

TRANSIÇÃO JUSTA NAS FINANÇAS NO BRASIL



Organização
Internacional
do Trabalho

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
FAZENDA

Título da parte

CAPÍTULO 9

POSICIONANDO CONCEITOS: PRINCÍPIOS PARA A TRANSIÇÃO
JUSTA NAS FINANÇAS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL

Autor/a/os/as

Cristina Fróes de Borja Reis; Gustavo Alves Luedemann; Aguinaldo Maciente;
Fernando Messineo Libano; Vanessa Gapriotti Nadalin; Karina Simone Sass;
Carlos Henrique Horn; Ana Paula Moreira da Silva; Matias Rebello Cardomingo;
Alana Stankiewicz Peters Gesmar Rosa dos Santos; Mauro Santos Silva;
Jean de Jesus Peres

DOI

<http://dx.doi.org/10.38116/9786556351025-cap9>

Título do livro

TRANSIÇÃO JUSTA NAS FINANÇAS NO BRASIL

Organizadores/as

Gustavo Alves Luedemann
Cristina Fróes de Borja Reis

Cidade

Brasília

Editora

Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada (Ipea)

Ano

2026

ISBN

978-65-5635-102-5

DOI

<http://dx.doi.org/10.38116/9786556351025>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2026

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse:
<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

POSICIONANDO CONCEITOS: PRINCÍPIOS PARA A TRANSIÇÃO JUSTA NAS FINANÇAS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL

Cristina Fróes de Borja Reis
Gustavo Alves Luedemann
Aguinaldo Maciente
Fernando Messineo Libano
Vanessa Gapriotti Nadalin
Karina Simone Sass
Carlos Henrique Horn
Ana Paula Moreira da Silva
Matias Rebello Cardomingo
Alana Stankiewicz Peters
Gesmar Rosa dos Santos
Mauro Santos Silva
Jean de Jesus Peres

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre transição justa nas finanças no Brasil impõe uma dupla exigência: de um lado, formular um conceito suficientemente robusto para orientar políticas públicas e decisões de financiamento; de outro, reconhecer que tal conceito precisa permanecer aberto, evolutivo e sensível às especificidades territoriais, sociais, estruturais e institucionais do país. Trata-se, portanto, de permitir o aprendizado contínuo durante a trajetória de transição para uma economia mais regenerativa, de baixa emissão e capaz de assegurar às gerações futuras condições de usufruir dos mesmos recursos naturais hoje disponíveis.

Nesse sentido, a transição justa não pode ser entendida epistemologicamente a partir de uma definição hermética, mas como um processo dinâmico de construção coletiva, mais do que um estado a ser alcançado. Como se verificou ao longo do debate entre os autores deste livro, trata-se de um conceito que deve operar de forma semelhante à produção científica: passível de revisão crítica contínua, alimentado por evidências empíricas e aberto à atualização e à incorporação de novas dimensões ao longo do tempo.

Contudo, essa abertura conceitual não elimina a necessidade de estabelecer princípios operacionais mínimos, sobretudo no campo das finanças. Como observado nos capítulos precedentes, políticas públicas e instrumentos financeiros exigem delimitações entre o que constitui e o que não constitui uma transição justa. Essa tensão entre conceito aberto e necessidade de decisão concreta representa um dos principais desafios analíticos e normativos do tema.

Distinguem-se, então, ao menos dois níveis analíticos e normativos: o conceito geral de transição justa, de caráter mais amplo e em disputa no debate internacional, e sua operacionalização – também em disputa – no contexto nacional. Enquanto o primeiro se concentra nos temas da sustentabilidade, na interseção entre meio ambiente e clima, economia e sociedade, o segundo exige a incorporação das especificidades brasileiras, como as heterogeneidades produtivas e tecnológicas, as desigualdades regionais e os desafios sociais. As definições empregadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹ ou reconhecidas no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC)² acabam compondo o arcabouço jurídico brasileiro, dado que o país integra esses organismos multilaterais, embora permaneçam pouco prescritivas, em consonância com os princípios de soberania nacional. De forma sintética, a OIT define a transição justa como um processo de transformação para uma economia ambientalmente sustentável que assegure trabalho decente, inclusão social, proteção aos trabalhadores e diálogo social ao longo da transição. Já no âmbito da CQNUMC, a transição justa é compreendida como um processo multidimensional, centrado nas pessoas e orientado pela equidade, cuja implementação deve ser adaptada às circunstâncias e prioridades nacionais.

1 Para detalhes sobre a definição, sugerimos a leitura das diretrizes da OIT sobre transição justa (ILO, 2015).

2 Para acompanhamento das discussões sobre transição justa, recomendamos visitar o site do Programa de Trabalho sobre Transição Justa da Convenção: <https://unfccc.int/topics/just-transition/united-arab-emirates-just-transition-work-programme>. Acessado em 20 mar. 2026.

