



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Dora Meireles Gesteira Nascimento

**FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL POR BANCOS
PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO: O CASO DO BNDES**

Rio de Janeiro

2023

Dora Meireles Gesteira Nascimento

**FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL POR BANCOS
PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO: O CASO DO BNDES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como exigência para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Norberto Montani
Martins

Rio de Janeiro

2023

Ficha catalográfica

DORA MEIRELES GESTEIRA NASCIMENTO

FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL POR BANCOS
PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO: O CASO DO BNDES

Trabalho de conclusão de curso
apresentado ao Instituto de Economia da
Universidade Federal do Rio de Janeiro,
como requisito para a obtenção do título
de Bacharela em Ciências Econômicas.

Rio de Janeiro, 22/08/2023.

NORBERTO MONTANI MARTINS - Presidente
Professor Dr. do Instituto de Economia da UFRJ

MARGARITA SILVIA OLIVERA
Professora Dra. do Instituto de Economia da UFRJ

WILSON VIEIRA
Professor Dr. do Instituto de Economia da UFRJ

AGRADECIMENTOS

Todo conhecimento é obra da coletividade, da troca de opiniões, sejam elas semelhantes ou diametralmente opostas. É a partir do Outro que constituímos nossa identidade e nos inserimos dentro de um grupo social. Nesse sentido, sou grata a todos os caminhos que cruzaram com o meu, seja por força do destino ou por arquiteturas institucionais, como a universidade pública, que possibilitou o encontro de corpos e mentes tão diversos. Apesar da árdua tarefa, é importante nomear alguns desses atores que enriqueceram a minha jornada e me tornaram quem sou hoje.

Primeiramente, agradeço à minha família nuclear expandida: minha mãe, Heloisa Gesteira, que sempre foi minha inspiração intelectual e me fez acreditar nos momentos mais difíceis de que fiz a escolha certa ao optar pela Economia; meu pai, Claudio Nascimento, Mestre de Capoeira, que me passou os genes artísticos e me ensinou a manter a ginga diante dos desafios da vida; à minha avó, Eloisa Meireles, que me alfabetizou nas letras e na conduta diante das injustiças sociais; aos meus tios, Marta Gesteira e Sylo Gesteira, por me ensinarem a gratidão e a felicidade diante das coisas mais simples; ao meu tio Carlos Nascimento e tia Claudia Nascimento, por mostrarem o que é o amor. Além deles, agradeço a tantos outros familiares *in memoriam*, como minha avó Madalena Nascimento, meu avô Ruy Gesteira, minha tia Cintia Nascimento e minha tia avó Marina, e a todos e todas que vieram antes de mim e lutaram pela liberdade e altivez da qual hoje desfruto.

Apesar da minha graduação ter sido atravessada pela pandemia, a UFRJ não só resistiu como me proporcionou vivências extraordinárias. A primeira experiência de pertencimento que eu vivi foi dentro do Coletivo Negro do IE e, depois, no Centro Acadêmico Stuart Angel, que me convidou para construir do zero a Revista Arena com mais três colegas, à quem sou muito grata: Isabelle, Maria e Samuel. Depois, integrei como pesquisadora PIBIC o Núcleo de Estudos e Pesquisas de Economia e Feminismos (NuEFem), coordenado pelas professoras Margarita Olivera e Clarice Menezes, duas mulheres brilhantes que me iniciaram no mundo da pesquisa sem os traumas que ele muitas vezes carrega e, assim, me fizeram perceber o quanto eu amo pesquisar. Agradeço também ao professor Norberto Martins: sem a sua orientação nada disso seria possível! Ademais, também devo mencionar o período dentro da Minerva Consultoria, primeiro contato com as demandas práticas do Setor Público. Mesmo no auge da pandemia, a professora Isabel Busato conseguiu mobilizar um grupo de alunos

incríveis, proporcionando debates enriquecedores sobre questões relacionadas à Macroeconomia. Além disso, mesmo no claustro doméstico pude me teletransportar para a Alemanha com o CLAC, onde tive aulas de alemão com alunas de Letras da UFRJ. Também pude vivenciar a prática de ensino ao dar uma monitoria de Macroeconomia II. Por fim, participei de uma extensão na qual pude conhecer por dentro a Mídia Ninja, maior rede de mídia independente do Brasil. Nesse sentido, pude vivenciar integralmente o tripé ensino, pesquisa e extensão e perceber o seu poder transformador.

Não posso deixar de mencionar a fonte de inspiração deste trabalho: o BNDES. Nunca pensei que iria conseguir ser aceita no programa de estágio desta instituição central ao desenvolvimento do país. Foram dois anos de muito aprendizado na Área de Desenvolvimento Produtivo, Inovação e Comércio Exterior, mais especificamente no DETEC e, após a reestruturação, no DEIND. Assim, agradeço imensamente ao meu supervisor, Bernardo Hauch, com quem aprendi muito sobre os mais variados assuntos. Além dele, aos vizinhos de “baia” e profissionais da mais alta qualidade: Carlos Eduardo Cavalcanti, Carlos Eduardo Costa Leite, Daniel Chiari e Marcio Medeiros.

Ademais, também serei eternamente grata à minha família elegida, minhas amigas e amigos que me fizeram ter mais confiança em mim mesma: Ana Luisa Schaefer, Antonio Calazans, Bárbara Proner, Bianca Fiod, Miguel Rezende, Maria Carvalhosa, Ruth Soares, Breno, Tati, Rebecca, Fernanda Baeta, Idalie, Lorena, Yuri, João Pedro Vianna, Luci Tie e a tantos outros... Dentro dessa família escolhida também incluo Felipe Litsek, quem tenho o enorme prazer de chamar de companheiro. Espero que juntos possamos trilhar um longo caminho de estudos, desafios e planos compartilhados.

Por fim, agradeço às novas portas que têm se aberto, em especial na ALERJ. Poder trabalhar com a extraordinária deputada Dani Balbi e toda a sua equipe, em prol da melhoria da vida das trabalhadoras e trabalhadores do Rio de Janeiro, tem dado sentido à profissão de Economista. Isso porque, como disse uma vez Maria da Conceição Tavares: “Uma economia que não se preocupa com a justiça social é uma economia que condena os povos a isto que está ocorrendo no mundo inteiro: uma brutal concentração de renda e riqueza, o desemprego e a miséria.”

“Que a sede de ouro é sem cura, e, por ela subjugados, os homens matam-se e morrem, ficam mortos, mas não fartos.” (MEIRELES, 1983, p. 23)

“Exu matou um pássaro ontem com uma pedra que só jogou hoje.”
(PROVÉRBIO IORUBÁ)

“Kaho napë wamaki taat, makii wamaki-marimuimi¹” (LIMULJA, 2019, p. 41)

¹ “Vocês, brancos, sabem, mas vocês não sonham”

RESUMO

A emergência climática é um dos maiores desafios do século XXI a ser enfrentado pelas gerações atuais e futuras. Este cenário motivou o presente trabalho, que tem como objetivo tecer uma análise acerca da centralidade assumida pelos Bancos Públicos de Desenvolvimento no financiamento da agenda de contenção do aquecimento global e adaptação às mudanças climáticas. Para isso, utilizou-se o caso exemplar do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no período de 2015 a 2022, com o intuito de verificar a hipótese de que num contexto de desmonte e redução do tamanho do banco, este teve papel limitado no financiamento ao desenvolvimento sustentável. A metodologia combinou a revisão da literatura teórica sobre os Bancos Públicos de Desenvolvimento, o uso de fontes primárias e secundárias e de estatísticas descritivas. Os resultados obtidos apontaram para uma necessidade de ampliar a atuação do BNDES enquanto indutor do desenvolvimento sustentável, com vista a tornar o Brasil um *player* mundial nesta agenda. Destarte, a conclusão apresentou algumas recomendações de políticas e uma proposta de agenda de pesquisa futura com o objetivo de fornecer uma base teórica mais desenvolvida que possibilite ao BNDES, e ao país como um todo, ser líder do desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Bancos Públicos de Desenvolvimento; Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; BNDES.

