

# O PLENO EMPREGO É INFLACIONÁRIO? PROGRAMA DE GARANTIA DE EMPREGO COMO ALTERNATIVA AO DILEMA DA POLÍTICA MACROECONÔMICA NO BRASIL\*

*Is Full Employment Inflationary? Job Guarantee Program as an Alternative to the  
Macroeconomic Policy Dilemma in Brazil*

Simone Deos †

Pietro Borsari ‡

## Resumo

Nas últimas décadas, a prioridade da política econômica das economias ocidentais, incluindo o Brasil, deslocou-se da busca pelo pleno emprego para a estabilidade de preços, muitas vezes à custa do desemprego. O Regime de Metas de Inflação tem operado como um mecanismo que mantém altas taxas de desocupação e subemprego da força de trabalho. No entanto, argumentamos que o desemprego não é uma condição necessária para a estabilidade de preços. Um Programa de Garantia de Emprego (PGE) pode ser implementado sem gerar pressões inflacionárias, funcionando como um estabilizador fiscal automático e garantindo ocupação para aqueles expulsos do mercado de trabalho com remuneração inferior à praticada no setor privado. Diante da emergência climática e da crescente instabilidade geopolítica, que podem agravar a inflação, torna-se ainda mais urgente a criação de modelos alternativos de proteção social e controle inflacionário. Embora não resolva todos os desafios do mundo do trabalho, o PGE pode garantir pleno emprego com estabilidade de preços.

**Palavras-chave:** Programa de garantia de emprego; política monetária; regime de metas de inflação.

**Classificação JEL:** E52; E58; J64; J68.

## Abstract

In recent decades, the economic policy of Western economies, including Brazil, has shifted from the search for full employment to the priority of price stability, often at the expense of unemployment. The Inflation Targeting Regime has operated as a mechanism that maintains high rates of unemployment and underemployment of the workforce. However, we argue that unemployment is not a necessary condition for price stability. A Job Guarantee Program (JG) can be implemented without generating inflationary pressures, functioning as an automatic fiscal stabilizer. This program would guarantee employment for those expelled from the job market, with remuneration lower than that practiced in the private sector, minimizing impacts on aggregate demand. Faced with the climate emergency and growing geopolitical instability, which could worsen inflation, the creation of alternative models of social protection and inflation control becomes even more urgent. Although it does not solve all the challenges in the world of work, the JG can guarantee full employment and price stability.

**Palavras-chave:** Job guarantee; monetary policy; inflation target regime.

**JEL Code:** E52; E58; J64; J68.

\* Os autores agradecem à Fundação Friedrich Ebert (KB 22141-0105, 2024 – WM/SR) por financiar esta pesquisa. Este artigo foi escrito com dados disponíveis até o dia 18/02/2025.

† Professora Associada II (Livre Docente) do Instituto de Economia da Unicamp e Pesquisadora do Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (CERI) dessa mesma instituição.

‡ Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia (IE) da Unicamp e pós-doutorando nessa mesma instituição. Pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT) do IE.

## 1. Introdução

Em 2024, o desempenho real da economia brasileira superou as expectativas. A última pesquisa Focus do ano, divulgada pelo Banco Central do Brasil (BCB), apontou que o mercado esperava um crescimento do PIB de 3,17%. Esse patamar é muito superior ao 1,59% previsto no início daquele ano, conforme indicado no mesmo relatório.<sup>1</sup> De acordo com o Índice de Atividade Econômica do Banco Central (IBC-BR), a economia teve uma expansão de 3,8% em 2024.<sup>2</sup> Os dados sobre o desemprego também surpreenderam positivamente. Segundo o IBGE, o desemprego foi de 6,2% no trimestre encerrado em dezembro de 2024, um dos mais baixos dos últimos 10 anos. Contudo, uma análise atenta das estatísticas sobre o mercado de trabalho revela uma situação mais problemática, pois a essa taxa de desocupação corresponde um contingente de aproximadamente 6,8 milhões de pessoas. Considerando um indicador mais amplo, o de subutilização da força de trabalho - que engloba os trabalhadores desocupados, os que estão na força de trabalho potencial e os subocupados por insuficiência de horas - temos que 15,2% da população economicamente ativa do país, cerca de 17,8 milhões de pessoas, estavam subutilizadas naquele momento.

O último relatório Focus divulgado em 2024 apontou expectativa de inflação de 4,9%, taxa superior não só à meta de 3,0%, mas também ao seu limite superior, 4,5%.<sup>3</sup> A inflação efetiva de 2024 foi 4,83%. Para 2025, o relatório previu inflação de 4,96%. Caso essa projeção se concretize, não apenas a meta de 3,0% ficará distante, mas seu limite superior será ultrapassado. Dessa forma, enquanto comemoram-se os bons resultados da economia, o comportamento da inflação acende um alerta.

No arcabouço macro contemporâneo, a política monetária é a ferramenta principal da política econômica. Quando analisada pela ótica da economia convencional, e assumindo, como premissa, que a meta de inflação estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) é inalterável, resta pouco espaço para questionamentos. Dado que o BCB não pode renunciar ao seu compromisso mais importante, que é buscar essa meta, ele deve apertar a

---

<sup>1</sup> Trata-se de relatório (Focus - Relatório de Mercado) divulgado semanalmente pelo Banco Central do Brasil que resume as estatísticas calculadas considerando as expectativas de mercado coletadas até a sexta-feira anterior à sua divulgação, entre as quais estão as projeções para a inflação (IPCA), atividade econômica etc. <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus>

<sup>2</sup> Para um detalhamento metodológico desse indicador que é construído pelo Banco Central e comparações com o PIB ver [https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/estudospeciais/metodologia\\_ibc-br\\_pib\\_estudos\\_especiais.pdf](https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/estudospeciais/metodologia_ibc-br_pib_estudos_especiais.pdf).

<sup>3</sup> Relatório Focus divulgado em 27/12/2024.

política monetária, elevando a taxa básica de juros a fim de desaquecer a economia e o mercado de trabalho.

As análises mais frequentes na mídia sobre a situação macroeconômica do país raramente questionam a necessidade de elevar o desemprego como condição para a estabilidade monetária. Pode haver divergências sobre o ritmo do aperto monetário ou sobre o patamar da chamada “Selic terminal” — a taxa de juros ao fim do ciclo de contração. No entanto, os questionamentos não vão além. O regime de metas de inflação (RMI) e a autonomia do Banco Central foram concebidos precisamente para limitar bastante a margem de ação do formulador de políticas, impedindo que, em cenários como o atual, se priorize a preservação do mercado de trabalho.

