

# TRANSIÇÃO JUSTA NAS FINANÇAS NO BRASIL



Organização  
Internacional  
do Trabalho

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA  
FAZENDA

## Título da parte

### CAPÍTULO 1

O CONCEITO DE TRANSIÇÃO JUSTA: DEFINIÇÃO E DESAFIOS  
PARA AS FINANÇAS SUSTENTÁVEIS

## Autor/a/os/as

Carlos Henrique Horn

## DOI

<http://dx.doi.org/10.38116/9786556351025-cap1>

## 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.

## O CONCEITO DE TRANSIÇÃO JUSTA: DEFINIÇÃO E DESAFIOS PARA AS FINANÇAS SUSTENTÁVEIS

Carlos Henrique Horn

### 1 INTRODUÇÃO

A defesa de uma transição justa no âmbito político tem ganhado destaque nos debates e nas decisões relacionadas à adaptação e mitigação das mudanças climáticas globalmente. Sua origem remonta aos movimentos sindicais e ambientais nos Estados Unidos, que, no último quartel do século XX, passaram a solicitar a atenção dos governos e da sociedade às externalidades negativas da atividade produtiva, bem como às repercussões sobre o emprego, decorrentes da necessidade de eliminação progressiva de setores poluidores (CJA, 2018, p. 2; Hizliok e Scheer, 2024; Stark, Gale e Murphy-Gregory, 2023, p. 1278; Stevis e Felli, 2014). O reconhecimento dos efeitos adversos das mudanças climáticas sobre os trabalhadores foi consolidado com sua incorporação ao preâmbulo do Acordo de Paris, firmado na COP21 em 2015, que destacou “os imperativos de uma transição justa da força de trabalho e a criação de trabalho decente e empregos de qualidade, de acordo com as prioridades de desenvolvimento nacionalmente definidas” (Brasil, [2017?], p. 6). Naquele mesmo ano, outro importante marco foi a publicação, pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), de diretrizes para uma transição justa rumo a sociedades e economias ambientalmente sustentáveis (ILO, 2015), fundamentadas em conclusões da 102ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em 2013.

Desde então, a demanda por justiça expandiu-se para além do âmbito laboral a fim de englobar outros setores afetados de maneira desigual pelos riscos associados à crise climática e pelas ações de adaptação e mitigação implementadas pelo setor público e privado. Mais recentemente, o conjunto de riscos distribuídos de forma desigual – que fundamentam a necessidade de uma abordagem de justiça na transição para uma economia de baixo carbono – passou a incluir questões relacionadas à integridade da biosfera e às desigualdades herdadas do processo histórico de expansão da produção capitalista em escala global.

No contexto atual, o conceito de transição justa refere-se à necessidade de assegurar que nenhum indivíduo ou grupo seja deixado para trás durante a transição para uma economia e uma sociedade de baixo carbono e ambientalmente sustentável (UNCDP, 2023, p. 12).<sup>1</sup> Contudo, na operacionalização do conceito para formular políticas públicas e estratégias privadas, observa-se uma diversidade de interpretações quanto à delimitação dos grupos populacionais e territórios destinatários dessas ações, aos tipos de justiça a serem promovidos, bem como às ações a serem implementadas, seus meios e requisitos. Alguns autores consideram o esforço da transição justa um desafio “aparentemente esmagador” no que diz respeito à transformação do sistema financeiro, dada a multiplicidade de obstáculos à incorporação de princípios de justiça (Robins *et al.*, 2024, p. 13).

Na agenda da transição climática, a mobilização de recursos financeiros públicos e privados figura como uma das principais alavancas do desenvolvimento sustentável. Diversos marcos normativos e documentos orientadores, elaborados por instituições multilaterais e alianças institucionais, compõem um acervo substancial que evidencia o avanço no campo das finanças climáticas. Contudo, no que concerne à transição justa, o tema do financiamento encontra-se em estágio incipiente, caracterizado por esforços de conscientização e reconhecimento, permanecendo distante da necessária transformação do sistema financeiro para incorporar a perspectiva da justiça social (Robins *et al.*, 2024).

---

1 A expressão “ninguém será deixado ou empurrado para trás” na transição para uma economia de baixo carbono possui origem internacional e foi consolidada pela Organização das Nações Unidas (ONU) na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. O item 4 da Declaração dos Chefes de Estado e de Governo explicita o compromisso de que “ninguém será deixado para trás”. No debate climático, esse princípio assume uma dimensão ético-política, indicando que a transição deve incorporar a justiça social para trabalhadores e comunidades impactadas pela descarbonização, de modo a evitar tanto a exclusão passiva quanto o agravamento das desigualdades preexistentes por meio das políticas climáticas.

Este capítulo analisa a transição justa e os desafios associados às finanças sustentáveis, predominantemente sob uma perspectiva conceitual.<sup>2</sup> O tema é desenvolvido da seguinte forma: a seção 2 aborda a necessidade de uma transição climática coordenada, destacando marcos internacionais relevantes e examinando os efeitos socioeconômicos, bem como a distribuição desigual de riscos e oportunidades no contexto das mudanças climáticas e das iniciativas de adaptação e mitigação. Essa disparidade fundamenta a premissa de que “ninguém será deixado ou empurrado para trás” em uma transição justa. A seção 3 discute o conceito de justiça na transição, considerando suas múltiplas dimensões em relação aos grupos sociais e territórios desproporcionalmente afetados pela crise climática. Por fim, a seção 4 aborda a relevância de um modelo híbrido de financiamento para a transição justa e os desafios à sua incorporação às finanças sustentáveis. O capítulo é finalizado com considerações que sintetizam os principais pontos abordados.

## 2 OS EFEITOS SOCIOECONÔMICOS DA MUDANÇA E DA TRANSIÇÃO CLIMÁTICA

### 2.1 A necessidade da transição climática sustentável

A implementação deliberada de mudanças estruturais visando a uma economia de baixo carbono representa um imperativo estratégico diante dos desafios impostos pelas alterações climáticas e ambientais atuais. Essa transição sustentável, compreendida como a adoção de políticas públicas e práticas econômicas que promovam simultaneamente a adaptação e a mitigação dos impactos ambientais, tem ganhado relevância crescente no cenário internacional e na agenda de governos nacionais, embora permaneça sujeita a obstáculos que podem comprometer seu ritmo e sua direção.

A política pública de transição sustentável fundamenta-se em dois objetivos principais: a proteção contra eventos climáticos extremos e a diminuição das emissões de gases de efeito estufa (GEE). A primeira dimensão refere-se à adaptação, compreendendo a implementação de estratégias que possibilitem à sociedade responder de forma resiliente a fenômenos como enchentes, secas, ondas de calor e tempestades. A segunda, mitigação, visa à redução das emissões líquidas de GEE, enfatizando o desenvolvimento de tecnologias limpas, a melhoria da eficiência energética e a ampliação do uso de fontes renováveis (UNEP, 2022, 2023).

A implementação de medidas de adaptação e mitigação eleva as políticas de transição sustentável para além da mera resposta aos desafios ambientais, configurando-se como instrumentos estratégicos para o desenvolvimento sustentável. O conceito de desenvolvimento sustentável ganhou reconhecimento internacional a partir do relatório da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, estabelecida pela ONU, conhecido como Relatório Brundtland.<sup>3</sup> O documento destaca a necessidade de uma transformação progressiva na economia e na sociedade de modo a atender às demandas atuais, especialmente dos países em desenvolvimento, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir as próprias necessidades (World Commission on Environment and Development, 1987, p. 43). No contexto contemporâneo da transição climática sustentável, esse conceito assume relevância central, conforme enfatizado pela OIT:

desenvolvimento sustentável significa que as necessidades das gerações presentes devem ser satisfeitas sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem as próprias necessidades. O desenvolvimento sustentável possui três dimensões – econômica, social e ambiental –, as quais são inter-relacionadas, gozam de igual importância e devem ser abordadas de modo conjunto (ILO, 2015, p. 4, tradução do autor).<sup>4</sup>

As estratégias de desenvolvimento sustentável, portanto, visam não apenas mitigar os impactos de eventos climáticos extremos e reduzir as emissões de GEE, mas também alinhar-se a uma agenda global que contempla a dimensão social. Nesse cenário, as ações de transição climática devem promover a integração entre as metas de proteção ambiental e climática e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), conforme estabelecido na Agenda 2030 das Nações Unidas, buscando o equilíbrio entre crescimento econômico, inclusão social e preservação ambiental.

2 Este capítulo foi elaborado no âmbito do projeto de pesquisa sobre a transição justa nas finanças no Brasil, patrocinado pela *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) GmbH. Além da GIZ, a pesquisa contou com a colaboração do Ministério da Fazenda (MF), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A investigação integra o escopo do projeto Finanças Brasileiras Sustentáveis (FiBraS), conduzido pela GIZ em parceria com o MF e o Banco Central do Brasil (BCB), com recursos provenientes do Ministério Federal da Cooperação Econômica e do Desenvolvimento (BMZ) da Alemanha. O autor agradece às pessoas que contribuíram com comentários em diferentes fases do trabalho, incluindo a mesa-redonda promovida pelo projeto de pesquisa em 24 e 27 de fevereiro de 2025, quando foi apresentada uma versão preliminar do texto, e o Seminário sobre Transição Justa nas Finanças no Brasil, realizado no Ipea em 16 e 17 de setembro de 2025. Agradece, ainda, aos pareceristas responsáveis pela avaliação do texto submetido para publicação neste livro. A responsabilidade pelo produto final é exclusiva do autor.

3 O título pelo qual o relatório se tornou conhecido deriva do nome da presidente da comissão, a médica, diplomata e política norueguesa Gro Harlem Brundtland.

4 “Sustainable development means that the needs of the present generation should be met without compromising the ability of future generations to meet their own needs. Sustainable development has three dimensions – economic, social, and environmental – which are interrelated, of equal importance and must be addressed together” (ILO, 2015, p. 4).

No contexto dos marcos regulatórios e das recomendações internacionais referentes à transição climática, destaca-se o Acordo de Paris, firmado em 2015 sob os auspícios da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC). Nesse instrumento, os Estados-partes estabeleceram metas ambiciosas para limitar o aumento da temperatura global a níveis bem abaixo de 2°C, preferencialmente não mais do que 1,5°C, em relação aos valores pré-industriais (Brasil, [2017?]). O acordo, ratificado por praticamente todos os países do mundo, constitui um marco regulatório que visa incentivar governos e setor privado a adotar políticas, práticas e tecnologias voltadas à redução de GEE e ao fortalecimento da resiliência às mudanças climáticas.