No arcabouço normativo da OIT, as Diretrizes para uma Transição Justa (ILO, 2015, revistas em 2023) constituem um instrumento internacional de caráter tripartite, envolvendo governos, empregadores e trabalhadores, que define um conteúdo operacional para o conceito. As diretrizes estabelecem seis dimensões interdependentes: políticas macroeconômicas e de crescimento, políticas industriais e setoriais, políticas de mercado de trabalho, proteção social, diálogo social e coerência entre políticas. Para o Brasil, esse arcabouço é particularmente relevante porque ancora a transição justa no mundo do trabalho, e não apenas na descarbonização ambiental, exigindo que os instrumentos financeiros e regulatórios considerem explicitamente a qualidade do emprego, a proteção dos trabalhadores em setores em declínio e a criação de trabalho decente nos setores emergentes. Essa dimensão permanece sub-representada nos debates sobre financiamento sustentável no país.

Assim, esses conceitos – fundamentados na premissa de que não se pode “deixar ninguém para trás” durante a transição justa – podem ser operacionalizados por meio de princípios para o provimento das condições para a transição justa de maneira estrutural e institucionalmente transformadora, em particular para o Brasil.

2 PRINCÍPIOS PARA POSICIONAR A TRANSIÇÃO JUSTA NO BRASIL

Se, de um lado, a geopolítica do petróleo e gás continua associada a conflitos, instabilidade internacional e graves consequências econômicas, sociais, ambientais e climáticas, de outro, a transição para fontes renováveis cria condições para reduzir (e, em certos cenários, superar) a dependência dessas dinâmicas geopolíticas e seus riscos associados. No entanto, os efeitos dessa transição são complexos e não se distribuem de forma homogênea, podendo gerar tanto oportunidades de redução de desigualdades quanto novos desequilíbrios econômicos e sociais em diferentes escalas, do global ao local. Nesse sentido, a transição, por si só, não assegura mudanças estruturais nas trajetórias de desenvolvimento (notadamente na reprodução de padrões coloniais na exploração de minerais críticos),³ tampouco garante resultados distributivos justos, o que reforça a necessidade de compreender seus condicionantes econômicos, sociais, institucionais e territoriais.

A crise climática traz grandes prejuízos e tende a piorar exponencialmente caso as emissões decorrentes do uso de combustíveis fósseis, principalmente, mas também as emissões biogênicas de gases como o metano e o gás carbônico não sejam drasticamente reduzidas. A percepção da necessidade de tornar as sociedades independentes das fontes fósseis não é nova, mas tornou-se particularmente urgente com o acúmulo de gases de efeito estufa na atmosfera, que atingiu o limite do que a ciência considera seguro em termos de mudanças no sistema terrestre (Planetary Boundaries Science, 2025; Rockström *et al.*, 2024). Relatório recente do Climate Crisis Advisory Group (CCAG, 2026) enfatiza que estamos em uma era de *overshooting* – em que as metas climáticas que garantiriam segurança à população e ao meio ambiente não foram alcançadas – e que a adoção rápida de fontes renováveis, combinada com a redução acelerada do metano, é essencial para limitar os picos de temperatura a curto prazo e reduzir os danos cumulativos à saúde.

Como lembram Reis e Dubeux (2024), há um extenso debate em torno do conceito de transição, abrangendo diferentes ciências, posições teóricas e lugares de análise (Norte ou Sul global), desde visões mais liberais a abordagens marxianas perante a crise – compreendida para além de climática, mas ecológica (Foster, 2015) ou do Antropoceno (Latour, 2017). Embora diverjam quanto às soluções, converge-se quanto à necessidade de reconfigurar as relações entre sociedade e natureza a partir de uma abordagem sistêmica, de modo a viabilizar formas de convivência social e produtiva que, ainda que marcadas por interesses divergentes, sejam capazes de reduzir tensões distributivas e se orientar por critérios de sustentabilidade ambiental e justiça social.

A partir desse diagnóstico, os autores convergem, ao longo dos capítulos, para cinco princípios operacionais que permitem posicionar a transição justa no contexto brasileiro: i) a centralidade das heterogeneidades estruturais e institucionais; ii) o papel indispensável do Estado e das finanças públicas; iii) o imperativo do combate às desigualdades de raça e gênero; iv) a territorialidade como dimensão constitutiva; e v) a necessidade de participação e governança multinível.

2.1 Heterogeneidades estruturais e institucionais: mais além da transição, necessita-se de transformação

O primeiro princípio evidenciado ao longo dos capítulos deste livro é o de que a construção dessas formas de convivência, durante uma transição justa para uma economia menos dependente (até potencialmente independente) de fontes fósseis, ancorada nas dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável, exige transformações estruturais e institucionais profundas nos padrões de produção, consumo e financiamento no Brasil e no mundo (Horn, 2026; Reis *et al.*, 2023; Sass, 2026).

3 A literatura recente tem destacado que a expansão da demanda por minerais críticos, como lítio, cobalto e terras raras, pode reproduzir padrões históricos de especialização primária, concentração de valor agregado fora dos países produtores e assimetrias nas cadeias globais de valor, sobretudo em países do Sul global, conforme analisado em profundidade por Denton (2025).

A mudança estrutural envolve o crescimento da participação e da produtividade de atividades econômicas mais sofisticadas na matriz produtiva de um país, em geral relacionadas ao aumento do investimento produtivo na demanda agregada e ao fortalecimento da indústria como dínamo do crescimento econômico. Essa visão é um diferencial marcante nas correntes de pensamento do Sul global sobre desenvolvimento numa chave centro-periferia, presente tanto nas correntes cepalinas da América Latina quanto nas de descolonização da África (Reis, Barbosa e Cardoso, 2019).