ABSTRACT

The climate emergency is one of the greatest challenges of the 21st century to be faced by current and future generations. This scenario motivated the present study, which aimed to conduct an analysis of the centrality assumed by Public Development Banks in financing the agenda for climate change mitigation and adaptation. For this purpose, the exemplary case of the Brazilian Development Bank (BNDES) was used for the period from 2015 to 2022, in order to verify the hypothesis that in a context of dismantling and downsizing of the bank, it played a limited role in financing sustainable development. The methodology combined a review of theoretical literature on Public Development Banks, the use of primary and secondary sources, and descriptive statistics. The results obtained pointed to a need to expand the role of BNDES as a driver of sustainable development, with the aim of making Brazil a global player in this agenda. Therefore, the conclusion presented policy recommendations and a proposal for a future research agenda with the goal of providing a more developed theoretical foundation that enables BNDES, and the country as a whole, to become a leader in sustainable development.

Keywords: Public Development Banks; Sustainable Development Goals; BNDES.

RÉSUMÉ

L'urgence climatique est l'un des plus grands défis du XXI^e siècle à relever par les générations actuelles et futures. Ce scénario a motivé la présente étude, qui visait à réaliser une analyse de la centralité assumée par les Banques Publiques de Développement dans le financement de l'agenda de lutte contre le changement climatique et d'adaptation. À cette fin, le cas exemplaire de la Banque Nationale de Développement Économique et Social (BNDES) a été utilisé pour la période de 2015 à 2022, afin de vérifier l'hypothèse que dans un contexte de démantèlement et de réduction de la taille de la banque, celle-ci a joué un rôle limité dans le financement du développement durable. La méthodologie a combiné une revue de la littérature théorique sur les Banques Publiques de Développement, l'utilisation de sources primaires et secondaires, ainsi que des statistiques descriptives. Les résultats obtenus ont souligné la nécessité d'élargir le rôle de la BNDES en tant que moteur du développement durable, dans le but de faire du Brésil un acteur mondial dans cet agenda. Par conséquent, la conclusion a présenté des recommandations politiques et une proposition d'agenda de recherche future dans le but de fournir une base théorique plus développée qui permette à la BNDES, et au pays dans son ensemble, de devenir un leader du développement durable.

Keywords: Banques Publiques de Développement ; Objectifs de Développement Durable; BNDES.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Clima, ecossistemas (incluindo biodiversidade) e sociedade como sistemas acoplados

Figura 2 – Evolução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Figura 3 - Estrutura Geral do Fundo Clima

Figura 4 - Desembolsos do BNDES em Economia Verde em 2022

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de Instituições por Continente e De Acordo com sua Estrutura de Propriedade em 2021

Gráfico 2 - Escopo Geográfico das Operações

Gráfico 3 - Ativos Totais das Instituições por Continente em 2021 (U\$ milhões)

Gráfico 4 - Evolução do Ativo Total por Nível de Renda dos Países (U\$ milhões)

Gráfico 5 - Evolução do Ativo Total nos Países Mais Pobres (U\$ milhões)

Gráfico 6 - Total de Ativos em 2021 por Categoria de Mandato (U\$ bilhões)

Gráfico 7 - Fontes de Recursos do BNDES

Gráfico 8 - Evolução da composição setorial dos financiamentos do BNDES (%)

Gráfico 9 - Evolução do apoio total do BNDES como proporção da FBCF e do PIB

Gráfico 10 - Evolução da Participação Grandes Empresas e MPMEs nos Desembolsos do BNDES

Gráfico 11 - Trajetória do valor total desembolsado em ODS (R\$ bilhões)

Gráfico 12 - Evolução da porcentagem dos desembolsos do BNDES por ODS (2015-2022)

Gráfico 13 - Evolução do Valor Desembolsado pelo Fundo Amazônia (R\$ milhões correntes)

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quadro-resumo dos principais elementos presentes nas abordagens de Shaw-McKinnon, dos Novo-Keynesianos e dos Pós-Keynesianos

Tabela 2 - Participação no Ativo Total por Nível de Renda dos Países

Tabela 3 - Quadro-resumo das duas correntes desenvolvimentistas presentes na formação do BNDES

Tabela 4 - Quadro-resumo das contribuições aos ODS feitas pelo Fundo Amazônia

Tabela 5 - Resultados obtidos com o Fundo Amazônia até junho de 2023

Tabela 6 - Projetos apoiados por meio dos Títulos Verdes e seus resultados

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFD - Agência Francesa de Desenvolvimento

AP - Acordo de Paris

BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

BPD - Banco Público de Desenvolvimento

CMBEU - Comissão Mista Brasil-Estados Unidos

COP - Conferência das Partes

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

FNMC - Fundo Nacional sobre Mudança do Clima

GEE - Gases de Efeito Estufa

HIC - *High Income Countries*

IFD - Instituições Financeiras de Desenvolvimento

INSE - Institute for New Structural Economics

IPCC - Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas

KfW - Banco Alemão de Desenvolvimento

LIC - Low Income Countries

LMIC - Low Middle Income Countries

MMA - Ministério do Meio Ambiente

NA - Não Aplicável

ODS - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

ONU - Organização das Nações Unidas

PIB - Produto Interno Bruto

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PNMC - Política Nacional sobre Mudança do Clima

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PPCDAm - Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal

TN - Tesouro Nacional

UMIC - Upper Middle Income Countries

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 18 |
| 1.1. OBJETIVOS..... | E |
| METODOLOGIA..... | 20 |
| 2 BANCOS PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO: BREVE HISTÓRICO E PAPEL TEÓRICO..... | 22 |
| 2.1. PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE OS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO..... | 22 |
| 2.2. PERFIL DOS BANCOS PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO AO REDOR DO MUNDO..... | 33 |
| 2.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 40 |
| 3 AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS SOB PERSPECTIVA SISTÊMICA..... | 42 |
| 3.1. DEBATE CLIMÁTICO GLOBAL: O ENCONTRO DAS CIÊNCIAS NATURAIS COM AS CIÊNCIAS HUMANAS..... | 44 |
| 3.2. A AGENDA 2030 E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ONU..... | 53 |
| 3.3. O PAPEL DOS BANCOS PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO NA AGENDA 2030..... | 59 |
| 3.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 61 |
| 4 O BNDES NO CENTRO DA AGENDA DO DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL DO BRASIL..... | 63 |
| 4.1. A FORMAÇÃO DO BNDES..... | 64 |
| 4.2. PAPEL HISTÓRICO A PARTIR DOS DADOS..... | 68 |
| 4.3. O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL..... | 73 |
| 4.3.1 DESEMBOLSOS RELACIONADOS AOS ODS..... | 76 |

| | |
|---|-----|
| 4.3.2. FUNDOS VOLTADOS PARA A SUSTENTABILIDADE..... | 80 |
| 4.3.3. OUTROS INSTRUMENTOS..... | 93 |
| 4.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 96 |
| 5 CONCLUSÃO | 98 |
| 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 100 |

1. INTRODUÇÃO

A análise da magnitude dos impactos causados pelas atividades humanas na natureza levou o Prêmio Nobel de Química de 1995, Paul Crutzen, a cunhar o termo *Antropoceno*. No Antropoceno, atividades de origem antropológica são propulsoras da degradação ambiental e tendem a levar a uma catástrofe socioecológica em um futuro não muito distante. Como crítica ao Antropoceno surge o conceito de Capitaloceno (HARAWAY, 2015), que destaca o papel central do sistema capitalista enquanto força motriz da degradação ambiental e das mudanças climáticas. Destarte, a destruição do meio ambiente é vista como um dos resultados da lógica de acumulação do capital, do consumo excessivo, busca incessante pelo crescimento econômico e da exploração dos recursos naturais. Nesse sentido, o conceito de Capitaloceno implica na compreensão da desigualdade entre os países no que tange à poluição histórica do globo, consequência do processo de desenvolvimento dos países mais ricos, e nos impactos desta última, sofridos de forma desproporcional por países mais pobres e grupos mais vulnerabilizados.