Este artigo propõe uma perspectiva alternativa ao dilema entre desemprego e inflação, argumentando que ele é evitável e moralmente inaceitável. A política monetária, tal como praticada há décadas, tem ancorado a estabilidade de preços no desemprego — uma escolha problemática inclusive em contextos de baixa inflação, e ainda mais grave diante dos impactos da crise climática sobre as condições de oferta de alguns produtos, como alimentos, e das crescentes incertezas geopolíticas que afetam as taxas de câmbio. Como contraponto, defende-se a adoção de uma política pública que assegure a todo indivíduo disposto a trabalhar uma ocupação remunerada e socialmente relevante, independentemente do ciclo econômico ou da inflação.

Para alcançar seu objetivo, o texto está organizado em três partes. A primeira aprofunda a discussão sobre bancos centrais, política monetária e desemprego, com ênfase nas condições do mercado de trabalho brasileiro em 2024. A segunda apresenta o programa de garantia de emprego, discutindo suas principais características, limites, fundamentos teóricos e experiências internacionais. Por fim, a terceira parte retoma os argumentos centrais do artigo para defender que o pleno emprego *efetivo* deve ser restabelecido como objetivo prioritário da política econômica, sem que isso signifique renunciar à estabilidade de preços.

## **2. Bancos centrais, política monetária e mercado de trabalho**

A história dos bancos centrais confunde-se com a história da moeda moderna, ou do sistema monetário e financeiro moderno, tendo a criação do *Bank of England*, no século XVII (1694), como um dos seus marcos. Contudo, foi no século XIX que se deu a proliferação dos bancos centrais na Europa, enquanto nos Estados Unidos, no Brasil e em grande parte

da América Latina eles foram criados no século XX. Para Monnet (2023, p. 6), a criação e evolução dos bancos centrais internacionalmente pode ser vista como um processo de convergência em direção à adoção dos modelos institucionais dominantes.

No final do século XIX ter um banco central e adotar o padrão-ouro indicava a adesão do país ao sistema internacional. Posteriormente, no período pós-Segunda Guerra, o estado da arte consistiu na adesão às regras e convenções do Acordo de Bretton-Woods, que instituiu o padrão dólar-ouro e o regime de câmbio fixo, mas ajustável. Desde então os bancos centrais passaram a desempenhar propriamente um papel macroeconômico, via manejo da taxa de juros, buscando influenciar o *business cycle* (Monnet, 2023, p.11). Mas foi somente a partir do final do século XX, após a desarticulação do antigo arranjo do sistema monetário internacional por iniciativa dos Estados Unidos, que a ideia de independência dos bancos centrais se espalhou, passando a funcionar como uma espécie de credencial para que um país possa participar plenamente da comunidade financeira internacional. Desde então, as autoridades monetárias passaram a atuar com o objetivo principal de assegurar a estabilidade de preços, operando a política monetária orientada por um regime de metas de inflação (RMI), marcando a era do '*inflation first*' (Seccareccia & Matamoros, 2023).

A alta inflação que se observou internacionalmente a partir da década de 1970, com desdobramentos para a década seguinte, catalisou essa importante reconfiguração dos bancos centrais. Tal *era* testemunhou a ascensão do monetarismo e suas derivações, ancorada em um diagnóstico altamente questionável sobre a origem da inflação naquele período e impulsionada pelo entendimento de que era necessário impor algum tipo de regra para a emissão de moeda por parte do Estado após o fim de Bretton Woods. À medida que o keynesianismo encontrava dificuldades para responder aos novos desafios, quer do ponto de vista teórico, quer do ponto de vista da política econômica, os anos 1980 presenciaram o retorno do conservadorismo político e econômico, bem como da política das “finanças públicas sadias” (*sound finance*), privilegiando a política monetária anticíclica em detrimento da política fiscal.

Nas idas e vindas do debate sobre moeda e política macro, não se deve perder de vista o lugar teórico e político do desemprego. Desde uma perspectiva keynesiana, não há garantia de que a economia assegure pleno emprego para toda a força de trabalho. Durante o chamado período keynesiano, o pleno emprego era entendido como a situação em que a economia oferecia um número suficiente de vagas de trabalho para atender à demanda dos trabalhadores por ocupações remuneradas. Dessa forma, na situação de pleno emprego, todo

aquele que quisesse trabalhar teria uma vaga à disposição. Diferentemente, e isso é muito importante, o monetarismo e seus desdobramentos contemporâneos partem do pressuposto de que a economia é um sistema que tende a funcionar em equilíbrio sobre uma taxa natural de desemprego, definida como aquela que não acelera e nem desacelera a inflação (NAIRU - *Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment*). Assim, o pleno emprego saiu de cena quer como conceito, quer como objetivo econômico e social.

As discussões que resultaram na derrota do chamado “velho keynesianismo” e deram origem a uma nova linha de modelos, desembocando no chamado Novo Consenso Macroeconômico (NCM), foram travadas em torno da chamada Curva de Phillips. Em sua versão original, esta curva representa uma relação inversa (*trade off*) e estável entre desemprego e inflação, os também chamados *twin evils*.<sup>4</sup> A partir da década de 1960, essa relação tornou-se o foco do debate macroeconômico, e a ascensão do monetarismo - que abriu caminho para uma contrarrevolução conservadora da macroeconomia - baseou-se na crítica às políticas keynesianas que teriam reduzido o desemprego apenas artificialmente, isto é, às custas da aceleração da inflação. A incorporação das expectativas - primeiramente adaptativas, posteriormente racionais - nesse *framework* sedimentou a ideia de que reduzir o desemprego aquém da sua taxa natural aceleraria a inflação.

É nesse contexto teórico e político que os bancos centrais contemporâneos, em sua maioria, operam uma política monetária de pequenas variações (*fine tuning*) da taxa de juros de curto prazo, a qual, via alguns mecanismos de transmissão, deve impactar o comportamento do mercado de trabalho de forma a atingir uma taxa de desemprego que mantenha a inflação dentro da meta pré-estabelecida. Se isso não ocorrer - isto é, se o banco central não conseguir fazer a inflação convergir para a sua meta - é porque a taxa de desemprego efetiva é diferente daquela de equilíbrio, a NAIRU.<sup>5</sup> Nesse sentido, o desemprego opera como uma âncora para a estabilidade. Isso significa que a estabilidade de preços tem prioridade sobre o desemprego nas escolhas de política econômica, o que faz com que a sociedade produza sempre, de forma estrutural, aquilo que Marx chamou de

---

<sup>4</sup> Não é objetivo deste texto fazer uma discussão sobre inflação, nem mesmo aprofundar, além daquilo que se considera o essencial para os seus objetivos, o debate ortodoxo e/ou da heterodoxia em torno da curva de Phillips. Para os que sintam necessidade de maior detalhamento desses pontos podemos sugerir, como referências iniciais, o Cap.8 de Lavoie (2014) e o Cap. 18 de Mitchell, Wray e Watts (2019). Para uma análise da inflação no Brasil após a implementação do RMI de uma perspectiva pós-keynesiana ver Malher, Braga e Paula (2025).