Entender a necessidade de mudanças transformacionais é essencial para situar a disputa política e econômica dos países em desenvolvimento, nos quais a maioria das pessoas está deveras “para trás” em relação ao padrão de vida observado nos países desenvolvidos e entre as elites nacionais. Enquanto a ideia de *transição* define a passagem de uma posição, de um estado de coisas, de uma condição a outra, sem necessariamente definir se a mudança é estrutural ou apenas incremental, a noção de *transformação* pressupõe alterações estruturais e culturais nas relações produtivas para que as trajetórias de desenvolvimento sejam efetivamente sustentáveis.

Acelerar a transição para uma economia mais sustentável depende de promover transformações estruturais, isto é, mudanças capazes de ultrapassar limiares sistêmicos e alterar de forma duradoura a lógica de funcionamento dos sistemas produtivos. Essas transformações envolvem tanto intervenções quanto dinâmicas emergentes e autorreforçadoras, resultantes da articulação entre os sistemas político, econômico, tecnológico e sociocultural, reconfigurando as condições que sustentam trajetórias intensivas em emissões. Estudos recentes indicam que tais processos não seguem trajetórias lineares, podendo apresentar dinâmicas de aceleração associadas à interação entre múltiplas dimensões e à emergência de dinâmicas de inflexão sociotécnicas (Sovacool *et al.*, 2025; Yang, Andersen e Sovacool, 2026).

A transformação avança à medida que mais recursos fluem para processos industriais regenerativos e menos danosos, ao mesmo tempo que vão se extinguindo os recursos que fomentam processos com fluxos irreversíveis e destrutivos (Geels, 2026). Porém, a transformação precisa reunir causas e condições habilitadoras para acontecer, rompendo com as correlações de força políticas e econômicas vigentes nacional e internacionalmente. Isso implica transformações, talvez radicais, nas instituições democráticas, na produção do conhecimento científico e tecnológico, nas relações trabalhistas e nas condições de financiamento, bem como nas estruturas políticas e econômicas que tornam essa transição viável. Sem essas mudanças, o conceito tende a permanecer retórico (Ruyter e Bentley, 2024).

2.2 O papel do Estado e das finanças: viabilizar a sustentabilidade alavancando investimentos públicos e privados

Como segundo princípio, constata-se que tais transformações não emergem espontaneamente do funcionamento dos mercados, mas requerem ação deliberada do Estado, coordenação institucional, desenvolvimento tecnológico e reorientação dos fluxos de investimento, conforme discutido nos capítulos 1 e 2 (Horn, 2026; Pimentel, 2026). A coexistência de incentivos contraditórios, ou a ausência de mecanismos de governança e coordenação capazes de alinhar objetivos econômicos e sociais associados a políticas e instrumentos climáticos, pode obstruir ou impedir a transição justa (conforme argumentam Schmidt, Santos e Luedemann, 2026, no capítulo 7).

No campo das finanças, o debate ao longo do livro também revela uma distinção fundamental entre o financiamento da transição justa e o universo mais amplo das finanças sustentáveis. Por um lado, muitos dos projetos associados à transição justa, especialmente aqueles voltados a inclusão social, capacitação, infraestrutura básica e reparação de passivos, apresentam baixo ou inexistente retorno financeiro direto, dependendo fortemente de recursos públicos (Horn, 2026). Por outro lado, o sistema financeiro opera predominantemente sob marcos como ESG, que nem sempre incorporam de forma explícita a dimensão distributiva e territorial da transição justa. Essa dissociação cria desafios para a internalização do conceito nas práticas financeiras, como discutido nos capítulos 1, 2 e 4 (Horn, 2026; Pimentel, 2026; Ribeiro *et al.*, 2026), além de abrir espaço para inconsistências e práticas de *greenwashing*.

Ainda assim, há inovações importantes em curso no campo das finanças sustentáveis. No âmbito do Plano de Transformação Ecológica do Ministério da Fazenda, instrumentos como a taxonomia, o mercado regulado de carbono, os fundos temáticos e o Ecoinvest podem contribuir para alavancar investimentos públicos e privados para atividades sustentáveis, cumprindo-se salvaguardas econômicas, sociais, ambientais e climáticas como abordado no capítulo 2 (Pimentel, 2026). Dependem, claro, de um desenho bem regulado e de monitoramento, reporte e verificação eficientes.

Em especial, a Taxonomia Sustentável Brasileira tende a direcionar e sinalizar ao mercado o que a sociedade entende como desejável para além do produto, alcançando também processos produtivos. Medidas de incentivo às atividades alinhadas à taxonomia tendem a ser reforçadas, enquanto aquelas não contempladas, especialmente em

sentido oposto, passam a ser caracterizadas como indesejáveis e passíveis de desincentivo por políticas e instrumentos regulatórios futuros. Dessa forma, a taxonomia permite aos agentes de mercado utilizar esses sinais como referência para decisões de investimento mais ou menos alinhadas às trajetórias futuras.