Lançado em abril de 2022, o Sexto Relatório produzido pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) constatou pela primeira vez que as emissões de gases de efeito estufa (GEE) vêm, desde 2010, aumentando. Em contrapartida, as tecnologias de remoção de gás carbônico continuam em uma trajetória lenta de desenvolvimento, enquanto que formas naturais de sequestro de carbono têm sido ameaçadas pelo avanço do desmatamento e da poluição, além de tendências seculares como o aumento demográfico e a urbanização crescente e sem planejamento.

Ainda segundo o Relatório, os impactos climáticos estão mais severos e generalizados do que o esperado, com aumento vertiginoso de secas, inundações e calor extremo, por exemplo. Ademais, a evidência científica atesta que a extensão e a magnitude dos impactos das mudanças climáticas são maiores para cada fração adicional de aquecimento do que estimado em Relatórios anteriores. Esses eventos, cada vez mais extremos, tendem a causar um crescimento de refugiados do clima, aceleração da propagação de doenças transmitidas por vetores e através da água e extinção em massa de diversas espécies, dentre muitos outros e multifacetados problemas socioeconômicos e sanitários. Outrossim, é destacado, ao longo de todo o Relatório, que a vulnerabilidade aos riscos climáticos é intensificada pela desigualdade socioeconômica, por conflitos e pelo próprio nível de desenvolvimento de um país (IPCC, 2022).

Entretanto, o mercado privado tem se mostrado incapaz de endereçar este problema, deixando um gap no financiamento direcionado à construção de infraestrutura crítica de adaptação aos novos cenários em que a temperatura do planeta tenha se elevado (ou seguindo a tendência atual, ultrapassado) 1,5°C, que deve ser o mais breve possível “coberto”, dada uma “janela de oportunidade estreita” (IPCC, 2022). Assim sendo, o desenvolvimento sustentável, que surge como uma alternativa intra-sistêmica para lidar com a emergência climática, deve ser liderado por instituições que possuem um horizonte temporal de atuação mais largo e uma ampla capacidade de mobilização e alocação de recursos.

Nesse contexto, os Bancos Públicos de Desenvolvimento, doravante BPDs, destacam-se como instituições dotadas dos mecanismos necessários para a execução das políticas cruciais à mitigação e adaptação dos países às mudanças climáticas e da promoção do desenvolvimento sustentável. Isso porque muitos possuem no seu mandato oficial a obrigação de atender às demandas sociais e econômicas e, no caso de alguns, ambientais, em relação às quais o setor privado não têm interesse ou mesmo capacidade de suplantam. Para além de serem um dos principais meios do Estado atuar no sistema financeiro de modo a suprir as falhas de mercado, os BPDs também atuam no sentido de “incubar novos mercados” (BID apud IEDI, 2023), fornecer crédito contracíclico, *funding* de longo prazo, desenvolvimento de setores-chave e promoção da inovação (MAZZUCATO; PENA, 2016) dentre outros.

Para auxiliar na coordenação do desenvolvimento sustentável, a Organização das Nações Unidas lançou, em 2015, uma agenda integrada e transversal com 17 objetivos e 169 metas. A chamada Agenda 2030 com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) é um plano de ação global que aborda uma variedade de desafios globais, incluindo a erradicação da pobreza, a promoção da igualdade de gênero, a redução das desigualdades, a promoção da educação de qualidade, o acesso à água potável e saneamento, entre outros. Estes se conectam à questão da sustentabilidade, visto que incorporam as dimensões social, econômica e ambiental de modo a promover um desenvolvimento sustentável justo e inclusivo.

Assim, o desafio da transição rumo a um desenvolvimento socioeconômico sustentável deve conceber os BPDs enquanto agentes centrais na busca de soluções transversais via parcerias nacionais e internacionais. Outrossim, alinhado aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) traçados na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), os BPDs devem priorizar tal transição justa e inclusiva não apenas nos seus

objetivos finais, mas também no seu processo, por meio da participação de agentes marginalizados, como povos originários, ribeirinhos, quilombolas, dentre outros.

O Brasil é o sexto maior emissor de gases de efeito estufa do mundo. Entretanto, dentro das vinte maiores economias do mundo, representado pelo G20, o país é o que possui a matriz elétrica mais limpa, com predomínio das energias renováveis. Destarte, as emissões do país são majoritariamente causadas pela mudança do uso do solo e da agricultura, e não pela energia. Além disso, o Brasil é um dos países que abriga a floresta Amazônica, considerada por muitos como “o pulmão do mundo” e que possui uma vasta sociobiodiversidade. Nesse sentido, o Brasil está em uma posição excepcional no âmbito da agenda climática, tanto para se estabelecer enquanto importante *player* internacional, quanto para promover o desenvolvimento sustentável interno, melhorando as condições de vida de sua população. Com tamanho desafio faz-se necessário o uso combinado de instituições e mecanismos capazes de, antes de tudo, financiar o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) apresenta-se como um dos principais atores com potencial para protagonizar esta agenda tão ambiciosa, porém imprescindível.

1.1. OBJETIVOS E METODOLOGIA

O objetivo geral do trabalho é analisar a centralidade assumida pelos BPDs no financiamento da agenda de contenção do aquecimento global e adaptação às mudanças climáticas, utilizando o caso exemplar do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no período de 2015 a 2022. Através do mapeamento das principais formas de financiamento para alcançar os ODS, utilizados pelo BNDES, busca-se identificar as ações já em curso para mitigar e se adaptar à catástrofe climática que se avizinha. Isto posto, o objetivo específico do trabalho é analisar o comportamento dos desembolsos do BNDES ligados aos ODS, sua evolução ao longo do tempo e seu perfil. Além disso, objetivou-se também analisar os fundos voltados às mudanças climáticas operados pelo BNDES e outros instrumentos financeiros que visem promover o desenvolvimento sustentável.

A hipótese que orienta o trabalho é que o BNDES, num contexto de desmonte e redução do tamanho do banco, teve papel limitado no financiamento ao desenvolvimento sustentável no período analisado. A metodologia irá combinar, em um primeiro momento, uma revisão da literatura teórica sobre BPDs e suas atualizações contemporâneas e uma

revisão de fontes primárias, como relatórios do IPCC, e secundárias acerca da questão climática, de modo a articular uma perspectiva crítica sobre o financiamento da transição e do desenvolvimento sustentável a partir da atuação dos BPDs. Adicionalmente, analisa-se um conjunto de estatísticas descritivas fornecidas pelo BNDES acerca de sua atuação no sistema financeiro brasileiro e no financiamento dos ODS, como forma de avaliar o papel do banco no financiamento da transição.

Com vista a conduzir uma narrativa heterodoxa crítica e fundamentada em debates históricos, o trabalho foi dividido em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. No primeiro capítulo são respondidas questões teóricas centrais à análise, que englobam as definições do que são os BPDs - e a definição mais apropriada à abordagem utilizada - e um breve histórico que serve de alicerce para compreender o seu papel originário e as continuidades e rupturas contemporâneas. Ademais, são apresentadas visões distintas acerca do papel teórico dessas instituições que se inserem dentro do arcabouço ortodoxo e heterodoxo, sendo esse último o escolhido enquanto lente através da qual se construirá a análise do escopo de atuação dos BPDs. Por fim, o capítulo apresenta uma análise descritiva do cenário atual, a partir da interpretação das informações contidas na base de dados utilizada.

O segundo capítulo apresenta um panorama do debate acerca das mudanças climáticas a nível internacional. Em seguida, aponta os principais desafios e de que modo os BPDs se inserem enquanto instituições dotadas de capacidade técnica e financeira para promover a adaptação e mitigação necessárias à resolução ou, ao menos, contenção da crise climática. Entretanto, o capítulo também busca trazer controvérsias a respeito das narrativas sobre as mudanças climáticas, visto que existe uma abordagem contra-hegemônica que traz à tona questões presentes na teoria crítica.

Por fim, o terceiro capítulo apresenta o mapeamento dos principais instrumentos utilizados pelo BNDES para o financiamento do desenvolvimento sustentável. Antes de discorrer sobre tais instrumentos é feita uma reconstituição histórica sintética com vista a situar o banco no contexto dos projetos desenvolvimentistas em curso no Brasil dos anos 1940 e 1950. Além disso, analisa-se o papel histórico do banco a partir de um conjunto de dados.