O acordo determina que os países devem alcançar um equilíbrio entre as emissões antropogênicas de GEE e sua remoção, por exemplo, por meio de sumidouros como áreas florestais, na segunda metade do século XXI. Embora não estabeleça prazos rígidos, incentiva que os países desenvolvidos liderem a redução imediata das emissões e proporcionem suporte financeiro aos países em desenvolvimento na transição para uma economia de baixo carbono. Para atingir esse equilíbrio, o tratado instituiu as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), por meio das quais cada país define seus compromissos voluntários de redução de emissões. Essas metas devem ser revisadas a cada cinco anos, de modo a promover uma progressão contínua em direção a níveis mais ambiciosos. O Acordo de Paris não impôs metas específicas de redução de GEE para cada país; tais metas devem ser estabelecidas individualmente. Não obstante, Relatório Especial do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2018) apontou que, para limitar o aumento da temperatura global a 1,5°C, seria necessário reduzir as emissões líquidas globais de CO<sub>2</sub> em aproximadamente 45% até 2030, em relação aos níveis de 2010, e atingir emissões líquidas nulas até 2050.

As diretrizes de organismos internacionais, como o IPCC e a Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP), destacam a importância de investimentos contínuos em tecnologias de baixa emissão de carbono, na modernização da infraestrutura urbana e na implementação de sistemas de monitoramento e alerta capazes de prevenir e mitigar desastres naturais. Essas recomendações ressaltam que a transição climática representa não apenas uma resposta às questões ambientais, mas também uma oportunidade para promover a transformação econômica e social, estimulando a inovação e a geração de empregos sustentáveis.

A transição sustentável configura-se como uma estratégia multifacetada que requer ações coordenadas entre governos, setor privado e sociedade civil. Fundamentada em marcos normativos internacionais e em políticas nacionais consistentes, essa mudança estrutural tem por objetivos assegurar a resiliência a eventos extremos, diminuir as emissões de GEE e promover o cumprimento dos ODS, refletindo os desafios e as oportunidades característicos do século XXI. Na busca por esses objetivos comuns, não há um conjunto único de soluções – *no one-size-fits-all solution* – que sirva igualmente a todos os países. São as condições específicas de cada país que devem informar as soluções a serem adotadas. No contexto do Sul Global, em particular, o enfrentamento da crise ambiental e climática acaba se mesclando ao enfrentamento de desigualdades históricas e de problemas estruturais erigidos ao longo da formação das periferias do sistema capitalista.

## 2.2 Efeitos socioeconômicos da mudança climática e da transição

A mudança climática representa um desafio sem precedentes às estruturas socioeconômicas, impondo pressões que ultrapassam os limites das práticas convencionais. As variações climáticas têm causado descontinuidades significativas, caracterizadas por rupturas abruptas nas cadeias produtivas e na circulação econômica, resultando na perda de ativos fixos, diminuição da carga horária laboral e redução da produção. Nesse contexto, a manutenção do modelo de *business as usual* – ou seja, a continuidade dos padrões convencionais de produção e consumo – revela-se inviável, aumentando a vulnerabilidade dos sistemas produtivos, comprometendo a sustentabilidade das atividades econômicas e evidenciando a necessidade de transição para uma economia de baixo carbono (UNEP, 2022).

Os efeitos disruptivos das mudanças climáticas apresentam-se de forma abrangente, sendo influenciados por três categorias principais de risco: físico, de transição e de responsabilidade. Os riscos físicos referem-se aos danos diretos ocasionados por eventos climáticos extremos, os quais comprometem a integridade de infraestruturas, interrompem cadeias produtivas, resultam na perda de ativos fixos e reduzem as horas de trabalho e a produção. Os riscos de transição decorrem do processo de reestruturação econômica necessário à implementação de um modelo de baixa emissão de carbono, implicando a desvalorização de ativos intensivos em GEE e a reorganização dos modelos tradicionais de negócios. Por fim, os riscos de responsabilidade estão relacionados à possibilidade de demandas judiciais decorrentes da responsabilidade das entidades institucionais pelos danos ambientais causados. A presença desses riscos pode gerar custos elevados e modificar as dinâmicas das relações comerciais e regulatórias. Tal combinação impõe desafios que permeiam toda a cadeia de valor internacional, afetando desde processos produtivos até a circulação de capitais (Carney, 2015, 2018).

No sistema financeiro, as descontinuidades ambientais e climáticas acarretam transformações significativas em diversos segmentos. No setor de seguros, a intensificação e a maior frequência de eventos extremos resultam na elevação dos prêmios e, em alguns casos, na recusa da emissão de novas apólices, aumentando a vulnerabilidade econômica de regiões mais expostas aos riscos climáticos. Correlativamente, as instituições financeiras enfrentam o risco de aumento na inadimplência, decorrente da instabilidade financeira dos tomadores de empréstimos, o que compromete a solidez dos portfólios bancários e, por consequência, a estabilidade do sistema financeiro como um todo. No mercado de capitais, a ampliação da volatilidade conduz à desvalorização de ativos e à reavaliação dos perfis de risco pelos investidores. Essa dinâmica prejudica a alocação eficiente de recursos, especialmente em projetos sustentáveis, uma vez que a incerteza associada à transição climática aumenta a aversão ao risco por parte dos agentes econômicos (Chenet, 2019).

Do ponto de vista macroeconômico, a intensificação dos impactos climáticos contribui para agravar as desigualdades sociais e regionais. Apesar de as emissões acumuladas de GEE terem sido predominantemente geradas por países do Norte Global, os efeitos adversos da mudança climática recaem de maneira desproporcional sobre as nações do Sul Global, que apresentam menor capacidade de adaptação. Embora a necessidade de reduzir emissões também seja uma prioridade para esses países, seu principal desafio consiste no crescimento econômico sustentado por tecnologias limpas. Em contrapartida, os países do Norte enfrentam a tarefa de transformar setores altamente poluentes em sistemas produtivos sustentáveis. A disparidade internacional torna-se mais evidente quando o modelo de negócios vigente privilegia setores econômicos intensivos em emissões de GEE, relegando investimentos em adaptação e em tecnologias de mitigação à periferia dos fluxos financeiros globais, o que contribui para a manutenção e o aprofundamento das desigualdades (Dafermos, 2023).<sup>5</sup>

A transição sustentável demanda uma reestruturação econômica aprofundada, na qual setores tradicionalmente dependentes de combustíveis fósseis e atividades de alta intensidade de emissões de GEE enfrentam a desvalorização e a obsolescência de seus ativos. Tal processo implica a redistribuição dos recursos financeiros e produtivos, influenciando a lucratividade e a estabilidade das empresas, bem como a integridade do sistema financeiro (Carney, 2018).

No contexto das mudanças climáticas, os efeitos sobre o mercado de trabalho são significativos e multifacetados. A transição para uma economia e sociedade sustentáveis ambientalmente impõe desafios consideráveis, ao mesmo tempo que gera oportunidades relevantes para a força de trabalho (ILO, 2015, p. 5). A reestruturação econômica decorrente da implementação de práticas sustentáveis pode resultar no deslocamento de trabalhadores e na redução de empregos em setores tradicionais, como mineração, petróleo e gás. Por outro lado, essa transformação favorece a criação de oportunidades em setores emergentes, notadamente aqueles associados à economia circular, às energias renováveis e às tecnologias verdes (ILO, 2018).

A transição para uma economia verde não ocorrerá de forma automática nem necessariamente equitativa. A ausência de políticas de compensação, requalificação profissional e proteção social pode intensificar as desigualdades socioeconômicas, afetando de modo desproporcional os trabalhadores de baixa renda e aqueles inseridos na informalidade. Em setores caracterizados por alta intensidade de trabalho físico, como agricultura e construção civil, já se observam problemas relacionados ao estresse térmico, o que pode comprometer a produtividade e aumentar a vulnerabilidade de milhões de trabalhadores, especialmente em países em desenvolvimento. Nesse contexto, a carência de políticas públicas voltadas à mitigação representa um risco crescente de migração involuntária e deslocamento forçado de populações cuja subsistência depende de atividades altamente expostas às mudanças climáticas (ILO, 2018).

A resposta do sistema financeiro às mudanças climáticas pode potencializar a desigualdade global, consolidando assimetrias no acesso ao financiamento e na distribuição de custos e benefícios decorrentes da transição climática. As estratégias adotadas por grandes instituições financeiras, especialmente no Norte global, visam identificar oportunidades de lucro em projetos de mitigação e adaptação, facilitando sua implementação. Contudo, frequentemente essas estratégias envolvem i) exposição seletiva aos riscos climáticos (*exposing by self-protecting*), o que aumenta os custos ao depreciar títulos soberanos de países vulneráveis, agravando sua instabilidade fiscal; ii) imposição de encargos às finanças públicas do Sul global por meio de exigências de garantias e subsídios ao setor privado (*derisking*); e iii) fortalecimento do extrativismo verde (*green extractivism*).

5 Dafermos usa o termo “Norte global” “para se referir às Partes do Anexo II [da UNFCCC] que eram membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1992 e, de acordo com a UNFCCC, têm de fornecer recursos financeiros e transferências de tecnologia aos países em desenvolvimento a fim de ajudá-los a enfrentar a mudança climática, enquanto o termo ‘Sul global’ se refere às Partes que não constam do Anexo I e que, na sua maioria, são países em desenvolvimento” (2023, p. 2, tradução do autor).

Original: “to refer to Annex II Parties [to UNFCCC] which were members of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) in 1992 and, according to UNFCCC, have to provide financial resources and technology transfers to developing countries to help the latter address climate change, while the term ‘global South’ refers to Non-Annex I Parties that are mostly developing countries” (Dafermos, 2023, p. 2).

Além disso, o atual modelo financeiro promove formas de financiamento que estimulam práticas predatórias na exploração dos recursos naturais e ocasionam deslocamentos populacionais sob a justificativa da transição climática. Assim, os métodos predominantes no sistema financeiro tendem a reproduzir relações históricas de dominação, consolidando um padrão no qual os lucros são privatizados pelo Norte global enquanto os riscos e custos são socializados no Sul global (Dafermos, 2023; Dafermos, Gabor e Michell, 2021).

Os impactos socioeconômicos da transição climática indicam uma reestruturação significativa nos aspectos econômicos e sociais. A incorporação dos riscos climáticos – incluindo riscos físicos, de responsabilidade e de transição – nos processos de supervisão financeira e na elaboração de políticas públicas é fundamental para reduzir efeitos adversos e assegurar uma transição justa e equitativa. A análise da distribuição desigual desses riscos e oportunidades associados à transição constitui etapa essencial para compreender os desafios e identificar potenciais estratégias para o desenvolvimento de um futuro sustentável do ponto de vista ambiental e social.