<sup>5</sup> Rigorosamente, o modelo pode abrir espaço para ajustes quando da ocorrência de choques de oferta. Para os que estejam interessados nesses temas, as referências mencionadas na nota de rodapé anterior a esse são bons pontos de partida.

“exército industrial de reserva”, paralelamente a um processo cíclico de atração e repulsão de trabalhadores do mercado.

No Brasil, o RMI foi implementado em 1999 e consagrado formalmente com a Lei Complementar 179/2021, a qual garantiu a estabilidade de preços como o propósito fundamental da atuação da autoridade monetária, que deve conduzir sua política de juros de forma a atingir a meta de inflação estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Para o ano-calendário de 2024, bem como para os anos subsequentes, o Conselho definiu uma meta de 3,0%, aferida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), com um intervalo de tolerância de 1,5 p.p. para cima e para baixo. É nesse contexto que a política monetária predominante vem operando como instrumento de arrefecimento do mercado de trabalho muito antes de atingir níveis de ocupação e rendimentos socialmente desejados.

Na verdade, o ciclo de aperto da política monetária ora em curso, que levou a Selic para 13,25% em fevereiro de 2025, teve início no mês de setembro de 2024, quando o Copom subiu a taxa básica de juros em 0,25 p.p., elevando-a de 10,50% para 10,75% ao ano.<sup>6</sup> Ainda que milhões de pessoas sigam desempregadas, subocupadas, na condição de força de trabalho potencial, na informalidade e com baixíssimos salários, a política monetária que passou a ser praticada ao final de 2024 vem respondendo à inflação acima da meta com medidas contracionistas, procurando reverter a trajetória de melhoria dos indicadores do mercado de trabalho. Assim, ao observar a queda da taxa de desocupação a níveis historicamente baixos (algo entre 5% e 7%) e uma (expectativa de) elevação da inflação, a *política de desemprego* entra em jogo.

Acontece que a tendência de melhoria dos indicadores gerais do mercado de trabalho não reflete necessariamente uma situação de *pleno emprego* na qual todas as pessoas que desejam trabalhar encontraram uma ocupação remunerada.<sup>7</sup> Exemplo disso é a taxa de desocupação, que constitui uma referência importante, mas insuficiente para interpretar o comportamento do mercado de trabalho brasileiro. A taxa de desocupação esconde uma série de dificuldades que as pessoas enfrentam no mercado de trabalho, como a inserção em ocupações precárias – baixos salários, informalidade, insuficiência de jornada laboral,

---

<sup>6</sup> De acordo com o BC, a taxa Selic sofrerá nova elevação de 1 p.p. na reunião do Copom a ser realizada em março de 2025.

<sup>7</sup> Tcherneva define pleno emprego como “[...] a situation where any person of legal working age who wants to work is able to obtain employment at a living wage and decent working conditions. This includes but is not limited to new entrants in the labor market, people in “hidden unemployment” who are not normally counted in the official statistics, and individuals who are employed involuntarily in part-time working arrangements or other forms of precarious work” (Tcherneva, 2018, p. 2).

desocupação “oculta”, ausência de proteção social, entre outros fatores que caracterizam essa condição.

No trimestre encerrado em dezembro de 2024, havia 6,8 milhões de pessoas desocupadas, de acordo com a PNADC (IBGE). Esse contingente, já bastante significativo, implicava uma taxa de desocupação de 6,2%, considerada baixa pelas autoridades monetárias. Ainda que historicamente esse percentual seja, de fato, relativamente reduzido, não se pode ignorar que são 6,8 milhões de pessoas procurando ocupação sem sucesso. Não obstante, essa taxa revela apenas parte do problema, tendo em vista que, no mesmo trimestre: a) Cerca de 4,9 milhões de pessoas ocupadas trabalhavam menos que 40 horas por semana e *gostariam de trabalhar mais*, caracterizando a condição de *subocupados por insuficiência de horas de trabalhadas*; b) Aproximadamente 6 milhões de pessoas estavam na *força de trabalho potencial*, composta por (i) pessoas que realizaram busca efetiva por trabalho, mas não se encontravam disponíveis para trabalhar na semana de referência da pesquisa do IBGE, e (ii) pessoas que não realizaram busca efetiva por trabalho, mas gostariam de ter um trabalho e estavam disponíveis para trabalhar na semana de referência – as chamadas *desalentadas*.<sup>8</sup> c) Somando-se os desocupados (6,8 milhões), os subocupados por insuficiência de horas de trabalhadas (4,9 milhões) e as pessoas na força de trabalho potencial (6 milhões), tem-se um total de 17,8 milhões de pessoas *subutilizadas*, conformando uma *taxa composta de subutilização da força de trabalho* de 15,2% - bastante superior à medida limitada da taxa de desocupação (6,2%).

Mesmo essas medidas de condição de atividade da população alcançam apenas parte da problemática para a qual estamos chamando a atenção. Entre os ocupados, inclusive aqueles com *horas suficientes*, há uma distinção importante entre os formais e os informais. A informalidade do trabalho é uma característica central para pensar a dinâmica do mercado de trabalho brasileiro. Apesar da crescente deterioração das condições do trabalho formal (seja no âmbito privado ou público) no que se refere à previsibilidade e estabilidade do vínculo, da jornada e da remuneração, a distinção entre formal e informal ainda é significativa. Portanto, insistimos em observar a taxa de ocupação como uma referência muito insuficiente

---

<sup>8</sup> De acordo com o IBGE, pessoas desalentadas são aquelas que estão fora da força de trabalho na semana de referência que estavam disponíveis para assumir um trabalho na semana de referência, mas não tomaram providência para conseguir trabalho no período de referência de 30 dias por não ter conseguido trabalho adequado, não ter experiência profissional ou qualificação, não haver trabalho na localidade em que residia ou não conseguir trabalho por ser considerado muito jovem ou muito idoso. Ver: [https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicílios\\_continua/Trimestral/Novos\\_Indicadores\\_Sobre\\_a\\_Force\\_de\\_Trabalho/pnadc\\_202403\\_trimestre\\_novos\\_indicadores.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicílios_continua/Trimestral/Novos_Indicadores_Sobre_a_Force_de_Trabalho/pnadc_202403_trimestre_novos_indicadores.pdf)

para perceber o que ocorre de fato no mercado de trabalho – isto é, as condições mais gerais em que as pessoas se inserem no mundo do trabalho.