A conclusão encerra o trabalho resgatando os principais pontos levantados ao longo do texto, avaliando a pertinência da hipótese levantada nesta introdução e discutindo uma agenda para a atuação do BNDES no desenvolvimento justo e sustentável brasileiro, tendo os ODS como principal mecanismo ordenador.

2. BANCOS PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO: BREVE HISTÓRICO E PAPEL TEÓRICO

2.1. PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE OS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO

A evolução das economias capitalistas está intrinsecamente ligada à evolução dos mecanismos creditícios, que desempenharam um papel crucial na expansão do capital (SCHUMPETER, 1911; KEYNES, 1930). Enquanto a ideologia mercantilista pregava o enriquecimento e o acúmulo de riquezas nacionais, o capitalismo emergiu como um sistema em que a dívida se tornou um instrumento estratégico não apenas de controle econômico, mas também político e social.

Um exemplo notável dessa estratégia foi a ascensão da hegemonia financeira britânica, alcançada em grande parte através da disseminação da libra esterlina entre outras nações do mundo, por meio de empréstimos e aquisições comerciais utilizando a libra como moeda de referência². Nesse contexto, o crédito se tornou um elemento central para o funcionamento das economias capitalistas, pois desempenha um papel essencial no financiamento da economia real, permitindo o processo de acumulação de capital e o crescimento.

Dentro da perspectiva marxista e pós-keynesiana, a oferta de crédito e moeda é endógena em relação à geração de renda e ao processo de acumulação (MINSKY, 1986; WRAY, 1998). Na visão pós-keynesiana, que será utilizada como referência neste trabalho, a oferta de crédito é uma resposta à demanda por investimentos e consumo. São esses os componentes da demanda agregada da economia, influenciados por vários fatores, como a renda, a taxa de juros e as expectativas dos agentes econômicos.

A teoria macroeconômica pós-keynesiana se fundamenta em dois pilares da teoria de Keynes, quais sejam o Princípio da Demanda Efetiva (PDE) e a Preferência pela Liquidez (PPL). O PDE reforça que a demanda agregada (DA), dividida em dois componentes distintos, é que determina a oferta agregada. O primeiro componente da DA é o consumo, cujos gastos dependem do nível corrente de renda e/ou emprego, dada a propensão marginal a consumir. O outro componente, o investimento (gasto autônomo), depende da expectativa dos

² Segundo Brewer (1989), a revolução financeira britânica, que abrangeu o período de 1688 a 1783, foi fundamental para a consolidação da hegemonia financeira da Grã-Bretanha, com a criação do Banco da Inglaterra em 1694 e a expansão do crédito e comércio internacional, fortalecendo sua influência global.

empresários de ganhos futuros, em termos monetários, e da eficiência marginal do capital. A equação abaixo expressa a composição da demanda:

$$D = f_D(N, Emc) = C(Y) + I(Emc)$$

Nesse sentido, um aumento do consumo e/ou do investimento levaria a um aumento da DA. Entretanto, esse último depende do “espírito animal” dos agentes (e por isso é considerado um gasto autônomo) que, em um cenário não ergódico³, está sujeito à volatilidade e, portanto, à instabilidade. Nesse ínterim, entra em cena a PPL, visto que em uma conjuntura de elevada incerteza os agentes aumentam a demanda precaucional por moeda, o que não pode ser revertido pelo aumento dos juros.

Com esta fuga para a liquidez, a parcela da renda monetária gerada pelo processo produtivo é desviada e, ao invés dos agentes consumirem mais bens e serviços, eles aumentam a acumulação de moeda. Nestas circunstâncias, um aumento da demanda por moeda impactará negativamente o emprego e a renda. Portanto, o crédito fornecido para a manutenção dos investimentos são de suma importância para reduzir as flutuações de uma economia, uma vez que para os pós-keynesianos as variações dos gastos autônomos são a causa das flutuações.

Dada a centralidade do crédito para o funcionamento da economia, intervir no mercado de crédito é uma prática comum ao redor de todo o mundo, independente da ideologia econômica prevalecente. De modo geral, essa intervenção pode ocorrer através de três vias, quais sejam: regulação, política monetária e direcionamento de crédito. Dentre elas, o direcionamento de crédito é a que permite afetar mais diretamente as condições de empréstimo (taxas de juros, prazos etc.), que podem ser alteradas de modo a atender demandas específicas de regiões, setores ou categorias de empresas.

Segundo Torres Filho (2009, p. 17), “o direcionamento do crédito (...) tem ainda a vantagem de, em muitos casos, poder prescindir ou substituir o uso de recursos fiscais, sem grande perda de eficácia”. Assim, dado que a concessão de crédito pode impactar o nível de atividade, de emprego corrente, da taxa de investimento e da trajetória de crescimento de uma economia, fazer um direcionamento apropriado permite lograr diversas políticas caras ao desenvolvimento de um país, como a política industrial e a de distribuição da riqueza (TORRES FILHO, 2009).

³ Em um sistema ergódico é possível prever eventos futuros por meio de uma estimativa probabilística com base em eventos passados. A não ergodicidade, por sua vez, sugere um tempo histórico com irreversibilidade e, assim, imprevisível.

Nesse ponto, vale destacar que, enquanto o crescimento representa a expansão quantitativa da capacidade produtiva de um país ao longo tempo, por exemplo, através de aumento da produtividade e da tecnologia agregada, o desenvolvimento ressalta a expansão qualitativa da condição de vida da população. Neste caso, o direcionamento de crédito para agentes (como grupos vulnerabilizados), setores (transição para uma economia de baixo carbono) ou regiões (dinamização das regiões Norte e Nordeste) específicos tem o potencial de gerar um crescimento com mudança estrutural, que caracteriza o processo de desenvolvimento. Assim, para verificar o desenvolvimento são levados em conta indicadores socioeconômicos, como renda, saúde, educação etc, ao contrário do crescimento, muito centrado na mensuração do Produto Interno Bruto (PIB).

Há diversas formas de instituir mecanismos de direcionamento de crédito, desde regulações aplicáveis às instituições financeiras, que constroem ou induzem suas decisões de emprestar, até o estabelecimento de estruturas de governança alternativas, como os BPDs. Essas entidades são um exemplo de instituição financeira de direcionamento de crédito com vista a apoiar os investimentos de forma a garantir o aumento da qualidade de vida da população.

De forma sintetizada, os BPDs se caracterizam como instituições de controle do governo - portanto, públicas - voltadas primordialmente ao direcionamento do crédito com foco em investimentos de longa maturação. Destarte, podem ser compreendidos como instituições de natureza pública integrantes do sistema financeiro voltadas ao fornecimento de crédito de longo prazo principalmente, mas não apenas, contracíclico, subsidiado ou não, para o desenvolvimento (industrial, social, ambiental, etc.) de um país ou região, com foco especial em setores que geram externalidades positivas e não são capazes de obter financiamento suficiente de credores privados (TORRES FILHO, 2009; MARTINS, 2012; MARODON, 2022; OCAMPO; ORTEGA, 2022). Portanto, a definição dos BPDs está diretamente conectada com as suas funções históricas.

Os primeiros Bancos de Desenvolvimento surgiram no contexto do acelerado processo de industrialização ocorrido na Europa no século XIX. Apesar de existirem bancos comerciais à época, estes não detinham a capacidade de fornecer crédito de longo prazo para o desenvolvimento da indústria, tanto devido ao elevado grau dos riscos envolvidos no contínuo processo de inovação, característico da industrialização, quanto devido à ausência de habilidades técnicas especializadas e capazes de lidar com a avaliação da credibilidade (capacidade de solvência) dos credores no longo prazo (AGHION, 1999).

A primeira instituição explicitamente destinada ao desenvolvimento industrial com o patrocínio governamental, chamada de Sociedade Geral para Fomentar a Indústria Nacional, data de 1822 e foi criada nos Países Baixos. Porém, foi na França, entre 1848 e 1852, onde ocorreu a criação de instituições que promoviam um desenvolvimento de longo prazo de maior significância, com destaque para o *Crédit Mobilier*. Esse último demonstrou a capacidade que os BDs têm, apesar de ainda embrionários, de atuar tanto no desenvolvimento industrial quanto no financeiro, tendo no desenvolvimento das ferrovias na Europa Continental seu principal exemplo. Além disso, o *Crédit Mobilier* também serviu como um modelo para outras instituições, como o Banco Industrial do Japão, criado em 1900 (AGHION, 1999).