### 3 O CONCEITO DE TRANSIÇÃO JUSTA

A demanda por justiça na transição climática está relacionada, primordialmente, à constatação de que os efeitos adversos das mudanças climáticas e das ações associadas à transição se distribuem desigualmente entre territórios e grupos populacionais. Essa disparidade fundamenta a premissa de que nenhuma pessoa deve ser deixada para trás ou excluída no processo de transformação rumo a uma economia e sociedade de baixo carbono e ambientalmente sustentáveis. Contudo, na literatura especializada e nos marcos normativos pertinentes, o conceito de transição justa apresenta múltiplos significados, os quais influenciam de modo diverso o desenvolvimento e a avaliação de políticas públicas, bem como as decisões estratégicas e operacionais de atores privados e da sociedade civil. Nesta seção, o foco recai sobre esse conceito, revisitando seus significados, especialmente no contexto das negociações multilaterais relacionadas ao clima.

O registro original do termo “transição justa” no Acordo de Paris destaca “os imperativos de uma transição justa da força de trabalho e a criação de trabalho decente e empregos de qualidade” (Brasil, [2017?], p. 6). A expressão está associada aos riscos das mudanças e transições climáticas, com foco na preservação e criação de empregos que atendam aos padrões laborais adequados. Historicamente, preocupação semelhante foi observada nos Estados Unidos a partir da década de 1970, ocasião em que o movimento sindical passou a reivindicar a proteção dos direitos dos trabalhadores diante das consequências de políticas ambientais direcionadas às empresas poluidoras (Stavis e Felli, 2014; Stark, Gale e Murphy-Gregory, 2023, p. 1278). A possibilidade de perda de empregos motivou sindicatos e ambientalistas a defender a implementação de uma estratégia posteriormente denominada como “transição justa”:

estratégias de transição justa foram originalmente adotadas por sindicatos de trabalhadores e grupos de justiça ambiental enraizados em comunidades de cor e de baixa renda, que enxergaram a necessidade de eliminação gradual dos setores de atividade que prejudicavam os trabalhadores, a saúde das comunidades e o planeta – e que, ao mesmo tempo, assegurasse caminhos justos para a conversão ocupacional dos trabalhadores (CJA, 2018, p. 2, tradução do autor).<sup>6</sup>

No ano em que foi celebrado o Acordo de Paris, a OIT divulgou um importante documento com diretrizes baseadas nas conclusões da 102ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em 2013, sob o título *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all* (ILO, 2015). A publicação apresenta um arcabouço de referência para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à implementação de uma transição justa. Apesar de o título conter a expressão “transição justa”, o conteúdo não fornece uma definição explícita do conceito. Contudo, evidencia-se uma ênfase no âmbito laboral dentro de um processo de transição integrado ao conceito de desenvolvimento sustentável.

Uma definição expressa de transição justa em documentos oficiais da OIT encontra-se no relatório elaborado para a agenda de debates da 111ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em junho de 2023. Os termos utilizados são os seguintes:

uma transição justa significa promover uma economia verde tão equânime e inclusiva quanto possível a todos nela implicados – trabalhadores, empresas e comunidades – por meio da criação de oportunidades de trabalho decente, sem deixar ninguém para trás (Castillo, 2023, p. 12, tradução do autor).<sup>7</sup>

6 “Just Transition strategies were first forged by labor unions and environmental justice groups rooted in low-income communities of color, who saw the need to phase out the industries that were harming workers, community health, and the planet—and at the same time provide just pathways for workers to transition to other jobs” (CJA, 2018, p. 2).

7 “A just transition means promoting a green economy in a way that is as fair and inclusive as possible to everyone concerned – workers, enterprises, and communities – by creating decent work opportunities and leaving no one behind” (Castillo, 2023, p. 12).

Este relatório sistematiza as principais perspectivas relativas aos impactos da mudança climática e ambiental sobre o mercado de trabalho, incluindo: i) a criação de novas ocupações; ii) a substituição de postos de trabalho; iii) a perda ou eliminação definitiva de empregos; e iv) a transformação da maior parte das posições laborais atuais (Castillo, 2023, p. 11). Essas perspectivas subsidiam duas áreas prioritárias para as políticas públicas relacionadas ao mundo do trabalho: i) a geração de empregos e a adaptação da força de trabalho atual e ii) a formação da força de trabalho futura necessária aos sistemas de adaptação e mitigação das mudanças climáticas e ambientais. Além disso, esses aspectos remetem, de maneira mais ampla, às questões de desigualdade, erradicação da pobreza e desenvolvimento sustentável, centrais na agenda da OIT.

Desde então, a linha mestra de orientação da OIT – tanto nas definições quanto nos desafios identificados e nas diretrizes estratégicas e operacionais – permanece alinhada às diretrizes do documento de 2015. A organização reconhece três principais desafios para as sociedades do século XXI: trabalho decente, erradicação da pobreza e sustentabilidade ambiental (ILO, 2015, p. 4). Em consonância com o anúncio da *Green Initiative* por seu secretário-geral, esses desafios incluem a megatendência da mudança climática e a transição para um mercado de trabalho de baixo carbono, considerada pela instituição como fator determinante no delineamento de suas responsabilidades futuras (Castillo, 2023, p. 11). A resolução dos desafios específicos estaria vinculada ao conceito de desenvolvimento sustentável e à transição justa, sustentada pelos quatro pilares da Agenda do Trabalho Decente: diálogo social, proteção social, direitos no trabalho e emprego (ILO, 2015, p. 4).

No contexto da União Europeia, as definições fundamentais do Acordo de Paris e das diretrizes da OIT foram integradas à *Solidarity and Just Transition Silesia Declaration* (Council of the European Union, 2018). Esse documento evidencia riscos e oportunidades associados às mudanças climáticas para a força de trabalho, enfatizando a necessidade de uma transição justa que preserve e promova empregos de qualidade e condições de trabalho dignas. Ademais, chama atenção para as particularidades dos países em desenvolvimento, nos quais as alterações climáticas podem ocasionar efeitos devastadores sobre trabalhadores vulneráveis e populações em situação de pobreza, devido às limitações financeiras desses grupos e à ausência de redes de proteção social (Council..., 2018, p. 3).

Além da centralidade originalmente atribuída ao âmbito laboral na abordagem da transição justa, outras dimensões de interesse, não excludentes, têm ocupado crescente espaço na agenda temática, ampliando o escopo inicial relacionado à distribuição desigual de riscos e oportunidades climáticos e à necessidade de abordá-los com base em princípios de justiça. Essas dimensões podem ser classificadas em duas categorias: desigualdades internacionais e desigualdades relativas às comunidades. Embora sem associá-las explicitamente com o conceito de transição justa, ambas as dimensões já estavam presentes no próprio Acordo de Paris e, especificamente, no que tange à dimensão internacional, na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, firmada em 1992.

A dimensão internacional refere-se à forma desigual como as alterações climáticas e as ações de adaptação e mitigação afetam os países. De modo geral, esses efeitos são mais intensos nas nações com menor renda relativa. O conjunto de países considerados mais vulneráveis é identificado por diferentes categorias, tais como países em desenvolvimento, países menos desenvolvidos ou Sul global (Brasil, [2017?]; Dafermos, 2023; Hizliok e Scheer, 2024). O Acordo de Paris destaca essa dimensão ao reconhecer necessidades específicas e circunstâncias particulares dos países em desenvolvimento e dos países menos desenvolvidos. Essa abordagem remete à Convenção de 1992, que ressaltou as particularidades das nações mais vulneráveis aos efeitos adversos das mudanças climáticas e aquelas que suportam uma carga desproporcional devido às responsabilidades pela estabilização das concentrações de GEE na atmosfera. O reconhecimento dessas especificidades fundamenta a necessidade de políticas baseadas na equidade, levando à adoção do princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e respectivas capacidades”, presente na Convenção e reiterado no Acordo de Paris. Esse princípio e sua implementação por meio de ações demandadas aos países desenvolvidos passaram a integrar uma agenda de transição justa, considerando as desigualdades macroeconômicas observadas entre as nações (Hizliok e Scheer, 2024, p. 4).

A abordagem das desigualdades internacionais no contexto da transição climática tem destacado a necessidade de aporte de recursos financeiros, por parte dos países desenvolvidos, aos países de menor renda. A fundamentação empírica para esse posicionamento baseia-se na emissão desproporcionalmente maior de GEE pelas economias avançadas, configurando uma espécie de “dívida” desses países perante os demais, cujo ressarcimento pode se dar por meio de auxílio financeiro destinado à implementação de políticas nacionais de adaptação e mitigação previstas nas NDCs (Dafermos, 2023). Adicionalmente, esse suporte deve abarcar a transferência de recursos tecnológicos e outras capacidades, além de medidas econômicas que promovam o desenvolvimento global. Entre essas ações, destacam-se a eliminação de barreiras comerciais e a inclusão dos países de menor renda nas oportunidades decorrentes da expansão dos mercados associados à transição (UNCDP, 2023).

O Acordo de Paris enfatiza que as medidas de combate às mudanças climáticas devem ser fortalecidas em um contexto de desenvolvimento sustentável e de esforços voltados à erradicação da pobreza, o que impõe obrigações adicionais aos países ao deliberar sobre suas estratégias de ação. Essas obrigações decorrem do entendimento de que “a mudança do clima é uma preocupação comum da humanidade” (Brasil, [2017?], p. 6), devendo orientar-se para a garantia de direitos universais e daqueles relativos às desigualdades específicas de comunidades em condição de vulnerabilidade.<sup>8</sup> O conjunto de direitos universais ou amplamente abrangentes mencionado no Acordo inclui: i) os direitos humanos; ii) o direito à saúde; e iii) o direito ao desenvolvimento. Por outro lado, os direitos destinados a grupos populacionais e territórios específicos compreendem: i) os direitos dos povos indígenas; ii) os direitos de comunidades locais; iii) os direitos dos migrantes; iv) os direitos das crianças; v) os direitos das pessoas com deficiência; e vi) os direitos daqueles em situação de vulnerabilidade. Ademais, o Acordo aborda questões relativas à igualdade de gênero, ao empoderamento feminino e à equidade intergeracional.

Esse conjunto de obrigações impostas ao desenho da ação climática não decorre direta e necessariamente – nem em termos lógicos, nem de modo factual – da distribuição desigual dos impactos das mudanças climáticas e das ações de adaptação e mitigação, diferentemente do que se constata nas dimensões relacionadas ao mercado de trabalho e às desigualdades internacionais. Em especial, o nexo entre clima e cada uma das comunidades titulares de direitos específicos a perseguir na transição sustentável precisa ser construído empiricamente, mediante avaliação sistemática. Na ausência de evidências conclusivas, a implementação de medidas de transição justa voltadas às desigualdades historicamente herdadas implica a ampliação do escopo da transição para além da crise climática. Nesse contexto, seria necessário reconhecer que “[...] a própria transição deve ser justa e equitativa, corrigindo danos e estabelecendo novas relações de poder para o futuro por meio de reparações” (CJA, 2018, p. 1, tradução do autor).<sup>9</sup>

A ampliação do escopo da abordagem, que passa de uma “transição justa da força de trabalho” para um espectro diversificado e não consolidado de grupos e territórios vulneráveis, tem sido cada vez mais evidenciada na formulação de políticas públicas (Chan, Wang e Higham, 2024, p. 11).<sup>10</sup> Considerando-se a relação explícita entre o problema central das mudanças climáticas e as ações de adaptação e mitigação, por um lado, e seus efeitos adversos sobre grupos e territórios específicos, por outro, essa expansão conceitual torna a transição justa um enfoque mais inclusivo. Tal perspectiva busca envolver todas as partes afetadas pelo processo de transição com o objetivo de mitigar desigualdades na sociedade contemporânea (Heffron e McCauley, 2018, p. 75).

