratos de um debate entre o ministro da Fazenda, Tancredo e outros parlamentares presentes à sessão mista, entre os quais os deputados Herbert Levy (Arena), Luiz Viana Neto (Arena) e o presidente da Comissão, Rubem Medina (MDB).

Os debates se estendiam com a ampla cobertura da imprensa. Num deles, publicado em *O Globo*, era a vez de Bulhões Pedreira e Lamy

Filho enfrentarem os parlamentares, entre os quais o deputado Airton Soares (MDB) e o senador Roberto Saturnino Braga (MDB). (No mesmo dia, Modesto Carvalhosa foi ao Senado e sugeriu que era preciso mudar pelo menos 100 dos 297 artigos do projeto.) A dupla lembrava, no debate da Câmara, que a nova Lei das S.A. constituía a base legal para a criação de um verdadeiro mercado de capitais de risco no país – sem o qual, diziam, o Brasil ficaria refém de duas opções, as estatais e as multinacionais. Mas ressaltavam que requeria uma ampla reforma fiscal, capaz de tornar os investimentos em ações tão atrativos quanto as demais formas de aplicação. “Ele sabia se expressar, se manifestava com firmeza. Mas não era um polemista”, lembra Jorge Hilário Gouvêa Vieira. Mantinha a postura de comedimento mesmo quando provocado por parlamentares mais sectários. Foi o caso de Airton Soares, que naquele encontro interpelou a dupla, conforme se recorda o professor Alberto Venancio Filho. A questão era batida: como o governo entregava a feitura do novo projeto da Lei das S.A. a advogados da Light (Lamy) e do Grupo Moreira Salles (Bulhões Pedreira)? “Ambos contestaram com veemência a aleivosia do parlamentar, explicando a ética do advogado no trabalho profissional, sobretudo quando os dois vinham prestando havia muitos anos colaboração ao serviço público”, afirma Alberto Venancio Filho. O próprio Tancredo Neves compreendeu o deputado.

Um dos maiores pontos de resistência no Congresso, de novo, deu-se na questão

do acionista controlador. Muitos parlamentares concordavam com o parecer de Modesto Carvalhosa, que, visando proteger as minorias acionárias, defendia mecanismos capazes de evitar que cada ação do majoritário tivesse valor de mercado superior a cada ação do minoritário. Queria que fosse respeitado o princípio da igualdade de tratamento nas transferências de controle. O projeto, porém, concebia o assunto de maneira diferente. Bulhões Pedreira e Lamy Filho explicariam o porquê no documento *Fundamentos da Reforma da Lei das S.A.*, publicado naquele mesmo ano: “Toda a economia de mercado atribui valor econômico ao controle da companhia, independentemente do valor unitário das ações, que o asseguram; o valor das ações resulta do direito, que confere, de participação nos lucros e no acervo líquido da companhia, enquanto que o controle decorre do poder de determinar e definir suas políticas (...) o projeto reconhece a realidade do poder acionista controlador para atribuir-lhe responsabilidades próprias, de que não participam os acionistas minoritários; seria, pois, incoerente se pretendesse, para efeitos de transferência desse poder, negar sua existência e proibir o mercado de lhe atribuir valor econômico.”

As opiniões se dividiram. De um lado, alinharam-se os que advogavam tratamento igualitário aos acionistas minoritários; de outro, aqueles que adotavam a tese de Bulhões Pedreira e Lamy Filho, por considerarem a operação como a alienação do poder de controle, e não simples venda e compra de ações. Na Câmara, surgiu uma emenda de autoria do depu-

tado Alberto Hoffmann, prevendo o tratamento isonômico aos minoritários. Seria absorvida e ampliada no Senado, com nova proposta do senador Otto Cirillo Lehmann. Era a chamada Emenda Lehmann, como ficou conhecida a incorporação da ideia, somada ao papel da CVM para autorizar previamente a alienação do controle de companhia aberta. A Comissão teria a incumbência de assegurar tratamento igualitário aos acionistas não controladores. O artigo 254 (Emenda Lehmann) da Lei das S.A. foi revogado pela Lei nº 9.457, de 1997; mas a Lei nº 10.303, de 2001, adicionou à Lei das S.A. um artigo (254-A) com regras similares às do artigo 254.

Segundo Jorge Hilário Gouvêa Vieira, os autores do projeto achavam que a emenda não pegaria: “Não ia pegar porque era injusto. Não se podia saber como avaliar a responsabilidade do controlador. O minoritário não tem controle, não tem as mesmas responsabilidades, então o preço tinha de ser diferente.” O senador Otto Lehmann, claro, defendia sua emenda. Em *O Globo*, 14 de dezembro, com o projeto à espera da sanção presidencial, ele dizia que a emenda daria ao mercado

de ações “uma indispensável confiabilidade, atraindo investidores pela garantia de um tratamento mais adequado e justo”.

Antes disso, em novembro, Bulhões Pedreira e Lamy Filho escreviam uma carta de 16 páginas a Simonsen, na qual alertavam o ministro para o risco de algumas das alterações introduzidas no projeto. “Se mantidas”, diziam, “poderão frustrar as finalidades que inspiraram sua elaboração, ou deformá-lo em pontos de importância.” Elogiavam o trabalho dos relatores na Câmara e do Senado – respectivamente, Tancredo Neves e Jessé Freire – e desciam aos detalhes em algumas “poucas emendas” cuja redação aprovada “não se coaduna com o sistema que o projeto visa criar e que mereceu a aprovação do Congresso Nacional”. Dentre elas, a mais importante, segundo eles, era a nova redação dada ao artigo 254 – a Emenda Lehmann, que submetia a alienação de controle da companhia aberta à prévia autorização da CVM e só a admitia mediante oferta pública a todos os acionistas da companhia. Para Bulhões Pedreira e Lamy Filho, a emenda, ao invés de proteger os direitos dos acionistas minoritários contra as modalidades de abusos

No Congresso Nacional, Bulhões Pedreira e Lamy Filho tiveram que enfrentar uma batalha crucial: evitar a descaracterização do anteprojeto com o excesso de alterações

verificados na incorporação de bancos, definia “um novo direito dos acionistas de companhias abertas, incompatível com a natureza da sociedade anônima”.

Francisco Dornelles, na época o procurador-geral da Fazenda Nacional, faz o seguinte relato do episódio: “Bulhões Pedreira se impacientava um pouco com as discussões. Como ele se apaixonava pelo trabalho, não gostava de fazer modificações no que havia feito. Olhava com muita cautela todas as propostas, mas em geral não enxergava qualidade em muitas das sugestões.” Com o agravante, afirma Dornelles, de a Câmara dos Deputados ser um “escoadouro de muitos interesses”: “Na Lei das S.A., como sempre ocorreu, houve milhares de emendas. E Bulhões Pedreira dava parecer sobre todas elas, recusando-as. Algumas pouquíssimas foram introduzidas, principalmente se levado em conta o volume da lei. Mas ele ficou muito aborrecido com algumas modificações no projeto de lei.” Foram aprovadas, no fim das contas, 43 emendas – entre modificativas e aditivas, segundo o jargão legislativo. Para se ter uma ideia do volume, na Câmara haviam sido apresentadas nada menos que 244 emendas durante a tramitação do projeto – 236 no plenário, sete do relator Tancredo Neves e uma da própria Comissão de Economia. Muitas foram ignoradas e outras reunidas numa só emenda. A extensa galeria ficaria reduzida a 43 emendas após a negociação entre os líderes dos dois partidos (MDB e Arena), o ministro Mario Henrique Simonsen e o procurador Francisco

Dornelles. No Senado, foram mais cerca de 200 emendas.

A nova Lei das S.A., concluiria mais tarde Bulhões Pedreira, num debate realizado em janeiro de 1977, “respeita os direitos adquiridos, mas em compensação cria novos desafios”. Um segundo escalão de medidas precisaria ser implantado.

Em fevereiro de 1998, em um longo (e raro) depoimento concedido à revista *Insight-Inteligência*, o jurista atualiza um aspecto relevante da legislação:

“O acionista minoritário, em seu conceito clássico, é um animal em extinção. Grosso modo falando, contam-se nos dedos as pessoas físicas que vão a uma assembleia de acionistas. Pensando bem, o acionista minoritário, no seu sentido tradicional, foi uma construção de época. Com o tempo, ele foi deixando de ter a capacidade necessária para acompanhar uma assembleia. Quem tem as condições e a disposição para acompanhar e administrar de perto o investimento pulverizado em ações de diversas e cada vez mais complexas corporações? Somente as estruturas profissionais, que surgiram justamente para preencher essa lacuna. A falta de instrumental técnico para identificar e conhecer o potencial das empresas, em escala cada vez mais crescente, por outro lado, foi fragilizando o minoritário tradicional. O pequeno acionista, na esmagadora maioria dos casos, compra os títulos de uma determinada companhia fundada em sua intuição ou nos dizeres de terceiros que, igualmente, imaginam fazer um bom negócio.

Quando aparece alguma incerteza, uma dúvida maior, ele vende a ação, realizando, na maioria das vezes, grandes frustrações. Tem assumido, portanto, função de elo frágil no mercado de valores mobiliários. Com a aparição dos investidores institucionais, a ordem dos fatos se alterou. Os minoritários passam a integrar um organismo multicelular, composto por milhares de pequenos acionistas, portanto, com muito maior poder de fogo. É o dístico de que a união faz a força. Os minoritários se tornaram microminoritários mas, paradoxalmente, com maior capacidade de interferência junto ao dono da empresa. Esse novo organismo é quem assume a difícil missão de fiscalizar as decisões do acionista controlador da empresa. E vamos ser realistas: para conhecer a saúde financeira de uma empresa não é necessária a liturgia de comparecimento às assembleias. No princípio do século, nos Estados Unidos, chegou-se a pensar em tornar obrigatória a presença do acionista minoritário nas reuniões. A ideia não foi adiante porque os investidores prefeririam em muitos casos se desfazer de suas participações a conviver com a compulsoriedade.

Na Itália, surgiu a proposta de dar um prêmio a quem comparecesse às reuniões. Não vingou. Até porque, a função de representação não é fundamental à existência do mercado

de valores mobiliários. Quando se diz que o pequeno acionista está numa trajetória politicamente incorreta, na contramão do multiculturalismo que tem ampliado a capacidade de ressonância e participação das minorias, eu acho que, mais uma vez, está se misturando categorias diferentes. A origem dessa confusão vem de um conceito anterior de sociedade anônima que enxergava o mercado como uma democracia política. Uma sociedade anônima não é, nem tem o mesmo objetivo de uma sociedade política. São construções diferentes, com finalidades diferentes. Quem vai para uma S.A. tem como objetivo ganhar dinheiro. O Lamy costumava dizer, citando um pensador italiano, que uma assembleia de companhia aberta é uma reunião de sacos de dinheiro. As ideias de utilização do mercado de capitais como um instrumento de distribuição de renda – por meio da complementação dos salários –, de pulverização das decisões de investimento e redução do conflito entre capital e trabalho são idealizadas, idílicas, e fogem tanto da realidade como ideal e caminham paralelas ao real. Essas teses eram encampadas, por exemplo, pelo professor Octávio Bulhões, mestre de todos nós, mas que tinha concepções extremamente românticas em relação ao papel do mercado de ações. É possível que o professor Bulhões pensasse, hoje, diferente.”



UM XERIFE DO MERCADO DE AÇÕES

Se a nova Lei das Sociedades Anônimas instituía, em definitivo, um mercado de capitais de risco no Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) – criada por outro projeto de lei enviado na mesma época ao Congresso – transformava-se em seu xerife. Essa foi a expressão utilizada, por exemplo, por um editorial do *Jornal do Brasil*, publicado em 20 de julho de 1975. O ministro da Fazenda, Mario Henrique Simonsen, definiria a CVM como a “polícia do mercado”. Assim ficaria conhecida a nova engenhosidade de José Luiz Bulhões Pedreira.

Como se viu até aqui, os dois projetos, concebidos pela dupla Bulhões Pedreira-Alfredo Lamy Filho, andariam lado a lado – tanto que, no dia 4 de agosto de 1976, a *Folha de S. Paulo* publicava a íntegra das exposições de motivos deles, igualmente assinadas pelo ministro da Fazenda. Sobre a CVM, Simonsen escrevia com indisfarçável entusiasmo: “O texto anexo forma, em conjunto, com o Projeto de Lei das Sociedades por Ações, um corpo de normas jurídicas destinadas a fortalecer as empresas sob controle de capitais privados nacionais. Com tal objetivo, ambos procuram assegurar o

funcionamento eficiente e regular do mercado de valores mobiliários, propiciando a formação de poupanças populares e sua aplicação no capital dessas empresas.”

A Lei das S.A. pressupunha, segundo Simonsen, a existência de um novo órgão federal “com poderes para disciplinar e fiscalizar o mercado de valores mobiliários e as companhias abertas”. Um xerife do mercado de ações, por assim dizer. Continuava a exposição de motivos: “A experiência demonstrou que a defesa da economia popular e o funcionamento regular do mercado de capitais exigem a tutela do Estado, com a fixação de normas para emissão de títulos destinados ao público, divulgação de dados sobre a companhia emitente e negociação dos títulos no mercado. Além disso, é necessário que agência governamental especializada exerça as funções de polícia do mercado, evitando as distorções e abusos a que está sujeito.” Havia um diálogo entre aquele novo projeto e a reforma do mercado de capitais formulada por Bulhões Pedreira em 1965, durante o governo do presidente Castello Branco. A Lei nº 4.728 organizara o mercado de capitais, sob a disciplina do Conselho Mone-

tário Nacional e a fiscalização do Banco Central do Brasil. “O legislador da época – informava 11 anos depois a exposição de motivos do projeto da CVM – entendeu que o mercado de capitais, então incipiente, não justificava a criação de órgão especializado para o fiscalizar.” O Banco Central, que estava sendo instalado, “era o órgão naturalmente indicado para exercer a função”. Os tempos, porém, haviam mudado: “O Banco Central, cuja função precípua é a de gestor da moeda, do crédito, da dívida pública e do balanço de pagamentos, não deve ter as suas atribuições sobrecarregadas com a fiscalização do mercado de valores mobiliários”, raciocinava Simonsen, inspirado no pensamento dos dois artífices do projeto.

Sob a orientação do Conselho Monetário Nacional, essa função caberia à CVM. Seu campo de ação se estenderia às companhias abertas, aos intermediários e demais participantes do mercado de valores mobiliários, no qual estão compreendidos os títulos emitidos pelas companhias ou sociedades anônimas (ações, partes beneficiárias e debêntures, cupons desses títulos, bônus de subscrição e certificados de depósito de valores mobili-

ários). Permaneceria na área de competência do BC o mercado monetário, o mercado de capitais representado por títulos de responsabilidade de instituição financeira (exceto as debêntures) e o mercado de títulos da dívida pública – incluindo o open market. O projeto concebia a CVM como uma autarquia, vinculada ao Ministério da Fazenda, administrada por um presidente e quatro diretores, nomeados pelo presidente da República e demissíveis *ad nutum*. O exemplo vinha de fora, especialmente dos Estados Unidos, onde a Securities and Exchange Commission (SEC) exibia estrutura e função similares – e, em um ano, já conseguira pôr em questão operações de grandes empresas. “Bulhões Pedreira foi conhecer o modelo americano e teve a preocupação em adaptá-lo às circunstâncias brasileiras. Importou e adaptou aqueles princípios”, reconhece Sérgio Bermudes.

