

TRANSIÇÃO JUSTA NAS FINANÇAS NO BRASIL



Organização
Internacional
do Trabalho



MINISTÉRIO DA
FAZENDA

Título da parte

INTRODUÇÃO

Autor/a/os/as

Gustavo Alves Luedemann
Cristina Fróes de Borja Reis

DOI

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

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.

INTRODUÇÃO

Gustavo Alves Luedemann
Cristina Fróes de Borja Reis

A crise climática contemporânea não é apenas um fenômeno ambiental, mas profundamente econômico, social e político. As trajetórias de financiamento, produção, consumo, distribuição e organização territorial que sustentaram o crescimento econômico nas últimas décadas estão na base do aquecimento global, da degradação ambiental, da perda de biodiversidade e do aprofundamento das desigualdades. Ao mesmo tempo, as respostas a essa crise, em especial as políticas de mitigação e adaptação, também produzem efeitos relevantes, podendo tanto reduzir vulnerabilidades e assimetrias quanto agravá-las. Nesse contexto, o debate sobre transição justa torna-se central para orientar políticas públicas capazes de enfrentar a mudança do clima sem reproduzir injustiças raciais, de gênero e territoriais, seja entre países, seja no interior deles.

No campo das finanças, essa preocupação adquire ainda mais relevância. O sistema financeiro – público e privado – desempenha papel decisivo na definição das trajetórias de desenvolvimento ao direcionar recursos, precificar riscos e selecionar setores, tecnologias e territórios. Assim, a forma como a transição é financiada condiciona não apenas sua velocidade e eficácia, mas também quem se beneficia, quem arca com os custos e quais grupos são deixados para trás. Falar em “transição justa nas finanças” implica, portanto, discutir critérios, instrumentos, governança e salvaguardas capazes de alinhar os fluxos financeiros aos objetivos de desenvolvimento sustentável de longo prazo.

Desenvolvimento sustentável, entendido como aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às próprias necessidades, foi definido no Relatório Brundtland, que orientou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92, ou Rio-92), realizada no Brasil. As conferências subsequentes seguiram debatendo o conceito até a definição da Agenda 2030, em 2015, em um processo no qual se destacou a liderança brasileira. A propósito, a Lei nº 12.187/2009 estabeleceu, na Política Nacional de Mudança do Clima, que “o desenvolvimento sustentável é a condição para enfrentar as alterações climáticas e conciliar o atendimento às necessidades comuns e particulares das populações e comunidades que vivem no território nacional”. Nos últimos dez anos, a Agenda 2030 consolidou-se como referência para a atuação das esferas pública e privada, nacional e internacionalmente.

Apesar do impulso inicial, as políticas de desenvolvimento sustentável passaram por um período de esvaziamento na administração pública federal em termos institucionais, normativos e orçamentários entre 2019 e 2022, até voltar a ocupar posição central na agenda governamental brasileira em 2023. Esse reposicionamento não se limitou à retomada de compromissos internacionais ou à reconstrução de capacidades estatais em áreas como meio ambiente e mudança do clima, mas passou a incorporar a dimensão econômica da transição de forma mais explícita, articulando sustentabilidade ambiental, desenvolvimento produtivo e política macrofiscal.

Nesse contexto, o lançamento do Novo Brasil – Plano de Transformação Ecológica (PTE) pelo Ministério da Fazenda em 2023 representou uma inflexão relevante na forma como o Estado brasileiro passou a priorizar a agenda climática. Diferentemente de abordagens setoriais ou estritamente ambientais e/ou climáticas, o PTE parte do reconhecimento de que a transformação para uma economia de baixo carbono e resiliente ao clima exige reorganizar os instrumentos de política econômica, financeira, industrial e tecnológica, orientando investimentos públicos e privados para novas trajetórias de desenvolvimento em coerência com um regime macroeconômico sustentado no médio e longo prazo.

O Novo Brasil busca potencializar áreas em que temos posição privilegiada ou potencial destacado frente a outros países. Visa, ainda, fomentar nesses segmentos a produção nacional de maior valor agregado e complexidade, com incentivos cirúrgicos e focados na neoindustrialização e no desenvolvimento tecnológico nacional. Dessa forma, criamos empregos de alta qualidade, com melhores salários, aumentamos a produtividade e a competitividade da economia, possibilitando a liderança global em áreas estratégicas à economia de baixo carbono que está emergindo (Brasil, 2024, p. 18).

