

## O Plano Cruzado

IVAN COLANGELO SALOMÃO (\*)

A crise de credibilidade que acometeu o mandato do presidente José Sarney (1985-1990) respondia a variáveis de natureza mais política do que exatamente econômica. A despeito dos diversos fracassos em que incorreu sua política econômica, foi a ligação umbilical mantida com a ditadura militar (1964-1985), regime ao qual seu novo partido oferecera oposição ferrenha, que veio a se tornar seu pecado original. Abandonado pela população e pelas lideranças políticas, Sarney buscou legitimar seu governo por meio de medidas econômicas de repercussão social.

O Brasil de 1985 se deparava com adversidades econômicas significativas, sendo a fragilidade do balanço de pagamentos e, sobretudo, a inflação, apenas as mais sensíveis. Além disso, o presidente tinha a difícil tarefa de administrar um país tendo vencido uma eleição indireta na qual concorrera como vice. A envergadura dos obstáculos superava a capacidade de um presidente fraco para concatenar as forças políticas e sociais requeridas por um desafio de desfecho tão incerto.

Após meses de políticas convencionais adotadas pelo ministro Francisco Dornelles – que havia

sido nomeado por seu tio, Tancredo Neves –, a posse do empresário Dilson Funaro no Ministério da Fazenda, em agosto de 1985, marcou uma guinada na condução da política econômica. Ligado mais aos interesses do setor produtivo do que do financeiro, não se pode deixar de notar a ironia com que se escreveu a história da Nova República: coube a um empresário, e não a um economista ortodoxo, a inauguração de uma nova era na história econômica brasileira: a dos sucessivos planos de estabilização monetária.

O recrudescimento inflacionário dos últimos anos, período em que se registrara a maior recessão desde os anos 1930, havia ensejado o aprofundamento teórico de um fenômeno incomum, ainda que previsto na literatura: o da estagflação. A ocorrência concomitante de inflação elevada com queda do produto desafiava ao mesmo tempo que dividia os economistas brasileiros. Os monetaristas da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (EPGE/FGV) defendiam que a inflação se tratava de um problema eminentemente fiscal. O excesso de gastos do governo, financiados por emissão monetária,

resultava em aumento geral dos preços, dedução em linha com a teoria quantitativa da moeda.

Já os pesquisadores ligados ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp), por sua vez, acreditavam que a carestia respondia ao grave conflito distributivo que desde sempre acometia o país. Nesse sentido, a solução passaria necessariamente por um pacto social: governo, empresários e trabalhadores deveriam, de modo coordenado, coibir reajustes dos seus respectivos preços (tarifas, preços e salários) a fim de se eliminar a memória inflacionária e “recomeçar o jogo” em uma situação de neutralidade para todos os agentes.

E havia um terceiro grupo, subdividido entre professores da PUC-Rio e da FGV-SP, que já havia notado singularidades no caso brasileiro que os levavam a rejeitar o prognóstico ortodoxo. De nada adiantaria asfixiar a demanda agregada se não se atacasse a chamada “inércia inflacionária”. Fenômeno cuja institucionalização remetia ao Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), elaborado por Roberto Campos e Octávio Gouveia de Bu-

lhões durante o governo Castelo Branco (1964-1967), a indexação dos preços fora formalizada via correção monetária, mecanismo por meio do qual a inflação passada realimentava a inflação presente.

Ciente de que, em alguma medida, o êxito da empreitada passaria pela neutralização da inércia inflacionária, o governo lançou, em 28 fevereiro de 1986, o Plano Cruzado. Ainda que por demais esquematizada, poder-se-ia resumir os principais elementos do plano em quatro dimensões: (1) reforma monetária; (2) desindexação; (3) alteração nos índices de preços; e (4) política salarial.

Para tanto, o governo valeu-se de um conjunto de medidas políticas, econômicas e jurídicas, das quais podem ser destacadas: (1) congelamento geral dos preços aos níveis de 27 de fevereiro daquele ano; (2) fixação da taxa de câmbio em 13,84 cruzados por dólar; (3) concessão de abono de 8% para todos os salários e de 15% para o mínimo; (4) criação de um “gatilho salarial”, acionado quando a inflação acumulada superasse 20%; (5) proibição de cláusulas de indexação nos contratos inferiores a 12 meses; (6) troca da moeda: cruzeiro para cruzado; (7) alteração da periodicidade do rendimento das cadernetas de poupança, de mensais para trimestrais; e (8) estabelecimento da anualidade dos dissídios, com correção inferior a 100% sobre a

variação acumulada do custo de vida (CASTRO, 2016).

Os resultados positivos observados semanas após o lançamento do plano levaram o presidente da República à improvável (e efêmera) condição de estadista (SAAB, 1987). O primeiro semestre daquele ano registrou as mais baixas taxas de inflação na história estatisticamente documentada do país, índice que permaneceu abaixo dos 2% a.m. até outubro. Já a taxa de desemprego caiu para valores inferiores a 4% antes ainda do mês de julho, quando se começaram a detectar, porém, os primeiros sinais de superaquecimento da demanda. A dificuldade política de se descongelar preços impediu que fossem adotadas medidas efetivas nesse sentido. Assim, de forma um tanto acanhada, o governo lançou o chamado Cruzadinho, em 23 de julho de 1986. Tratava-se de um pacote fiscal com vistas à contenção do consumo das famílias ao mesmo tempo que se buscava recursos para financiar um plano de infraestrutura física e social, que jamais saiu do papel.