No modelo desenhado pelo jurista, as bolsas de valores continuariam com autonomia administrativa, mas agora sob supervisão da CVM. Esta foi a deixa para que a grita começasse. Os poderes atribuídos à Comissão despertaram a reação de meios ligados às institui-

No modelo desenhado pelo jurista, as Bolsas de Valores continuariam com autonomia administrativa, mas agora sob supervisão e fiscalização da CVM

*A premissa para formação do consenso
era que, sem a CVM, a Lei das S.A. não se
consolidaria institucionalmente*

ções financeiras, que passaram a pressionar pela restrição da fiscalização da CVM. Ela ficaria reservada apenas às operações que envolvessem a empresa e os acionistas. Esta era a tese defendida pelas Bolsas de Valores do Rio e de São Paulo: o Conselho Monetário Nacional deveria permanecer com o controle normativo do mercado e ao Banco Central caberia a fiscalização dos intermediários financeiros. Um editorial do *Jornal do Brasil* chancelava a crítica, apesar dos elogios à criação da CVM: “O que se questiona aqui é em que medida podem ser reduzidas as atribuições do Conselho de Administração das Bolsas de Valores, criando mais responsabilidades no âmbito de um órgão vinculado ao governo.” O temor era de que a CVM abrisse as portas para um excesso de controle sobre o mercado. E batia duro: “Embora sejam questionáveis as teses de autogestão, seus princípios encerram raízes de liberalismo que não são de se desprezarem quando o Estado aumenta ainda mais e mais os seus tentáculos.”

Retirar poderes do Banco Central também exigia negociações cautelosas. Sérgio Augusto Ribeiro, à época diretor da Área de

Mercado de Capitais do BC (atualmente Diretoria de Normas e de Organização do Sistema Financeiro), participou do processo: “A fiscalização era um ônus para o Banco Central e uma atividade que não constava da sua missão clássica, parecendo um implante malfeito na organização. Mas havia resistência do comando da instituição, pois muitos achavam que o banco ia perder importância”, conta Ribeiro. “Cedi em alguns pontos para chegarmos a um denominador comum e, hoje, creio que, ao olhar para trás, o Banco Central deve sentir um alívio”, lembra. “Bulhões Pedreira intuía que, sem a CVM, a Lei das S.A. não se consolidaria institucionalmente”, recorda Jorge Hilário Gouvêa Vieira – ele próprio ex-diretor e ex-presidente da Comissão. “Sem a CVM, não haveria mercado de capitais”, sintetiza Theophilo de Azeredo Santos.

Paulo Aragão, ex-superintendente jurídico da CVM, completa: “Naquela época, o Banco Central cuidava de absolutamente tudo. O que não era do Exército era do Banco Central”, brinca. Aragão se arrisca a dizer que, embora o embate em torno do papel fiscalizador do mercado tenha transformado o projeto da CVM no

“patinho feio” daquelas mudanças, a Comissão tem um significado mais importante do que a própria Lei das S.A.: “Bem ou mal, tínhamos uma lei de sociedades anônimas. Ia-se tocando com a existente. As sociedades anônimas estavam lá. Não eram tão importantes – menos de 1% do total de companhias no Brasil –, mas existiam. O que fez a diferença foi o binômio da Lei das S.A. e sua instrumentalização, por meio da CVM.” E conclui: “Como costuma dizer o ex-ministro Delfim Netto, primeiro se faz o faroeste, depois se chama o xerife. A CVM foi, assim, um projeto destinado a olhar para o futuro. Por esse motivo ainda hoje é um processo em evolução. Mas, naquela época, deu enorme confiabilidade ao sistema. Era necessário haver uma autoridade específica. Era como dizer: ‘Caros empresários, os senhores usarão o dinheiro alheio com mais flexibilidade, mas com uma polícia acompanhando.’ Isso fez toda a diferença para a Lei das S.A.” De Luiz Carlos Piva, ex-presidente da CVM: “Se somarmos as contribuições regulatórias que vão da criação do mercado de capitais – consumada com a Lei do Mercado de Capitais, de 1965 –, à criação do Banco Central, da Lei das S.A. e da Comissão de Valores Mobiliários, se verá que Bulhões Pedreira pegou um Estado colonial e o transformou num Estado empresário.”

Roberto Teixeira da Costa foi escolhido por Mario Henrique Simonsen o primeiro presidente da Comissão. Bulhões Pedreira e Teixeira da Costa, é bom que se recorde, haviam trabalhado

juntos para Walther Moreira Salles. A crise dos anos 1970 deixara evidente que o mercado não tinha instituições que o defendessem. O investidor entrava e saía em manadas. O novo presidente da CVM vinha de uma larga experiência no mercado. “O Simonsen me deu plena autonomia para estruturar a CVM. A escolha dos diretores, e tudo o mais, foi feita sem nenhuma interferência”, diria Roberto Teixeira da Costa anos depois. Um dos artífices da criação da Comissão, Bulhões Pedreira ajudaria a montar o seu primeiro colegiado. “Era importante, para começar, ter um advogado conhecedor de todo o processo de discussão e evolução da Lei das S.A.”, lembra Teixeira da Costa. Ele e Bulhões Pedreira chegaram a um consenso: o nome de Jorge Hilário Gouvêa Vieira. Ao lado deste, entrariam Geraldo Hess, Ney Oscar Ribeiro de Carvalho, Francisco Gros e Antônio Milão Rodrigues Lima – todos nomes cancelados pelo autor da lei. No seu livro *Mercado de Capitais: uma Trajetória de 50 Anos* (Editora Imprensa Oficial), publicado em 2006, Roberto Teixeira da Costa lembra a experiência que teve como primeiro presidente da CVM. Apesar de o mandato ter ocorrido durante a ditadura militar, o economista conta que nunca recebeu nenhum telefonema de militar ou de político fazendo-lhe qualquer pedido. Convidado por Simonsen, foi nomeado por Geisel, que teria lhe feito uma única observação: “Coisa que nasce torta no Brasil é muito difícil de consertar. Portanto, não faça concessões.”



A CRÍTICA DOS DESATINOS OFICIAIS

O Estado brasileiro teve em José Luiz Bulhões Pedreira provavelmente um de seus mais dedicados e desprendidos servidores. O jurista, contudo, precisou algumas vezes agir de forma bem diferente da usual construção cordial e bem-comportada. Da mesma forma que jamais faltou ao chamado da vocação pública, em nenhum momento deixou que sua colaboração com o Estado turvasse o seu senso crítico – ou calasse, por conveniência ou omissão, a voz necessária do alerta. Às vezes, desconstruir seria preciso.

Dois episódios são especialmente exemplares dessa natureza do jurista: o polêmico debate sobre a institucionalização das cartas de recompra do Banco Central, no início de 1976, e o chamado Caso Vale, em 1980.

O primeiro é lembrado por Sérgio Augusto Ribeiro, então diretor da Área de Mercado de Capitais do BC. Estava em curso o debate sobre a Lei das Sociedades Anônimas e da criação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) – havia uma ampla discussão no país sobre a modernização do mercado monetário e de capitais, e Bulhões Pedreira já participara ativamente da formulação do regime legal do

ainda incipiente mercado de capitais do país. As operações de médio e longo prazos caracterizavam esse mercado, especialmente após a criação das ORTNs (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional) e das Letras Imobiliárias, ambas em 1964; e da lei definitiva do mercado de capitais, em 1965, que deu origem aos depósitos, empréstimos, letras de câmbio, debêntures e certificados de depósito bancário com cláusula de correção monetária.

Naquele início de 1976, havia uma crise no mercado financeiro, lembra Sérgio Ribeiro, em particular entre corretoras e distribuidoras. “As financeiras estavam mal das pernas e nós, do Banco Central, pensávamos em institucionalizar no mercado de capitais as cartas de recompra.” As cartas significavam um processo de colocação no mercado de títulos públicos com a garantia de recompra após um prazo preestabelecido e a um preço previamente estipulado ou pelo preço de mercado do dia da recompra. Proporcionava-se, assim, um aumento do grau de liquidez dos títulos federais. O Banco Central raciocinava que o procedimento dava novo fôlego às operações de mercado aberto. Mas havia um problema:

*Bulhões Pedreira reagiu enfaticamente
à notícia de que o Banco Central planejava
instituir as cartas de recompra*

criava dificuldades à condução da política monetária, uma vez que as subidas nas taxas de juros poderiam levar a perdas significativas para as instituições muito alavancadas em títulos públicos.

Bulhões Pedreira reagiu enfaticamente à notícia de que o BC planejava instituir as cartas de recompra. “Ele escreveu um artigo arrasando com o Banco Central. E arrasando especificamente minha diretoria”, recorda-se Sérgio Ribeiro. O artigo, no caso, foi publicado na edição do *Jornal do Brasil* de 1º de fevereiro daquele ano, com o título “A institucionalização das cartas de recompra”. Uma página inteira de alerta grave contra o que o jurista identificava como um sistema gerador de distorções perigosas. No texto, Bulhões Pedreira sustentava que as cartas de recompra haviam transformado o mercado de títulos a médio e longo prazos em mercado monetário, destruído o mercado aberto como instrumento de política monetária e criado novas modalidades de quase-moeda, que invalidaram o orçamento monetário e se tornaram fator de aceleração inflacionária.

O tom era duro desde o primeiro parágrafo:

“Providência legislativa de tal importância para os nossos mercados financeiros não deve ser decidida com base em estudos sigilosos”, atacava Bulhões Pedreira. “Requer debate amplo por aqueles que, dentro ou fora do governo, se preocupam com o aperfeiçoamento das instituições. E tendo participado da formulação do regime legal do mercado de capitais, sentimo-nos na obrigação de manifestar publicamente a opinião de que a adoção de tal providência acabará de desorganizar o que dele ainda resta.”

Depois de uma longa contextualização sobre o estado da arte do mercado de capitais (“desde 1964”, lembrava o autor, “que o Brasil procura desenvolver, ao lado do mercado monetário, o de capitais, como instrumento para aumentar a eficiência da economia e estimular a expansão do setor privado”), Bulhões Pedreira enumerou as razões de sua crítica às cartas de recompra. Disse, primeiro, que “se uma instituição financeira vende um título de um ano e dá ao comprador uma carta de recompra de seis meses, ela está, na verdade, vendendo um título de seis meses. Esse processo caminha na direção inversa aos esforços governa-

mentais, que procuram ampliar os prazos das aplicações, inclusive por incentivos fiscais”. Segundo, o autor afirmou que “no mercado aberto, que opera com títulos públicos, corretores e distribuidoras ‘vendem’ cartas de recompra lastreadas por LTN, em operações de curtíssimo prazo, de até 24 horas, competindo vantajosamente com os bancos comerciais, por assegurar remuneração aos depósitos à vista”. Adiante, acrescentava: “O governo, que deveria comandar o mercado aberto como instrumento de política, passou a ser comandado pelo mercado secundário. E para evitar crise financeira de consequência imprevisível foi obrigado a injetar volumes maciços de moeda, contra a sua vontade, ‘estourando’ o orçamento monetário de 1975 e jogando combustível na fogueira da inflação.”

O ataque de Bulhões Pedreira ia além e se dirigia ao Banco Central. Este, escreveu o jurista, “alcançou um recorde que dificilmente será igualado em outro país: em menos de seis anos administrou a desorganização de três mercados, ao permitir, tanto pela conjugação de omissões quanto pela acumulação de erros, que três mercados secundários fossem distorcidos, um após o outro: o de ações, o financeiro e o monetário”. Adiante, concluía: “Parece evidente que, não havendo mais nada a desorganizar, chegou o momento de enfrentarmos a verdade dos fatos e, a partir da experiência adquirida, começarmos a reconstruir o mercado de capitais. Se o mercado de títulos a médio e longo prazos foi desorganizado, a tarefa consiste em restabelecê-lo na sua fun-

ção, levando-o a operar novamente com os títulos e os mecanismos que o caracterizam e não sancionar a situação atual, autorizando-o a funcionar permanentemente como mercado monetário.”

Sérgio Ribeiro recorda-se: “Fiquei profundamente chocado com a agressividade.” Ambos eram “amicíssimos”, segundo expressão do próprio, e, passado o episódio, permaneceram amigos. “Ele evidentemente continuou sendo muito respeitado dentro do Banco Central”, diz. A resolução do BC institucionalizando as cartas de recompra acabou saindo. De fato, Bulhões Pedreira bateu duro no artigo: “O mercado aberto, como instrumento de controle da liquidez da economia, foi inventado pelo Banco da Inglaterra há mais de um século. É praticado em diversos países, e é amplamente conhecido. Apesar de toda esta experiência, o ufanismo galhofeiro passou a dispor de mais um exemplo da nossa capacidade de desorganizar sistemas e instituições.”

A discussão sobre a carta de recompra e a ciranda financeira saiu do circuito bancário e passou para a Academia, a mídia e o Congresso Nacional. De repente, o Brasil começou a debater um tema altamente técnico, de circulação de uma quase-moeda. Raphael de Almeida Magalhães lembra que o assunto resultou em uma Comissão do Senado:

“Roberto Saturnino, que viria a presidir a Comissão, fez o pedido sobre uma série de informações ao Banco Central. O objetivo principal era o de conhecer os procedimentos e propor melhorias. Tancredo Neves seria o relator

da Comissão, que não tinha caráter investigativo de escândalo, não era uma CPI, conforme conhecemos hoje. Quando chegaram as informações do BC, eu sugeri que fossem convocados três especialistas notórios no mercado aberto: José Luiz Bulhões Pedreira, Octávio Gouvêa de Bulhões e Maria da Conceição Tavares. Enviamos a eles um roteiro dos debates, de forma que tivessem um denominador comum. Quando chegou o dia, o primeiro a falar foi Octávio Bulhões, que era contra a ciranda financeira e disse que a política monetária tinha de mudar. Depois, falou o José Luiz, que fez uma exposição muito ordenada, ressaltando sua posição contra a carta de recompra. Maria da Conceição alinhou-se com o pensamento dos dois e aumentou a carga contra a ciranda financeira, bem naquele estilo dela. Na parte da tarde, começaram os debates. O primeiro parlamentar que falou, todo empombado, levantou-se e disse: percebe-se os diferentes enfoques das exposições, notando-se uma evidente concordância entre Octávio Bulhões e José Luiz Bulhões Pedreira e um pensamento antagônico da parte da professora Conceição Tavares. Lá do fundo, a Conceição, que estava

calada, deu um grito: 'Porra, não entenderam merda nenhuma; nós três pensamos a mesma coisa.' José Luiz deu boas gargalhadas com aquele destempero. Mas era verdade, pelo menos naquela questão, a afinidade de pensamento era total."