A informalidade é um traço constitutivo da formação de mercado de trabalho brasileiro – e de outros países da América Latina. A formalidade e a informalidade não são setores separados, mas estão em constante interação na conformação da mesma totalidade da dinâmica econômica. O elevado número de pessoas trabalhando na informalidade possibilita contratações formais com baixos salários, por exemplo. Da mesma forma, em conjunturas de crise econômica, parte dos postos de trabalho do setor formal é eliminada, jogando um grande contingente de trabalhadores para a informalidade como forma de sobrevivência. Uma das dificuldades para reduzir a informalidade se refere à composição da estrutura produtiva, marcada por poucas empresas com níveis maiores de produtividade e uma enorme participação de pequenos negócios com baixa produtividade (Vahdat *et al.*, 2022).

De acordo com a PNADC, no trimestre móvel encerrado em dezembro de 2024 havia pouco mais de 40 milhões de pessoas ocupadas informalmente (38,6% dos ocupados). A medida da informalidade é um importante indicativo da precariedade da ocupação, pois a maioria dos trabalhos informais está associada à baixa remuneração, falta de proteção social e direitos trabalhistas, instabilidade financeira, pouca qualificação profissional, reduzida produtividade e más condições de trabalho (*Idem*). Assim, no mesmo trimestre, havia: a) 1,3 milhão de pessoas trabalhando como auxiliar familiar, sem remuneração; b) 4,5 milhões de trabalhadores(as) domésticos(as) sem carteira de trabalho assinada, recebendo uma remuneração média de R\$ 1.063, o que corresponde a 70% do salário mínimo legal; c) 14,2 milhões de pessoas empregadas no setor privado sem carteira de trabalho assinada (exclusive trabalhadores domésticos), com remuneração média de R\$ 2.334 (1,5 vez o salário mínimo); d) 19,2 milhões de pessoas trabalhando por conta própria sem CNPJ, com remuneração média de R\$ 2.000 (1,3 vez o salário mínimo).

Na verdade, entre a formalidade e a informalidade há um espectro de situações que refletem diferentes níveis de vulnerabilidade. No campo do trabalho formal, há ocupações precárias que mostram que a formalidade não garante uma inserção digna no mercado de trabalho, sobretudo com as sucessivas rodadas de flexibilização da legislação trabalhista, cuja expressão máxima foi atingida com a “Reforma Trabalhista” de 2017. Assim, no trimestre encerrado em dezembro de 2024, havia cerca de 1,4 milhão de trabalhadores(as) domésticos(as) com carteira de trabalho assinada, portanto na formalidade, mas com

remuneração pouco superior a um salário mínimo (R\$ 1.832, em média), além das outras condições degradantes que marca a condição de trabalho da categoria. E, no mesmo período, 3,4 milhões de trabalhadores do setor público estavam em posição vulnerável (nem estatutário, nem com carteira), recebendo menos de dois salários mínimos (R\$2.650, em média).

Esses dados apontam para determinadas características estruturais do mercado de trabalho brasileiro que não são expressas na simples observação da taxa de desocupação ou até mesmo da massa salarial. A economia brasileira é marcada por heterogeneidade estrutural, desigualdade de rendimentos e riqueza, baixa produtividade e baixos salários, grande contingente de força de trabalho no setor de serviços de reduzida produtividade e elevada informalidade. A *política de desemprego* posta em marcha sempre que as autoridades monetárias avaliam que a meta de inflação não será atingida é uma política que tende a agravar problemas históricos do mercado de trabalho.

Alternativamente a essa política que escolhe desempregar como forma de atingir a estabilidade monetária, a sociedade pode estabelecer um Programa de Garantia de Emprego (PGE). A ideia é que o governo demande trabalho de forma permanente, a um salário que ele mesmo define, estando disposto a contratar, a este preço, todos aqueles que não forem absorvidos pelo mercado de trabalho. Para que isso aconteça é preciso que a remuneração oferecida aos trabalhadores no PGE seja inferior ao salário médio vigente no mercado, de forma a não haver “competição” entre o programa e o mercado de trabalho, o que obrigaria os empregadores a elevarem os salários que oferecem.

Do ponto de vista macroeconômico, o programa pode ser entendido como uma alternativa ao *trade off* entre inflação e desemprego, sendo desenhado para proporcionar, simultaneamente, pleno emprego e estabilidade monetária. Isso acontece, pois, uma vez fixada a remuneração oferecida aos trabalhadores do PGE como um preço básico da economia, é a quantidade de pessoas absorvida no programa que varia ao longo do ciclo econômico. Por sua vez, a remuneração por esses trabalhadores tende a funcionar como uma referência, ou âncora, para os salários negociados no âmbito do mercado. É importante salientar que a dinâmica esperada do programa é anticíclica, sendo ela a contraface do comportamento do mercado de trabalho. Contudo, seu funcionamento não deve ter impacto sobre a remuneração dos trabalhadores que estão no mercado, que continuará sofrendo influências quer do ciclo econômico, quer da política econômica (Mitchell, Wray e Watts, 2019, p. 302).

O PGE é um programa cujo objetivo direto é garantir que todos aqueles que estejam dispostos a trabalhar possam fazê-lo, ao mesmo tempo em que mantém a estabilidade de preços. Ele substitui a âncora do desemprego, representada pela NAIRU, por um estoque regulador de empregos públicos com salários fixos. Para que ele seja financiado e passível de ser executado, tal como acontece regularmente com outros programas e políticas públicas, ele deve ser proposto e aprovado no âmbito da Lei Orçamentária Anual. Do ponto de vista das Finanças Funcionais e da MMT, a restrição realmente existente para a implantação de um programa como este é a inflação, ainda que frequentemente restrições legais, como regras que exigem o cumprimento de metas fiscais quantitativas, sejam autoimpostas e limitem, ou mesmo impeçam sua implementação. Se esse for o caso - isto é, se metas de resultado orçamentário estiverem em vigor, restringindo a ação fiscal do governo - é muito provável que a implementação de um PGE exija a redução de despesas, ou mesmo a extinção de outros programas governamentais.<sup>9</sup>

No que diz respeito aos impactos do programa sobre a inflação, num primeiro momento, e supondo que alguns trabalhadores ocupados recebem remuneração inferior àquela que será paga no programa, é possível que sua implementação cause impacto sobre os salários no mercado.<sup>10</sup> Mas tal como acontece nos casos em que choques de oferta (isto é, choque de custos) incidem sobre a economia, aumentos de salários advindos da implementação do programa poderão ocasionar elevação pontual no nível de preços, cuja propagação, ao longo do tempo, dependerá de um amplo conjunto de fatores, inclusive do manejo da política econômica. Mantidas constantes as demais condições, sua implementação tem como efeito esperado um aumento da demanda agregada. Para mitigar tal efeito, que pode ter impacto inflacionário a depender das condições de oferta da economia, o governo tem a alternativa de fazer uma implementação do programa em fases e/ou de propor a redução de gastos em outros programas.