Um argumento recorrente em defesa da inclusão de grupos sociais específicos, historicamente desfavorecidos, nas políticas e ações voltadas à transição justa refere-se às condições políticas necessárias à transformação rumo a uma economia e sociedade de baixo carbono. Nesse contexto, o engajamento de todas as partes afetadas e a resposta às injustiças sociais são essenciais para garantir a aceitabilidade política do processo de mudança estrutural. Tal justificativa é aplicável de forma geral à transição justa (Chan, Wang e Higham, 2024; Hizliok e Scheer, 2024; Robins *et al.*, 2024). Assim, Hizliok e Scheer (2024) afirmam que o envolvimento pleno das partes constitui uma “alavanca crucial” para efetivar políticas e ações voltadas à construção de uma economia de baixo carbono. Nesse sentido, conforme análise de ILO (2015) e Castillo (2023, p. 29-30), no âmbito das questões laborais, a transição deve abranger não apenas as estratégias substantivas acerca do que deve ser feito (resultados), mas também a participação diversificada dos atores em um diálogo social que alimente os processos decisórios relacionados às questões de justiça climática.

A associação, explícita ou implícita, do termo “transição justa” às três dimensões de desigualdade mencionadas tornou-se cada vez mais presente nos registros das negociações multilaterais sobre questões climáticas. Dessa forma, no Pacto Climático de Glasgow, firmado na COP26, em 2021, essas três dimensões assumem destaque no preâmbulo e, especialmente, nas seções referentes à implementação e colaboração para a consecução das metas do Acordo de Paris. O parágrafo 85, que faz referência direta ao conceito de transição justa, evidencia a ampliação de seu escopo em relação ao Acordo de 2015 ao reconhecer, no plural, a necessidade de garantir transições justas que promovam o desenvolvimento sustentável, a erradicação da pobreza e a criação de empregos decentes e de qualidade (UNFCCC, 2022). Muller e Robins (2022) afirmam que a COP26 contribuiu para posicionar a transição justa no centro da

8 A identificação de desigualdades associadas a comunidades específicas ou grupos de indivíduos cuja condição justifica uma demanda por justiça constitui a base para a referência a “desigualdades relativas a comunidades”, empregada neste capítulo para delimitar uma das dimensões da transição justa emergentes no cenário das negociações multilaterais sobre mudanças climáticas. Recorre-se, neste contexto, à terminologia de Chan, Wang e Higham (2024, p. 11), que definem “comunidades” como um termo abrangente utilizado para monitorar políticas que empregam expressões genéricas para descrever grupos impactados pela transição, tais como “afetadas”, “desfavorecidas”, “subatendidas”, “vulneráveis” ou “marginalizadas”.

9 “[...] [T]he transition itself must be just and equitable, redressing past harms and creating new relationships of power for the future through reparations” (CJA, 2018?, p. 1).

10 Em sua pesquisa sobre políticas nacionais relacionadas à transição justa, Chan, Wang e Higham (2024, p. 12) levam em conta os seguintes grupos sob o título de “comunidades” (a terminologia é das autoras): jovens, crianças, idosos, pensionistas, mulheres, comunidades rurais, pessoas com deficiência, comunidades de cor, migrantes, famílias de baixa renda, e povos indígenas.

agenda das políticas climáticas. Além disso, a crescente associação do termo ao conceito de desenvolvimento sustentável estabelece uma conexão – embora nem sempre evidente – entre a transição justa e os ODS.

Durante a COP28, realizada em Dubai em 2023, foi estabelecido um “programa de trabalho para a transição justa” com o propósito de delinear estratégias para a implementação das metas do Acordo de Paris (UNFCCC, 2024). As considerações iniciais e demais elementos indicam que o conceito de transição justa adotado nesse programa incorpora as dimensões de desigualdade presentes em *frameworks* anteriores, servindo como base para suas ações. O objetivo central é avançar na operacionalização de políticas e medidas concretas. Exemplifica-se essa abordagem pela ênfase na dimensão energética, considerada fundamental para a transição climática, e pela prioridade atribuída à proteção social.

A evolução do conceito de transição justa, desde sua formulação inicial como transição equitativa da força de trabalho até a aprovação do programa de trabalho de Dubai, evidencia uma ampliação de seu escopo ao reconhecer grupos sociais e territórios. Ao mesmo tempo, mantém um grau de indeterminação que impacta a implementação de políticas públicas e a avaliação de ações fundamentadas na justiça na transição climática por instituições diversas.<sup>11</sup> No programa de Dubai, essa indeterminação manifesta-se especialmente nas dimensões consideradas essenciais para os processos de transição justa, onde se incluem uma dimensão genérica “socioeconômica” e outra ainda mais ampla, intitulada “outras”. Excetuando-se o guia para políticas públicas voltadas à transição justa da força de trabalho elaborado pela OIT e as determinações relativas ao aporte financeiro e material, por parte dos países desenvolvidos, para as políticas nacionais de adaptação e mitigação, o conceito permanece carente de uma definição operacional clara. Elaborar uma definição que considere esse escopo ampliado e que possa servir como referência para o desenvolvimento e a avaliação de políticas públicas e ações relacionadas às mudanças climáticas parece constituir um dos objetivos do programa de trabalho de Dubai.

Não obstante, vale advertir que a operacionalização do conceito de transição justa em termos globais, quanto possa avançar a fim de lhe conferir maior concretude, será, ela mesma, incompleta, uma vez que qualquer operacionalização para um território específico exige considerar as particularidades desse território. Nos termos das diretrizes da OIT, trata-se de um princípio (*no one-size-fits-all solution*):

*Policies and programmes need to be designed in line with the specific conditions of countries, including their stage of development, economic sectors and sizes of enterprises* (ILO, 2015, p. 6).<sup>12</sup>

Na literatura sobre transição justa, encontra-se, ainda, um debate sobre os tipos de justiça, dois deles particularmente frequentes: justiça distributiva e justiça procedimental. A justiça distributiva trata da distribuição equitativa dos ônus e das oportunidades decorrentes da transição. Visa, em especial, evitar a concentração desproporcional de encargos sobre grupos sociais, como trabalhadores, comunidades e territórios afetados pela crise climática. Por sua vez, a justiça procedimental refere-se à garantia de participação efetiva de todas as partes interessadas, especialmente aquelas diretamente impactadas, no processo decisório relacionado à transição climática (Chan, Wang e Higham, 2024, p. 7).<sup>13</sup>

O Quadro 1 apresenta um modo de ordenação dos elementos constitutivos do conceito de transição justa, retirados das abordagens sistematizadas nesta seção. O quadro estrutura-se em quatro componentes. O primeiro, denominado fundamentos, refere-se às justificativas apresentadas na literatura para a adoção de uma abordagem de justiça na transição. Essas justificativas concentram-se nas distintas fontes de desigualdade na distribuição dos impactos da crise climática e das ações de adaptação e mitigação, mas não se restringem ao problema central das mudanças climáticas. Incluem, também, as desigualdades estruturais herdadas do processo histórico de evolução do capitalismo na periferia do sistema, o qual impõe desafios específicos à transição no seu contexto territorial, conforme sustentado em parte da literatura especializada.

11 O alargamento do escopo do conceito de transição justa a partir de sua referência inicial ao mundo do trabalho, no Acordo de Paris, fez-se acompanhar, ademais, por uma variabilidade na terminologia utilizada no exame e nas proposições normativas de justiça na transição. São exemplos dessa variabilidade: justiça climática, justiça energética, justiça ambiental e justiça ecológica (Chan, Wang e Higham, 2024, p. 7). Uma questão de interesse quanto à diversidade terminológica – tratada, todavia, no espectro mais amplo da mudança do clima – refere-se aos riscos de menor reconhecimento público e engajamento decorrentes da profusão de termos não familiares. Ver, a propósito, De Bruin et al. (2024). Esses riscos podem ser entendidos a partir do reconhecimento de que “a política democrática é persuasão, não autoexpressão” (Lilla, 2018, p. 94), o que implica, no contexto em foco, prestar atenção a uma comunicação efetiva que busque engajar todas as partes na transição justa.

12 “[...] As políticas e os programas devem ser elaborados em linha com as condições específicas dos países, incluindo seu estágio de desenvolvimento, os setores econômicos e os tipos e tamanhos de empresas” (ILO, 2015, p. 6, tradução do autor).

13 Conforme referimos na nota 11, há um variado leque de qualificativos para a palavra “justiça” no contexto da transição climática. Em geral, podemos admitir que expressões como “justiça restaurativa” ou “justiça intergeracional” estão subsumidas nos tipos básicos de justiça distributiva e justiça procedimental, apenas tornando específico o objeto de aplicação de medidas justas – sejam esses objetos as gerações futuras, as comunidades afetadas, ou outros. Já “justiça climática” e “justiça ambiental” podem ser consideradas como substitutos de “transição justa”, pois abarcam um conjunto amplo de fenômenos e diretrizes implicados na busca de justiça na transição.

O segundo componente, denominado fronteira de adversidade, consiste no conjunto de unidades, incluindo grupos populacionais e territórios, que sofrem impactos negativos da crise climática e cujas necessidades associadas devem ser contempladas na transição justa. A terminologia empregada no quadro reflete as disposições do Acordo de Paris.

O terceiro componente reúne premissas recorrentes na literatura especializada sobre transição justa, por vezes apresentadas na forma de *slogans*. Essas premissas integram o conceito e orientam a formulação de políticas públicas e ações por parte de diferentes atores.

Por fim, o quarto componente identifica os dois principais tipos de justiça que devem ser considerados durante o processo de transição justa.