A ciranda financeira, como lembra a professora Maria da Conceição Tavares, viria a seguir: a utilização das cartas de recompra garantia plena liquidez aos aplicadores no open market. O crescimento da dívida externa traduzia-se em grande entrada de divisas, que deveriam ser convertidas em cruzeiros. Para evitar a emissão de moeda, o Banco Central vendia títulos públicos, comprometendo-se a recomprá-los a qualquer momento, fazendo, dessa forma, que adquirissem liquidez. A fogueira da inflação, como previra Bulhões Pedreira, ganhava mais combustível.

O segundo exemplo da crítica feroz de Bulhões Pedreira às próprias instituições que ajudou a consolidar deu-se em meados de 1980. O episódio é lembrado pelo advogado Jorge Hilário Gouvêa Vieira, então à frente da CVM. Entre os dias 5 e 11 de março daquele ano, foram vendidos na Bolsa de Valores do Rio

Octávio Bulhões, Maria da Conceição Tavares e José Luiz Bulhões Pedreira formaram uma tropa de choque

Ao vender um lote significativo de ações da Vale, em 1980, o Banco Central derrubou as bolsas. A operação foi duramente criticada pelo jurista

de Janeiro 149 milhões de ações da Vale do Rio Doce, pertencentes à União, por meio da Corretora Ney Carvalho – de propriedade de Fernando Carvalho, presidente da bolsa carioca. Desde o começo do ano, com a divulgação de notícias sobre a descoberta de ouro pela Docegeo (subsidiária da Vale) e a melhoria das cotações internacionais do minério de ferro, as ações da Vale experimentavam grande valorização – o salto chegou a 235% no dia 8 de março. “De uma hora para outra, o Banco Central resolveu vender um lote gigantesco de ações. Foi uma venda maciça, e o mercado foi abaixo”, recorda-se Jorge Hilário.

Uma regulamentação baixada pela CVM exigia a publicação prévia de edital após comunicado à Comissão, no caso de vendas de ações pertencentes à União. Era precisamente o caso. E a exigência fora descumprida. Nem a CVM nem o mercado foram avisados com antecedência. “Foi um escândalo de primeira página nos jornais”, diz Jorge Hilário. Carlos Geraldo Langoni era o presidente do BC. Ernane Galvêas, o ministro da Fazenda. “Ambos não estavam sintonizados com alguns princípios regulatórios do mercado de ações e com

a própria finalidade da CVM”, diz Jorge Hilário, chamado a Brasília para corroborar a tese do ministro – de que nada teria havido de errado na operação do Banco Central.

Numa entrevista coletiva no Ministério da Fazenda, porém, declarou que abriria inquérito para apurar os acontecimentos. No dia seguinte, o *Jornal do Brasil* publicou reportagem negativa sobre o caso. Atacava o presidente da CVM. “Os editoriais do *JB* estavam me atacando. Malhavam todos. Enquanto isso, o ministro Galvêas dizia que não havia nada de errado”, conta Jorge Hilário.

Uma das maiores autoridades no assunto, Bulhões Pedreira chamaria Jorge Hilário Gouvêa Vieira no seu escritório e avisaria: publicaria, em conjunto com o professor Alfredo Lamy Filho, um duro artigo sobre o caso. E mostrou o texto a Jorge Hilário. “Sob o império da lei” era o título. Antes, porém, se dirigiria ao Ministério da Fazenda, onde tentou convencer o ministro a desfazer a operação da Vale. Não conseguiu. Galvêas achava inexequível – tese contestada tanto por Bulhões Pedreira quanto pelo próprio presidente da CVM. Sem a revisão de rota, o jurista publica-

ria no domingo seguinte o duro artigo no *JB* – texto que o ministro da Fazenda classificaria mais tarde como “massacrante”. Bulhões Pedreira alegava que se tratou de uma “intervenção indevida”, um “abuso de autoridade”. Segundo ele, as ações não podiam ser vendidas sem prévio anúncio e sem a realização de um pregão especial.

Em 10 de outubro do mesmo ano de 1980, o chamado Caso Vale foi levado a julgamento pelo colegiado da CVM. O próprio Jorge Hilário Gouvêa Vieira foi o relator do processo. Completavam o time os diretores Alberto Dumortout, Antonio Rodrigues Lima, Francisco Gros e Horacio de Mendonça Neto. A CVM acusou Fernando Carvalho e sua corretora, a Ney Carvalho, de manipular o mercado e se beneficiar com informação privilegiada. A mesma acusação foi feita ao superintendente-geral da Bolsa de Valores do Rio, Luís Tápias, e seus superintendentes-adjuntos, Luiz Fernando Martins Ferreira e Virgílio Gibbon, por não terem suspendido o pregão do dia 11 de março, quando foram colocados à venda 98,1 milhões

de ações da Vale. Ainda no rol dos acusados, estava Jorge Salgado, o operador da Ney Carvalho que conduziu as vendas.

Depois de julgado o inquérito, Jorge Hilário pediu exoneração da CVM. Justificaria depois o pedido: “A CVM estava contra o governo, era um peixe fora d’água.” E o ministro da Fazenda, Ernane Galvêas, decidiu que a partir dali jamais voltaria a conversar com José Luiz Bulhões Pedreira. Este adquirira um desafeto pelos anos seguintes. “Esse episódio é uma das provas da coragem do José Luiz”, ressalta Jorge Hilário. “Ele foi mal interpretado pelo Galvêas. Mas, para José Luiz, o interesse público estava acima de todas as relações.” Em 2006, ambos, involuntariamente, trocaram um aperto de mãos, por iniciativa do advogado Sérgio Bermudes, que estava se preparando para fazer uma conferência. “Até hoje não sei quem estendeu a mão em primeiro lugar. Fiquei feliz, porque fui instrumento não de uma reconciliação, mas pelo menos de um aperto de mão que eles se deram poucos meses antes de o José Luiz morrer”, diz Bermudes.



CORPORATION À BRASILEIRA

Naquele segundo semestre de 1976, o Congresso Nacional caminhava para a aprovação da nova Lei das Sociedades Anônimas, concebida para “criar a estrutura institucional da grande empresa privada nacional”. José Luiz Bulhões Pedreira, seu autor junto com o professor Alfredo Lamy Filho, temia o avanço do Estado sobre a economia. Preocupava-se com os riscos contínuos da estatização crescente. Faltavam ao país grandes empresas privadas, capazes de se responsabilizar por projetos à altura das exigências dos novos tempos do capitalismo. A nacionalização da Light, pela iniciativa privada, seria a primeira grande tentativa de criação de um conglomerado brasileiro depois da nova Lei das S.A. À frente desta cruzada estariam juntos Bulhões Pedreira e Raphael de Almeida Magalhães.

“A Light era, naquele momento, o maior investimento estrangeiro isolado na República”, lembra Raphael de Almeida Magalhães. “José Luiz e eu montamos o modelo da primeira *corporation* brasileira em que ninguém detinha o controle isolado. Ou seja, cada grupo empresarial envolvido no negócio tinha uma participação máxima no capital, para efeito de voto,

limitada a 5%. Necessariamente havia um compartilhamento de controle.” Era a condição imaginada pela dupla para atrair o sócio dos sonhos: os cinco maiores bancos do Brasil (Bradesco, Itaú, Unibanco, Real e Nacional), as maiores seguradoras (Atlântica, Sul América, Internacional), grandes empreiteiras (Camarço Corrêa e Mendes Júnior) e grandes grupos industriais (Votorantim, Caemi, Klabin, Ipiranga e Villares). Ao lado dessas empresas, outras no setor imobiliário e serviços. “A ideia”, recorda-se Raphael de Almeida Magalhães, “era constituir um grupo nacional compactado, com poder de fogo e em condições de ir ao mercado de capitais, capitalizar a empresa e fazer outros negócios pelo país, criando um núcleo de empresas com escala capaz de enfrentar a concorrência internacional.” O impulso seria a aquisição da Light, pela qual se pagaria com os dividendos da própria empresa.

O Grupo Light iniciou suas atividades no país às vésperas da chegada do século XX, em julho de 1899. A empresa iniciou suas atividades com a Usina Hidrelétrica Tietê, construída entre aquele ano e 1901. Em 1904, fundava-se, em Toronto, no Canadá, a The Rio de Janeiro

Em 1976, a dupla Bulhões Pedreira-Raphael de Almeida Magalhães se empenhou no projeto de transformar a Light no maior grupo privado nacional

ro Tramway, Light and Power Co. Ltd. A concessão vingaria, na prática, em maio de 1905. Naquele mesmo ano, a empresa construiu a maior usina hidrelétrica do país, a Usina de Fontes, no município de Piraí, no Estado do Rio. A potência instalada da usina, de 24 MW, era muitas vezes superior às necessidades cariocas de então – embora hoje desse para abastecer apenas o bairro do Leme. Nas décadas seguintes, conforme o Rio crescia, entrariam em operação outras usinas, como a Ilha dos Pombos (1924), Fontes Nova (1940), Santa Cecília (1952), Nilo Peçanha (1953) e Pereira Passos (1962).

José Luiz Bulhões Pedreira já demonstrara, anos antes, que entendia plenamente do riscado. Quando dava os primeiros passos no governo, ingressando, no início dos anos 1950, no Departamento Jurídico do BNDE, as atividades no setor elétrico eram um duopólio de grandes empresas estrangeiras – uma delas a canadense Light, que àquela altura já fornecia os serviços de eletricidade, bondes, gás e telefones no Distrito Federal, na capital paulista e em diversas cidades dos estados do Rio e de São Paulo. (A outra empresa era

a American and Foreign Power Company – Amforp.) As concessionárias haviam crescido em ritmo acelerado, mas os apagões passaram a se tornar frequentes naquela década. As empresas haviam reduzido substancialmente seus investimentos. No governo, Bulhões Pedreira atuara fortemente contra a causa da redução: o regime de tarifas definido no Código de Águas representava uma remuneração insuficiente, que sofria uma desvalorização crescente diante dos efeitos da inflação e do regime cambial da época. Vinte anos depois da revisão do Código, o jurista voltaria a tentar interferir nos rumos da Light. Novamente, achava, com razão, que a operação da empresa, da forma como estava constituída, parecia inviável. “O José Luiz teve uma participação decisiva na tentativa de montar uma nova arquitetura para a Light”, afirma Roberto Paulo Cezar de Andrade, que foi o presidente do grupo Brascan.

O contrato de concessão, assinado com o governo brasileiro no início do século, tinha prazo de validade de 70 anos. Chegaria ao fim, portanto, justamente no encerramento da década de 1970. Naquele momento, estava

A nacionalização, por meio da iniciativa privada, seria a saída mais viável e tinha o apoio da própria Brascan

sob exame do Governo federal a concessão de garantias a serem oferecidas ao grupo Brascan Limited (Brasil-Canadá Ltda.), a holding que controlava 83% das ações da Light. Bulhões Pedreira e Raphael de Almeida Magalhães arquitetavam aquela engenhosa saída para a Light: um grupo de empresários brasileiros compraria as ações da Brascan e formaria o primeiro grande conglomerado privado nacional.

Os dois informavam à imprensa no dia 2 de dezembro de 1976: a necessidade de recursos para a ampliação dos serviços de eletricidade no eixo Rio-São Paulo (metade do consumo do país) chegava a US\$ 300 milhões por ano. Esse seria o patamar mínimo de investimentos destinados a evitar que a região sofresse, no médio prazo, um colapso em seu abastecimento. O mercado de capitais de risco ainda buscava sua maioria com a nova Lei das S.A., mas seria impossível – Bulhões Pedreira argumentava – o aporte daquele dinheiro todo no curto prazo, fosse na forma de capital de empréstimo ou investimento de risco. “Do lado dos empréstimos”, explicava o *Jornal do Brasil* no dia seguinte, “a redução atual do prazo

destas operações para 5/7 anos exigiria uma complementação mais acentuada de capitais de risco, o que a Brascan Limited não teria também condições de mobilizar, já que ações ou debêntures de empresas privadas de serviços públicos despertam hoje pouco interesse no mercado internacional.”

O pouco interesse, no caso, era justificável: identificava-se, nos países em desenvolvimento, a tendência histórica de estatização dos serviços. O Brasil não fugiria à regra. Bulhões Pedreira, no entanto, considerava “fora de propósito” a expropriação da Light pelo governo brasileiro, uma vez que o seu custo real da ordem de US\$ 1,35 bilhão – a serem pagos de uma vez – representaria uma considerável sangria no balanço de pagamentos do país. (As contas externas brasileiras, diga-se, já vinham se debilitando desde a primeira crise do petróleo, em 1973.) A nacionalização, por meio da iniciativa privada, seria a saída mais viável, completava Raphael de Almeida Magalhães. Este lembrava que a própria Brascan se mostrava, havia dois anos, preocupada com as dificuldades de seu programa de expansão, e já demonstrava interesse em abandonar o se-

tor de energia elétrica. “Neste sentido”, dizia Almeida Magalhães ao *JB*, “a nacionalização da Light torna-se ponto pacífico. O que se pergunta é a forma de se concretizar esta nacionalização. Num momento em que se debate com amargura a transferência de controle de empresas privadas nacionais para o estrangeiro, teria uma repercussão enorme no exterior a decisão de um grupo empresarial privado nacional em adquirir o controle de uma empresa que é historicamente a síndrome do capital estrangeiro no país.”

O “grupo empresarial privado nacional” tinha nome: a Embrapar (Empresa Brasileira de Participações S.A.), concebida por Bulhões Pedreira e Raphael de Almeida Magalhães. “O que nós pretendemos, ao constituir a Embrapar e convidar um grupo dos mais expressivos empresários privados nacionais a adquirir o controle acionário da maior empresa estrangeira do país, é mostrar que a iniciativa privada tem capacidade para enfrentar um desafio desta ordem”, anunciou Almeida Magalhães na época. Na cabeça da dupla, aos acionistas da Embrapar caberia a responsabilidade de prover os recursos necessários aos planos de expan-

são da Light. Os riscos eram grandes: dependeriam basicamente do mercado de capitais brasileiro para o levantamento de fundos. Os artífices da ideia confiavam, contudo, na nova Lei das S.A. como instrumento de dinamização do mercado de capitais. Com o controle nas mãos de empresários, e não do governo, seria mais fácil conseguir o capital inicial da empresa – cerca de 100 milhões de cruzeiros, a moeda então vigente. (Algo em torno de US\$ 10 milhões.)

Bulhões Pedreira convocava os empresários nacionais a assumir os riscos. O argumento dele era que, com as características da Light, a Embrapar poderia lançar no mercado ações ou debêntures “com rentabilidade suficiente para competir, por exemplo, com as cadernetas de poupança”. Para o jurista, as concessionárias de energia elétrica tinham direito não só à correção monetária de seus ativos, como a uma rentabilidade anual de 15% (3% a título de cobertura da depreciação e 12% como remuneração de seus serviços). Assim, raciocinava Bulhões Pedreira, poderiam oferecer debêntures com juros anuais de 8% a 10% ao ano, mais a correção monetária.

O “grupo empresarial privado nacional” que assumiria a Light se chamaria Embrapar (Empresa Brasileira de Participações S.A.)