Entretanto, apenas ao longo do século XX que essas instituições se difundiram geograficamente, concomitantes a uma difusão de *expertise* (AGHION, 1999), como solução para determinados desafios, como reconstrução pós-guerra ou após catástrofes ambientais. Em especial, após a Segunda Guerra Mundial, ocorreu um espraiamento de tais instituições com o objetivo inicial de canalizar o financiamento advindo dos recursos injetados pelo Plano Marshall para a reconstrução de infraestrutura crítica (no contexto dos países da Europa Continental), destruída pelo conflito. Nesse ínterim surgiram bancos como o Banco Alemão de Desenvolvimento (KfW) de 1948 e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) de 1952 e que viria a ter o “S” de social acrescentado em sua sigla apenas nos anos 1980. Uma apresentação histórica mais detalhada de ambos será realizada no terceiro capítulo, onde cada um dos bancos selecionados terá uma sessão exclusiva. No início dos anos 1970 uma arquitetura global de bancos de desenvolvimento já estava formada, incluindo bancos públicos, locais e regionais (OCAMPO; ORTEGA, 2022).

Mais do que uma história comum, os bancos de desenvolvimento compartilham objetivos comuns (MUSACCHIO *et al.*, 2017) e que exprimem uma continuidade até a contemporaneidade. Ainda dentro da investigação histórica, Olloqui e Arancibia (2013) identificam três fases distintas na evolução dos BPDs que estão diretamente relacionadas com as teorias do desenvolvimento econômico dominantes em cada época. Tais fases são traçadas considerando o período em que as instituições já estavam mais difundidas, qual seja na segunda metade do século XX.

A primeira fase é representada pelas teorias de desenvolvimento dos anos 1950 e 1960 que, baseadas no arcabouço keynesiano, enfatizavam a importância do investimento, a ser conduzido através da intervenção direta do Estado em setores econômicos considerados prioritários. Essa ideologia favoreceu a proliferação de diversos BPDs com a missão de

viabilizar, por exemplo, o processo de industrialização via substituição de importações. Em um segundo momento, ao longo dos anos 1980, o consenso era de que os BPDs não estavam alcançando os seus objetivos de desenvolvimento, além da percepção de que estavam gerando perdas fiscais significativas, sendo demandadas sucessivas recapitalizações. Entretanto, o fato dos BPDs não estarem atingindo seus objetivos estava conectado ao *mainstream* da década antecedente, dominado pelas teorias das escolas monetarista e novo-clássico (OLLOQUI; ARANCIBIA, 2013).

Em ambas as perspectivas, a atuação do governo na economia tende a ser sempre prejudicial, visto que os mecanismos de mercado se ajustam de modo a maximizar os ganhos e a distribuição dos mesmos de forma autônoma. Portanto, os BPDs não seriam exceção a essa norma, sendo uma das instituições públicas que foram reduzidas, como parte do receituário neoliberal dominante. A terceira e atual fase iniciou-se, ainda de acordo com os autores, no final dos anos 1990. Nessa fase, os BPDs emergiram em reação à contínua restrição de crédito, ainda resquício da austeridade neoliberal que teve seu ápice nos anos 1980. Dessa vez, a intervenção do Estado na economia é vista como circunstancial pelas teorias econômicas institucionalistas, que defendem tal ingerência quando há complementaridade ou facilitação das atividades exercidas pelo setor privado, de modo efetivo em termos de custo (OLLOQUI; ARANCIBIA, 2013).

De forma mais minuciosa Marodon (2022) identifica cinco critérios que devem ser atendidos para que uma instituição possa ser classificada como um banco público de desenvolvimento ou uma instituição de financiamento do desenvolvimento, quais sejam:

- (i) Governo deve possuir um papel de direcionamento na determinação da estratégia corporativa, o mais comum sendo a de deter a maioria do capital de base;
- (ii) Devem possuir um status legal separado, com um corpo de funcionários dedicado, demonstrações financeiras e não é configurado para atingir metas de curto prazo;
- (iii) O seu mandato deve focar em implementar proativamente uma política pública para preencher uma lacuna financeira ou falha de mercado na qual mercados de capitais privados não estão dispostos ou são incapazes de oferecer suporte financeiro;
- (iv) Devem implementar instrumentos financeiros como empréstimos, investimentos em participação, ou garantias que exijam alguma forma de retorno financeiro enquanto serviço e produto principais;
- (v) Sem prejuízo em relação à sua habilidade de receber garantias, o seu autofinanciamento, para além de transferências orçamentárias periódicas, deve estar dentro das suas capacidades (MARODON, 2022, p. 269, tradução nossa)

O primeiro critério reforça a natureza pública da instituição no que diz respeito à definição de metas que atendam aos anseios da população, resguardando os objetivos institucionais de longo prazo, através da manutenção do governo enquanto acionista majoritário. Nesse sentido, a visão política definida por Musacchio *et al.* (2017), segundo a qual o papel e o propósito dos BPDs seria o de financiar projetos escolhidos por preferências partidárias dos políticos, deve ser entendida como um desvio em relação ao real objetivo de tais instituições. Isso porque o *governo* aqui deve cumprir a função executiva, dentro da sua ideologia, mas sem prejudicar o exercício do mandato da instituição definido pelo poder legislativo. Ainda segundo os autores, essa visão ocasionaria a má alocação de recursos que, por sua vez, levaria a distorções no mercado de trabalho e de capitais. Entretanto, não é possível definir em termos absolutos em que medida as preferências partidárias, ao se sobreporem ao mandato jurídico, resultam em má alocação.

O segundo critério destaca a governança desse tipo de instituição, que visa garantir uma certa autonomia em relação a mudanças de governo e qualidade na formação do corpo técnico, de modo a garantir que a atuação dos bancos seja fiel aos seus objetivos de longo prazo. Nesse sentido, deve ser resguardada a faculdade para traçar as suas normas internas de conduta, porém submetidas à autoridade do poder central dentro da sua agenda social e técnica de longo prazo (MUSACCHIO *et al.*, 2017).

As falhas de mercado em relação às quais se refere o terceiro critério são ligadas, segundo Ocampo e Ortega (2022), a quatro imperfeições. A primeira se refere ao fato de que os mercados apresentam uma tendência a experimentar ciclos de expansão e contração (*boom-bust cycles*, em inglês), processo característico das economias capitalistas que ocorre repetidamente. Em economias emergentes e em desenvolvimento, nas fases de recessão verifica-se uma interrupção abrupta do financiamento externo, que tem um efeito pró-cíclico no crédito e no investimento, de modo a acentuar ainda mais a sua dependência e seu subdesenvolvimento.

Informação imperfeita e assimétrica é a segunda causa para que o mercado apresente falhas, visto que resulta em seleção adversa, risco moral (*moral hazard*) e racionamento de crédito, reduzindo a capacidade de fornecer empréstimos corretamente direcionados e nos montantes substanciais. A terceira imperfeição é causada pela incerteza elevada e riscos, ambos intrinsecamente ligados às atividades inovativas, que são, por sua vez, indispensáveis à eficiência dinâmica de um sistema econômico (OCAMPO; ORTEGA, 2022).

Por fim, a quarta imperfeição se refere ao *gap* no financiamento de atividades com externalidades positivas elevadas (extremamente característico à inovação) e a provisão de

bens públicos. Muitas vezes, não é interessante para uma empresa privada investir em atividades geradoras de alta externalidade positiva, pois os benefícios privados obtidos pela empresa representam apenas uma parte dos benefícios sociais globais. Ou seja, agentes que não participaram diretamente do processo produtivo e não incorrem nos custos a ele relacionados se beneficiam do produto final. Os bens públicos, dada a sua definição de bem não-exclusivo, de caráter igualitário e não divisível, devem ser provisionados pelo Estado com vista a garantir o acesso universal (OCAMPO; ORTEGA, 2022).