A aprovação da lei sobre o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões, que permite a precificação de emissões baseada em limites setoriais, por meio de cotas que podem ser negociadas entre os agentes, também pode incentivar o mercado a buscar soluções tecnológicas inovadoras para a descarbonização e a sustentabilidade.

Além disso, o desenvolvimento de orçamentos climáticos em nível municipal, por exemplo, permite monitorar a evolução dos gastos relacionados ao clima e identificar limites fiscais e conflitos distributivos associados à transição, como visto no capítulo 6. Esses instrumentos também evidenciam a necessidade de ampliar fontes de financiamento, incluindo transferências intergovernamentais, mecanismos internacionais e novas formas de cooperação público-privada (Nadalin *et al.*, 2026).

Ademais, como destacado ao longo do livro, a efetividade dessa transição justa transformadora da economia depende não apenas do financiamento de atividades sustentáveis, mas também de aspectos regulatórios, fiscais e de avaliação e monitoramento. Quando oportuno, tal efetividade requer ainda a restrição de atividades potencialmente geradoras de emissões de gases de efeito estufa e/ou outros problemas ambientais e climáticos (ver capítulos 1 e 2: Horn, 2026; Pimentel, 2026).

Nesse contexto, a transição justa demanda a mobilização de volumes significativos de financiamento, público e privado, e sua alocação orientada por critérios que considerem as heterogeneidades territoriais, sociais e produtivas de cada país, como discutido nos capítulos 3, 4 e 6 (Sass, 2026; Ribeiro *et al.*, 2026; Nadalin *et al.*, 2026). Então, o terceiro e o quarto princípios são, de um lado, o das especificidades interseccionais, como gênero e raça, e, de outro, o da relevância epistemológica da dimensão local e territorial.

2.3 Raça e gênero: combater desigualdades sociais para a mudança cultural

A leitura das obras *Desigualdade racial no Brasil* (Jaccoud e Beghin, 2002) e *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil* (Theodoro, 2008) evidencia que o país aboliu formalmente a escravidão sem implementar políticas robustas de integração econômica e social da população negra. As consequências desse processo permanecem visíveis: dados recentes mostram que a taxa de informalidade permanece significativamente maior entre pretos e pardos do que entre brancos (IBGE, 2022).

As mulheres puderam votar pela primeira vez no Brasil, em âmbito nacional, apenas em 1932, com a instituição do novo Código Eleitoral pelo Decreto nº 21.076. Somente com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943, elas tiveram direitos trabalhistas específicos reconhecidos e somente em 1962, com o Estatuto da Mulher Casada, tiveram reconhecido o direito de viajar ou trabalhar sem a necessidade de aprovação do marido. Esses fatos compõem o retrato de uma sociedade profundamente desigual e violenta, em que o grupo populacional de maior renda média é o dos homens brancos e o de pior renda média é das mulheres negras.⁴

As dificuldades enfrentadas por grupos historicamente vulnerabilizados – como pessoas idosas, pessoas com deficiência, pessoas com identidade de gênero não binária, povos indígenas e comunidades quilombolas – somam-se às desigualdades territoriais que afetam populações residentes em regiões marcadas por trajetórias de desenvolvimento menos favoráveis, conforme discutido em Luedemann (2026). Ribeiro *et al.* (2026), no capítulo 4 deste livro, sistematizam e propõem aspectos socioterritoriais a serem considerados em projetos de transição justa, destacando fatores que podem aprofundar desigualdades e comprometer a aplicação efetiva dos princípios de justiça nesses projetos.

Em um contexto histórico marcado pela luta de diferentes parcelas da população por igualdade de direitos, em um país extenso e com grande heterogeneidade regional, não é possível analisar os impactos de uma grande transformação econômica sem levar em conta essas trajetórias. Somando-se a isso a renovada emergência de posicionamentos políticos negacionistas e revisionistas, que contestam evidências científicas, fatos e direitos já reconhecidos, como os das populações indígenas, torna-se evidente que uma postura de neutralidade perante essas desigualdades é contraproducente. Essa postura pode não apenas dificultar a consolidação dos avanços já alcançados em matéria de direitos, como também abrir precedentes para retrocessos socioeconômicos durante o processo de reestruturação rumo a uma nova economia.

4 Para mais dados e análises sobre desigualdades de gênero e raça, sugerimos consultar a seção Renda, pobreza e desigualdade do Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça (Ipea, 2024).

E, como a inação diante da crise ambiental gera os maiores prejuízos notadamente aos menos favorecidos (IPCC, 2022), não como é possível priorizar a agenda de políticas públicas sociais em detrimento da agenda ambiental ou vice-versa. Como afirma Klein (2022, p. 390), “necessitamos de uma abordagem integrada: políticas concebidas para zerar as emissões e, ao mesmo tempo, criar empregos satisfatórios e sindicalizados, além de assegurar uma justiça para os que são mais abusados e excluídos na economia extrativa atual”.

A transição justa por meio de finanças sustentáveis no Brasil não pode se ater a tratar os aspectos sociais de forma acessória, por meio de salvaguardas. É preciso que o combate às desigualdades seja incorporado nos instrumentos de Estado, especialmente naqueles capazes de incentivar transformações nas estratégias do setor privado, para uma nova cultura social de igualdade e cooperação.