A Brascan confirmava a notícia de que empresários privados nacionais haviam demonstrado interesse. Mas lembrava que só levaria em consideração qualquer proposta com a aprovação formal do governo brasileiro. A costura política, portanto, seria essencial para vingar o projeto. Isso porque, no modelo criado, montava-se um sistema de garantias para o futuro. Liquidava-se a operação em dez anos, supondo que se mantivesse o regime do serviço pelo custo durante todo o prazo de pagamento. Em outras palavras, enrijecia-se a regra do serviço do setor elétrico: “Tinha de ser objeto de lei específica”, afirma Almeida Magalhães. “Pedimos o aval do Tesouro para remessa de pagamentos e uma lei específica que garantisse rigidez na regra de remuneração de lucro e capital investido no setor elétrico. Do contrário, a Embrapar não tinha garantia de poder pagar e a Brascan de receber.”

A negociação se deu com o então ministro de Minas e Energia, Shigeaki Ueki, e com o chefe da Casa Civil, Golbery do Couto e Silva. O argumento da dupla era a formação de um grupo capaz de servir de alavanca para qualquer grande projeto nacional. “Nós criávamos uma base privada com músculo para enfrentar o desafio de grandes projetos”, sublinha Raphael de Almeida Magalhães. “Mudaríamos a escala do capitalismo brasileiro.” O assunto prosperou. Chegaram a ser redigidos os comunicados às bolsas de valores. A Light, com ações

na Bolsa de Valores de São Paulo e do Rio. A Brascan, nas Bolsas do Canadá e de Nova York. “José Luiz conversou pessoalmente com o presidente Ernesto Geisel, que sacramentou a ideia”, afirmou Almeida Magalhães.

Tudo pronto, anúncio marcado e o projeto fez água. “Geisel resolveu ouvir Antonio Carlos Magalhães”, lembra Raphael de Almeida Magalhães. ACM era o presidente da Eletrobrás e pretendia entrar no negócio. Mais do que isso, convenceu o presidente da República, contra a vontade do ministro da Fazenda, Mario Henrique Simonsen, de que o projeto era mau negócio para o país. “Cerca de 75% do dinheiro ia ser reaplicado no Brasil em projetos escolhidos pelo governo, a Light sairia do setor elétrico e investiria no que fosse preciso para o país e o negócio foi dinamitado”, diz Almeida Magalhães. No jogo de contrainformação, divulgou-se que estava em curso uma enorme “negociata”, da qual o maior beneficiário seria o grupo comprador. A Brascan recuou. O projeto da Embrapar seria bloqueado, e a Light, vendida para o governo, por meio da Eletrobrás.

Engolfada pelos meandros do poder, a tentativa de Bulhões Pedreira de formar o primeiro conglomerado privado nacional fracassara. Custou caro para o Estado brasileiro não ouvir o jurista. Afinal, a dólares da época, o governo desembolsou US\$ 380 milhões para estatizar a companhia, além de assumir o passivo da empresa, que chegava a US\$ 780 milhões.



José Luiz e Tharcema,
no Carnaval de 2001, no
Copacabana Palace



APAGANDO O INCÊNDIO NA BANCA

A Nova República iniciou a sua esperada travessia e, com ela, embarcaram os passageiros do otimismo diante dos novos tempos. Ainda que por vias não plenamente desejáveis, dada a frustração da Campanha das Diretas, Tancredo Neves tornara-se o primeiro presidente civil eleito no Brasil desde a instauração do regime militar, em 1964. A caminhada – dispensável dizer – foi cheia de obstáculos, alguns deles aparentemente intransponíveis. Da eleição, no Colégio Eleitoral, em 15 de janeiro de 1985, à posse do vice José Sarney, em 14 de março do mesmo ano, Tancredo e auxiliares se depararam com a iminência de uma crise cujas consequências poderiam ter sido desastrosas para a economia brasileira. Uma crise que não viria a público. Que o Brasil não ficaria sabendo.

Secretário da Receita Federal durante todo o mandato do presidente João Figueiredo, sobrinho de Tancredo e um dos responsáveis pela criação de canais de diálogo entre o candidato do PMDB e setores do governo e das Forças Armadas, Francisco Dornelles se tornaria o primeiro ministro da Fazenda do novo governo. Entre a eleição e a posse, no entanto,

Tancredo enviou o futuro chefe da Fazenda a Washington para uma missão especial: transmitir ao Fundo Monetário Internacional (FMI) a intenção do presidente eleito de, uma vez no governo, cumprir todos os acordos anteriormente firmados em relação à dívida externa do Brasil. Não eram só as contas públicas do país que andavam abaladas. A situação de alguns bancos parecia especialmente inquietante.

O sistema financeiro já havia enfrentado dificuldades em rumoroso episódio que viria a público como o “Caso Coroa Brastel”, quando o então procurador-geral da República, Sepúlveda Pertence, denunciou ao Supremo Tribunal Federal os ministros do Planejamento, Delfim Netto, e da Fazenda, Ernane Galvêas, e o empresário Assis Paim, dono do grupo. (Os ministros foram acusados de terem desviado irregularmente recursos públicos ao autorizarem liberação de empréstimo pela Caixa Econômica Federal ao empresário, em 1981.) O Banco Brasilinvest também exibia problemas – e, cinco dias depois da posse de Sarney, sofreria intervenção do Banco Central.

Na viagem a Washington, Francisco Dornelles recebeu um telefonema com a notícia-

Tancredo Neves e auxiliares se depararam com a iminência de uma crise bancária cujas consequências poderiam ter sido desastrosas para a economia

bomba: dois bancos estavam prestes a quebrar. Eram instituições de porte considerável e “estavam em situação extremamente difícil”, segundo palavras do hoje senador da República. Eram eles o Banco Auxiliar e o Banco de Comércio e Indústria do Estado de São Paulo (Comind). O primeiro era propriedade da família Bonfiglioli, também donos da Cica. O segundo nascera nos anos 1930 no berço esplêndido da elite cafeeira paulista, tendo como principais acionistas Antônio da Silva Prado, J.J. Abdalla e Elói Chaves. O Comind era o maior dos dois: tinha 17 mil funcionários e 300 agências. Sua *débâcle* poderia resultar em custos danosos ao sistema financeiro, avaliava Dornelles: “Se quebrassem, arrastariam todo o sistema”, conta o ex-ministro. Havia outras instituições de porte médio em crise, como o Banco Sulbrasileiro, do Rio Grande do Sul. O cenário era, enfim, desalentador.

Preocupado com a notícia, Dornelles recorreu, ainda de Washington, a um conhecido sábio do mundo jurídico, com enorme prestígio junto aos banqueiros: José Luiz Bulhões Pedreira. Telefonou-lhe, pedindo socorro.

“Perguntei a ele se podia prestar uma colaboração da maior relevância ao governo e pedi aos bancos que conversassem com ele”, lembra Dornelles. Na volta do futuro ministro ao Brasil, a surpresa. Bulhões Pedreira já tinha organizado um verdadeiro gabinete de guerra. A batalha exigiria as melhores armas, e o jurista montara contatos e estrutura respeitáveis. Uma reunião no escritório de Bulhões Pedreira colocaria frente a frente, além do anfitrião e de Dornelles, a nata do sistema financeiro do Brasil: representantes do Bradesco, Itaú, Unibanco, Real, entre outros.

“Estávamos em uma posição difícil”, lembra Dornelles, “porque durante o governo revolucionário o PMDB criticara violentamente o que chamava de ‘governo dos banqueiros’. Atacava a ajuda concedida aos bancos pelo ministro Delfim Netto e pelo Banco Central.” Certos de que a grita poderia ser geral, não se admitiria, na reunião, a injeção de dinheiro público: “Não havia como fazer um aporte maior de recursos para salvar uma instituição financeira. Mas a repercussão seria ainda maior caso quebrassem”, afirma Dornelles. A reunião foi longa e penosa. O então ministro

lembra que chegou ao escritório de Bulhões Pedreira às 11h da manhã e dali saiu somente às 3h da manhã do dia seguinte. “Talvez tenha sido o dia de maior angústia da minha vida. O sistema financeiro poderia descer ao fundo do poço”, diz Dornelles.

Bulhões Pedreira montou a engenharia que permitiu a solução para a crise em formação no horizonte. “Ele foi o autor de tudo”, define Dornelles. A saber: um sistema de compra de CDBs dos bancos em crise pelos bancos mais sólidos do país. O mecanismo era necessário pela urgência. Depois se faria um arranjo com mais calma. (Os bancos seriam liquidados adiante.) “Estávamos em cima da hora. Ia ser uma desconfiança enorme, e muito provavelmente teríamos uma reação em cadeia”, sublinhava o então ministro da Fazenda, com o agravante de a Nova República ainda ser uma noviça imatura e frágil diante de abalos mais estrondosos. O mérito da engenharia de Bulhões Pedreira era permitir que uma crise iminente fosse contida sem um tostão público sequer. Itaú, Unibanco e Bradesco seguiram a rota traçada pelo jurista e, por meio dos CDBs cruzados,

salvaram os bancos à beira da falência e livraram o sistema financeiro de uma tormenta de consequências imprevisíveis.

Do episódio extraíram-se lições relevantes. A principal delas era a necessidade de revisão das regras disciplinadoras do mercado bancário. O advogado Jorge Hilário Gouvêa Vieira lembra que essa era uma preocupação do presidente eleito Tancredo Neves, segundo foi informado na época pelo próprio Francisco Dornelles. Seu discurso de posse daria ênfase à reforma do sistema bancário. Não ignoraria o problema da liquidação dos bancos, dos instrumentos de controle e fiscalização das instituições financeiras, das fórmulas de prevenção de insolvência, da punição de banqueiros irresponsáveis e da proteção ao sistema como um todo. Em fevereiro de 1985, Gouvêa Vieira foi comunicado por Dornelles que o novo presidente pretendia montar uma comissão destinada a estudar esses problemas e preparar um projeto de lei para tanto. Ele a anunciaria tão logo empossado. O ministro da Fazenda tinha convicção de que a comissão não poderia prescindir de Bulhões Pedreira e o chamou para presidi-la.

O jurista montou a engenharia financeira que permitiu a solução para o vendaval que apontava no horizonte

Tancredo foi para o hospital antes da posse, mas no dia 18 de março o recém-empossado José Sarney assinava o Decreto nº 91.159, instituindo a comissão. Era um grupo de luminares, quase todos atuantes nos debates da reforma da Lei das Sociedades Anônimas, da criação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e outros marcos regulatórios do sistema financeiro brasileiro. Com Bulhões Pedreira na presidência, a comissão era composta por Alfredo Lamy Filho, Fábio Konder Comparato, Jorge Hilário Gouvêa Vieira e Cesar Vieira de Andrade – este último representante do Ministério da Fazenda. A atribuição do grupo: disciplinar a responsabilidade dos administradores de instituições financeiras e criar instrumentos para prevenir e solucionar problemas de liquidez e insolvência de instituições financeiras. “A proposta era criar um instrumento de intervenção que saneasse o mercado e, ao mesmo tempo, não absolvesse o banqueiro. O objetivo era salvar o sistema e imputar responsabilidades ao banqueiro”, resume Lamy Filho. Tarefa árdua à vista, que durou quase um ano de atividades intensas.

Bulhões Pedreira lançou-se ao projeto com a dedicação de sempre. Seu desempenho na liderança do grupo de trabalho não fugiria à regra. “Era uma missão pública, que evidentemente trazia prestígio, contatos e reconhecimento, mas não havia dúvida de que seu propósito era servir”, comenta Luiz Alberto Rosman, que mal ingressara no escritório de Bulhões Pedreira e pôde acompanhar o movimento intenso em torno da comissão.

Os visitantes eram especialistas internacionais de diversos países, sendo que os representantes do Bureau of Currency da Secretaria do Tesouro dos Estados Unidos tiveram papel fundamental e foram trazidos com a ajuda do governo. Durante várias semanas debateram com a comissão a experiência americana, conforme lembra o professor Alberto Venancio Filho. Expuseram as práticas da Federal Deposit Insurance Corporation e do Office of the Comptroller of the Currency. A primeira prestava serviços de seguro dos depósitos bancários e de liquidante de bancos insolventes. Ao segundo cabia a tarefa de autorizar e fiscalizar o funcionamento dos bancos federais. Bulhões Pedreira e o grupo se inspirariam nas experiências dos EUA e da Europa. No meio do caminho, houve debates internos na própria comissão e consultas diversas a juristas, instituições como a Federação Brasileira de Bancos (Febraban), dirigentes e ex-dirigentes de bancos e diretores da CVM, entre outras entidades.

O trabalho ficou completo em janeiro de 1986. Naquele mês, a comissão de juristas encaminhava ao presidente José Sarney um relatório minucioso das atividades. O informativo reporta que o objetivo da comissão foi “identificar os problemas com que se defrontam as autoridades federais na administração de situações de iliquidez e insolvência das instituições financeiras, bem como as causas das dificuldades encontradas para apurar as responsabilidades civil e criminal dos controladores e administradores dessas instituições”. Estabelecida essa premissa, o grupo definiu “os

A proposta era criar um instrumento de intervenção que saneasse o mercado e, ao mesmo tempo, não absolvesse o banqueiro

objetivos que deveriam orientar a redação do anteprojeto e as principais providências para alcançá-los”.

Bulhões Pedreira, Lamy Filho, Fábio Comparato, Jorge Hilário Gouvêa Vieira e Cesar de Andrade escreveram o anteprojeto e submeteram a primeira versão à crítica de professores, advogados, banqueiros e ex-autoridades do Banco Central. “Como nas S.A., queríamos ouvir a sociedade. E ouvimos”, afirma Gouvêa Vieira. “O trabalho foi mais intensamente desenvolvido por Bulhões Pedreira e Lamy Filho”, reconhece. Como nas S.A., também os jornais deram grande destaque. Em 17 de janeiro de 1986, a *Gazeta Mercantil* publicou o relatório final da comissão e a íntegra do projeto de lei. E detalhou, em reportagem, os pontos mais relevantes do trabalho.

“O debate que terá início a partir da divulgação do texto do anteprojeto destinado a coibir crimes praticados no mercado financeiro deverá pautar-se pela trilha deixada nos últimos anos nos processos de liquidação extrajudicial”, resumiu a reportagem da *Gazeta*, veiculada no dia seguinte à publicação do texto no *Diário Oficial da União*. E ressaltou

que os instrumentos de controle e fiscalização das instituições financeiras e as fórmulas de prevenção de insolvências implicavam a ação do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Poder Judiciário. Na mensagem dirigida ao presidente da República, o grupo informava: “O CMN, com a composição atual e o volume das atribuições nele concentradas desde a sua criação, não tem condições para exercer, com o grau de eficiência que seria desejável, a função regulamentar dos mercados monetários e de capitais que lhe é atribuída pela legislação em vigor e que ainda será expandida – de modo apreciável – se o anteprojeto se tornar lei.” Ao CMN caberia, entre outras tarefas, estabelecer os procedimentos e os limites das operações com pessoas ligadas às instituições financeiras, além de coordenar todo o processo de controle e fiscalização das instituições financeiras. Dois princípios nortearam as propostas para a responsabilização do governo: “O que veda à autoridade exercer atribuição com o fim diferente do estabelecido pela lei” e o da “responsabilidade civil dos órgãos públicos”. Novos critérios eram criados para que o juiz pudesse arbitrar as indenizações nos pro-

cessos destinados a responsabilizar o Estado por atos ilícitos de seus servidores.