Contudo, vale ressaltar que para Mazzucato e Penna (2016), os BPDs são habilitados para ir além das falhas de mercado. Isso porque podem atuar como catalisadores e criadores de novos mercados, impulsionando a inovação, o desenvolvimento de novos setores e tecnologias. No caso de setores com elevadas externalidades positivas, essa capacidade técnica e financeira torna o papel destes ainda mais central.

Quanto aos instrumentos financeiros apontados no quarto critério, vale ressaltar a necessidade destes apresentarem condições mais favoráveis quando comparados às exercidas pelo setor bancário privado, o que pode se dar através, por exemplo, de taxas de juros menores e prazos mais longos. Entretanto, ainda faz-se necessário resguardar o retorno financeiro desses projetos, mesmo que marginal em termos do autofinanciamento citado no último critério. A ideia dos BPDs terem capacidade de autofinanciamento também está atrelada à superação da ingerência política, uma vez que uma fonte estável de financiamento independente de transferências orçamentárias periódicas significa uma autonomia frente aos ciclos políticos. Ainda nesse ponto, vale destacar que os BPDs tem capacidade de mobilizar mais recursos através dos mercados de capitais por meio da emissão de títulos com garantia soberana para financiar operações ativas, contribuindo para a superação de restrições fiscais de governos nacionais ou resultantes de uma política de governo mais austera (BID *apud* IEDI, 2023).

Em Hermann (2011) é feita uma exposição da fundamentação teórica que visa permitir a compreensão do papel dos bancos públicos no contexto dos países em desenvolvimento que possuem sistemas financeiros relativamente maduros. Duas perspectivas se destacam na discussão acerca do papel do Estado nos mercados financeiros e, por extensão, dos próprios BPDs, quais sejam a do modelo de Shaw-McKinnon, que segue o arcabouço neoclássico, e duas que provêm da escola keynesiana, mas que pertencem a abordagens distintas em termos de ortodoxia e heterodoxia.

O modelo de Shaw-McKinnon se refere a uma visão de dois autores diferentes (SHAW, 1973; MCKINNON, 1973) tratados em conjunto dadas as semelhanças das suas

bases teóricas (MARTINS, 2012). Esses autores foram os primeiros a identificar e formalizar a relação entre desenvolvimento do setor financeiro e do desenvolvimento econômico das nações. As proposições que fundamentam tal conclusão do modelo são de que: 1) o financiamento do investimento e o crescimento econômico exigem uma acumulação prévia de poupança; 2) as poupanças agregadas são uma função positiva da taxa de juros real; e 3) mercados financeiros livres ditam os níveis ótimos das taxas de juros real, da poupança agregada e da taxa de crescimento (HERMANN, 2011). Desse modo:

O argumento de McKinnon-Shaw é de que o aumento nas taxas de juros, na poupança e nos depósitos aumentará a taxa de poupança em países em desenvolvimento e, dentro do costume neoclássico padrão, elevará a taxa de crescimento econômico. **O aumento das taxas de juros levarão a um ingresso de depósitos em bancos comerciais, aumentando a sua capacidade de empréstimo e financiamento do investimento.** (AGÉNOR; MONTIEL, 1999, p. 208, tradução e grifos nossos)

Nesse sentido, através da atuação livre do próprio mecanismo de mercado, as taxas de juros se movem sempre no sentido do equilíbrio de eficiência e qualquer imposição externa por meio da política financeira resultaria em um equilíbrio de menor eficiência. Assim, as taxas de mercado refletem corretamente toda a informação disponível. No caso de taxas muito elevadas e que desestimulam o investimento e, por extensão o crescimento econômico, a forma de reduzi-las seria através de políticas capazes de aprimorar os fundamentos dos ativos financeiros, reduzindo riscos macroeconômicos e informacionais. Portanto, não há espaço para políticas financeiras intervencionistas, sendo a atuação ativa do Estado considerada desnecessária e até mesmo prejudicial para a eficiência do mercado.

A partir dessa leitura, o ponto crucial é de que os mercados incompletos são resultado de uma política de “repressão” (ou regulação mais firme) financeira conduzida por Estados e, por conseguinte, os bancos públicos são parte da causa da ineficiência dos mercados financeiros nos quais eles atuam. Nesta perspectiva, a atuação apropriada seria indireta e não-intervencionista, por meio de supervisão, manutenção de um sistema legal eficiente (com direitos proprietários e *compliance* dos contratos) e do equilíbrio dos fundamentos macroeconômicos (como estabilidade monetária e da taxa de câmbio). Em suma, é defendida a política de *laissez-faire*, minimizando interferências estatais, visto que essas desviariam a economia do estado de equilíbrio eficiente. Assim, o desenvolvimento financeiro é associado à liberalização financeira, na qual os poupadores, por terem oportunidades mais amplas de

composição de *portfólio* seriam capazes de alocar a riqueza de modo Pareto-eficiente, garantindo maior investimento na economia.

As críticas à esse modelo giram em torno: a) da base teórica utilizada (por meio do questionamento da validade da teoria dos fundos emprestáveis e dos mercados eficientes); b) da análise da relação estabelecida pelos seus defensores entre os sistemas financeiros e o desenvolvimento econômico e c) do receituário de políticas financeiras resultantes de suas conclusões (MARTINS, 2012). Duas escolas de pensamento macroeconômico que formulam visões distintas acerca da relação entre desenvolvimento do setor financeiro e do desenvolvimento econômico de um país são a novo-keynesiana e a pós-keynesiana. Essas duas correntes, apesar de carregarem o sufixo keynesiano, além de se situarem em espaços distintos do discurso (*mainstream* e heterodoxia), apresentam posições antagônicas que resultam em diretrizes diferentes aos *policy makers*. Ainda assim, ambas sustentam a atuação do Estado nos mercados financeiros.

Os novo-keynesianos são um grupo que compõe o dissenso surgido no *mainstream* a partir da crítica novo-clássica aos modelos macroeconômicos dos anos 1950 e 1960. Como parte da ortodoxia, adotam parte do arsenal teórico da escola novo-clássica, quais sejam a necessidade metodológica de modelos micro fundamentados e a hipótese das expectativas racionais. Somam-se a esses outros fatores que identificam os novo-keynesianos com a síntese neoclássica, que visa uma leitura de Keynes em consonância com uma modelagem ortodoxa, com maximização intertemporal e ergodicidade por exemplo.

O elemento fundamental da análise novo-keynesiana é a rigidez de preços e salários, apontada como a causa básica das falhas de mercado, pois torna-os incapazes de se ajustarem via preços (*market clearing*). Além da rigidez, a existência de custos informacionais conduz a uma assimetria de informações entre os agentes que resulta no racionamento de crédito. O racionamento de crédito implica em uma situação onde, mesmo existindo fundos, um banco recusa-se a conceder empréstimo a um tomador disposto a pagar uma taxa de juros mais elevada como uma forma de “autodefesa” à avaliação inadequada do risco, dada a assimetria e incompletude das informações (SNOWDON; VANE, 2005).

Por fim, a perspectiva novo-keynesiana enxerga na existência de imperfeições ou custos (falhas de mercado no mercado de capital) a *raison d'être* dos intermediários e das instituições financeiras. Nesse ínterim, a escola identifica seis funções a serem cumpridas pelas instituições financeiras, sendo elas: 1) redução dos custos de informação das transações financeiras; 2) produção de informação *ex ante* sobre possíveis investimentos, como forma de coordenar melhor a alocação do capital; 3) monitoramento e governança corporativa durante

e após a operação financeira se concretizar; 4) facilitação da negociação, diversificação e controle do risco; 5) mobilização/reunião de poupança; e 6) facilitação das trocas (LEVINE, 2005).

Os pós-keynesianos são responsáveis por retomar o conteúdo mais heterodoxo da obra de Keynes (TG, 1936) e são um conjunto heterogêneo de pensadores motivados, dado o contexto no qual emergiram, a apresentar críticas à síntese neoclássica (SNOWDON; VANE, 2005). De acordo com os pós-keynesianos, a presença concomitante de incerteza fundamental e ergodicidade na construção de modelos estocásticos de maximização intertemporal são uma das principais pontos de inconsistência dos novos-keynesianos (AMORIM, 2001).