2.4 Território e historicidade: o campo e as cidades do Norte ao Sul do país

Um dos consensos mais fortes entre os autores deste livro é o de que a transição justa não pode ser pensada sem referência explícita ao território, nosso quarto princípio para posicionar o conceito de transição justa. Diferentemente de abordagens abstratas ou setoriais, a transição materializa-se em espaços concretos, onde investimentos, infraestruturas e políticas públicas “aterrizam” e interagem com realidades sociais pré-existentes, como abordado por Nadalin *et al.* (2026) no capítulo 6. É justamente no território que se manifestam os impactos dos eventos extremos e as consequências da transição. Portanto, a exposição (em tipo e intensidade) a esses eventos e a composição da atividade produtiva, entre outros, são elementos decisivos na formulação de políticas justas de adaptação e mitigação.

Como explicitado anteriormente, essas realidades são marcadas por desigualdades socioespaciais históricas, que antecedem a própria agenda climática. No contexto urbano, por exemplo, a coexistência de cidades formais e informais, assim como a distribuição desigual de infraestrutura e serviços, impõe limites e condicionantes à implementação de políticas de mitigação e adaptação – algo tratado por Nadalin *et al.* (2026) no capítulo 6. Nesse sentido, há o risco de que investimentos climáticos, se não cuidadosamente desenhados, reforcem desigualdades existentes, ao invés de reduzi-las.

Em áreas rurais e regiões de expansão das energias renováveis, a ausência de regularização fundiária, a fragilidade dos direitos de posse e a dependência de meios tradicionais de subsistência colocam desafios adicionais. A instalação de projetos como parques eólicos pode alterar profundamente as dinâmicas locais, afetando modos de vida, acesso a recursos naturais e estruturas produtivas como visto nos capítulos 2, 4 e 7 (Ribeiro *et al.* 2026, Pimentel, 2026, Schmidt, Santos, Luedemann, 2026). Além disso, a assimetria de acesso à informação (uma das várias facetas da assimetria de poder) frequentemente favorece os grandes empreendedores e os agentes envolvidos na implementação de seus projetos, resultando em restrições de direitos de membros de comunidades tradicionais (Frangetto, Meira Filho e Amorim, 2022; Hofstaetter, 2016).

Novas formas de planejamento e avaliação *ex ante* desse e de outros tipos de projeto precisam ser desenvolvidas, com participação social. Isso é importante tanto para promover a apropriação dos mecanismos da transição quanto para qualificar a ação dos gestores públicos responsáveis por sua implementação, permitindo que eles entendam como esses processos se materializam nos territórios, como acompanhá-los e como incorporar os ensinamentos de eventuais falhas.

Diante desse quadro, a transição justa deve necessariamente incorporar a noção de passivos históricos e de desigualdades a serem mitigadas. Não se trata apenas de evitar novos impactos negativos, mas de reconhecer e, sempre que possível, reduzir desigualdades já existentes (Ribeiro *et al.*, 2026). Essa perspectiva corrobora a ampliação do escopo da transição proposto pelo primeiro princípio, deslocando-a de uma agenda estritamente ambiental para uma agenda de transformação estrutural, como é a própria transformação da economia em direção a patamares mais sustentáveis.

A heterogeneidade regional brasileira constitui elemento estruturante da transição justa. Diferenças nos perfis produtivos, nas estruturas de emprego e nos níveis de desenvolvimento fazem com que políticas uniformes produzam efeitos distintos entre os territórios. Ao desconsiderarem a diversidade da economia brasileira, essas políticas podem ampliar desigualdades, uma vez que incidem sobre estruturas produtivas e mercados de trabalho com elasticidades e capacidades de ajuste profundamente distintas, como visto no capítulo 3 (Sass, 2026). Essa perspectiva também dialoga com princípios constitucionais, como a redução das desigualdades regionais, reforçando a necessidade de alinhar a agenda climática aos objetivos mais amplos de desenvolvimento nacional, como abordado no capítulo 5 (Pereira e Monteiro Neto, 2026).

2.5 Participação, governança e a tensão entre abordagens *top-down* e *bottom-up*

Outro eixo do debate refere-se à forma de construção das políticas de transição justa. Grande parte das iniciativas desenvolvidas no Brasil, incluindo aquelas voltadas às questões socioambientais, tem sido formulada predominantemente por técnicos do poder público e grupos de pressão restritos, não podendo ser consideradas demandas da base social da população.

Embora possa favorecer coordenação e escala, esse arranjo tem limitações importantes, especialmente no que diz respeito à participação social e à incorporação de conhecimentos locais. Políticas concebidas sem escuta efetiva das populações afetadas correm o risco de ser percebidas como impositivas ou mesmo autoritárias, podendo falhar seja por falta de adesão ou apoio popular, seja pela imprecisão de seu desenho (Ostrom, 1990). Grandes transformações sociais demandam engajamento sistêmico e clareza sobre sua importância, que pressupõem processos de ampla participação, diálogo, construção de consensos e a subsequente apropriação das políticas e estratégias de mudança pelos atores envolvidos.