---

<sup>9</sup> Para um tratamento mais detalhado desses pontos, com uma visão crítica acerca da clássica questão de como “financiar” os gastos públicos, veja Tcherneva (2020), capítulo 4. Para uma questão articulada a essa, qual seja, qual o papel dos impostos e da dívida pública quando se adota uma perspectiva de que em países monetariamente soberanos - que emitem a sua própria moeda e nos quais, como regra geral, o regime de câmbio é flutuante - a capacidade de um governo fazer pagamento não é restrinida por arrecadação prévia, veja Mitchell, Wray e Watts (2019), capítulo 20.

<sup>10</sup> Também há que se atentar para os impactos que um programa desse porte pode trazer sobre o equilíbrio do setor externo, dado que o aumento da demanda agregada, derivado do incremento da renda disponível, tende a trazer aumento das importações. Em princípio, num regime de câmbio flexível há mais espaço para acomodar esse impacto. Para uma primeira aproximação dessa discussão que envolve o conceito de soberania monetária e graus independência de política econômica, ver Mitchell, Wray e Watts (2019), capítulos 20-22.

### 3. Programa de Garantia de Emprego

A condição de desemprego deve ser pensada em seu sentido mais amplo, considerando aspectos para além de estar ou não trabalhando, dimensões e consequências que vão além do sentido estritamente econômico. O desemprego está altamente correlacionado à pobreza e ao isolamento social, de modo que ter acesso a uma atividade laboral remunerada é um forte fator de integração dos indivíduos na sociedade moderna, tanto no próprio ambiente de trabalho quanto na vida social e política (Wray, 2007). Os efeitos nocivos do desemprego não atingem somente o indivíduo que está em tal condição, mas atingem sua família, as outras pessoas ao seu redor e até mesmo a comunidade, ao passo que uma pessoa ocupada beneficia a si e aos outros, sobretudo quando está produzindo bens ou serviços socialmente úteis e gozando de reconhecimento social (*Ibidem*).<sup>11</sup>

Enfrentar o desemprego estrutural e o subemprego do mercado de trabalho que atinge as economias capitalistas (inerentemente instáveis) é uma tarefa complexa, mas necessária, para a qual há diversas alternativas.<sup>12</sup> Dentre elas destacamos o Programa de Garantia de Emprego (PGE), que tem por objetivo oferecer possibilidades de ocupações para as pessoas desempregadas que estão dispostas a trabalhar por um salário base em atividades socialmente úteis (Tcherneva, 2013). O PGE é um instrumento político que contesta a inexorabilidade do desemprego, representando uma resposta contundente à noção de *taxa natural de desemprego*.

Alternativamente ao conceito de NAIRU, alguns economistas propõem o conceito de *Non-Accelerating Inflation Buffer Employment Ratio* (NAIBER).<sup>13</sup> Este associa a estabilidade inflacionária a um “colchão” de empregos públicos disponíveis à população. Em outras palavras, em vez de vincular o controle da inflação ao desemprego, o NAIBER propõe que a estabilidade de preços seja alcançada com a implementação de um PGE, que oferece emprego público a dada remuneração, operando como uma espécie de âncora nominal para os salários e preços.

---

<sup>11</sup> “While economists usually focus only on the “economic multiplier”, there are also “social multipliers” associated with job creation - the benefits that include decreased crime and drug use; enhanced family, community cohesion, security, education, and healthcare; protection for the disadvantaged; environmental protection; improved local and state government budgets; greater equality of distribution of consumption, income, wealth, and power; induced investment in poor communities; and promotion of social and political stability” (Wray, 2007, p. 3).

<sup>12</sup> Outras políticas importantes são a renda básica universal e a redução da jornada de trabalho com manutenção dos salários, para citar dois exemplos.

<sup>13</sup> Ver Mitchell (1998).

Somente o Estado é capaz de sustentar uma *demandas infinitamente elástica por trabalho* – no jargão dos economistas –, isto é, absorver todas aquelas pessoas que desejam trabalhar, mas não encontram ocupação no setor privado (Wray, 2007, p. 4). Ao contrário da lógica das unidades de produção capitalistas, que incorporam uma quantidade de trabalhadores para a qual o produto gerado no processo produtivo corresponda às expectativas de vendas, o Estado pode considerar critérios mais amplos que puramente os da eficiência econômica, tomando em conta o interesse social e o direito ao trabalho (Idem). Nesse sentido, como concebe Minsky:

The policy problem is to develop a strategy for full employment that does not lead to instability, inflation, and unemployment. The main instrument of such a policy is the creation of an infinitely elastic demand for labor at a floor or minimum wage that does not depend upon long-and-short run profit expectations of business. Since only government can divorce the offering of employment from the profitability of hiring workers, the infinitely elastic demand for labor must be created by government (Minsky, 1986, p. 308).

A rigor, o PGE é uma política fiscal de criação direta de ocupações. Portanto, atribui-se ao Estado um papel central no enfrentamento do problema social do desemprego. Mas diferentemente de outras medidas do poder público que buscam *induzir a geração de emprego*, no PGE o Estado realiza um gasto que tem por *contrapartida direta* novas ocupações para quem encontra dificuldades em se alocar no setor privado. Conforme argumenta Wray (2007, p. 8), para garantir o direito ao trabalho as medidas de expansão da demanda agregada e os incentivos para o investimento privado não são suficientes; esses expedientes, apesar de desejáveis, devem ser suplementados por um programa público de garantia de emprego, que atua diretamente na geração de ocupações (e não indiretamente).

O Programa de Garantia de Emprego deve se diferenciar de *políticas pontuais* de geração de ocupações e perdurar no tempo. O PGE não deve ser, portanto, uma ferramenta pontual de combate à depressão econômica, mas um programa permanente que oferece a opção de um emprego para os desempregados, independentemente da fase do ciclo econômico. Com isso, o programa apresenta um comportamento anticíclico e estabilizador da economia, ou seja, o gasto do governo será maior no momento de elevação do desemprego no setor privado (sustentando, assim, parte da demanda agregada que de outra forma estaria mais comprometida com o desemprego massivo), e menor na medida em que a economia retoma sua atividade e as pessoas vão encontrando alocações no setor privado.

Para que o PGE funcione como um instrumento estabilizador anticíclico, ele deve absorver as pessoas *como elas são*, isto é, tomá-las qualquer que sejam suas experiências de

trabalho prévias, seus níveis de escolaridade e suas idades, para citar alguns elementos que determinam em larga medida a inserção dos indivíduos no mercado de trabalho.