Essa inconsistência ocorre enquanto a ergodicidade pressupõe um tempo lógico no qual os fatos são reversíveis e, portanto, se repetem e permitem um grau de previsibilidade probabilística, a incerteza fundamental tem no seu cerne a problemática da variabilidade dos eventos econômicos que são, por isso, de caráter aleatório. Sendo assim, a coexistência de ambas essas visões não é viável, tornando sua análise incoerente com os seus próprios axiomas. Além disso, os pós-keynesianos estabelecem um discurso mais radical contra o modelo de Shaw-McKinnon quando comparados com os novo-keynesianos. O princípio da demanda efetiva e da preferência pela liquidez, somados à hipótese da instabilidade financeira (MINSKY, 1992), levam a uma interpretação distinta acerca da influência do desenvolvimento financeiro para o desenvolvimento econômico e, por conseguinte, qual o papel a ser exercido pelo Estado.

No pilar da teoria encontra-se o conceito da economia monetária de produção, na qual existe uma circulação da moeda - para além de um fenômeno real, é considerada central na análise - no âmbito financeiro paralela à circulação “produtiva”, que se dá no meio industrial, e o princípio da demanda efetiva, que determina a oferta, é válido. Concomitante a isso, a moeda apresenta a natureza não neutra, tanto no curto quanto no longo prazo, ou seja, sendo potencial fonte de mudanças no produto e no emprego, reforçando uma leitura mais alinhada com Keynes. Nesse sentido, o sistema financeiro tem como papel central sustentar o processo produtivo e de investimento através da geração e direcionamento dos recursos provenientes do mercado de ativos, representado pelo meio financeiro, para o mercado de bens e serviços (MARTINS, 2012).

Entretanto, tal canalização de recursos pode não se efetivar devido à instabilidade financeira intrínseca ao mercado, dada pela Hipótese da Instabilidade Financeira (HIF) definida por Minsky (1992). Segundo a HIF, o aumento do otimismo resultante de um processo de crescimento estável, implica na escolha dos agentes financeiros por posições

mais frágeis em termos de riscos e adimplência. Assim, constitui-se um crescimento econômico endogenamente fragilizador, dado que os agentes assumem posturas cada vez mais especulativas, gerando um colapso generalizado originado a partir do próprio setor financeiro.

Por conta disso, fica evidente que o mercado financeiro possui uma natureza falha e instável e cabe ao Estado, através de políticas financeiras ou da atuação por meio de instituições públicas no mercado, não apenas preencher uma lacuna, corrigindo tais imperfeições; para além desse papel “remediador”, seria necessário tornar-se um agente continuamente ativo, regulando mercados competitivos, criando novos mercados e atuando com crédito contra-cíclico em momentos de maior instabilidade. A tabela abaixo apresenta um resumo sintético dos principais elementos presentes em cada abordagem apresentada com o intuito de facilitar a comparação entre estas.

Tabela 1: Quadro-resumo dos principais elementos presentes nas abordagens de Shaw-McKinnon, dos Novo-Keynesianos e dos Pós-Keynesianos

| | Shaw-McKinnon | Novo-Keynesianos | Pós-Keynesianos |
|---|--|--|---|
| Abordagem | Ortodoxa | Ortodoxa | Heterodoxa |
| Base teórica | Teoria dos Fundos Emprestáveis e Hipótese dos Mercados Eficientes | Elementos keynesianos (não neutralidade da moeda no curto prazo, etc) e Novo-clássicos | Obra original de Keynes, conceito da economia monetária de produção |
| Relação entre sistema financeiro (SF) e desenvolvimento econômico (DE) | Liberalização financeira, <i>laissez-faire</i> , geram desenvolvimento econômico | O desenvolvimento econômico depende da capacidade de alocação dos recursos do SF, porém mercados são alocadores ineficientes | SF cria e canaliza recursos do mercado de ativos para o de bens e serviços, sustentando a produção e o investimento e gerando DE, bem como regulando a fragilidade financeira |
| Funções do Estado / Políticas Financeiras | Não-intervencionismo, políticas financeiras liberalizantes | Políticas financeiras que mitiguem as falhas de mercado, para que esses aloquem de forma mais eficiente | Provisão de <i>finance</i> e <i>fundings</i> para investimento sustentado de longo prazo |
| Elemento original ou central | Pioneiros na relação sistema financeiro e desenvolvimento econômico | Assimetria de informações que geram racionamento de crédito | Não neutralidade da moeda, incerteza não ergódica e substituição imperfeita |

Fonte: Elaboração própria a partir de MARTINS (2012) e SNOWDON e VANE (2005).

Ademais, Marois (2022) tece uma crítica a essa divisão entre ortodoxia (em que a visão política é destacada) e heterodoxia (na qual a visão social e industrial é destacada) na análise dos Bancos Públicos (BPs), visto que em ambas as abordagens a natureza pública precede suas funções institucionais; ou seja, em nenhuma dessas visões as funções exercidas pelos BPs alteram o sentido de serem públicos (MAROIS, 2022). Assim, o autor propõe uma visão dinâmica que prioriza as funções institucionais ao invés de qual o setor que detém a propriedade (público *versus* privado):

Uma visão dinâmica então interpreta tais instituições de baixo para cima: bancos públicos são primeiramente teorizados como **instituições na esfera pública dos Estados dentro do capitalismo global financeirizado**. (MAROIS, 2022, p. 362, grifo e tradução nossas)

Nessa concepção, o perfil público dos bancos não determina as suas funções, dado que pertencer à esfera pública institucional implica em uma “complexa hibridização das lutas sociais e das relações de poder” (MAROIS, 2022, p. 364) que estão acima de uma noção idealizada ou um fim específico almejado. Destarte, os BPs são compreendidos enquanto instituições dinâmicas construídas e reconstruídas socialmente a partir de relações sociais institucionalizadas. Por sua vez, tais relações refletem o contexto histórico nos quais estão inseridas e, por extensão, se modificam constantemente.

Ainda assim, com o intuito de alcançar o objetivo do presente trabalho, a perspectiva teórica utilizada será a pós-keynesiana, portanto heterodoxa, porém com vista a analisar as funções institucionais dos BPDs e não retomar a discussão acerca da natureza pública ser ela, em si, “boa” ou “ruim”. Outrossim, a perspectiva da importância das demandas da população, expressas por meio das decisões políticas democráticas, na mudança do papel institucional é destacada nos próximos capítulos, que versarão sobre as mudanças climáticas de modo mais geral e de que forma os BPDs se inserem nesse contexto.

2.2. PERFIL DOS BANCOS PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO AO REDOR DO MUNDO

A base de dados sobre os BPDs e Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFD) foi elaborada inicialmente pelo Instituto de Nova Economia Estrutural da Peking University (INSE no original), contando posteriormente com o apoio da Agência Francesa de

Desenvolvimento (AFD), e é atualizada mensalmente⁴ pelos autores e demais parceiros (XU *et al.*, 2021). De acordo com Xu e Marodon (2021), a base é um reflexo de uma espécie de renascimento que tais instituições estão vivenciando, tanto no âmbito teórico quanto na prática política. No atual contexto da Agenda 2030 da ONU, na qual foram desenvolvidos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável⁵, que abrangem uma multiplicidade de setores e demandas socioambientais, compreender o formato atual de tais instituições é essencial.