O projeto definia a substituição do sistema de intervenção pelo Banco Central pela prática de uma intervenção secreta, por meio da qual o Instituto Segurador de Créditos contra Instituições Financeiras (Isif) – órgão a ser criado com representantes do segmento privado e do governo – poderia assumir o controle da instituição com problemas financeiros por determinado período e afastar os seus dirigentes. Com isso, os empresários responsáveis sairiam do negócio, mas a empresa seria preservada como um bem social. A insolvência era do empresário, não da empresa. Jorge Hilário Gouvêa Vieira destaca o que, para ele, foi a grande inovação trazida pelo relatório: “O texto criava a oportunidade de um banco renascer com outros controladores. Passava a autorização para outros grupos sem tirar dinheiro do Estado e sem o Banco Central permanecer administrando aquelas massas falidas que não acabavam nunca.” Ainda, segundo as palavras de Gouvêa Vieira, “definia muitos controles, com uma fiscalização atuante e preventiva e regras muito claras. Eram regulamentações que acabaram se tornando realidade mais tarde, mas na época não havia nada”. Entre as medidas, a im-

posição de sanções mais pesadas no campo criminal, a definição dos limites de responsabilidade dos administradores e a exigência de o controle das instituições financeiras ser privativo das pessoas jurídicas.

O projeto foi bem recebido por juristas e representantes do sistema bancário. Mas o Banco Central, que perdia poderes com as mudanças sugeridas pela comissão, se opôs à medida. As forças contrárias começaram a se mover. Para completar, Francisco Dornelles deixou o Ministério da Fazenda no fim dos trabalhos da comissão. O sucessor, Dilson Funaro, não abraçaria a ideia. “O projeto foi para a gaveta quando da troca do ministro da Fazenda”, lembra o advogado Luiz Leonardo Cantidiano, ex-presidente da CVM. “Houve resistência do Banco Central em relação ao relatório e surgiram novas prioridades para o governo”, completa. Para Cantidiano, no entanto, todo aquele trabalho de Bulhões Pedreira não se perdeu. “Foram plantadas as sementes do que mais tarde seria a nova Lei de Falências” – um projeto no qual Bulhões Pedreira também contribuiria mais de dez anos depois, já no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, com Armínio Fraga à frente do Banco Central.



A DESCONSTRUÇÃO DA CORREÇÃO MONETÁRIA

Trata-se de um desses pequenos segredos que poucos sabem, mas José Luiz Bulhões Pedreira foi um dos colaboradores do Plano Real – o plano de estabilização da moeda mais bem-sucedido da história do país, aquele que, depois de sucessivos fracassos em governos anteriores, deu a rasteira definitiva na hiperinflação. O jurista integrou a equipe de mestres cooptados pelos artífices do plano para a caçada ao DNA jurídico da URV (Unidade Real de Valor), que fez a diferença na transição entre uma moeda carcomida pela inflação e a moeda nova, desintoxicada da chaga inflacionária. Na prática, Bulhões Pedreira ajudou a desconstruir a correção monetária criada por ele mesmo durante as reformas econômicas do governo de Castello Branco, aprovadas em 1964. Verdade seja dita, a correção monetária idealizada pelo jurista não tinha qualquer parentesco com aquela que viria prevalecer.

Desde o fim dos anos 1970, um grupo de economistas brasileiros trabalhava com o conceito de inflação inercial – a ideia segundo a qual, independentemente de outras causas, a inflação passada tende a se replicar no futuro, nas asas da indexação generalizada da

economia. Um dos caminhos para combater o componente inercial era o congelamento simultâneo de preços e salários. Com o fracasso do Plano Cruzado, em 1986, e a série de congelamentos ainda mais fracassados que o sucedeu, este caminho revelou-se inviabilizado. A segunda alternativa seria o *currency board*, como o implantado pela Argentina em 1991, pelo qual o país praticamente renuncia à moeda nacional, ao submeter sua emissão a uma regra de cobertura total pelas reservas internacionais. Outra abordagem, mais complexa, fora alinhavada pelos economistas Persio Arida e André Lara Resende. Num trabalho acadêmico de 1984, conhecido como Plano Larida, os dois demonstravam que era possível criar uma moeda com indexação diária, que reajustasse automaticamente todos os preços e contratos da economia. Essa moeda conviveria algum tempo com a anterior e depois a substituiria. Em outras palavras, a moeda indexada absorveria a inflação diariamente para, em seguida, transformar-se numa moeda nova, limpa, livre da contaminação hiperinflacionária.

Naquele ano de 1993, com Itamar Franco no Palácio do Planalto, também parecia evi-

dente a muitos a inviabilidade de combater a espiral inflacionária apenas com aperto fiscal e monetário – como fizeram Roberto Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões, com a participação do próprio Bulhões Pedreira, no Governo militar. Nos dez anos anteriores ao Plano Real, a inflação brasileira medida pelo IPCA acumulou 310 bilhões por cento. Nesse período, houve uma sucessão de pacotes, mudanças de padrão monetário, congelamentos e até um sequestro de contas e aplicações. Todos inúteis. “Partíamos do princípio de que não seria exequível fazer a contração monetária e fiscal necessária para quebrar a inércia dos contratos; ela seria de tal ordem que governo nenhum teria condições de realizá-la”, informaria, anos depois, o economista Persio Arida. Um dos principais formuladores e executores do Plano Real, o economista Gustavo Franco completaria o raciocínio, afirmando que o grupo estava absolutamente consciente de que combater a inflação inercial sem mexer no descalabro das contas públicas brasileiras levaria inexoravelmente a mais um fracasso.

O restante, só os que fecharam os olhos para a marcha da História desconhecem: Gus-

tavo Franco, André Lara Resende, Persio Arida, Pedro Malan, Edmar Bacha, Winston Fritsch e Clóvis Carvalho integraram o time do então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. Encontros em São Paulo, Brasília e Rio de Janeiro se prolongariam até as etapas finais do lançamento do Plano Real. Os alicerces do Real, contudo, foram estruturados em julho de 1993, quando o grupo elaborou o Programa de Ação Imediata (PAI), conjunto de medidas fiscais preparatórias. A segunda fase viria já em 1994, superando a etapa da “especulação”, segundo definição de Gustavo Franco: era a fase da escrita, uma vez definido que a inflação inercial seria combatida com a criação de uma moeda paralela, indexada, que mais tarde se tornaria a única moeda do país.

“Tínhamos a intuição de que fazer duas moedas, ou uma moeda e meia, era um caminho intelectualmente inteligente para criar os arranjos de desindexação que os outros planos haviam feito de uma forma pouca eficiente. Mas ninguém do grupo sabia como”, lembra Gustavo Franco. José Luiz Bulhões Pedreira ingressa nesse ponto da história. A Franco coube a trabalhosa tarefa de trans-

O criador foi chamado para ferir de morte a criatura: quebrando a inércia dos contratos e debelando a inflação

formar as ideias gerais nas detalhadas peças legislativas que implantariam em definitivo o Plano Real. Arregimentou, dentro da engrenagem do governo, uma rede de profissionais e especialistas que poderiam contribuir em áreas específicas: política salarial, salários de funcionalismo, previdência, setor financeiro, contratos privados, tarifas públicas, seguros, entre outras. Emergiram, daí, atores relevantes e pouco conhecidos, como o advogado José Coelho Ferreira, funcionário de carreira do Banco Central, Fuad Noman Filho, assessor do Ministério da Fazenda, e Rui Jorge, adjunto da procuradoria geral da Fazenda Nacional. Mas o sucesso do plano exigiria mais. Seria fundamental, por exemplo, ir à caça de juristas renomados. O grupo sabia que, diante de qualquer erro naquela fase, o Real esbarraria nos tribunais mais à frente. A preocupação era construir um fosso entre passado e futuro, cortando no tempo a marcha da inflação. Mas haveria uma multidão de contratos, preços, salários e ações judiciais tentando saltar esse fosso para continuar inflando-se – e bastava um deles conseguir o salto para liquidar o plano.

Gustavo Franco e José Coelho, em especial, mergulharam num estudo minucioso sobre legislação monetária e programaram consultas aos maiores especialistas nas questões jurídicas do assunto: Bulhões Pedreira, Gilberto de Ulhôa Canto e José Tadeu De Chiara. A montagem do Plano Real migrava dos domínios da Economia para o Direito. “Quando chegou a hora de conversar com os advogados, a missão ficou quase exclusivamente comigo, pois já havíamos entrado na fase da escrita. Nenhum dos meus colegas economistas queria saber dessa tarefa. Eles achavam que escrever as normas seria uma tarefa menor”, diverte-se Gustavo Franco. “Essa construção intelectual, de transformar algo economicamente vago em substância real, tinha de ser uma tarefa construída dentro do mundo jurídico. Era preciso sair da cabeça dos advogados”, completa.

De início, Bulhões Pedreira e Ulhôa Canto exibiram a Gustavo Franco opiniões divergentes. As diferenças estavam na forma de arquitetar a URV. Relata Franco: “Dr. Gilberto avaliava que não havia razão para impedir a criação de algo como a URV. Achava que era necessário fazer as conversões contratuais, da

*A preocupação era construir um
fosso entre passado e futuro, cortando no
tempo a marcha da carestia*

Bulhões Pedreira já tinha sido o responsável pela criação da UFIR, uma espécie de antessala da URV

forma mais amistosa ou negocial quanto possível. Já o Dr. Bulhões tinha uma postura, digamos, mais impaciente. Ele dizia: ‘Se a lei quiser extinguir a correção monetária da moeda passada, extingue e acabou.’ Para o Dr. Bulhões, não havia direito adquirido à moeda velha, que àquela altura já era uma máxima do Supremo. Não havia também equilíbrio contratual. Tratava-se de uma lei monetária, não de uma lei de contratos. Para ele, poderíamos mudar o que quiséssemos.” Segundo Gustavo Franco, era fundamental haver “um critério de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato muito justo, muito certo”. Caso contrário, avaliava ser inevitável um enfrentamento nos tribunais. “O Dr. Bulhões acreditava no que estávamos fazendo, mas nos considerava excessivamente cautelosos”, lembra Franco.

Os caminhos só começariam a convergir aos poucos. “Era uma enorme tertúlia. Tivemos conversas de grande desprendimento intelectual, trocávamos ideias sobre outros planos, leituras, história. Mas, no fim, ele considerava um pouco desnecessário imaginar a URV como outra moeda, ligada a outros índices de preços, como tinha a UFIR. Então chegáva-

mos ao impasse. Precisávamos do aval dele”, afirma Franco. A UFIR, é bom que se recorde, fora uma criação do próprio Bulhões Pedreira, concebida no âmbito do projeto de reforma tributária feita por ele, por ocasião da gestão de Marcílio Marques Moreira no Ministério da Economia, no governo Collor, em 1991. A reforma não saiu, mas restou a UFIR. “Queríamos que a URV fosse o mais semelhante possível à UFIR. Depois, foi uma semelhança que passou até despercebida”, sugere Franco, lembrando que a URV seguia três índices de preços: o IPCA, o IPC da Fipe e o IGP-M. “A URV tinha a mesma dinâmica da UFIR, ou seja, mudava todos os dias com base numa estimativa do índice. Mas no fim do mês convergia para um índice quase *pro rata ex ante*.” Bulhões Pedreira concordava, mas achava desnecessário, insistia-se, todo aquele zelo. “Chegamos a cogitar abertamente fazer da UFIR a moeda. Dr. Gilberto Ulhôa Canto achava que dava; Dr. Bulhões, não. Ele nos dizia que iria confundir assuntos tributários com assuntos de correção monetária.”

Conforme lembra o jornalista Guilherme Fiuza, no livro *3.000 Dias no Bunker* (Edito-

O jurista definiu, com palavras mágicas e raro poder de síntese, o que viria a ser o indexador: uma moeda com curso legal sem poder liberatório

ra Record), quando Gustavo Franco chegou a Bulhões Pedreira pedindo-lhe um indexador, “parecia ter entrado numa oficina mecânica pedindo um antibiótico”. Era preciso primeiro, escreveu Fiuza, trazer a linguagem para um território neutro. A reunião inicial dos dois ocorreria no começo de janeiro de 1994. O plano precisava estar pronto no fim do mês seguinte. Enquanto o economista decodificava alguns palavrões de seu plano, o jurista conduziria Franco aos primórdios da legislação que rege a moeda, esmiuçando as entranhas jurídicas que sustentam os símbolos do dinheiro. “Quando fomos falar com ele, tínhamos uma imensa dúvida sobre se podíamos escrever que o sistema monetário nacional era composto de duas moedas. Se conseguíssemos respondê-la, tudo mais ou menos se arrumaria.”

Bulhões Pedreira fez então uma advertência a Gustavo Franco: se queria mesmo realizar aquele ataque mortal à correção monetária, não devia dar um passo sem antes ler o papa do assunto, o jurista italiano Tulio Ascarelli. E pôs em suas mãos um livro de mais de dois quilos de peso distribuídos em estafan-

tes 600 páginas escritas em italiano. Franco percebeu que não teria tempo para absorver o tijolo. Tinha pressa. “Dr. Bulhões, um dia vou ler todo o Ascarelli. Mas nesse momento preciso do meu indexador”, disse-lhe Franco. Bulhões Pedreira ouviu, refletiu e definiu, com raro poder de síntese, as intenções de Franco: “Já entendi. Você quer fazer uma moeda com curso legal sem poder liberatório.”

Bingo! Estava ali, em bom *juridiquês*, a pista para o DNA da URV. Eram palavras mágicas, no entender de Gustavo Franco. Descobria-se, assim, o caminho das pedras procurado pela equipe formuladora do plano: como evitar que a inflação saltasse o fosso entre passado e futuro ou, em outras palavras, como impedir que a vida cotada na moeda velha, quando convertida ao tal indexador (embrião da moeda nova), não o contaminasse com o entulho da correção monetária. A URV não seria um índice, nem um indexador, mas uma moeda – “sem poder liberatório” (que não circula como meio de pagamento), mas com “curso legal” (uma moeda de verdade). Serviria só como unidade de valor, para transplantar a economia da moeda velha para a nova.

Gustavo Franco recorda-se: “Aos poucos, nossas conversas permitiram que entrássemos num terreno comum. Nós, nas definições jurídicas de moedas; ele, na linguagem de economista. E nos disse: ‘Vocês estão querendo criar uma segunda moeda de contrato de valor estável. Essa é uma moeda de curso legal, mas sem poder liberatório.’ Ou seja, a moeda que ele chama de curso legal é um instrumento monetário definido em lei. O poder liberatório é o atributo da moeda legal de liquidar obrigações, ser um instrumento de pagamento. Portanto, quando se diz curso legal sem poder liberatório, está se falando, no fundo, de uma

moeda de conta, uma moeda de contrato.” Ao saírem da conversa, Gustavo Franco repetiu três vezes para José Coelho: “Moeda de curso legal sem poder liberatório, moeda de curso legal sem poder liberatório, moeda de curso legal sem poder liberatório.” O colega também vibrou: “Está tudo resolvido agora!.”