Assim, o PGE pode reduzir a pobreza e a desigualdade. Na fase de ascensão do ciclo econômico, o mercado tende a absorver a força de trabalho de maneira heterogênea, contratando antes os trabalhadores mais bem qualificados, com mais experiência e os menos vulneráveis (considerando também os fatores gênero, raça, idade etc.); por outro lado, na fase de contração do ciclo, os primeiros a serem expulsos do mercado de trabalho são justamente os mais vulneráveis e menos qualificados. O PGE elimina essa distinção ao dispor de um banco público de ocupações capaz de absorver todos os trabalhadores que não conseguem se alocar no setor privado, sendo a maior parte deles composta por indivíduos com características menos “vantajosas” para a dinâmica do mercado de trabalho.

Ao oferecer ocupação para quem quer trabalhar, o PGE produz efeitos positivos tanto para os indivíduos como para a sociedade. Diferentemente de políticas de transferência de renda (que podem ser complementares a um programa de garantia de emprego), o PGE reduz o desperdício do potencial humano. Além de não produzirem, pessoas na condição de desemprego podem perder parte de suas habilidades adquiridas, sobretudo no caso do desemprego de longa duração - fenômeno nomeado pelos economistas como “histerese” do desemprego. Ainda, é fundamental que o PGE seja desenhado de modo a combinar ocupações com jornadas de trabalho limitadas com a oferta de treinamentos e capacitações aos participantes.

Há ainda outras características relevantes dos PGE a serem destacadas: dimensão local, mecanismo de enfrentamento de outros problemas sociais para além do emprego, qualidade das ocupações, remuneração (salário) e financiamento. Em geral, a literatura enfatiza a dimensão *local* da execução dos programas de garantia de emprego. Embora o financiamento seja comumente apontado como federal (veremos esse aspecto a seguir), a operação fundamental se dá ao nível local, da comunidade, que é onde efetivamente as pessoas vivem. Criar ocupações próximas às pessoas é essencial para o sucesso do programa, não somente para facilitar o deslocamento como também para engajar e potencializar o sentido de pertencimento do trabalhador à sua comunidade. Inicialmente, os aparelhos públicos e do terceiro setor já existentes podem ser aproveitados, absorvendo demandas e ofertas de vagas locais de forma rápida – construindo um verdadeiro banco de vagas à disposição do programa.

Para além de responder ao problema estrutural do desemprego, o PGE tem o potencial de responder a carências sociais importantes. O pressuposto é que as posições criadas devem, sempre que possível, ser benéficas para a sociedade, fornecendo produtos e serviços de qualidade que o mercado, frequentemente, não oferece de maneira satisfatória. Isso ocorre, muitas vezes, porque o alto preço cobrado limita seu acesso à parte mais rica da população. Um exemplo disso são os serviços de assistência, como os cuidados com crianças, idosos e pessoas com deficiência, entre outros.

Contemporaneamente, outro problema relevante para o qual o PGE pode contribuir é a crise ambiental. É possível direcionar o programa para que as ocupações criadas colaborem no combate às mudanças climáticas; na manutenção da área verde, reflorestamento e preservação de rios, lagos, bacias hidrográficas e mananciais; e na coleta e reciclagem de materiais, por exemplo. A conexão entre PGE e a questão climática pode ganhar força política sob a bandeira do *Green New Deal* [Ver anexo 1]. É verdade que nem toda proposta de “*Green New Deal*” incorpora necessariamente um PGE em seu desenho, de modo que muitas vezes a “agenda verde”, quando se preocupa com a geração de ocupações, adota antes uma postura de estimular “empregos verdes” ou empregos de qualidade com tecnologias verdes, do que o compromisso em garantir empregos para todos. De todo modo, consideramos que articular as duas bandeiras constitui um caminho promissor — tanto sob a perspectiva política quanto em termos de sua eficácia como política pública.

O tema da qualidade das ocupações geradas é controverso e deve ser pensado em conjunto com aspectos como remuneração, jornada de trabalho e da duração do vínculo, entre outros aspectos que tipicamente caracterizam as relações de trabalho. A literatura indica que a remuneração deve ser básica ou mínima – “*basic wage*” (Wray, 2007), “*base wage*” (Tcherneva, 2013) ou “*minimum wage*” (Mitchell; Wray; Watts, 2019). Essa remuneração constrói, por um lado, um mínimo abaixo do qual nenhuma pessoa deveria (em tese) aceitar outra ocupação no setor privado. Por outro lado, não deve ser elevada a um ponto tal que torne impeditivo o setor privado atrair o trabalhador com um *prêmio salarial* – um montante acima da remuneração no PGE. Em outro trabalho, Tcherneva (2018) propõe que o programa ofereça um *living wage*, o que transmite a ideia de uma remuneração suficiente para que o trabalhador possa viver.

Embora o salário mínimo possa coincidir com o *living wage* em algumas economias, esse não é o caso na periferia do capitalismo, em que os salários (legais e de fato) são reduzidos e permitem uma reprodução social precária, muitas vezes associada à fome, por

exemplo. Nesse sentido, estabelecer uma remuneração acima (ou em torno) da média da remuneração percebida nas ocupações informais pode ser um parâmetro importante para estruturar um PGE em economias como a brasileira.

Em todo caso, embora possa contribuir para combater o desemprego estrutural, trazer as pessoas de volta ao trabalho e capacitá-las, oferecer um primeiro emprego ao jovem, melhorar a oferta de serviços socialmente necessários e contribuir na luta contra as catástrofes ambientais, não parece ser razoável depositar sobre os PGEs a responsabilidade de oferecer ocupações *de qualidade* – uma vez que, como vimos, as remunerações são reduzidas.

Por fim, a indagação sobre “como financiar o PGE?” aparece muito frequentemente no debate de políticas públicas. Embora muitos reconheçam as virtudes e efeitos positivos do programa, a pergunta “como financiar?” é uma das primeiras a ser feita, e não sem justificativa. De fato, programas de grande alcance e potencial transformador da sociedade estão associados a dotações orçamentárias expressivas de caráter contínuo. As respostas a essa questão, tanto no debate acadêmico, quanto nas experiências concretas, são distintas. Tal como sugerido anteriormente neste trabalho (seção 1), alguns dos principais acadêmicos que defendem o programa de garantia de emprego partem do entendimento de que países que emitem sua própria moeda não enfrentam restrições fiscais, sendo que a maior limitação para a implementação do programa estaria efetivamente relacionada aos seus potenciais impactos inflacionários.<sup>14</sup> Contudo, há proposições distintas no debate com autores que, partindo de outros referenciais teóricos, entendem que o financiamento através de impostos (progressivos) seria o mais adequado (Tienhaara; Robinson, 2022, p. 9–10). Do ponto de vista operacional, a diretriz predominante é *financiamento nacional, administração local* (Tcherneva, 2018).