#### QUADRO 1

##### Componentes do conceito de transição justa

|                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Fundamentos</b><br>O que justifica a necessidade de uma abordagem de justiça na transição climática?  | <b>Relativos à transição climática</b><br>Desigualdade na distribuição dos efeitos da mudança climática (perdas e danos)<br>Desigualdade na distribuição dos efeitos adversos das ações de adaptação e mitigação da transição climática<br><b>Relativos ao meio ambiente</b><br>Desigualdade na distribuição dos efeitos da deterioração do meio ambiente<br>Desigualdade na distribuição dos efeitos adversos das ações de preservação e recuperação do meio ambiente<br><b>Historicamente legados</b><br>Desigualdades historicamente legadas pela expansão da produção capitalista no planeta |
| <b>Fronteira de adversidade</b><br>Grupos sociais e territórios adversamente atingidos por desigualdades | Força de trabalho<br>Países em desenvolvimento e países menos desenvolvidos (categorias do Acordo de Paris)<br>Comunidades – segundo o Acordo de Paris, povos indígenas, comunidades locais, migrantes, crianças, pessoas com deficiência, pessoas em situação de vulnerabilidade, grupos afetados por desigualdades de gênero, mulheres e futuras gerações                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Premissas</b><br>Premissas a observar na adoção de políticas e ações                                  | Transição justa para todos: ninguém deve ficar ou ser empurrado para trás<br>Comunidades e trabalhadores não são grupos homogêneos<br>Reconhecimento de necessidades específicas e de circunstâncias ou situações especiais dos países em desenvolvimento e dos países menos desenvolvidos<br>Não há uma única solução universal ( <i>no one-size-fits-all solution</i> )<br>Soluções mediante enfoques baseados nos territórios específicos de cada país                                                                                                                                        |
| <b>Tipos básicos de justiça</b>                                                                          | Justiça distributiva<br>Justiça procedimental                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

Fonte: Elaboração própria.

A formulação de políticas públicas e estratégias privadas para a transição justa requer definições operacionais fundamentadas nos elementos constitutivos do conceito. Dois aspectos são particularmente relevantes: i) a delimitação precisa dos grupos populacionais e dos territórios afetados, de forma efetiva ou potencialmente desproporcional, pelos desafios da mudança climática e pelas ações de adaptação e mitigação planejadas ou em implementação; ii) a análise dos impactos sofridos ou esperados por esses grupos e territórios, bem como das necessidades decorrentes para garantir sua proteção durante a transição climática. A identificação de quem é atingido e de que maneira isso ocorre constitui a base para uma implementação eficaz – material, e não apenas simbólica – das políticas públicas de transição, bem como para sua avaliação subsequente, imprescindível ao aprimoramento das ações.

## 4 FINANÇAS SUSTENTÁVEIS E TRANSIÇÃO JUSTA

A implementação de ações de adaptação e mitigação climática demanda a mobilização de recursos reais, incluindo bens e serviços, bem como capacidades humanas, tecnológicas e organizacionais por parte das instituições responsáveis, visando à realização de uma ampla gama de projetos. Tais iniciativas englobam, entre outras, a transição da matriz energética para fontes limpas e renováveis, a promoção de práticas agrícolas de baixo carbono, e a construção de infraestruturas sustentáveis voltadas à adaptação e mitigação, além da adequação urbana e do reflorestamento. Em cada país, o portfólio de projetos relevantes deve ser compatível com as condições específicas da realidade nacional, especialmente aquelas relacionadas à diversidade geomorfológica, climática, ocupacional e econômica dos territórios.

O financiamento, compreendido como a disponibilização de recursos financeiros que possibilitam às instituições exercerem o poder de compra sobre os recursos reais necessários à implementação de projetos de adaptação e mitigação, constitui uma alavanca fundamental na transição climática. Nesse âmbito, as finanças apresentam uma dupla face: i) face positiva, ou de alavancagem, e ii) face negativa, ou de restrição. A face positiva refere-se à efetiva provisão de recursos financeiros, por meio do uso de instrumentos que ofereçam facilidades de acesso e condições favoráveis de custos e prazos às unidades receptoras dos recursos. Por outro lado, a face negativa envolve restrições normativas ou recusa voluntária em destinar recursos financeiros a ativos que possam resultar em aumento das emissões de GEE.

As finanças sustentáveis referem-se à integração de critérios climáticos, ambientais e sociais na tomada de decisões financeiras, incorporando a análise de riscos climáticos e ambientais às operações do setor financeiro. Essa abordagem visa estimular atividades econômicas alinhadas à transição para um desenvolvimento sustentável, com ênfase em investimentos em ativos fixos. As ações relacionadas envolvem desde a regulamentação financeira até a elaboração de instrumentos que promovam o financiamento de projetos sustentáveis (UNEP, 2015).

Essa agenda ganhou impulso a partir da celebração do Acordo de Paris, especialmente por meio do Artigo 2.1(c), que estabelece como um dos objetivos centrais do tratado alinhar os fluxos financeiros com um percurso de baixo carbono e desenvolvimento resiliente às mudanças climáticas (UN, 2015). Esse dispositivo incorpora a dimensão financeira como componente fundamental das ações climáticas, evidenciando que a transformação ecológica requer reorientar os investimentos públicos e privados para setores e atividades voltados à mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Nesse contexto, torna-se imprescindível integrar critérios ambientais, climáticos e sociais aos sistemas financeiros, desenvolver instrumentos como o financiamento verde e criar estruturas institucionais capazes de mobilizar recursos em escala compatível com a urgência da crise climática. Ao vincular as finanças à política climática, o Artigo 2.1(c) redefine o papel do sistema financeiro global como elemento estruturante na transição justa e no desenvolvimento sustentável (Feil, Feijó e Horn, 2026).

A incorporação de princípios de justiça na transição climática amplia os desafios enfrentados pelas finanças sustentáveis. Tal abordagem requer não apenas o reconhecimento de que todas as partes interessadas devem participar dos processos decisórios (justiça procedimental), mas também a necessidade de mobilizar recursos destinados a impulsionar projetos que visem à equalização da distribuição dos impactos das mudanças climáticas e da transição, incluindo transferências associadas às medidas de proteção social (justiça distributiva). Essas ações devem estar alinhadas aos objetivos do desenvolvimento sustentável e à erradicação da pobreza.

A busca por justiça climática fundamenta-se em um conjunto de mecanismos estratégicos. Segundo Chan, Wang e Higham (2024, p. 18-21), na análise dos elementos que compõem a transição justa nas políticas públicas de diferentes países, identificam-se quatro principais alavancas: i) recursos financeiros públicos e privados; ii) coordenação estratégica e institucional; iii) implementação de políticas voltadas ao mercado de trabalho e ao desenvolvimento de capacidades; e iv) participação social, engajamento das partes interessadas e diálogo social. As autoras ressaltam que os recursos financeiros representam a principal alavanca, cuja abrangência institucional inclui tanto o setor financeiro privado quanto as finanças governamentais.

De forma geral, o tema do financiamento no contexto transição justa refere-se à implementação de mecanismos públicos e privados mediante os quais recursos financeiros são disponibilizados ou negados a instituições para a realização de projetos de variadas naturezas, incluindo aqueles que requerem transferências unilaterais. Apesar da abrangência desse escopo, a discussão tem se concentrado em duas questões principais: i) a mobilização de recursos financeiros por países de maior renda para apoiar projetos de adaptação e mitigação em nações de menor renda, classificadas como “em desenvolvimento” ou “menos desenvolvidas”, conforme o Acordo de Paris; e ii) a captação de capitais no sistema financeiro para viabilizar investimentos em ativos fixos que promovam a transição para uma economia de baixo carbono. Na continuidade desta seção, serão analisadas essas questões, especialmente os desafios enfrentados pelas finanças sustentáveis no âmbito de uma transição justa.

#### **4.1 A interseção entre finanças sustentáveis e justiça climática**

O conceito de finanças na transição justa amplia a abordagem convencional das finanças sustentáveis ao integrar a dimensão da justiça climática, visando assegurar uma transição para uma economia de baixo carbono socialmente equitativa. Trata-se de um campo ainda em desenvolvimento no âmbito das finanças climáticas (Robins *et al.*, 2024, p. 4). A ampliação do escopo da transição justa – ao incluir os riscos mais acentuados enfrentados por diversas comunidades, as condições adversas enfrentadas pela força de trabalho e as desigualdades internacionais –, evidencia que a questão central das finanças consiste em integrar as fronteiras de adversidade, as necessidades de mitigação dos efeitos negativos e as oportunidades geradas pelo processo de transição. Ademais, essa abordagem deve envolver o diálogo social necessário para o êxito das iniciativas financeiras voltadas à transição justa.

Na esfera internacional, além da distribuição desigual das emissões de GEE e de seus impactos entre os países, há o risco de que determinadas iniciativas de finanças sustentáveis reproduzam ou agravem as disparidades globais. Em relação à desigualdade na distribuição das emissões – que sugere a existência de uma “dívida” dos países de maior renda perante os de menor renda –, o financiamento climático deve observar o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e respectivas capacidades”, assegurando que os países do Norte global ofereçam suporte financeiro sem aumentar a vulnerabilidade dos países mais pobres. Quanto ao risco de intensificação das

desigualdades, Dafermos (2023) destaca que as nações mais pobres enfrentam obstáculos maiores para acessar financiamento verde; além disso, projetos sustentáveis implementados em países mais desenvolvidos podem demandar a exploração intensiva de recursos naturais no Sul global, resultando em impactos socioambientais adversos para comunidades locais (*green extractivism*).

Nesse contexto, Dafermos (2023) propõe o estabelecimento de um “sistema de financiamento climático justo”, apoiado em três pilares: i) diferenciação de responsabilidades, segundo a qual países desenvolvidos concentrariam seus esforços na mitigação das emissões, enquanto países de menor renda receberiam suporte prioritário para ações de adaptação; ii) implementação de mecanismos estabilizadores de justiça climática, mediante instrumentos denominados *Climate Just Facility*, cuja finalidade é financiar atividades de adaptação e recuperação climática sem implicar aumento de dívida; iii) aplicação de critérios de justiça na regulação financeira, incluindo a imposição de requisitos de capital mais elevados para investimentos associados a práticas predatórias e a oferta de garantias aprimoradas para projetos sustentáveis que promovam inclusão efetiva.

As dimensões da transição justa relacionadas à força de trabalho e às comunidades impactadas estão, predominantemente, vinculadas ao âmbito decisório soberano das políticas nacionais. No que concerne à dimensão da força de trabalho na transição justa, o arcabouço de referência da OIT (2015) apresenta um amplo conjunto de áreas e iniciativas voltadas a mitigar riscos e aproveitar oportunidades decorrentes da transição para uma economia ambientalmente sustentável, incluindo recomendações sobre financiamento. Nesse contexto, a alocação de recursos financeiros abrange projetos verdes no sistema produtivo, incluindo pesquisa e desenvolvimento tecnológico; compensações financeiras destinadas a famílias desproporcionalmente afetadas; políticas ativas de mercado de trabalho; e medidas de proteção social. A implementação dessas ações demanda a mobilização de diversos instrumentos, tais como tributação, subsídios, incentivos (como doações, empréstimos com juros reduzidos e incentivos fiscais), preços garantidos, empréstimos, utilização de fundos públicos em investimentos em infraestrutura, aplicação da receita tributária na implementação de medidas de proteção social e políticas ativas do mercado de trabalho, além de compras públicas. Observa-se uma ênfase nas alavancas financeiras governamentais: alguns instrumentos envolvem reembolso dos recursos utilizados; outros não requerem reembolso e assumem a forma de despesas públicas em produção ou formação de capital fixo, doações ou transferências unilaterais entre instituições.