A “descoberta” deflagraria os caminhos definitivos do Plano Real. O economista Mario Henrique Simonsen, por exemplo, definiria a URV como “a mais genial invenção do plano”. Simonsen sabia muito bem o que dizia. A URV era mesmo a bala de prata contra o regime da hiperinflação.



MOEDA NOVA, VIDA VELHA

Foi um encontro produtivo aquele realizado entre Gustavo Franco, José Coelho e José Luiz Bulhões Pedreira. Da conversa surgiu uma grande “descoberta”: a convicção de que quando preços e salários desembarcassem na URV não poderiam – à luz do Direito – trazer sua bagagem inflacionária. O motivo era cristalino: não estavam mudando de índice, mas mudando de moeda; e a lei determina que não existe correção monetária de uma moeda para outra. Na primeira medida provisória do Plano Real, assinada em 1º de março de 1994, introduzia-se a URV, mas, uma vez estabelecida como moeda de fato, em 1º de julho de 1994, não teria poder de compra.

O governo publicou um caderno com a primeira edição da medida provisória que instituía a URV. “Não precisava ser tão complicado”, disse Bulhões Pedreira a Gustavo Franco, quando este lhe enviou a primeira versão escrita. Conta Gustavo Franco: “O fato é que a gente já estava convencido de que aquela era a melhor forma e botou a URV na rua. Mandeí um caderninho com a medida com um cartão bonito, e ele me devolveu com uma resposta algo assim: ‘Você quer fazer desse jeito, te

desejo sorte.’ Era uma coisa bacana, ao estilo dele. No fim deu tudo muito certo. O processo da tertúlia acadêmica termina no bilhete do Dr. Bulhões Pedreira.”

Persio Arida, um dos pais do Real, completa: “Ele demonstrava muita cautela porque os planos anteriores, além de malsucedidos, haviam gerado um legado jurídico desfavorável para a União. Bulhões Pedreira tinha uma enorme preocupação, e concordávamos com ele, em fazer algo que não gerasse uma consequência negativa para o Tesouro. Se fizéssemos malfeito, além de afetar a credibilidade do plano em si, deixaríamos um prejuízo para o Tesouro mais tarde que poderia se tornar colossal.”

Os formuladores do Plano Real estavam atentos ainda ao entendimento já consagrado pelo Supremo Tribunal Federal, segundo o qual “não há direito adquirido sobre uma moeda extinta”. Desta forma, quando a moeda URV converteu-se no real, e o cruzeiro real desapareceu, os contratos e transações na nova moeda exibiam grande solidez jurídica. Pareciam incontestáveis. Mas uma forte reação contrária logo se manifestou. Persio Arida confirma a

importância de Bulhões Pedreira naquele momento: “Esse status da URV, de quase-moeda, sem ser moeda, era suficiente do ponto de vista legal, para tornar os contratos válidos? Ou não? Ele nos ajudou muito nessa discussão.”

Entre as inúmeras inovações do Plano Real, a URV tornou-se seu ponto máximo de sofisticação. O desejado fosso entre passado e futuro, cortando no tempo a inflação, estava construído. Resultou no artigo 38 da Lei nº 8.880, de 1994, que prescreveu a adoção, nos meses de julho e agosto daquele ano, de série de índices de preços expressos em URV (de 1º de março a 30 de junho de 1994) e em reais (a partir de 1º de julho), e declarou nula e de nenhum efeito a aplicação de índice calculado de forma diferente. Desdobramento da ideia desenvolvida no estudo de Lara Resende e Arida, a URV transformou-se na peça mais celebrada do Real.

Moeda nova, vida velha: os embates se mantiveram em níveis intensos. A URV transformou-se no real, e, junto com o fim do cruzeiro real, desapareceu a hiperinflação. Mas não a inflação. Nos três primeiros meses, acumulou quase 8%, ou mais de 35% em termos anualizados (o que, obviamente, era algo nada comparável à hiperinflação). Tratava-se de um patamar perigoso, reconhecida a tradição da sociedade brasileira de exigir e obter indexação dos seus contratos e transações. Para combater o surto inicial de inflação, o governo não apenas aplicou doses cavalares de juro real e deixou o câmbio valorizar-se, como realizou um hábil jogo de pressão direta junto a

setores empresariais que ameaçavam o plano com seu poder de formação de preços. Nesse jogo, era preciso, dia a dia, rever os problemas surgidos, editar medidas provisórias corretivas e traçar novos rumos. Não dava para a equipe econômica fazer isso sozinha.

Mais uma vez seria necessário recorrer ao arsenal jurídico de Bulhões Pedreira. E novamente Gustavo Franco seria seu interlocutor frequente. Ele relata: “Os problemas de conversão iam aparecendo e ajustávamos com as medidas provisórias editadas todos os meses. Eu não falava diretamente com ele a toda hora, e sim com o (Luiz Alberto) Rosman, que era nosso embaixador no escritório do Dr. Bulhões, como o Aloysio Miranda era o embaixador no escritório do Dr. Gilberto de Ulhôa Canto. Não podíamos ligar três vezes por dia para nomes como Bulhões Pedreira e Ulhôa Canto. Mas para o Rosman e o Aloysio, sim. Esse contato podia ser mais recorrente e menos formal. E assim falávamos com eles indiretamente.” Nos assuntos em questão, aqueles ligados aos acordos de preço, inventou-se um verbo: *urvizar* o preço. “Acordos entre supermercado e fornecedores envolviam uma mistura de indexação com prazo”, lembra Franco. E completa: “Em tempos de 40% de inflação, o fornecedor dava 40 dias para o supermercado pagar. Mas não havia indexação. Como se faria a *urvização* desse contrato? Havia um valor prefixado e um prazo concedido, como se fosse um desconto. Aquilo não cabia muito na forma da lei. Portanto, ocorriam brigas homéricas entre supermercados e fornecedores.

Tínhamos de incluir na legislação algo para resolver o impasse. Recorremos então aos dois juristas. Eles sabiam as respostas.”

Apesar da necessidade de incontáveis parafusos serem apertados a cada dia no subsolo da URV, o país foi se encaixando rapidamente na nova engrenagem monetária. A sigla não só virou verbo como os brasileiros aderiram à conjugação – do otimista ao incrédulo, dos alugueiros às feiras livres. Mesmo assim, o artigo 38 da Lei nº 8.880 se transformou num contencioso com grande adesão, sendo questionado na Justiça por anos a fio – sem sucesso. Em 24 de março de 2006, Bulhões Pedreira escrevia, com a colaboração de Luiz Alberto Rosman, artigo publicado no jornal *Valor Econômico*, defendendo a constitucionalidade da URV. Ali é ressaltado:

“O Superior Tribunal de Justiça já firmou jurisprudência declarando a constitucionalidade daquele dispositivo legal (*o artigo 38*), e é entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a legislação dos planos de estabilização implementados a partir da década de 1980, que a garantia constitucional de que a lei nova não prejudicará direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada não se aplica ao caso de lei que modifica o regime jurídico de determinado instituto de direito, como são as leis que regulam o regime legal da moeda, porque não há direito adquirido a determinado estatuto legal; e, conseqüentemente, as normas que alternam o padrão monetário e estabelecem critérios para conversão dos valores em razão dessa

alteração se aplicam de imediato, alcançando os contratos em curso de execução.”

Bulhões Pedreira e Rosman lembravam ainda o “absurdo” da interpretação que tentava negar a constitucionalidade do artigo 38 da Lei nº 8.880/94: em alguns casos, significaria adotar, nos meses de julho e agosto de 1994, índices de preços que conduziam ao aumento real (em moeda de poder aquisitivo constante) de 51% de todos os valores de obrigações e direitos expressos em cruzeiro real, sujeitos a correção monetária pelo IGP-M, convertidos para real em 1º de julho de 1994. Acertadamente, Bulhões Pedreira e Rosman definiam a correção monetária como a “modificação da expressão monetária de um valor em determinada data para que ele passe a ser expresso em moeda com poder de compra em data posterior: como o valor de troca da moeda varia na razão inversa do nível geral de preços, a atualização da expressão monetária de valores determinados no passado requer sua modificação na mesma proporção da variação do nível geral de preços. Não muda, portanto, o valor cuja expressão monetária é corrigida: visa preservar o valor ao exprimi-lo na moeda com poder de compra na data da correção”. Mais adiante concluem: “Ninguém entre nós contestará a proposição de que a correção monetária somente pode – logicamente – basear-se em uma série de preços expressos na mesma moeda: ninguém pretenderia corrigir um valor expresso em real com base em índices de preços em cruzeiro real, cruzado, cruzeiro novo ou cruzeiro.”

As normas da legislação do Plano Real alcançaram o objetivo de assegurar a neutralidade da conversão dos valores de cruzeiro real para real

Três dias depois, um novo artigo da dupla reforçava a tese, demonstrando que as normas contidas no artigo 38 eram “indispensáveis para evitar que a mudança na unidade do Sistema Monetário Nacional tivesse por efeito graves distorções no valor das obrigações sujeitas a correção monetária, com enriquecimento indevido de credores à custa de prejuízo injusto dos devedores”. Farto em números, cálculos e argumentos, o segundo artigo, também publicado no *Valor*, concluía com duas evidências: primeira, a de que “a correção monetária com base na série do IGP-M, sem compensar o efeito da defasagem na apuração e divulgação dos índices de preços, aumenta o valor que se pretende corrigir em mais de 50%, o que não é mais correção monetária, porém distorção arbitrária de valores resultante de um erro na técnica de correção monetária”; segunda, a de que “as normas da legislação do Plano Real alcançaram o objetivo de assegurar a neutralidade da conversão dos valores de cruzeiro real para real, sem afetar o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos”.

Gustavo Franco relembra que a segunda

fase jurídica do Plano Real aperfeiçoou alguns dos mecanismos da arquitetura básica montada lá atrás e exibia soluções para contratos não convertidos em URV pelos caminhos traçados até ali. “Definia a correção pela média nos contratos de toda ordem que não haviam sido convertidos”, explica Franco, ressaltando que a “fase 2” era muito mais pesada em aspectos institucionais. Por exemplo, reduzia o Conselho Monetário Nacional para três integrantes. “O Dr. Bulhões acompanhou tudo isso”, reconhece. Com o reforço dos advogados do escritório. “Muitas vezes as coisas saíam como se ele tivesse feito sozinho, mas internamente usava a todos, conforme a capacidade de cada um”, lembra Rosman.

O Plano Real foi a última batalha institucional que teve o engajamento direto de José Luiz Bulhões Pedreira. Outras colaborações viriam depois, como sua participação na reforma da Lei de Falências. Mas em nenhuma das incursões haveria a sensação tão estranha do criador destruindo sua criação. O jurista sabia que o país jamais seria o mesmo ao sepultar quase 30 anos de correção monetária.



JÓIAS PERDIDAS NA GAVETA

O trabalho de José Luiz Bulhões Pedreira não parou na extensa galeria de contribuições públicas e privadas, já conhecidas e descritas até aqui. Muitas de suas colaborações ao Estado brasileiro – em sucessivos governos e de todos os matizes – ficaram nas gavetas das administrações públicas. Não obstante sua qualidade, esbarraram na burocracia, falta de vontade política e inércia do poder.

“Uma das melhores elaborações de Bulhões Pedreira ninguém sabe que existe”, informa o ex-ministro João Paulo dos Reis Velloso. Eles prepararam, no fim do governo de Ernesto Geisel, um projeto destinado a instituir “um novo modelo de desenvolvimento urbano” para o país. O documento incluía uma minuta para discussão de emenda constitucional, anteprojeto de lei complementar e um projeto de lei nos quais se preenchiam os requisitos para repensar o desenvolvimento urbano brasileiro – já àquela altura imerso num curso desordenado, decorrente da rápida industrialização. Mais do que isso, o projeto buscava precaver as cidades brasileiras do caos exibido nas décadas seguintes. “Procurava-se criar condições para que houvesse no Brasil

um planejamento urbano permanente”, explica Reis Velloso, então ministro de Geisel.

A redação foi de Bulhões Pedreira, alicerçado por uma assessoria informal de representantes do mercado imobiliário. “O Governo federal, em articulação com os Estados e Municípios, dará novo impulso à sua atuação na área do desenvolvimento urbano, com o objetivo de provocar verdadeira *distensão urbana* (*grifo dos autores do projeto*)”, informavam as primeiras linhas do documento. E oferecia duas diretrizes principais. Primeira, seria “imperioso ordenar o processo de urbanização da população brasileira, exigido pelo modelo predominantemente urbano de desenvolvimento econômico e social dentro do qual o país deverá evoluir nas próximas décadas, de modo a mantê-lo harmonizado com as diretrizes e prioridades, setoriais e regionais, dos Planos Nacionais de Desenvolvimento”. O texto falava na necessidade de o setor público “proporcionar a todas as classes da população das cidades o melhor nível de qualidade de vida urbana viável em cada etapa de nosso desenvolvimento econômico e social, tendo em conta os interesses, aspirações, preferências

e possibilidades individuais quanto ao viver e morar, que evoluirão com a cultura e o nível de renda do povo brasileiro”. A segunda diretriz seria a evolução, “progressivamente”, para um “novo modelo urbano”, destinado, sobretudo, a melhorar a qualidade de vida nas principais regiões metropolitanas, por meio da “contenção de crescimento de algumas delas, e fortalecer a economia e a infraestrutura de “considerável número de cidades médias”.

O documento diagnosticava as tendências que haviam conduzido o país até ali, “ao explosivo crescimento de certo número de regiões metropolitanas, com migrações desordenadas, excessiva concentração industrial, sérias disparidades regionais, rápida deterioração da qualidade da vida urbana, desfiguração da fisionomia das cidades e destruição da natureza e da paisagem urbana”. Apontava a necessidade de correção, nas “distorções já existentes”, no “desequilíbrio social” e no “desnível entre a capacidade aquisitiva das famílias de média e baixa renda e o preço das residências”.

Das distorções existentes, o projeto lembrava os problemas de infraestrutura, serviços públicos como coleta de lixo, transporte

coletivo, rede de esgotos e sistema viário, e ainda as debilidades dos serviços comunitários, como saúde, educação, esportes, recreação e segurança pública. Dos desequilíbrios sociais, sublinhava a densidade excessiva nos centros da cidade, em contraste com a ocupação rarefeita de grandes espaços urbanos. Do descompasso entre o poder aquisitivo dos moradores de média e baixa renda e os preços das residências, mostrava a importância de aumentar a oferta de terrenos para construção residencial, a reorientação do sistema financeiro oficial para o mercado imobiliário e a correção de rumos nos valores dos imóveis.