Não é difícil entender, diante desses fatos, a importância do Artigo 6 da Convenção do Clima, que determina que os países devem garantir a ampla informação da base da sociedade, ao menos sobre a crise climática:

Artigo 6, Educação, formação e sensibilização pública

No cumprimento dos seus compromissos ao abrigo do parágrafo 1 do Artigo 4º, os Países Partes deverão:

- (a) Promover e facilitar, a nível nacional e, se for o caso, a nível sub-regional e regional, e em conformidade com a legislação e os regulamentos nacionais, e dentro das suas conformidades:
 - (i) O desenvolvimento e a implementação de programas educativos e de sensibilização pública sobre as alterações climáticas e seus efeitos;
 - (ii) O acesso público à informação sobre as alterações climáticas e seus efeitos;
 - (iii) A participação pública no combate às alterações climáticas e seus efeitos e no desenvolvimento de respostas adequadas;
 - (iv) A formação de pessoal científico, técnico e de gestão;
- (b) Cooperar e promover, a nível internacional e, se for o caso, utilizando organismos existentes:
 - (i) O desenvolvimento e a troca de material educativo e de sensibilização pública sobre as alterações climáticas e seus efeitos;
 - (ii) O desenvolvimento e a implementação de programas de educação e formação, incluindo o reforço das instituições nacionais e o intercâmbio ou destacamento de pessoal para formar especialistas nessa área, em particular para os países em desenvolvimento (CQNUMC, 1992, tradução nossa).

Nesse contexto, emerge a necessidade de fortalecer mecanismos *bottom-up*, capazes de incorporar as vozes de trabalhadores, comunidades locais, povos tradicionais e demais grupos vulnerabilizados. No entanto, essa participação não é trivial: há assimetrias significativas quanto à capacidade organizativa, ao acesso à informação e à disponibilidade de recursos entre os atores sociais. Além disso, a própria capacidade estatal, especialmente em nível municipal, constitui um fator crítico. Muitos municípios brasileiros carecem de estrutura técnica e institucional para formular, implementar e monitorar políticas complexas, o que limita a efetividade de abordagens participativas e territoriais.

3 PARA ALÉM DA DEFINIÇÃO: UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO

Diante dos elementos discutidos, torna-se evidente que a transição justa nas finanças no Brasil não pode ser reduzida a uma definição única e estática. Ao contrário, ela deve ser entendida como um campo em construção, no qual diferentes dimensões, ou arenas – territoriais, sociais, econômicas, institucionais e financeiras –, se articulam de maneira dinâmica. Nesse contexto, talvez mais relevante do que fornecer respostas definitivas seja formular as perguntas corretas:

- Quais especificidades brasileiras devem orientar a transição?
- Como garantir participação efetiva sem comprometer a capacidade de decisão?
- Quais instrumentos financeiros são capazes de conciliar eficiência, escala e justiça?
- E, sobretudo, como transformar uma agenda global em políticas que façam sentido para territórios concretos?

Ao assumir explicitamente esse caráter aberto e processual, o debate sobre transição justa nas finanças se aproxima de uma abordagem reflexiva e adaptativa, capaz de evoluir ao longo do tempo e responder aos desafios de uma economia em transformação.

O novo Plano Clima, lançado em março de 2026, tornou-se o principal instrumento da Política Nacional de Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009) para enfrentar a crise climática até 2035 (Brasil, 2026). Seu objetivo é viabilizar o cumprimento das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), atualizadas em 2024, que preveem a redução das emissões de gases de efeito estufa entre 59% e 67% em relação aos níveis de 2005, bem como o alcance da neutralidade de emissões até 2050.

O plano explicita a amplitude das transformações necessárias e a complexa articulação intersetorial requerida para a transição. Trata, inclusive, da necessidade de essa transição ser justa, incorporando-a como uma de suas Estratégias Transversais. Além disso, apresenta uma estratégia de implementação fortemente apoiada nos instrumentos de financiamento, regulatórios, fiscais e creditícios, bem como de avaliação e monitoramento do Plano de Transformação Ecológica do Ministério da Fazenda.

Dessa forma, o principal desafio da transição justa no Brasil não reside na ausência de políticas ou instrumentos, mas nas condições estruturais, sociais, institucionais e informacionais para sua implementação efetiva, eficiente e eficaz.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises apresentadas nos capítulos desta obra corroboram a ideia de que o Brasil dispõe de elevada capacidade institucional e de geração de conhecimento, além de significativo potencial para substituir fontes fósseis por energia renovável e desenvolver novas tecnologias. Ainda assim, enfrenta gargalos importantes na articulação entre os atores que deverão participar ativamente da transformação da economia. Esses desafios são particularmente relevantes para evitar que a transição aprofunde desigualdades regionais e reproduza as dívidas históricas da sociedade brasileira com parcelas da população ainda menos privilegiadas. A participação informada e proativa desses grupos continua limitada pelas profundas assimetrias de conhecimento e poder econômico, em um contexto social marcado por diversidade de visões de mundo, aspirações e capacidades de influenciar os processos de transformação dos territórios.