A transição justa demanda uma abordagem financeira integrada, que combine instrumentos financeiros e transferências de recursos a fim de assegurar suporte adequado a trabalhadores e comunidades vulneráveis durante o processo de transformação econômica. O financiamento direto é essencial para fortalecer a resiliência desses grupos diante dos impactos econômicos da transição climática. O acesso a financiamentos específicos pode promover inovação e estimular a diversificação econômica. Ademais, o financiamento de longo prazo destinado a infraestrutura, pesquisa e desenvolvimento, bem como à atração de novos empreendimentos nos territórios afetados, contribui para a prosperidade das comunidades impactadas pela transição. Instrumentos como crédito facilitado, títulos verdes e fundos de investimento direcionados a atividades de baixo carbono e regeneração ambiental podem proporcionar suporte de longo prazo, viabilizando a reconstrução econômica das áreas afetadas pela descarbonização de setores intensivos em emissões.

Por outro lado, a implementação de políticas públicas e o financiamento por meio de transferências unilaterais são essenciais para assegurar que trabalhadores e comunidades vulneráveis recebam suporte imediato e direto, minimizando os efeitos adversos da transição. Essas políticas podem incluir ações de reconstrução, programas de aposentadoria antecipada e auxílio financeiro direto por meio de doações, visando evitar que os trabalhadores sejam simplesmente deslocados sem alternativas viáveis. Além disso, podem envolver mecanismos de assistência financeira temporária, complementação de renda e incentivos fiscais destinados à reabsorção dos trabalhadores pelos setores em declínio (Banco Mundial, 2023).

Adicionalmente, as políticas públicas desempenham função fundamental na capacitação e no desenvolvimento do capital humano durante a transição justa. Investimentos públicos em programas de requalificação profissional, treinamento técnico e educação formal ampliam as possibilidades de aquisição de competências alinhadas às oportunidades geradas pela economia verde. Tais investimentos também são essenciais para financiar fatores de *soft location*, como infraestrutura educacional e cultural, que contribuem para atrair novos investimentos e prevenir a migração de talentos e empresas (Banco Mundial, 2023).

A integração de mecanismos diversos promove resiliência e estabilidade. Transferências diretas às famílias e subsídios representam apoios imediatos para prevenir crises sociais, enquanto investimentos na produção do setor público – notadamente em educação e saúde –, bem como instrumentos financeiros reembolsáveis, estabelecem condições favoráveis ao crescimento econômico sustentável a longo prazo. A complementaridade desses instrumentos

contribui para reduzir desigualdades regionais e sociais, assegurando proteção social adequada às populações mais vulneráveis e fomentando a reconstrução e diversificação das economias locais. Assim, um modelo de financiamento híbrido – que combine transferências para proteção social, alocação de recursos fiscais em programas educacionais e outros setores, subsídios e instrumentos financeiros voltados à inovação e ao desenvolvimento econômico – deve ser considerado condição essencial para uma transição verdadeiramente inclusiva e sustentável.

A predominância do uso de instrumentos financeiros públicos é evidenciada no levantamento das políticas nacionais de transição justa, especificamente aquelas relacionadas à transição energética (Chan, Wang e Higham, 2024). Tal predominância decorre, sobretudo, da natureza das necessidades vinculadas à transição justa, no que diz respeito tanto à força de trabalho como a comunidades e territórios vulneráveis. Uma parcela significativa dessas necessidades envolve despesas que não geram renda primária monetizada de forma direta e imediata, a qual poderia ser utilizada para reembolsar os fornecedores de recursos financeiros. Dessa forma, o atendimento das demandas requer alocar recursos por meio de gastos fiscais em bens e serviços, contratação de força de trabalho para programas públicos, além de transferências e subsídios. Como exemplo, destaca-se a necessidade de reconversão da força de trabalho para uma economia de baixo carbono, abrangendo tanto trabalhadores diretamente impactados quanto a formação de novos profissionais. As ações voltadas à educação básica e ao desenvolvimento de competências específicas geralmente são conduzidas pelo setor público e financiadas por meio de gastos fiscais. No caso dos trabalhadores afastados pela transição, é importante considerar que parte dessa força laboral – como pessoas idosas – pode não ter condições de reconversão profissional, demandando recursos provenientes de redes de proteção social por meio de transferências de renda.<sup>14</sup>

Os critérios de justiça na transição, considerando as dimensões da força de trabalho e das comunidades impactadas, podem ser aplicados na alocação de recursos financeiros por meio de instrumentos reembolsáveis, destinados ao sistema de produção mercantil e a investimentos públicos. Uma abordagem consiste no uso do incentivo negativo (ou restrição), caracterizado pela recusa em financiar projetos com impactos sociais adversos ou que não incluam cláusulas sociais em contratos de empréstimo ou emissão de títulos. A estratégia mais efetiva, contudo, é o incentivo positivo (ou alavancagem), que direciona recursos a projetos que contemplam elementos de justiça na transição, oferecendo facilidades de acesso e condições favoráveis de custos e prazos às unidades tomadoras – principalmente empresas não financeiras e órgãos governamentais. Essas entidades são responsáveis por mobilizar recursos reais em iniciativas de adaptação e mitigação, assumindo obrigações sociais específicas perante grupos vulneráveis, como trabalhadores e comunidades afetadas.

A determinação das cláusulas sociais em contratos de empréstimo ou nas normas de emissão de títulos varia conforme as circunstâncias, incorporando distintos mecanismos de compensação ou proteção a grupos e territórios afetados pelas mudanças climáticas e pela implementação de projetos de adaptação e mitigação. Além disso, essa definição pode decorrer tanto da adesão voluntária dos ofertantes de fundos quanto de regulamentações específicas emitidas por bancos centrais ou outros órgãos reguladores.

A evolução das finanças sustentáveis caracteriza-se por duas abordagens principais: a adesão voluntária do setor financeiro a iniciativas de sustentabilidade e a implementação de regulações específicas por parte de governos e autoridades monetárias. A adesão voluntária tem se consolidado como estratégia adotada por instituições financeiras, frequentemente impulsionada por pressões de acionistas por maior alinhamento com critérios ambientais, sociais e de governança (ESG), diante dos riscos financeiros decorrentes das mudanças climáticas e da necessidade de investimentos responsáveis. Ademais, práticas sustentáveis tendem a melhorar a reputação corporativa e fortalecer as relações institucionais com clientes, investidores e sociedade civil. A incorporação de princípios de conduta empresarial responsável e a reinterpretação do dever fiduciário contribuem para integrar fatores ESG, mitigar riscos de longo prazo e promover retornos financeiros positivos.

Simultaneamente às ações voluntárias, observa-se uma expansão de regulamentações voltadas à sustentabilidade no sistema financeiro. Diversas jurisdições estabeleceram normas que obrigam a divulgação de práticas sustentáveis,

14 A questão da reconversão da força de trabalho coloca-se com ainda mais intensidade diante do outro grande desafio do século XXI, o da revolução digital. Avent (2017, p. 2) toca em pontos sensíveis ao afirmar que “o ritmo da mudança desorienta particularmente os trabalhadores na faixa dos 45 anos, aqueles cujas décadas de experiência como motorista de táxi ou assistente administrativo podem subitamente tornar-se menos remunerativas, ou mesmo inúteis, nos anos de trabalho que lhes restam antes da aposentadoria. E aqueles que agora ingressam no mercado de trabalho podem ter pouca confiança de que sua formação será de alguma utilidade ao longo da carreira – assumindo que carreira seja um conceito significativo daqui a meio século” (Avent, 2017, p. 2, tradução do autor). Em se confirmando os prognósticos cinzentos que acompanham os efeitos da revolução digital sobre a força de trabalho, uma expansão das redes de proteção social – e do gasto não reembolsável – poderá ser crescentemente demandada por motivos elementares de sobrevivência humana.

Original: “[t]he pace of change particularly disorients workers in their forties and fifties, those whose decades of experience as a taxi driver or an administrative assistant might suddenly become less remunerative, or even worthless, in the years of work left to them before their planned retirements. And those now entering the labour force for the first time can have little confidence that their training will be of any use across the whole of their career – assuming that career is a meaningful concept a half-century from now” Avent (2017, p. 2).

demandando transparência dos investidores institucionais quanto à incorporação de critérios ESG em suas decisões financeiras. Ademais, bancos centrais têm adotado políticas monetárias de orientação verde, ajustando operações de refinanciamento e critérios de elegibilidade de garantias para estimular a alocação de recursos em ativos sustentáveis.

A coexistência dessas abordagens suscita discussão acerca da eficácia de uma estratégia baseada exclusivamente na adesão voluntária em comparação com regulamentações mais rigorosas. A adesão voluntária possibilita às instituições demonstrar liderança e proatividade na transição para um sistema financeiro sustentável, conferindo-lhes flexibilidade para inovar e ajustar suas estratégias conforme as demandas do mercado. Contudo, na ausência de padrões uniformes e diretrizes bem definidas, a efetividade dessas ações pode apresentar variações significativas, resultando em fragmentação do mercado e dificultando a mensuração do impacto real das práticas sustentáveis. A regulação específica assegura um nível mínimo de exigências e uniformidade, promovendo um ambiente mais previsível e confiável para investidores e demais agentes financeiros.

O sistema financeiro precisa estabelecer compromissos mais abrangentes em relação às metas do Acordo de Paris e às demandas de uma transição justa. Tais compromissos não se limitam à dimensão restritiva de sua atuação, mas, sobretudo, envolvem a mobilização de recursos financeiros para projetos de adaptação e mitigação que integrem princípios de justiça climática. No entanto, esse sistema apresenta limitações relevantes na capacidade de responder aos desafios da transição, decorrentes da natureza das operações das instituições financeiras, que atuam com base em dois objetivos principais: mitigação de riscos e maximização de retornos. A resposta do sistema financeiro às implicações da crise climática é predominantemente direcionada por esses objetivos, evidenciada, por exemplo, na redução de ativos “cinzas” – aqueles com alta dependência de emissões de GEE – em seus portfólios. Além disso, essa reação pode se manifestar por meio de decisões mais drásticas, como a recusa de seguradoras em cobrir riscos em áreas sujeitas a eventos extremos. Tais ações configuram estratégias reativas destinadas a ajustar as posições de risco e retorno às condições impostas pelas mudanças climáticas.