Na prática, as experiências concretas de programas de garantia de emprego são variadas, embora o programa apareça, predominantemente, financiado com recursos do tesouro no âmbito do orçamento dos Estados nacionais. Em compilado de 28 experiências de PGE<sup>15</sup>, na maior parte (19) o programa é financiado integralmente com recursos dos tesouros, no âmbito dos orçamentos; em 5 casos, são complementados com recursos extraorçamentários, provenientes de órgãos, bancos e/ ou fundos internacionais/

---

<sup>14</sup> Para uma primeira aproximação às ideias das finanças funcionais e da Teoria Monetária Moderna sugerimos o capítulo introdutório de Mitchell, Wray e Watts (2019).

<sup>15</sup> <https://www.jobguarantee.org/global-program-map/>

multilaterais/ regionais; em 2 casos há complementação com recursos provenientes de ONGs / instituições filantrópicas; e em outros 2 casos o programa é inteiramente de financiado com recursos do Banco Mundial.

#### **4. Considerações finais**

Nas últimas décadas, as economias ocidentais em geral, incluindo o Brasil, vivenciaram uma mudança significativa nas prioridades da política econômica. O pleno emprego, antes considerado o objetivo primordial, não só perdeu relevância como passou a ser visto como uma ameaça à estabilidade de preços. Por isso argumentamos nesse artigo que o Regime de Metas de Inflação tem operado, na verdade, como um regime de desemprego. E sustentamos a posição de que o desemprego não é condição necessária para que a estabilidade de preços seja obtida. A sociedade deve, contrariamente, ter o pleno emprego em caráter permanente como uma prioridade, estando a vida e a dignidade humana acima das restrições impostas pelos agentes da (pretensa) ciência econômica predominante.

Como procuramos demonstrar ao longo deste artigo, um Programa de Garantia de Emprego pode ser implementado sem apresentar riscos para a estabilidade de preços, isto é, sem efeitos relevantes sobre a inflação. Para evitar impactos excessivos sobre a demanda agregada, a depender da avaliação acerca do momento do ciclo, o PGE poderá ser faseado e/ou contrabalanceado por medidas de corte de gastos em outras despesas públicas. Uma vez implementado o programa, e no caso de o Banco Central elevar os juros temendo uma inflação de demanda, é possível que os impactos de uma política monetária contracionista sejam sentidos no mercado de trabalho, com desemprego e efeitos depressivos sobre os salários praticados. Porém, tais impactos serão amortecidos pela operação do programa, que garantirá ocupação - com remuneração inferior à média do mercado, como já apontado - para todos os trabalhadores expulsos do mercado de trabalho. O programa funcionará como um estabilizador fiscal automático de alta potência.

Dada a emergência climática e os problemas que acarreta sobre a produção de alimentos - secas, enchentes e a inviabilidade da produção em locais tradicionais são fatores que produzem impactos importantes sobre os custos e os preços dos alimentos - é provável que a inflação se torne um problema mais relevante no futuro próximo. E isso poderá ser agravado, ainda, pela tensão geopolítica em elevação, com consequência sobre o comércio internacional, as taxas de câmbio e os preços de *commodities* como energia e alimentos. Tudo

isso deve servir de motivação para que a sociedade desenvolva modelos alternativos para o manejo da inflação e para a proteção das pessoas.

Um Programa de Garantia de Emprego poderá estabelecer um patamar mínimo de proteção social àqueles em condições para trabalhar, articulando treinamentos e capacitações para a inserção e reinserção das pessoas no mercado de trabalho. Evidentemente, não se trata de uma panaceia contra todas as intempéries do mundo do trabalho. Mais do que trabalhar por trabalhar, as pessoas querem se envolver com atividades que façam sentido para si e para suas comunidades, querem viver bem e desfrutar de tempo de lazer e qualidade com seus familiares e amigos. Acima de tudo, querem poder não *morrer de trabalhar*. Ainda assim, assegurar uma ocupação representa um passo fundamental para qualquer sociedade comprometida com o enfrentamento do desemprego, da pobreza e da vulnerabilidade social.

## Referências

- Calhoun, C. & Fong, B. (2022). *The Green New Deal and the Future of Work*. New York: Columbia University Press. Disponível em: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.7312/calh20556/html> Acesso em: 21 jan. 2025.
- Elliott, L. et al. (2008). *A Green New Deal - Joined-up policies to solve the triple crunch of the credit crisis, climate change and high oil prices*. United Kingdom: New Economics Foundation. Disponível em: <https://greennewdealgrou.org/wp-content/uploads/2019/06/a-green-new-deal.pdf> Acesso em: 18 fev. 2025.
- Friedman, L. (2019). *What Is the Green New Deal? A Climate Proposal, Explained - The New York Times*. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/02/21/climate/green-new-deal-questions-answers.html> Acesso em: 18 fev. 2025.
- Lavoie, M. (2014). *Post-Keynesian Economics: new foundations*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- The Leap Manifesto: a call for a Canada Based on Caring for the Earth and One Another*. (2015). Disponível em: <https://leapmanifesto.org>.
- Malher, M., Braga, J., & De Paula, L. F. (2025). Price and Wage Inflation in Brazil: An Empirical Analysis from 1999 to 2022. *Review of Political Economy*, p. 1–26. DOI: [doi.org/10.1080/09538259.2024.2434535](https://doi.org/10.1080/09538259.2024.2434535)

Minsky, Hyman P. (1986). *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven, CT.: Yale University Press.

Mitchell, W. F. (1998). The buffer stock employment model and the NAIRU: The path to full employment. *Journal of Economic Issues*, 32(2), p. 547-555.

Mitchell, W.; Wray, L. R.; Watts, M. (2019). *Macroeconomics*. London: Red Globe Press.

Monnet, E. (2023). The State and Credit Policies: from the 19th century till present. *Stato e mercato*, 43(1), p. 3-28.

Seccareccia, M.; Matamoros, G. (2023). Is ‘Inflation First’ Really ‘Rentiers First?’ The Taylor Rule and Rentier Income in Industrialized Countries. *INET Working Paper* n.209.

Ocasio-Cortez, A. (2019). *Recognizing the duty of the Federal Government to create a Green New Deal*. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/109>

Tcherneva, P. (2013). Beyond full employment: What Argentina’s Plan Jefes can teach us about the employer of last resort. In: M. Murray & M. Forstater. (eds.) *Employment Guarantee Schemes: job creation and policies in developing countries and emerging markets*. New York: Palgrave Macmillan. 1 ed., p.79-102.