Do ponto de vista dos atores financeiros, públicos e privados, os capítulos evidenciam que a incorporação da transição justa em suas estratégias ainda é incipiente e desigual. Bancos públicos de desenvolvimento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), dispõem de maior margem para alinhar sua política de crédito a critérios socioambientais explícitos, inclusive relacionados a trabalho decente e proteção social. O sistema financeiro privado, por sua vez, opera predominantemente sob marcos ESG, que não capturam adequadamente as dimensões distributivas e territoriais discutidas ao longo deste livro. Avançar nessa direção requer não apenas regulação e incentivos, mas também a produção e o uso sistemático de informações sobre impactos sociais e trabalhistas das decisões de alocação de capital, campo ainda em construção no Brasil.

Embora frequentemente subvalorizado no debate sobre financiamento climático, o Artigo 6 da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, que trata de educação, capacitação, acesso à informação e participação pública, estabelece elementos centrais para a viabilização de uma transição justa. A literatura recente indica que a aceleração de transições ecológicas depende de fatores socioculturais e institucionais, como legitimidade, aprendizado coletivo e aceitação social (Sovacool *et al.*, 2025), enquanto a efetividade das políticas de transição está condicionada à existência de condições habilitadoras, como capacidade institucional e participação informada (Ruyter e Bentley, 2024).

A limitada priorização de financiamento para ações relacionadas ao Artigo 6 revela uma assimetria relevante: os componentes que estruturam a base social da transição permanecem subfinanciados, apesar de seu papel determinante na qualidade e equidade dos resultados das medidas de transição justa que se pretende adotar. Nesse contexto, a presidência brasileira da COP30 tem buscado estabelecer roteiros para uma transição que supere a dependência de combustíveis fósseis, definindo metas de mobilização de recursos da ordem de US\$ 1,3 trilhão e buscando acelerar a implementação das soluções.

Os compromissos climáticos assumidos pelo Brasil em convenções internacionais, especialmente por meio das NDCs e do Plano Clima, oferecem um arcabouço normativo relevante para orientar a transição ecológica. Contudo, a capacidade de mobilização popular e de articulação entre instrumentos de política e atores territoriais permanece o principal gargalo para o êxito de uma transição justa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Plano Clima 2024–2035**. Brasília: MMA; MCTI; CC/PR, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/smc/plano-clima/documentos-oficiais>. Acesso em: 19 maio 2026.

CLIMATE CRISIS ADVISORY GROUP (CCAG). **Protecting people: health-centred NDCs for the overshoot era**. Londres: Climate Crisis Advisory Group, 2026. Disponível em <https://www.ccag.earth/reports/protecting-people---health-centred-ndcs-for-the-overshoot-era>. Acesso em 19 de maio de 2026.

DENTON, F. **Africa redefining critical minerals for a shared future: South–South solidarity in action**. Acra, Gana: United Nations University Institute for Natural Resources in Africa (UNU-INRA), 2025. Disponível em: <https://gha-na.un.org/sites/default/files/2026-02/C-MINK%20-%20COP30-2026%20updated.pdf>. Acesso em: 18 maio 2026.

FOSTER, J. B. Marxism and ecology: common fonts of a great transition. **Monthly Review**, v. 67, n. 7, dez. 2015. Disponível em: <https://monthlyreview.org/2015/12/01/marxism-and-ecology-common-fonts-of-a-great-transition/>. Acesso em: 19 maio 2026.

FRANGETTO, F. W.; MEIRA FILHO, L. G.; AMORIM, C. Demanda social por geração sustentável de eletricidade a partir da instalação de parques eólicos e fotovoltaicos: a transferência do ônus por impactos da nova tecnologia no território brasileiro. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 32, p. 99-111, jul./dez. 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/efd00435-2bdc-4467-9778-ec6bc0a7b93c>. Acesso em: 19 maio 2026.

GEELS, F. W. The multi-level perspective on sustainability transitions: background, overview, and current research topics. In: WESCHE, J.; HENDRIKS, A. (ed.). **Introduction to sustainability transitions research**. Cambridge: Cambridge University Press, 2026. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/9781009437318.003>. Acesso em: 19 maio 2026.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all**. Genebra, 2015. Disponível em: <https://www.ilo.org/publications/guidelines-just-transition-towards-environmentally-sustainable-economies>. Acesso em: 20 mar. 2026.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Summary for policymakers. In: PÖRTNER, H.-O. *et al.* (ed.). **Climate change 2022: impacts, adaptation and vulnerability**. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. p. 3-33. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/9781009325844.001>. Acesso em: 19 maio 2026.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Renda, pobreza e desigualdade. In: IPEA. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/porta/retrato/indicadores/renda-pobreza-e-desigualdade/apresentacao#:~:text=Assim%2C%20mulheres%20e%20homens%20negros,negros%20perfazem%20os%2030%25%20restantes>. Acesso em: 20 mar. 2026.

HOFSTAETTER, M. **Energia eólica: entre ventos, impactos e vulnerabilidades socioambientais no Rio Grande do Norte**. 2016. 160 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

HORN, Carlos. O conceito de transição justa: definição e desafios para as finanças sustentáveis. In: LUEDEMANN, Gustavo; REIS, Cristina Fróes de Borja (org.). **Transição justa nas finanças no Brasil**. Brasília: Ipea, 2026. No prelo.

JACCOUD, L. de B.; BEGHIN, N. **Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental**. Brasília: Ipea, 2002. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9164>. Acesso em: 19 maio 2026.