O PTE abrange finanças sustentáveis, adensamento tecnológico, bioeconomia e sistemas agroalimentares, transição energética, economia circular e nova infraestrutura verde e adaptação. Trata-se de um conjunto de instrumentos de financiamento, regulatórios, fiscais e administrativos que não se limita à mitigação de emissões, mas busca

integrar objetivos climáticos, ambientais e sociais à estratégia de crescimento econômico e transformação produtiva do país. Ao fazê-lo, o plano reconhece que a transição econômica envolve riscos de impactos de dupla materialidade distributivos, territoriais e setoriais, que precisam ser antecipados e administrados por meio de políticas públicas e estratégias empresariais adequadas.

No campo das finanças sustentáveis, o PTE atribui papel central à mobilização e ao direcionamento de recursos financeiros – públicos, privados e mistos – como condição para viabilizar a transformação econômica. Instrumentos como a Taxonomia Sustentável Brasileira (TSB), os títulos soberanos sustentáveis, o fortalecimento de fundos climáticos, o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões, a Plataforma de Investimentos Brasileira para a Transformação Ecológica (BIP) e o EcoInvest, em articulação com o Sistema Nacional de Fomento e o mercado de capitais, são capazes de alinhar decisões de investimento do setor privado a objetivos ambientais e sociais. Esse movimento reforça a compreensão de que o sistema financeiro não apenas reage à transição, mas a molda ativamente, em termos de setores, territórios e grupos sociais que terão acesso a financiamento, em que condições e com quais salvaguardas.

É precisamente nesse ponto que emergem as questões centrais exploradas neste livro. Se, por um lado, o PTE e os instrumentos a ele associados ampliam as possibilidades de financiamento da transição justa, por outro, trazem desafios substantivos para a incorporação efetiva e soberana desse princípio. A experiência internacional e nacional demonstra que fluxos financeiros orientados exclusivamente por critérios tecnológicos ou ambientais podem produzir efeitos sociais adversos, aprofundar desigualdades regionais e transferir custos da transição para populações vulnerabilizadas. Compreender como financiar a transição é tão importante quanto definir o que financiar.

Mais além, como argumentam Reis e Dubeux (2024), a ideia de transição (“por definição, a passagem de um lugar, de um estado de coisas, de uma condição a outra”) não é suficiente diante da dimensão dos desafios políticos, econômicos, sociais, ambientais e climáticos enfrentados no Brasil e em outros países em desenvolvimento. Por isso, o PTE utiliza a noção de “transformação estrutural” das abordagens brasileiras e latino-americanas do desenvolvimento (Rodriguez, 2009), com crescimento da participação e da produtividade de atividades econômicas mais sofisticadas e/ou complexas da matriz produtiva de um país. Adicionando-se a camada cultural (Furtado, 1974), estabelecer padrões de vida com base em um modo de produção, alocação e distribuição sustentáveis requer uma nova consciência e postura em prol da coletividade (Reis e Dubeux, 2024).

É a partir desse enquadramento que se insere a contribuição deste livro. A obra reúne análises de transição justa e finanças sustentáveis que dialogam diretamente com os instrumentos, as políticas e os debates em curso no Brasil, buscando iluminar as tensões, os limites e as potencialidades do financiamento da transformação ecológica à luz da justiça social e das contribuições de pensadores brasileiros e latino-americanos sobre o desenvolvimento. O objetivo não é oferecer respostas fechadas, mas contribuir para a construção de referenciais analíticos e normativos próprios, capazes de orientar políticas públicas, regulações infralegais e decisões de investimento.

O livro está organizado em três partes. A Parte I – Marcos do Financiamento Sustentável e da Transição Justa no Brasil – estabelece os fundamentos conceituais, institucionais e analíticos do debate. No Capítulo 1, “O conceito de transição justa: definição e desafios para as finanças sustentáveis”, Carlos Henrique Horn apresenta uma discussão abrangente sobre a relação entre justiça social, política climática e sistema financeiro, situando o debate brasileiro no contexto internacional e destacando os riscos de abordagens que desconsideram os impactos distributivos da transição. O Capítulo 2, “Finanças sustentáveis e transição justa no Brasil: o papel da Taxonomia Sustentável como pedra angular dos instrumentos financeiros”, de Raíssa Pimentel, aprofunda a análise da TSB, discutindo seu potencial como instrumento normativo transversal para orientar fluxos financeiros e evitar práticas de *greenwashing*, ao mesmo tempo em que explicita os desafios de sua incorporação nos diferentes instrumentos de política pública. O Capítulo 3, “Riscos climáticos e estrutura econômica no Brasil”, de Karina Simone Sass, examina as interações entre riscos climáticos, estrutura produtiva e desenvolvimento econômico, evidenciando como a mudança do clima e as respostas à crise climática impactam setores econômicos, territórios e populações de formas distintas.