Projetos de adaptação e mitigação que incorporam elementos de justiça climática podem apresentar riscos elevados e retornos reduzidos ou com prazos extensos, o que pode desestimular o interesse do setor financeiro em alocar recursos. Nesse contexto, as instituições financeiras públicas, especialmente os bancos de desenvolvimento, podem assumir responsabilidades ampliadas. Por natureza, esses bancos são especializados em financiamentos de longo prazo, predominantemente por meio de operações de crédito. Em comparação com entidades privadas e bancos públicos comerciais, assumem riscos superiores e obtêm retornos inferiores. Conforme Humphrey (2022, p. 3), “Essencialmente, seu papel [...] é investir em projetos que ninguém mais pode ou irá apoiar, mas que são críticos para a sustentabilidade social, econômica e ambiental do nosso planeta” (tradução do autor).<sup>15</sup> A especialização dos bancos de desenvolvimento faz com que se tornem unidades de conhecimento sobre a dinâmica econômica dos territórios onde atuam. Sua condição pública também favorece a incorporação de demandas de políticas públicas como condicionantes em suas operações. Tais características posicionam esses bancos como atores centrais na transição justa, além de promover a criação de novos mercados para futuras participações do sistema financeiro privado, ao assumirem maiores riscos e vincularem o financiamento ao atendimento de cláusulas sociais e ambientais.

Os bancos de desenvolvimento, antes de serem classificados como instituições “de desenvolvimento”, configuraram-se como entidades bancárias sujeitas às dinâmicas de mercado que influenciam seus pares tanto do setor público quanto do privado no atual modelo de negócios. Um exemplo é a captação de recursos, cuja estrutura compreende quatro fontes principais: aporte de capital realizado pelos proprietários; fundos públicos, predominantemente originados de contribuições do setor governamental; obrigações assumidas por bancos de primeira linha perante bancos de segunda linha ou outras instituições financeiras; e captações no mercado de capitais. No caso das emissões de títulos no mercado de capitais, procedimento particularmente relevante para bancos multilaterais de desenvolvimento, o êxito depende da percepção dos investidores acerca do retorno esperado e dos riscos associados ao banco emissor. Essa percepção está relacionada a um arranjo institucional que inclui reguladores, seguradoras e agências de avaliação de risco. Caso as operações dos bancos de desenvolvimento impliquem aumento do risco e redução do retorno potencial, podendo comprometer sua continuidade institucional devido à diminuição do crescimento ou à redução do estoque de reservas financeiras oriundas da renda líquida de suas operações, tal cenário impactará negativamente as avaliações de risco e as condições para o sucesso das estratégias de captação. No contexto da transição justa, operações que envolvam maior risco e menor retorno podem ser impedidas, entre outros fatores, pela repercussão negativa na capacidade do banco de acessar recursos de terceiros.

15 “essentially, their role [...] is to invest in projects that no one else can or will support, but which are critical for the social, economic, and environmental sustainability of our planet”).

A maior assunção de riscos decorrente do envolvimento de instituições financeiras em projetos de transição justa pode ser obstada por barreiras regulatórias do setor bancário. Um exemplo disso é a exigência de que as instituições de crédito, incluindo bancos de desenvolvimento, avaliem o risco de crédito de cada operação e, consequentemente, estabeleçam provisões para cobrir possíveis perdas. Dessa forma, operações consideradas de risco elevado impactam imediatamente os resultados contábeis das instituições financeiras, o que pode desestimular sua realização. Tal mecanismo atua como um desincentivo ao financiamento de projetos considerados essenciais para aqueles que “não podem ou não irão obter apoio de outras fontes”. Essa restrição torna-se ainda mais evidente no contexto das empresas públicas, sujeitas à fiscalização de órgãos constitucionais como tribunais de contas. Nesse cenário, operações financeiras de alto risco ou com retornos considerados baixos – mesmo aquelas realizadas com boa-fé e visando à transição climática justa – possuem alta probabilidade de serem questionadas em auditorias.<sup>16</sup> Tal situação pode levar os responsáveis por essas operações a responderem judicialmente, expondo-os a perdas patrimoniais e riscos reputacionais, especialmente na presença de mecanismos jurídicos utilizados indevidamente para fins de *lawfare*.

As operações ordinárias de bancos de desenvolvimento que envolvem riscos elevados e retornos reduzidos – como aquelas relacionadas à transição climática justa – encontram restrições impostas por condições de mercado e regulamentação, que funcionam como fatores dissuasores. Nesse contexto, mecanismos que ampliem os recursos disponíveis e minimizem os riscos das operações – frequentemente com aportes governamentais –, bem como o reconhecimento dos imperativos da transição climática por agentes reguladores e supervisores, além de alterações na própria estrutura regulatória, constituem condições essenciais para viabilizar o financiamento climático justo.

Os aspectos discutidos nesta seção estão sistematizados no Quadro 2, que se divide em duas categorias principais. Na parte superior, apresenta-se o conceito de finanças sustentáveis, destacando suas duas dimensões. A primeira, de caráter positivo ou de alavancagem, refere-se à mobilização de recursos financeiros para viabilizar ações e programas sustentáveis, especialmente aqueles que envolvem elementos de transição justa. Essa dimensão contempla instrumentos que oferecem facilidades de acesso e condições mais favoráveis em relação a custos, prazos e garantias. Esse conjunto de instrumentos inclui incentivos fiscais, subsídios, créditos bancários e emissões de títulos. A segunda dimensão, negativa ou de constrição, implica a rejeição à alocação de recursos financeiros em projetos com impactos sociais adversos ou que não incorporam cláusulas sociais em suas condições de implementação.

## QUADRO 2

### Aspectos atinentes às finanças sustentáveis, com especial atenção à justiça climática

|                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>O que são as “finanças sustentáveis”?</b></p> <p>As finanças sustentáveis consistem na incorporação de critérios climáticos, ambientais e sociais na tomada de decisões financeiras, integrando a análise de riscos climáticos e ambientais às operações do setor financeiro.</p> |                                                                                                                                                                                                                               |
| <p><b>Duas faces das finanças sustentáveis</b></p> <p>Na perspectiva da transição justa</p>                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                               |
| <p><b>Face positiva ou de alavancagem</b></p> <p>Instrumentos que contemplem facilidades de acesso e condições mais vantajosas de custos, prazos e colaterais para as unidades beneficiárias.</p>                                                                                       | <p><b>Face negativa ou de constrição</b></p> <p>Recusa em financiar projetos com impactos sociais negativos e/ou que não incluam cláusulas sociais nas suas condições de implementação.</p>                                   |
| <p><b>Face positiva ou de alavancagem: destinação dos recursos financeiros</b></p> <p>A destinação do recurso financeiro para a ação climática precede a originação do recurso financeiro</p>                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                               |
| <p><b>Questão 1</b></p> <p>Para que se necessita dinheiro?</p> <p>Qual ação ou programa climático será financiado?</p>                                                                                                                                                                  | <p><b>Questão 2</b></p> <p><b>Que instituição será beneficiária e assumirá responsabilidades em contrapartida ao recebimento do dinheiro?</b></p>                                                                             |
| <p><b>Questão acessória (i)</b></p> <p>Há recursos reais e capacidades para executar a ação ou programa?</p>                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                               |
| <p><b>Questão acessória (ii)</b></p> <p>Ação ou programa satisfaz condições da taxonomia sustentável?</p>                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                               |
| <p><b>O tipo de ação ou programa e de instituição responsável define a natureza do instrumento financeiro necessário e esta define questões centrais para a viabilidade das operações:</b></p>                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                               |
| <p><b>Instrumento cria exigibilidade financeira ao beneficiário</b></p> <p>Empréstimos, emissão de títulos etc.</p>                                                                                                                                                                     | <p><b>Instrumento não cria exigibilidade financeira ao beneficiário</b></p> <p>Doações, gastos fiscais em produção, transferências, subsídios, incentivos fiscais, pagamento por serviços ambientais, créditos de carbono</p> |
| <p><b>Questão: estrutura da operação</b></p> <p>Condições de custos, prazos e colaterais</p>                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                               |
| <p><b>Questão: competência jurídica do beneficiário</b></p> <p>Capacidade jurídica do beneficiário de receber o dinheiro</p>                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                               |

Fonte: Elaboração própria.

<sup>16</sup> Empresas financeiras de capital aberto também se sujeitam a controle externo próprio, por órgãos supervisores específicos – é o caso, no Brasil, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) –, o que as expõe e aos seus executivos a considerações semelhantes às que se aplicam aos bancos públicos de desenvolvimento.

Na seção inferior do quadro, focaliza-se a face positiva ou de alavancagem de recursos. São identificadas duas questões fundamentais: a origem e o destino dos recursos financeiros, sendo que a segunda deve preceder a primeira. Assim, a primeira etapa na estruturação de um modelo de financiamento consiste em definir o destino do recurso: qual ação ou programa climático será apoiado? Essa finalidade pode abranger desde a criação de fundos climáticos com critérios de justiça até projetos de infraestrutura resiliente ou programas de requalificação da força de trabalho. A partir dessa definição, as demais questões relevantes podem ser abordadas: i) se existem recursos e capacidades disponíveis para implementar a ação ou o programa; ii) se a ação ou o programa atendem aos critérios estabelecidos pela taxonomia sustentável. Embora as informações necessárias para verificar a conformidade do financiamento com os princípios da transição justa não se limitem à taxonomia sustentável, essa classificação pode contribuir para facilitar a mobilização de recursos.

A segunda questão de relevância refere-se à identificação da instituição beneficiária responsável por assumir as obrigações relacionadas ao recebimento dos recursos financeiros. Tais responsabilidades compreendem duas categorias: a execução da ação ou programa financiado, incluindo a obrigação de transparência, que exige a demonstração dessa execução durante o processo de implementação, e, quando aplicável, a responsabilidade pelo retorno dos recursos ao ofertante.

As respostas às questões abordadas subsidiam a definição do instrumento financeiro adequado à implementação de ações e programas, ao mesmo tempo que geram novas indagações relativas à própria natureza do instrumento. Nesse contexto, a questão central consiste em determinar a necessidade ou não de estabelecer exigibilidade financeira ao beneficiário. Em ambas as hipóteses, é imperativo verificar se o beneficiário possui capacidade jurídica para receber os recursos. No caso de instrumentos que envolvem exigibilidades financeiras futuras ao beneficiário, surgem os questionamentos usuais acerca das condições relacionadas aos custos, aos prazos e às garantias de cada operação.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo discute o conceito de transição climática justa e os desafios de sua interseção com as finanças sustentáveis, tema emergente nas negociações multilaterais do clima e pouco consolidado no debate financeiro. Partindo do reconhecimento de que os impactos da crise climática, bem como das ações de mitigação e adaptação, apresentam distribuição desigual entre países, setores econômicos, grupos sociais e territórios, o texto aponta a necessidade de um sistema financeiro transformador, capaz de incorporar a justiça social como princípio fundamental na condução da transição climática.