João Paulo dos Reis Velloso destaca o que considera uma das principais inovações do projeto que ficou na gaveta: “O documento fazia referência a nove regiões metropolitanas que teriam não uma administração própria, mas entidades responsáveis por elas.” Nada de uma intervenção central sobre os governos estaduais e municipais, explica, mas um órgão em que União, Estados e Municípios se reuniam para discutir e implantar o planejamento da região, enxergando “a melhor for-

O “novo modelo urbano” era destinado, sobretudo, a melhorar a qualidade de vida nas principais regiões metropolitanas

ma de coordenar o desenvolvimento da região metropolitana”, segundo as palavras do ex-ministro. “A região metropolitana estava criada na Constituição, mas era preciso fazê-la funcionar, respeitando a autonomia de Estados e Municípios”, explica Reis Velloso.

O estudo ia além da revisão do zoneamento e da ocupação do espaço urbano. Mexia no uso do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) – visto como instrumento de política urbana. “No caso do imposto territorial, isentava de novos encargos os terrenos destinados à casa própria de baixa renda”, lembra Reis Velloso. A ideia era também permitir que se definisse uma alíquota progressiva em razão da utilização ou não do terreno. Enxergavam longe: buscava-se impedir que alguém detivesse um terreno na Barra da Tijuca – na época começando a crescer – e esperasse 20 anos para que a valorização subisse aos céus. “Com a medida, forçava os indivíduos a colocarem os terrenos em uso o mais cedo possível”, ressalta o ex-ministro. “No caso do imposto predial, adotava alíquotas progressivas em função do valor unitário do imóvel, para efeito de onerar-se menos o imóvel pertencente a classes de

renda mais baixa”, completa. Em outras palavras, a alíquota se modificava quanto mais alto fosse o valor venal do imóvel.

O projeto concebia dois outros instrumentos tributários: um imposto sobre área tradicional de construção e uma contribuição de melhoria. No primeiro caso, toda vez que se aumentasse o gabarito ou a área na qual se poderia construir em determinado terreno, se pagaria um percentual como imposto sobre a área adicional de construção. Reis Velloso exemplifica: “Meu prédio tem cinco andares. De repente, uma legislação me permite construir até 20 andares naquele mesmo terreno. Não é concebível que eu tenha um benefício e o setor público nada ganhe com esse benefício. Portanto, a ideia era ter um percentual de imposto.” A contribuição de melhoria urbana, por sua vez, recorria à Constituição de 1946, que a havia criado. Mas nunca se tornara prática. “Definíamos a contribuição de melhoria urbana quando houvesse obras públicas que aumentassem o valor do imóvel e, portanto, produzissem um benefício.” Impostos e contribuições adicionais se justificavam: a carga tributária, na época, beirava 21%, segundo

O jurista concebia dois outros instrumentos tributários: um imposto sobre área tradicional de construção e uma contribuição de melhoria

Depois de muitas discussões, o ministro entregou o projeto no apagar das luzes do governo Geisel. O documento ficou na gaveta do presidente Figueiredo

Reis Velloso – bem distante dos sufocantes 35% atuais.

Depois de muitas discussões, o ministro entregou o projeto no apagar das luzes do governo Geisel. Tempo exíguo, a tarefa de executá-lo caberia ao presidente João Figueiredo: “Entregamos cinco projetos ao presidente Figueiredo, mas infelizmente todos deram em nada”, afirma Reis Velloso.

Não seria o primeiro nem o último exemplo das propostas de Bulhões Pedreira que não vingaram, culpa, em parte, do excesso de produção. Doze anos depois, por exemplo, já no governo do presidente Fernando Collor de Mello, o então ministro da Economia, Marcílio Marques Moreira, comprovou a necessidade de reformar a legislação do Imposto de Renda. Para tanto, nomeou duas comissões: uma de especialistas, presidida pelo jurista e integrada, entre outros, por Alcides Jorge Costa, e outra de assessoramento, constituída por funcionários do Ministério da Fazenda. O embaixador já o conhecia de longa data. Estiveram juntos na assessoria do então ministro da Fazenda do governo João Goulart, San Tiago Dantas, e atuaram siste-

maticamente na negociação da dívida externa, em Washington, quando Jango visitou o então presidente dos Estados Unidos, John Kennedy. A comissão especial começou a trabalhar tão logo o ministro tomou posse. “Logo quando cheguei, houve uma decisão do Supremo Tribunal Federal, considerando que a TR (Taxa Referencial) não poderia ser usada como indexador da Receita Federal”, lembra Marques Moreira. “Como havia inflação alta, perdia-se muita receita.” Era preciso resolver o problema. Por motivos pouco explicados, o trabalho, infelizmente, não resultou num documento formal – segundo Alberto Venancio Filho, “a comissão não contou com apoio para executar a tarefa de que fora incumbida e o trabalho não foi adiante”. O ex-ministro da Economia creditou o insucesso às pressões surgidas no âmbito da Receita Federal. Mas, segundo Marques Moreira, Bulhões Pedreira preparou uma exposição de motivos na qual sugeria a criação da UFIR (Unidade Fiscal de Referência), calculada pela União para ser utilizada na correção monetária de débitos fiscais não liquidados. “Da reforma proposta pelo grupo, restou muito pouco. Mas resultou,

*Amigos e colegas profissionais notavam
uma certa fadiga em relação aos sucessivos
projetos que se perdiam nos meandros do poder*

pelo menos, na UFIR. E já foi muito. Foi o que nos salvou naquela época.”

Como a tentativa de reforma tributária de Marcílio Marques Moreira, outro trabalho de Bulhões Pedreira não resultaria na consecução plena, mas acabaria fornecendo subsídios para benefícios futuros. Foi o caso da proposta de anteprojeto de reforma da Lei de Falências, que ajudou a preparar, para o então presidente do Banco Central, Armínio Fraga Neto, no governo de Fernando Henrique. A paciência do jurista, no entanto, não era mais a mesma de tempos atrás. Amigos e colegas profissionais notavam uma certa fadiga em relação aos sucessivos projetos que se perdiam nos meandros do poder. José Luiz tinha construído catedrais, mas também alguns castelos de nuvens. Eram estes que lhe incomodavam a esta altura da existência.

“Nos últimos dez anos de vida, Bulhões Pedreira começou a não ter mais tanta boa vontade em atender a pedidos do governo porque já estava cansado de produzir uma série de coisas que demandavam tempo, esforço e trabalho”, sugere Luiz Alberto Rosman. “Essas produções, porém, acabavam

numa gaveta qualquer de Brasília.” Mesmo assim, ele lembra, Bulhões Pedreira recebia autoridades e atendia a algumas convocações. Foi o caso de Armínio Fraga, que pediu ao jurista para preparar um substitutivo da Lei de Falências e recuperação de empresas. “O projeto em discussão no Congresso não terminava nunca. Era uma briga interminável”, afirma Rosman.

Pedido aceito, Bulhões Pedreira montaria um grupo de trabalho, composto por ele, o professor Alfredo Lamy Filho, Paulo Penalva e Sérgio Bermudes, com o reforço de advogados da Febraban. “José Luiz se dedicou de corpo e alma ao projeto”, opina Bermudes. Com a ressalva: “Ele não era um falencista, o escritório dele não trabalha com falências, concordatas. Ou seja, não se podia dizer que ele estivesse tendo o cuidado de fazer uma legislação propícia aos interesses dele e dos seus clientes. José Luiz Bulhões Pedreira desejava fazer uma reforma que fosse socialmente útil.”

Luiz Alberto Rosman compara o método do grupo de trabalho da Lei de Falências ao do da Lei das Sociedades Anônimas: “Na Lei das S.A., ele e Lamy recorreram à legislação original,

feita pelo jurista Trajano de Miranda Valverde nos anos 1940. Aproveitaram o que era desnecessário mudar, modificaram o que precisava e acrescentaram o que devia ser acrescentado.” Motivo: “Quando se tem uma lei vigendo por 30 ou 40 anos, há um cabedal enorme de doutrina e jurisprudência. Tudo isso fica preservado se o novo legislador não mudar o que não é necessário mudar. Se, ao contrário, há um gosto pelo novo e é dita a mesma coisa com outras palavras, o legislador acaba introduzindo uma insegurança desnecessária até definir que

aquilo escrito de outra forma significa a mesma coisa que a redação anterior.”

Segundo Rosman, Bulhões Pedreira manteve toda a tradição, a doutrina e a jurisprudência. “É uma lei extraordinária, mas não foi aprovada”, completa.

O projeto foi desfigurado nos debates no Congresso e se perdeu brevemente no espaço e no tempo. Acabou retomado e aprovado, com novas contribuições, já no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com Antonio Palocci no Ministério da Fazenda.



ANOTAÇÕES DA ERA DO JAZZ

José Luiz Bulhões Pedreira foi um jurista de grande conhecimento econômico e formulador das modernas instituições brasileiras. Mas, para além desses atributos, trafegando de maneira submersa, escondeu-se outra característica singular: foi um verdadeiro esteta – na vida privada ou no trabalho, no sacerdócio jurídico ou na arte de construir amizades na rotina exaustiva ou na vocação para apreciar os prazeres do bom gosto e do refinamento. “José Luiz foi, no fundo, um grande maestro”, sugere o advogado Paulo Aragão, “que estudava intensamente música, dedicando-se a todo tipo de aprendizado capaz de permitir-lhe produzir uma música melhor e mais refinada.”

Daniel Dantas completa o raciocínio: “Tinha a notável habilidade de se tornar extremamente eficaz, resultado do talento e da reunião de características muito difíceis de serem conciliadas em uma só pessoa.” Essa eficácia, explica Dantas, aliava-se ao apreço estético: “As soluções trazidas por ele eram extraordinariamente eficientes. Suas ideias funcionavam com o mínimo possível de recursos, produzindo o máximo de efeitos. Só que essa simplicidade era resultante de uma sofisticada

forma de elaboração. Ele via o existente como um dado que pode ser aprimorado. Bulhões tinha a capacidade de aquilatar a realidade de uma forma extraordinária. É muito difícil fazer um contrato ou uma lei. É preciso prever contingências que poderão acontecer. É um esforço mental enorme.” Em outras palavras, o jurista exibía uma singular vocação para ir além da utilidade do que produzia. “Era um apreço pela estética da obra”, resume Dantas. Seu trabalho era singularmente belo. “Pensava tanto na construção quanto no resultado. Era uma mente de enxadrista, capaz de olhar três ou quatro jogadas à frente e perceber a consequência de cada uma. Por isso, funcionava. Era inteligente, culto, sábio e maduro.”

Funcionar, na cosmologia de Bulhões Pedreira, significava converter convicções em realidade, conceitos em projetos, projetos em empreendimentos. “Ele sempre me impressionou porque tinha uma mente muito cristalina”, lembra o economista Persio Arida. “Questões complexas são difíceis de separar, de ir direto ao que realmente importa, não se perdendo em detalhes ou caindo em vias tortas. Bulhões Pedreira ia direto ao que realmente importava,

*Bulhões Pedreira dizia-se um arquiteto frustrado,
o que explica, além do projeto do barco, sua mania de
construir quebra-cabeças com mais de mil peças*

como se tivesse a capacidade de vislumbrar, numa questão jurídica complexa, uma resolução absolutamente extraordinária.”

Fernando Moreira Salles, outro depoente que desfrutou da virtuosa combinação entre eficiência e apreço estético do amigo inescutível, identifica o que chama de “interesse maior na motivação” por parte de Bulhões Pedreira. “Só uma motivação especial, algo fortíssimo, conduziria alguém a não suportar se medir por um obstáculo ou uma limitação sem tentar encontrar uma forma de dominar essa adversidade, vencendo as suas limitações naturais.” Esse “algo fortíssimo”, lembra Moreira Salles, sempre esteve imanente no personagem de Bulhões Pedreira. Exemplo? Seu fascínio pelo mar o levou à decisão de aprender engenharia naval e projetar, sozinho, em Santos, o próprio barco apenas em consequência do interesse em querer uma embarcação para com ela navegar. “Era um bacharel em Direito que desenhou caverna por caverna, estrutura por estrutura. Não era uma curiosidade comum”, define Moreira Salles. “Era a paixão pela criação e um certo desamor pela criatura. Quando digo falta de gosto pela criatura, estou

falando da ausência de apreço pelo poder que, eventualmente, se pode obter com a contribuição dada. Juntamente com sua genialidade, essa era uma característica que fazia com que fosse ouvido com tanta frequência por tantos atores importantes da vida pública e privada brasileira.”

De acordo com o relato do filho Carlos Eduardo, José Luiz Bulhões Pedreira dizia-se um arquiteto frustrado, o que explica, além do projeto do barco, sua mania de construir quebra-cabeças com mais de mil peças na época em que morava no Leme. Era tudo feito artesanalmente: colava as imagens sobre o compensado, rabiscava no verso e cortava com pequena serra as peças, que depois eram lixadas. Não é por outra razão que acompanhou passo a passo as instalações ou a reforma do seu escritório, sobretudo o da Rua da Assembleia. Ele dizia que o prazer estava concentrado no processo de criação. Tão logo a criatura estivesse pronta, ela já pertencia ao passado. “Essa colocação abrangia a organização de pastas de atos normativos e de jurisprudência, especialmente sobre Imposto de Renda”, afirma Carlos Eduardo.

*Alegria no processo, prazer no passo – eis a
fonte de inspiração de Bulhões Pedreira, segundo
os relatos de quem conviveu com ele*

Alegria no processo, prazer no passo – eis a fonte de inspiração de Bulhões Pedreira, segundo os relatos de quem conviveu com ele. O turbilhão de tarefas, impostas pelo próprio ou pelas contingências profissionais, exigia-lhe uma disciplina rara, sem a qual a satisfação com a criação não se concretizaria de fato. Nenhuma alma ordinária, nenhum personagem comum, ninguém como a maioria pura e simples conseguiria prestar tantos serviços não fossem certas peculiaridades raras de existência. Luiz Alberto Rosman ressalta-lhe o mérito da divisão do tempo de trabalho e prazer. Fernando Moreira Salles chama a atenção sobre o método, que combinava escritório e o lar (no caso, dividido entre a suíte no Copacabana Palace e a casa em Petrópolis). Não raro, trabalhava noite adentro até três ou quatro horas da manhã. “Só aí desligava”, conta Moreira Salles. “Ouvia Beethoven todas as noites (sabia cada compasso de *Eroica*). E ia dormir. No dia seguinte, encaminhava o que tinha escrito”, completa.

Embora caminhasse a léguas de distância da prática (não fazia às vezes de barítono, como o amigo Mario Henrique Simonsen),

Bulhões Pedreira tornou a música um capítulo à parte de sua história. “Ele era romântico”, lembra Jorge Hilário Gouvêa Vieira. “Gostava de óperas românticas. Strauss e Wagner, nunca.” Em alguns momentos, imergia na música popular – apreciava Elizeth Cardoso como poucos, conta Gouvêa Vieira. O jazz, sobretudo o jazz de Ella Fitzgerald, era outra de suas paixões. “Tinha uma virtuosa sensibilidade artística”, define o advogado e amigo Sérgio Bermudes. “Como também gosto muito de Ella Fitzgerald, certo dia fui almoçar em seu refúgio em Petrópolis e ele tinha feito uma seleção das suas músicas. Do momento em que cheguei até a hora de sair, só ouvimos a jazzista americana”, orgulha-se.