A Parte II – Território, Setores e Inclusão – reúne análises voltadas às dimensões territoriais, regionais, urbanas e setoriais da transição justa. O Capítulo 4, “Financiamento de projetos de transição justa: aspectos socioterritoriais em debate”, de Djonathan Gomes Ribeiro, Ana Paula Moreira da Silva, Gabriela Freitas da Cruz, Eduardo Luiz Zen e Marcell Machado dos Santos, aborda as dimensões territoriais e sociais da transição, discutindo como projetos financiados no contexto da economia verde podem gerar impactos adversos sobre comunidades e meios de vida se não forem acompanhados de salvaguardas adequadas. O Capítulo 5, “Transformação ecológica justa: pensar o global e impactar o regional”, de Diego Pereira e Aristides Monteiro Neto, discute como estratégias nacionais e globais de transformação ecológica se materializam de forma desigual nos territórios, evidenciando desafios e oportunidades para o desenvolvimento regional brasileiro. O Capítulo 6, “Transição econômica justa e cidades: impactos e desa-

fios da inclusão dos entes subnacionais”, de Vanessa Gapriotti Nadalin, Raphael Brito Faustino, Jean Peres e Emily Elaine Gregory, traz o foco para o papel dos municípios e demais entes subnacionais, examinando limites fiscais, institucionais e de governança ao financiamento das políticas urbanas de mitigação e adaptação. Complementando essa discussão, o apêndice “Orçamento climático do município de São Paulo”, de Jean Peres e Raphael Faustino, apresenta uma aplicação prática dos temas tratados no capítulo, explorando instrumentos de planejamento e financiamento climático no contexto municipal.

Ainda na Parte II, o Capítulo 7, “Transição energética justa no Brasil: desafios, lacunas e oportunidades de financiamento”, de Larissa Schmidt, Gesmar Rosa dos Santos e Gustavo Alves Luedemann, analisa a transição no setor energético brasileiro, destacando tanto as oportunidades quanto os conflitos associados à expansão de fontes renováveis e às limitações dos instrumentos de financiamento. O Capítulo 8, “Transição ecológica justa na agricultura brasileira”, de Vitor Eduardo Schincariol, Joana Salém Vasconcelos e Misael Dutra, discute os desafios do setor agropecuário, articulando mudança climática, uso da terra, modelo produtivo, desenvolvimento rural e justiça social.

Por fim, a Parte III traz o Capítulo 9, “Posicionando conceitos: princípios para a transição justa nas finanças sustentáveis no Brasil”, que conclui este livro. Elaborado por Cristina Fróes de Borja Reis, Gustavo Alves Luedemann, Aguinaldo Maciente, Fernando Messineo Libano, Vanessa Gapriotti Nadalin, Karina Simone Sass, Carlos Henrique Horn, Ana Paula Moreira da Silva, Matias Rebello Cardomingo, Alana Stankiewicz Peters, Gesmar Rosa dos Santos, Mauro Santos Silva e Jean de Jesus Peres, o capítulo sistematiza os aprendizados acumulados ao longo da obra e avança na construção de referenciais conceituais e operacionais capazes de orientar legislação, regulação infralegal, instrumentos financeiros e políticas públicas para a promoção de uma transição justa no Brasil. Esse esforço final dialoga diretamente com o desafio que atravessa todo o livro: fazer da transição justa não apenas um princípio normativo amplamente reconhecido, mas também um critério efetivo para a formulação, implementação e avaliação das políticas voltadas à transformação ecológica.

Este livro reúne contribuições diversas em torno da convicção de que a transformação ecológica brasileira só será bem-sucedida se for capaz de combinar ambição climática, viabilidade econômica e justiça social. As finanças constituem um dos principais vetores da transição justa e, ao mesmo tempo, um de seus campos mais relevantes de disputa. É nesse terreno que esta obra pretende avançar o debate.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Fazenda. Plano de Transformação Ecológica: novo Brasil. Brasília: Ministério da Fazenda, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/transformacao-ecologica/biblioteca/publicacoes/cartilha-novo-brasil.pdf>

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

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

RODRÍGUEZ, Octavio. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.