KLEIN, N. A just transition. In: THUNBERG, G. (org.). **The climate book**. Londres: Allen Lane, 2022. p. 390-395.

LATOURE, B. **Où atterrir? Comment s'orienter en politique**. Paris: La Découverte, 2017.

LUEDEMANN, G. Mudança climática, necessidade de mudança transformacional da economia e transição justa no território brasileiro. In: MONTEIRO NETO, A. (org.). **Políticas públicas em perspectiva territorial: atualizações do debate brasileiro**. v. 1. Brasília: Ipea, 2026. No prelo.

NADALIN, Vanessa Gapriotti; FAUSTINO, Raphael Brito; PERES, Jean; GREGORY, Emily Elaine. Transição econômica justa e cidades: impactos e desafios da inclusão dos entes subnacionais. In: LUEDEMANN, Gustavo; REIS, Cristina Fróes de Borja (org.). **Transição justa nas finanças no Brasil**. Brasília: Ipea, 2026. No prelo.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all**. Geneva: International LabourOffice, 2015. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_emp/%40emp_ent/documents/publication/wcms_432859.pdf Acesso em 18/05/2026

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Achieving a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all**. Genebra: International Labour Office, 2023. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_emp/%40emp_ent/documents/publication/wcms_432859.pdf. Acesso em: 18 maio 2026.

OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PIMENTEL, Raissa. Finanças sustentáveis e transição justa no Brasil: o papel da Taxonomia Sustentável como pedra angular dos instrumentos financeiros. In: LUEDEMANN, Gustavo Alves; REIS, Cristina Fróes de Borja (org.). **Transição justa nas finanças no Brasil**. Brasília: Ipea, 2026. No prelo.

PLANETARY BOUNDARIES SCIENCE (PBScience). **Planetary Health Check 2025**. Potsdam, Alemanha: Potsdam Institute for Climate Impact Research, 2025. Disponível em: <https://planetaryhealthcheck.org>. Acesso em: 18 maio 2026.

REIS, C. F. de B.; BARBOSA, M. S.; CARDOSO, F. G. Los pensamientos del sur sobre desarrollo: enlaces entre América Latina y África. **Revista de Economía Mundial**, n. 52, p. 191-216, 2019. Disponível em: <https://www.uhu.es/publicaciones/ojs/index.php/REM/article/view/4601>. Acesso em: 19 maio 2026.

REIS, Cristina Froes de Borja; DUBEUX, Rafael. A transformação ecológica brasileira. In: VELHO, Sergio Roberto Knorr (org.). **Neoindustrialização brasileira**. São Paulo: Blucher, 2024. p. 287-304.

REIS, Cristina Fróes de Borja; BERRINGER, Tatiana; AGUIAR, Rodolfo V. Epilogue. In: REIS, Cristina Fróes de Borja; BERRINGER, Tatiana (org.). **South-North Dialogues on Democracy, Development and Sustainability**. Londres: Routledge, 2023.

RIBEIRO, Djonathan Gomes; SILVA, Ana Paula Moreira da; CRUZ, Gabriela Freitas da; ZEN, Eduardo Luiz; SANTOS, Marcell Machado dos. Financiando projetos de transição justa: aspectos socioterritoriais em debate. In: LUEDEMANN, Gustavo; REIS, Cristina Fróes de Borja (org.). **Transição justa nas finanças no Brasil**. Brasília: Ipea, 2026. No prelo.

ROCKSTRÖM, J. *et al.* Planetary boundaries guide humanity's future on Earth. **Nature Reviews Earth & Environment**, v. 5, n. 11, p. 773-788, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s43017-024-00597-z>. Acesso em: 18 maio 2026.

RUYTER, A.; BENTLEY, G. Enabling just transitions: a conceptual framework for justice and acceleration in sustainability transitions. **Journal of Integrative Environmental Sciences**, v. 21, n. 1, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/21582041.2024.2360953>. Acesso em: 19 maio 2026.

SASS, K. RISCOS CLIMÁTICOS E ESTRUTURA ECONÔMICA NO BRASIL. In: LUEDEMANN, Gustavo; REIS, Cristina Fróes de Borja (org.). **Transição justa nas finanças no Brasil**. Brasília: Ipea, 2026. No prelo.

SCHMIDT, Larissa; SANTOS, Gesmar Rosa dos; LUEDEMANN, Gustavo Alves. Transição energética justa no Brasil: desafios, lacunas e oportunidades de financiamento. In: LUEDEMANN, Gustavo; REIS, Cristina Fróes de Borja (org.). **Transição justa nas finanças no Brasil**. Brasília: Ipea, 2026. No prelo.

SOVACOOOL, B. K. *et al.* The acceleration of low-carbon transitions: insights, concepts, challenges, and new directions for research. **Energy Research & Social Science**, v. 121, art. 103948, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2025.103948>. Acesso em: 19 maio 2026.

THEODORO, M. (org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: Ipea, 2008. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9314>. Acesso em: 19 maio 2026.

YANG, K.; ANDERSEN, A. D.; SOVACOOOL, B. K. The need for speed: mapping a conceptual typology for accelerating transitions toward sustainability. **Sustainability Science**, 2026. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11625-026-01805-z>. Acesso em: 19 maio 2026.