O expurgo dos preços do pacote do índice oficial de inflação revoltou a população, uma vez que, além de maquiar a inflação da vida real, deixavam de ser contabilizados para o disparo do gatilho salarial. A glória de ontem transformou-se rapidamente em contestação, paralisando a ação dos gestores de política econômica durante todo o

segundo semestre. Não apenas pela dificuldade em proceder a um ajuste naquelas condições econômicas<sup>1</sup>, mas também pela proximidade da eleição que elegeria todos os governadores e o Congresso Nacional responsável pela nova Constituição. Nesse sentido, Modiano (2014, p. 363) reitera a inanição do governo após o lançamento do Cruzadinho ao afirmar que “de agosto a 15 de novembro, a política econômica ficou paralisada: todos os esforços do governo foram concentrados nas eleições para governadores e para a Assembleia Constituinte.”

Os problemas econômicos eram sentidos por toda parte, a começar pelos impactos do congelamento de preços sobre o balanço de pagamentos. O desequilíbrio entre a demanda superaquecida e a oferta interna gerado pela queda instantânea da inflação e pela quebra de parte da safra de 1985 redundou em elevação expressiva das importações de bens de consumo não duráveis e de alimentos. Por outro lado, a taxa de câmbio fixa também depôs contra a rentabilidade das exportações, não apenas pela valorização nominal do cruzado, mas também pela especulação com estoques promovida por determinados setores exportadores à espera de uma maxidesvalorização. A situação relativamente confortável das contas externas passou, assim, a ser rapidamente revertida por meio do esvaimento das reservas internacionais. A posição de defesa cambial do Banco Central quando

do lançamento do Cruzado foi deteriorada em mais de 50% em menos de um ano, impactando diretamente a capacidade de importação e do serviço da dívida externa.

O progressivo agravamento dos fundamentos macroeconômicos levou ao lançamento, em 21 de novembro, do chamado “Cruzado II”, um novo pacote fiscal que tinha por objetivo aumentar a arrecadação em 4% do PIB. A elevação dos preços de determinados bens finais e de algumas tarifas públicas sinalizou, na prática, o fim do congelamento. Em janeiro de 1987, o gatilho salarial foi disparado, o que concorreu para deteriorar ainda mais as expectativas dos agentes econômicos, resultando na sucumbência oficial do plano no mês seguinte.

De acordo com os próprios formuladores do Cruzado, diversos foram os erros de concepção e de condução do plano que contribuíram para a sua derrocada: (1) a despeito de sua parcela significativa, a inflação brasileira não era puramente inercial; (2) os abonos salariais concedidos antes do plano se mostraram contraproducentes; (3) as políticas fiscal e monetária foram menos contracionistas do que se fazia necessário; (4) o con-

gelamento de preços foi demasiadamente longo; (5) o gatilho salarial reforçou o principal elemento subjacente à espiral salário-preço; (6) a manutenção do câmbio fixo contribuiu para a deterioração das contas externas; e (7) a defasagem de determinados preços públicos fragilizou ainda mais a posição fiscal do governo (CASTRO, 2016, p. 128).

Inobstante o fracasso anunciado, o Plano Cruzado cumpriu determinados objetivos importantes naquele momento nevrálgico da história brasileira, a começar pelo aprendizado teórico e institucional que a primeira tentativa de estabilização trouxe para economistas e políticos. Mas, além disso, o apoio popular angariado, ainda que fugaz, contribuiu para legitimar o governo e, sobretudo, a promulgação da Constituição Federal de 1988, o que, em última análise, pavimentou a travessia daquele deserto até a entrega do poder ao presidente democraticamente eleito em 1989.

### Referências

CASTRO, Lavínia B. de. Esperança, frustração e aprendizado: a história da Nova República (1985-1989). In: GIAMBIAGI, Fabio *et al.* (Orgs.). **Economia brasileira**

**contemporânea**. Barueri: GEN Atlas, 2016.

MODIANO, Eduardo Marco. A ópera dos três cruzados: 1985-1989. In: ABREU, Marcelo de P. (Org.). **A ordem do progresso**. Dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

SAAB, Paulo. **A eleição do Cruzado**. São Paulo: Global, 1987.

SOLNIK, Alex. **Os pais do Cruzado contam por que não deu certo**. São Paulo: L&PM, 1987.

1 O presidente José Sarney parecia não hesitar em intervir em decisões econômicas de acordo com a conveniência política. Por ocasião da formulação do Cruzadinho, o então ministro do Planejamento João Sayad revela a sensibilidade de Sarney: “Era para aumentar o preço da gasolina em 3x, ele cortava para x [...]. A gente incluía também aumentos de telefone, de energia elétrica, era uma vastidão de produtos. E o presidente cortou tudo, achou que ia ser muito ruim, muito pouco simpático, pouco popular.” (*apud* SOLNIK, 1987, p. 30).

(\*) *Professor do Departamento de Economia da Universidade de São Paulo (FEA/USP). (E-mail: ivansalomao@gmail.com).*