Originalmente vinculada à proteção da força de trabalho no processo de descarbonização econômica, a noção de transição justa ampliou-se para abarcar desigualdades internacionais (especialmente entre países de diferentes níveis de renda), sociais e territoriais, incluindo comunidades vulneráveis impactadas pela transição climática. A transição justa visa assegurar que nenhum segmento da sociedade seja excluído do processo de transformação rumo a uma economia de baixo carbono e ambientalmente sustentável, incorporando os princípios distributivos e procedimentais de justiça. O reconhecimento das disparidades sociais e econômicas impulsiona o comprometimento com o financiamento climático e mecanismos de compensação, evidenciando a necessidade de reformular o sistema financeiro para promover uma transição sustentável e equitativa.

No contexto do sistema financeiro, os obstáculos à transição justa advêm tanto da configuração estrutural atual quanto da magnitude dos recursos imprescindíveis a uma transformação estrutural em direção a uma economia de baixo carbono. O modelo financeiro predominante, centrado na obtenção de retornos financeiros imediatos e na minimização de riscos, apresenta dificuldades na alocação de recursos financeiros, especialmente na forma de capital, para projetos de longo prazo e com elevado impacto social e ambiental, notadamente aqueles destinados à inclusão de grupos vulneráveis e à adaptação às mudanças climáticas.

De modo semelhante, normas regulatórias e critérios de avaliação de risco ainda não incorporam plenamente as particularidades da transição justa, o que gera obstáculos ao financiamento de atividades essenciais à mitigação das desigualdades climáticas. Essa situação demanda inovações institucionais e regulatórias, a ampliação da atuação dos bancos de desenvolvimento, a implementação de mecanismos de mitigação de risco destinados a atrair capital privado e a reformulação dos incentivos financeiros.

A manutenção do modelo financeiro atual – *business as usual* –, ou mesmo a implementação de alterações incrementais, não é suficiente para assegurar uma transição justa e eficaz. A abordagem convencional, fundamentada em critérios de rentabilidade de curto prazo e na minimização de riscos, resulta em uma alocação inadequada de recursos destinados a projetos de adaptação e mitigação climática, os quais apresentam retornos de longo prazo

e demandam benefícios distribuídos de maneira socialmente equitativa no contexto da transição justa. Mudanças graduais não são capazes de corrigir as desigualdades sistêmicas associadas à transição climática, uma vez que o fluxo de financiamento tende a privilegiar atividades e regiões com maior capacidade de absorção de capital, deixando comunidades e trabalhadores vulneráveis em situação desvantajosa.

Os limites à aplicação dos princípios da transição justa ao setor financeiro não implicam ausência de ações concretas. Conforme apontam Robins *et al.* (2024, p. 13), “ação para impulsionar o financiamento da transição justa já foi iniciada por meio de política governamental doméstica, dos esforços do setor financeiro e da cooperação financeira internacional” (tradução do autor).<sup>17</sup> Contudo, a crise climática e a necessidade de justiça durante a transição demandam transformações estruturais profundas, orientadas por uma abordagem dinâmica que busca mudanças exponenciais através de inovações radicais em pontos críticos de alavancagem (Robins *et al.*, 2024, p. 5). A reformulação do sistema financeiro deve envolver reformas regulatórias, novas arquiteturas de financiamento público e privado, além de mecanismos que integrem critérios de justiça social e ambiental de forma sistêmica, assegurando a distribuição equitativa dos riscos e benefícios da transição.

## REFERÊNCIAS

- AVENT, R. **The wealth of humans: work and its absence in the twenty-first century**. London: Penguin Books, 2017.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre clima e desenvolvimento para o país: Brasil**. Washington, DC, 2023. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099050123155511882/pdf/P1761580a79b5b-0c80b34c01afa40534151.pdf>.
- BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Acordo de Paris**. [Brasília], [2017?]. Disponível em: [https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/acordo-de-paris-e-ndc/arquivos/pdf/acordo\\_paris.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/acordo-de-paris-e-ndc/arquivos/pdf/acordo_paris.pdf).
- CARNEY, M. **A transition in thinking and action**. Londres, 2018. Disponível em: <https://www.bis.org/review/r180420b.pdf>. (International Climate Risk Conference for Supervisors, De Nederlandsche Bank, 2018).
- CARNEY, M. **Breaking the tragedy of the horizon: climate change and financial stability**. Londres, 2015. Disponível em: <https://www.bis.org/review/r151009a.pdf>. (BIS Central Bankers' Speeches).
- CASTILLO, M. **Green jobs, green economy, just transition and related concepts: a review of definitions developed through intergovernmental processes and international organizations**. Genebra: International Labour Office, 2023. Disponível em: [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed\\_emp/%40emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_883704.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_emp/%40emp_ent/documents/publication/wcms_883704.pdf).
- CHAN, T.; WANG, J.-A.; HIGHAM, C. **Mapping justice in national climate action: a global overview of just transition policies**. Londres: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment; London School of Economics and Political Science, 2024. Disponível em: <https://justtransitionfinance.org/wp-content/uploads/2024/06/Mapping-justice-in-national-climate-action.pdf>.
- CHENET, H. **Planetary health and the global financial system**. Oxford: The Rockefeller Foundation; University of Oxford, Oxford Martin School, 2019. Disponível em: <https://www.terrestres.org/wp-content/uploads/2023/11/Planetary-Health-and-the-Financial-System-for-web.pdf>.
- CLIMATE JUSTICE ALLIANCE (CJA). **Just Transition Principles**. [S.l.]: Climate Justice Alliance, 2018. Disponível em: [https://climatejusticealliance.org/wp-content/uploads/2018/06/CJA\\_JustTransition\\_Principles\\_final\\_hi-rez.pdf](https://climatejusticealliance.org/wp-content/uploads/2018/06/CJA_JustTransition_Principles_final_hi-rez.pdf). Acesso em: 26 maio 2026.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Silesia Declaration on Solidarity and Just Transition**. Geneva, 2018. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14545-2018-REV-1/en/pdf>.
- CPI – CLIMATE POLICY INITIATIVE. **Global landscape of climate finance 2023**. [S.l.], 2023. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2023/11/Global-Landscape-of-Climate-Finance-2023.pdf>.
- DAFERMOS, Y. **Towards a climate just financial system**. Londres: School of Oriental and African Studies (SOAS), Department of Economics, 2023. Disponível em: <https://www.soas.ac.uk/sites/default/files/2023-06/economics-wp259.pdf>. (Working Paper, n. 269).

17 “action to boost just transition finance is getting underway via domestic government policy, the efforts of the financial sector and international financial cooperation”.

DAFERMOS, Y.; GABOR, D.; MICHELL, J. The Wall Street consensus in pandemic times: what does it mean for climate-aligned development? **Canadian Journal of Development Studies/Revue Canadienne d'Études du Développement**, v. 42, n. 1-2, p. 238-251, 2021.

DE BRUIN, W. B. *et al.* Should we change the term we use for “climate change”? Evidence from a national U.S. terminology experiment. *Climatic Change*, 177:129, 2024. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10584-024-03786-3>.

FEIL, F.; FEIJÓ, C.; HORN, C. H. **Development banks and the green sustainable transition**: financing the Sustainable Development Convention. Abingdon, Oxon: Routledge, 2026.

HEFFRON, R. J.; MCCAULEY, D. What is the ‘just transition’? **Geoforum**, v. 88, p. 74-77, 2018.

HIZLIOK, S.; SCHEER, A. **What is the just transition and what does it mean for climate action?** Londres: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment; London School of Economics and Political Science, 2024. Disponível em: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/explainers/what-is-the-just-transition-and-what-does-it-mean-for-climate-action/>.

HUMPHREY, C. **Financing the future**: multilateral development banks in the changing world order of the 21st century. Oxford: Oxford University Press, 2022.

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>.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **World employment and social outlook 2018: greening with jobs**. Genebra, 2018. Disponível em: [https://webapps.ilo.org/weso-greening/documents/WESO\\_Greening\\_EN\\_web2.pdf](https://webapps.ilo.org/weso-greening/documents/WESO_Greening_EN_web2.pdf).

IPCC – PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. **Aquecimento global de 1,5°C**: sumário para formuladores de políticas. Suíça: 2018. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/07/SPM-Portuguese-version.pdf>.

LILLA, M. **O progressista de ontem e o do amanhã**: desafios da democracia liberal no mundo pós-políticas identitárias. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

MULLER, S.; ROBINS, N. **Where are the people in transition finance?** Londres: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment; London School of Economics and Political Science, 2022. Disponível em: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/news/where-are-the-people-in-transition-finance/>.

ROBINS, N. *et al.* **The just transition**: transforming the financial system to deliver action. Londres: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment; London School of Economics and Political Science, 2024. Disponível em: [https://justtransitionfinance.org/wp-content/uploads/2024/02/FULL\\_The-just-transition-transforming-the-financial-system-to-deliver-action.pdf](https://justtransitionfinance.org/wp-content/uploads/2024/02/FULL_The-just-transition-transforming-the-financial-system-to-deliver-action.pdf).

STARK, A.; GALE, F.; MURPHY-GREGORY, H. Just transitions’ meanings: a systematic review. **Society & Natural Resources**, v. 36, n. 10, p. 1277-1297, 2023.

STEVIS, D.; FELLI, R. Global labour unions and just transition to a green economy. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, v. 14, n. 4, 2014. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/267748793\\_Global\\_labour\\_unions\\_and\\_just\\_transition\\_to\\_a\\_green\\_economy](https://www.researchgate.net/publication/267748793_Global_labour_unions_and_just_transition_to_a_green_economy).

UN – UNITED NATIONS. **Paris agreement**. Paris, 2015. Disponível em: [https://unfccc.int/sites/default/files/english\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf).

UNCDP – UNITED NATIONS COMMITTEE FOR DEVELOPMENT POLICY. **Report on the twenty-fifth session**. Nova York, 2023. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/088/80/pdf/n2308880.pdf>.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Adaptation gap report 2023:** underfinanced, underprepared, inadequate investment and planning on climate adaptation leaves world exposed. Nairóbi, 2023. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/resources/relatorio-sobre-lacuna-de-adaptacao-2023>.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Emissions gap report 2022:** the closing window – climate crisis calls for rapid transformation of societies. Nairóbi, 2022. Disponível em: <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2022>.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **The financial system we need:** aligning the financial system with sustainable development. Genebra, 2015. Disponível em: <https://www.unep.org/resources/report/financial-system-we-need-aligning-financial-system-sustainable-development>.

UNFCCC – UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Glasgow Climate Pact.** Glasgow, 2022. Disponível em: [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021\\_10a01E.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10a01E.pdf).

UNFCCC – UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **United Arab Emirates Just Transition Work Programme** [United Arab Emirates], 2024. Disponível em: [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023\\_16a01\\_adv.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_16a01_adv.pdf).

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our common future.** Oxford: Oxford University Press, 1987. Reimpressão 2009.