\_\_\_\_\_. (2020). *The Case for a Job Guarantee*. Cambridge, UK: Polity Press.

\_\_\_\_\_. (2018). The Job Guarantee: Design, Jobs, and Implementation. *Levy Economics Institute Working Paper Collection*. New York: Levy Economics Institute of Bard College. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3155289](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3155289). Acesso em: 13 out. 2024.

Tienhaara, K.; Robinson, J. (2022). Introduction. In: K. Tienhaara; J. Robinson. *Routledge Handbook on the Green New Deal*. London and New York: Taylor & Francis. Disponível em: <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/59785> Acesso em: 25 nov. 2024.

UNEP, United Nations Environment Program. (2009). *Global Green New Deal - Policy Brief*. Geneva: United Nations Environment Program. Disponível em: [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7903/A\\_Global\\_Green\\_New\\_Deal\\_Policy\\_Brief.pdf?sequence=3&%3BisAllowed=\\_](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7903/A_Global_Green_New_Deal_Policy_Brief.pdf?sequence=3&%3BisAllowed=_) Acesso em: 18 fev. 2025.

Vahdat, V. S. et al. (2022). *Retrato do trabalho informal no Brasil: desafios e caminhos de solução*. São Paulo: Fundação Arymax, B3 Social, Instituto Veredas. Disponível em: <http://www.veredas.org/wordpveredas/wp-content/uploads/2022/08/Retrato-do-Trabalho-Informal-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2023.

WRAY, L. R. (2007). *The employer of last resort programme: could it work for developing countries?* Geneva: ILO.

## Anexo 1 – Green New Deal

O *Green New Deal* é uma bandeira política que aponta para a necessidade de retomar uma perspectiva abrangente de recuperação econômica e geração de emprego sob o protagonismo do Estado. A referência histórica imediata é o *New Deal* implementado sob a liderança de Franklin Roosevelt, nos Estados Unidos, entre 1933 e 1937. Porém, na atual quadra histórica, essa perspectiva deve colocar no centro os desafios climáticos e ambientais – expressos na palavra *Green*. Essa bandeira tem se manifestado sobretudo em países de capitalismo central, como Inglaterra, Estados Unidos e parte da União Europeia.

O termo *Green New Deal* (GND) surge com um grupo de economistas e ambientalistas britânicos, em 2008, na conjuntura da crise financeira global associada ao *subprime*, (Elliott *et al.*, 2008), defendendo um programa com ações aos níveis nacional, regional e global para lidar com a “trípla crise” (crédito, clima e elevados preços do petróleo, à época). Nos anos seguintes, o termo *Green New Deal* ressoou em publicações feitas em diversas partes do mundo, como, por exemplo, no relatório *Global green new deal: policy brief* (UNEP, 2009), do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em 2009; e também no *Leap Manifesto* (2015), elaborado em 2015 por representantes dos direitos indígenas, da justiça social e alimentar, dos movimentos ambientais, religiosos e trabalhistas do Canadá. Nos Estados Unidos, o termo ganhou maior proeminência a partir de 2018, quando os políticos Ocasio-Cortez e Markey encamparam o *Sunrise Movement* - um movimento de juventude que luta contra a crise climática (Friedman, 2019) - e propuseram a resolução do GND (Ocasio-Cortez, 2019). A proposta tinha como objetivo reduzir as emissões de gases de efeito estufa, de modo a evitar as piores consequências das mudanças climáticas, ao mesmo tempo em que buscava corrigir problemas sociais estruturais, como desigualdade econômica e injustiça racial (Friedman, 2019). A proposta ganhou apoio de diversas lideranças do Partido Democrata, com destaque para Bernie Sanders, que fez do GND a principal bandeira para a sua campanha presidencial de 2020.

O *Green New Deal* não é exatamente um programa de garantia de emprego, nos termos da literatura apresentada sobre *Job Guarantee*. As ocupações tratadas no âmbito do GND são “ocupações verdes”, que se conectam com uma ideia de mundo com baixa emissão de carbono – *desfossilização da economia*. Além disso, os proponentes do GND destacam que o “pacto” deve se preocupar em construir ocupações de qualidade, que transformem o bem-estar das pessoas (Calhoun; Fong, 2022). Esta noção de *qualidade da ocupação* não é um

consenso nas formulações de programas de garantia de emprego, cuja preocupação fundamental é dar trabalho para quem quiser, mesmo que seja um trabalho relativamente simples e de baixa remuneração.

O GND tem o potencial de congregar as demandas de ambientalistas com a luta por empregos, destacando que tanto a crise do trabalho quanto a crise ambiental necessitam ser endereçadas conjuntamente (Calhoun; Fong, 2022). Com efeito, a aglutinação de pautas é uma característica politicamente significativa do GND, que pode mobilizar partidos, movimentos sociais, sindicatos e a sociedade civil em direção à transformação da realidade. Em vez da “cultura do sacrifício” que muitas vezes aparece nos discursos dos ambientalistas que propõem o decrescimento econômico, o *Green New Deal* propõe *outro* crescimento, sob novas bases. Assim, mais que o percentual de crescimento do PIB de um ano para outro, importaria a composição do produto, isto é, deveríamos nos interessar por um PIB com menor participação de atividades derivadas de combustíveis fósseis e maior participação de atividades (indústria, serviço e agricultura) associadas às tecnologias e empregos *green*.

No Brasil, o debate público acerca do GND é incipiente. De partida, observamos que o nome *Green New Deal* não contribui para a propagação das ideias em torno do tema. Mais interessante seria um termo na língua portuguesa, que dialogasse com a população e a história do país, visto que no Brasil não houve um *New Deal*, de modo que esse nome não significa nada para a sociedade brasileira. Alternativamente, por exemplo, poderíamos propor “*Plano de Metas Socioambiental: enfrentar a catástrofe ambiental com geração de empregos de qualidade*”.

Recentemente (2024), o Governo Federal brasileiro lançou um plano de política industrial, o *Nova Indústria Brasil* (NIB). Apesar de ser um plano robusto e audacioso com objetivos claros em termos de reindustrialização com avanço na transição energética – conforme explicitamente a Missão 5 do plano diz: “Bioeconomia, descarbonização e transição e segurança energéticas para garantir os recursos para as futuras gerações” –, o NIB não apresenta metas e objetivos explícitos em termos de geração de ocupação. Portanto, embora seja um plano que procura enfrentar parte dos desafios climáticos e econômicos contemporâneos, ele não se articula com a agenda do trabalho, o que reforça a necessidade de diretrizes na linha do *Green New Deal*.