Em matéria de jazz e Ella Fitzgerald, Sérgio Augusto Ribeiro recorda uma noite histórica para ambos. Apreciadores comuns da sublime cantora, Ribeiro e Bulhões Pedreira foram, com suas respectivas mulheres, Tharcema e Vera, e Carlos Eduardo Bulhões Pedreira, assistir ao show de Ella no Theatro Municipal. Adoraram o espetáculo, mas os cinco saíram decepcionados. Constataram, tardiamente, que tinham escolhido mal o lugar para apreciar a

apresentação da cantora. Esticaram a noite numa boate em Ipanema – onde Luiz Carlos Vinhas e Osmar Milito se revezavam ao piano, tocando Bossa Nova. “Chegamos os cinco com a boate ainda vazia. Pedimos uns drinques e... Quem entra? Ella Fitzgerald com o conjunto dela! Fomos à loucura”, relata Sérgio Ribeiro. “Ela acompanhava a Bossa Nova com o estalar dos dedos”, informa. O melhor, porém, ainda viria a seguir: Ella subiu ao palco e deu uma canja histórica na noite. “Passamos uma hora e meia, eu e José Luiz à frente do piano, com Ella Fitzgerald cantando só para nós. Foi uma noite inesquecível!”

Personagem de méritos públicos, Bulhões Pedreira era, como se vê, um homem de elogiáveis vícios privados. Como frequentar bons restaurantes. “Era um amante da boa mesa”, descreve Sérgio Bermudes. “Por trás da máscara de seriedade e do trabalho incansável, estava um homem que sabia viver e gozar de certos prazeres”, completa Luiz Carlos Piva.

Os seus restaurantes preferidos eram o Saint Honoré e o Michel. Poucos amigos participavam destes encontros, entre os quais os casais Floriano Peçanha dos Santos e Raphael

de Almeida Magalhães. Às vezes, revela Carlos Eduardo, participava de eventos no Copacabana Palace apenas para atender à vontade de D. Tharcema – a timidez não permitia. Ela foi a pessoa mais importante da sua vida, e estava sempre presente nas constantes viagens internacionais. D. Tharcema criou um sistema que o protegia de distrações, o que lhe permitia trabalhar quase 24 horas por dia. Essa proteção em excesso desagradava aos amigos, que às vezes permaneciam distantes. Além de D. Tharcema, foram poucos os que conviveram com ele nos fins de semana no sítio de Petrópolis. Durante certo período, quem frequentou a casa foi a cantora Simone.

Consta que, mais jovem, chegou a ser um boêmio convicto – o piano-bar da casa noturna Sacha’s, em Copacabana, era com ele mesmo. Maduro, continuou apreciando a noite. Moderada e convictamente. Fazia gosto também por festas, onde não fugia do salão. Era um reconhecido pé-de-valsas, nove fora a célebre timidez. “Sempre íamos a festas com ele”, lembra Maria Cecília Geyer, que invariavelmente dançava com Bulhões Pedreira. Certa vez, lembra a legendária dama da Unipar,

Por trás da máscara de seriedade e do trabalho incansável, estava um homem que sabia viver e gozar de certos prazeres

ocorreu algo inusitado. “Uma coisa estranha, algo que nunca tinha me acontecido. Fui dançar com ele e caímos juntos no chão”, relata. “Foi cômico. O jeito foi levantar e seguir em frente. Fazer, como na vida, da queda um passo de dança”, ri.

Prova da sua paixão pela diversão e pela música foi comprovada pelo empresário Bernard Campos, escalado para organizar uma rifa, nos anos 1970, que ajudasse as combalidas finanças da casa noturna Sacha’s, tradicional reduto da alta sociedade carioca, que teve o seu apogeu na década de 1960. Bulhões Pedreira ganhou o prêmio – um imponente piano – e devolveu para os donos da Sacha’s.

E, invariavelmente, reunia alguns amigos no escritório para um verdadeiro *happy hour*, regado a vinho e uísque. Os encontros ocorriam uma ou duas vezes por semana, e a partir da metade dos anos 1990 foram perdendo a frequência, até serem extintos com a morte de Floriano Peçanha dos Santos, em 2000, o irmão eleito por Bulhões.

Muitos dos incontáveis prazeres – desfrutados com os amigos ao redor de uma boa mesa ou entre fartas rodadas de uísque ou de vinho – informam ao leitor que, sobre o esteio da estética do trabalho, dos gestos de solidariedade mas de exibição contida de sentimen-

talidades, não lhe faltava a vocação para a boa vida na medida certa.

Petrópolis, diga-se, constitui um enredo à parte. “José Luiz se ligou historicamente à cidade serrana”, relata Renata Beczkowski, filha do empresário Floriano Peçanha dos Santos. Explica-se: Mário Bulhões Pedreira comprou, em 1939, o terreno no qual edificaria uma casa, muito utilizada especialmente nos verões – com sua morte em 1949, ela foi vendida. Em 1998, acabou comprada por José Luiz Bulhões Pedreira graças a Floriano, que soube que o imóvel estava à venda, em precário estado de conservação. Floriano cuidou do negócio e garantiu a casa para o amigo. A compra do imóvel significou um retorno à época de sua juventude. Reformada a casa ao longo de quase dois anos, Bulhões Pedreira passou a subir com Tharcema todos os fins de semana, onde dividia seu tempo entre o trabalho e almoços com amigos. Debilitado pela doença que o levaria à morte, não pôde usufruir do imóvel, cujo destino o preocupava, já que seu filho crescera em Búzios e certamente não faria uso dele. Grato a Floriano, que o havia propiciado reviver a juventude na casa de seu pai, José Luiz, com o apoio de Tharcema, num de seus gestos surpreendentes, sensíveis e solidários, doou o imóvel a Renata Beczkowski.



JLBP com os netos
e o filho Carlos
Eduardo, em 2006



SONATA DA ÚLTIMA LEMBRANÇA

O calvário da morte é doloroso. Ele é composto de etapas: a perfeita noção da finitude, o desembarque da perspectiva de futuro, a morbidez da última despedida. Em se tratando de personagens especiais, no entanto, são elevados, em escala geométrica, os sentimentos de dor, saudade e gratidão. Os lamentos pela ausência. As alegrias decorrentes da boa lembrança. Era o caso daquele 24 de outubro de 2006, quando, aos 81 anos, José Luiz Bulhões Pedreira deixava uma legião de admiradores e uma vasta gama de serviços prestados a governos, empresas e cidadãos do país. Incorporava-se em definitivo à galeria de sumidades que entrelaçaram suas vidas com o ideal de uma construção jurídica perfeita, de uma sociedade melhor.

Não deixa de ser curioso – até injusto, ou mesmo incompatível com a grandeza e a vastidão de protagonismos de Bulhões Pedreira – que o universo de conhecedores sobre sua obra não seja tão extenso quanto de outros luminares da reformulação do Estado brasileiro – como Mario Henrique Simonsen, o homem da matemática aplicada, ou Roberto Campos, o maestro criativo da reestruturação. A explicação, convém insistir, parece estar no imenso pudor da intimi-

dade manifestado em toda a vida por Bulhões Pedreira, que dedicava-se com especial atenção a eliminar os vestígios de qualquer forma de exibicionismo público. A discrição, contudo, não lhe apaga a importância dos feitos públicos. A preservação da intimidade, por sua vez, não o exime do reconhecimento incondicional de quem conheceu sua obra profissional e seus gestos pessoais.

“É inevitável. Quem teve alguma relação com José Luiz sempre precisará, ao falar dele, esforçar-se para conter uma emoção quase irrefreável”, alerta Sérgio Bermudes. “Na intimidade, ao se deixar conhecer, ele se tornava uma pessoa amável – poucos usam este adjetivo, mas José Luiz era isto: alguém digno de amor.” Reconhecimento do advogado escolhido para ser o testamenteiro de Bulhões Pedreira. “Foi a homenagem que ele me fez. A última frase que lhe disse, quatro dias antes de ele morrer, foi que o amava”, completa Bermudes.

Manifestações ardorosas e repletas de carinho são incrivelmente comuns para os amigos e colegas profissionais que privaram, cada um ao seu modo, com Bulhões Pedreira. De uma “quase filha”, como Renata Beczkowski: “Éra-

mos muito unidos, sem precisar que isso fosse dito. Ele tinha um lado muito austero na condução das relações e das conversas. Comigo, ainda bem, ele nunca foi dessa forma. Ele era mais solto com os mais próximos: afetuoso e desprendido.” De um amigo-colega, Paulo Aragão: “Tenho atrás da minha mesa apenas quatro retratos. São das pessoas que mais me impressionaram e tiveram significado especial na minha vida profissional. Um, claro, é do meu pai, também advogado. O segundo é do Dr. Gilberto de Ulhôa Canto, amigo queridíssimo de José Luiz e que o admirava profundamente. O terceiro é o Dr. Alfredo Lamy Filho, também amigo e parceiro de longa data de José Luiz. E o quarto é exatamente o do José Luiz.” De Luiz Alberto Rosman: “Dentro ou fora do escritório, José Luiz dava demonstrações diárias de dignidade, idoneidade e simplicidade. Sua densidade não o impedia de saber, como poucos, trabalhar em equipe e transmitir conhecimento.”

A dignidade é exemplificada pela professora Maria da Conceição Tavares: “Ele se irritava profundamente quando alguém sofria acusações ilegítimas. Como era um jurista sério, indignava-se com isso e lutava para combater

injustiças. Tudo quanto era parvalhice que se dizia na praça, você podia contar com a crítica de Bulhões Pedreira. Era uma estrela de inteligência. Desatinos por ele não passavam”, diz Conceição. Já a importância que conferia à transmissão de conhecimento resultou numa admiração profunda dos pares que o seguiram. Só que tanta admiração e respeito parecia fazer gigante demais o desfileiro que separa o personagem dos seus sucessores. Paulo Aragão lembra, por exemplo, da emoção que sentiu ao receber um telefonema de Bulhões Pedreira – cerca de dois meses antes da morte do jurista: “Estávamos trabalhando juntos numa operação e ele me perguntou o que eu achava de determinado dispositivo legal. Humildemente respondi, mas minhas sugestões me deixaram com certa tristeza. Você vê que a bandeira está passando para sua mão, e você não tem a estatura correspondente. É assim que se sentem seus sucessores. Podem ser brilhantes, mas dificilmente tão brilhantes quanto José Luiz.” E compara: “É como os portugueses veem a espada de Dom Afonso, que duas pessoas não conseguem levantar. Como ele conseguiu defender Portugal erguendo uma espada daquele tamanho?.”

A importância que conferia à transmissão de conhecimento resultou numa admiração profunda dos pares que o seguiram

Se Dom Afonso Henrique venceu os mouros e árabes e garantiu o reino português, Bulhões Pedreira alcançou o panteão do mundo jurídico. “Ele tornou-se o mestre dos mestres para as pessoas que são dessa área”, continua Paulo Aragão. “José Luiz era uma maviosa melodia para quem a vida é a música. Ao mesmo tempo ele representava o conjunto de ciências que permite a composição da melhor música. Sua grande sinfonia eram as artes jurídicas.” O professor Alfredo Lamy Filho completa a definição de Aragão, salientando que ele não buscou reconhecimentos. “Guardou, ciosamente, uma excepcional densidade humana, feita de compreensão, generosidade e lucidez que fizeram a riqueza dos amigos que tiveram o privilégio de seu convívio”, afirma Lamy.

Generosidade a amigos, que independiam de classe, gênero, cor ou nacionalidade. “Quando fui tomar as providências para o inventário dele”, conta Sérgio Bermudes, “descobri que José Luiz atuava quase como um instituto de previdência privada, tantas eram as pessoas que ele assistia em necessidades eventuais ou de modo contínuo, pagando aluguel, ou arcando com despesas de educação e saúde. Era um homem que

tinha grandeza de alma. Acho que ele entendia perfeitamente o que dizia o motorista dele em Nova York, um paquistanês chamado Ali Rana, de quem ficou muito amigo. Toda vez que falávamos que não queríamos fazer determinada despesa, Ali respondia: ‘Deus não precisa do seu dinheiro. Gaste o dinheiro que o senhor tiver.’”

No artigo que escreveu sobre Bulhões Pedreira para a *Revista de Direito Bancário*, Alberto Venancio Filho recorreu ao testemunho de uma secretária do escritório: “Era uma pessoa que cumprimentava desde o ascensorista e o faxineiro até a alta cúpula de um banco. Para ele não tinha distinção alguma. Ele queria ver essas pessoas felizes e com problemas solucionados.” E concluiu: “Ele foi patrão, protetor, pai.”

Mas mesmo personagens dessa magnitude encerram sua trilha e concluem sua saga. Fernando Moreira Salles relata o último encontro que teve com Bulhões Pedreira, a 15 dias da morte do amigo. “Com uma hora de conversa, percebi que ele não estava nada bem. O câncer já havia chegado. Ele gostava de fazer perguntas, se interessava por tudo, mas nesse dia, não. Estava querendo lembrar-se dos amigos, falou de pessoas que conviveram muito conosco

Foi desapegado à notoriedade e ao reconhecimento público, mas era mais suscetível à afetividade do que demonstrava

co, contou dos netos, dos filhos. Parecia feliz. Mas me senti mal com a saúde dele. Despedi-me. Já fora da sua suíte no Copacabana Palace, ele apareceu e me disse: 'Fernando, não fique triste. Tive uma vida muito boa. Fiz quase tudo o que tive vontade de fazer. Persegui todos os meus ideais e curiosidades. Não fique triste.'"

José Luiz Bulhões Pedreira tinha plena consciência da sua condição de terminalidade.

Não escondeu. Lidou com ela como os bravos diante da iminência de guerra. Foi desapegado à notoriedade e ao reconhecimento público, mas era mais suscetível à afetividade do que demonstrava. Os amigos, os colegas do mundo jurídico, os parceiros da dedicação à causa pública e os bem informados sobre a natureza do Estado moderno brasileiro sabem conferir-lhe a devida importância. •

JOSÉ LUIZ

Bulhões Pedreira

A INVENÇÃO DO ESTADO MODERNO BRASILEIRO

CRÉDITOS FOTOGRÁFICOS

ABREVIATURAS UTILIZADAS

Arquivo Carlos Eduardo Bulhões Pedreira (ACEBP)

Arquivo Renata Beczkowski (ARB)

Arquivo Gabriel Jorge Ferreira (AGJF)

Arquivo Raphael de Almeida Magalhães (ARAM)

Arquivo Alberto Venancio Filho (AAVF)

Arquivo Antônio Fernando de Bulhões Carvalho (AAFBC)

Arquivo Roberto Teixeira da Costa (ARTC)

Jornal do Commercio (JC)

Departamento de Documentação da Editora Abril (DEDOC)

Agência O Globo (AGO)

Agência Jornal do Brasil (AJB)

Bolsa de Valores do Rio de Janeiro (BVRJ)

Instituto Moreira Salles (IMS)