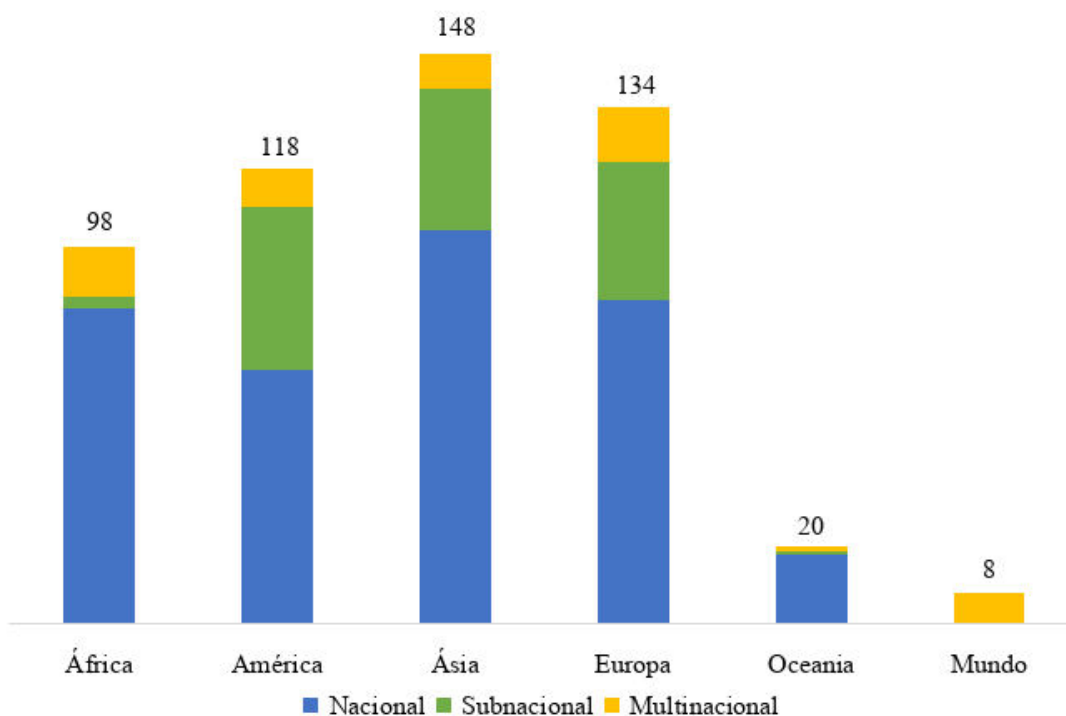
O objetivo central desta base é, então, permitir que pesquisadores não apenas identifiquem os BPDs e IFDs em todo o mundo de forma abrangente, mas também fornecer informações sobre seu perfil básico e indicadores financeiros, como mandato oficial e ativos totais (XU; MARODON, 2021, p. 2). No total, foram mapeadas mais de 526 BPDs e IFDs, em mais de 154 países, com o total de 23 trilhões de dólares em ativos totais, o que representa 10% do investimento global total anual. Assim, nesta seção será apresentado um sintético resumo do perfil dessas instituições a partir da visualização dos dados coletados pelos autores, com o intuito de apresentar o cenário atual dos BPDs e IFDs ao redor do mundo⁶e, assim, identificar o potencial destes formarem uma “coalizão” global que enfatize a importância de incorporar em seus mandatos o desenvolvimento sustentável. (XU *et al.*, 2021).

Gráfico 1: Quantidade de Instituições por Continente e De Acordo com sua Estrutura de Propriedade em 2021

⁴ A última atualização foi feita em julho de 2023, como consta no site oficial da Peking University, disponível em: < <http://www.dfidatabase.pku.edu.cn/> >

⁵ Os ODS são uma agenda integrada e transversal com 17 objetivos que se desdobram em 169 metas e que levam em conta o caráter tridimensional do desenvolvimento sustentável, que engloba as dimensões social, econômica e ambiental. Assim, objetivos tem o intuito de coordenar o desenvolvimento sustentável global a partir da definição de temas-chave que devem ser trabalhados em conjunto. Para uma definição dos ODS em detalhes, ver o ponto 3.2. deste trabalho.

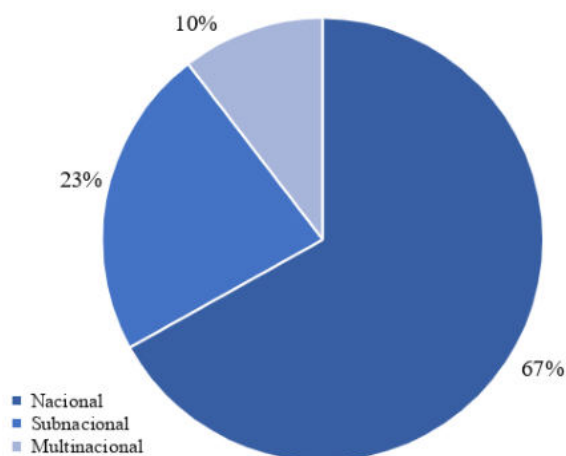
⁶ Apesar do escopo deste trabalho ser apenas a análise dos BPDs, o uso dos dados conjuntos (BPDs e IFDs) teve o intuito de facilitar a leitura dos dados e a construção de um olhar mais holístico, visto que ambos possuem um patrocínio do governo e um mandato oficial orientado para políticas públicas (OCAMPO; ORTEGA, 2022).



Fonte: Elaboração própria com base em XU *et al.* (2021).

O **Gráfico 1** acima mostra a concentração de tais instituições no Continente Asiático, seguido pela Europa e pela América. Além disso, reforça a predominância de instituições públicas, controladas por governos centrais (no geral, 67% dos BPDs ou IDFs são nacionais) ou locais (23%). Enquanto isso, o **Gráfico 2** também aponta para a área de atuação destas instituições. A grande maioria opera em escala nacional e subnacional, o que reforça o papel destas instituições para a provisão de *finance e funding* de investimento sustentado de longo prazo. Assim, há um potencial em termos de direcionamento de atividades ligadas ao desenvolvimento sustentável nos seus respectivos países.

Gráfico 2: Escopo Geográfico das Operações

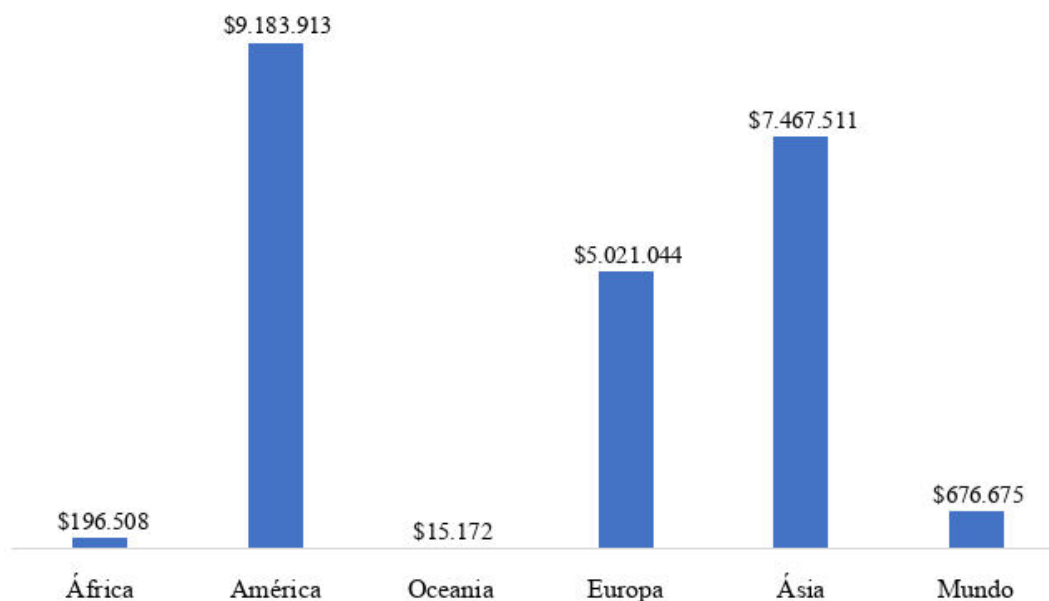


Fonte: Elaboração própria com base em XU *et al.* (2021).

Entretanto, quando analisamos a distribuição dos Ativos Totais em 2021⁷ no **Gráfico 3**, é notório o acúmulo destes na América e na Ásia, que representam juntos mais de 73% de todos os ativos globais. Contudo, vale ressaltar a profunda heterogeneidade dentro desses continentes, o que pode levar a generalizações equivocadas. As presenças da China, Coreia do Sul e do Japão (no caso asiático) e dos Estados Unidos e Canadá (no caso americano) distorcem a distribuição dos ativos entre os países. Nesse sentido, faz-se necessário observar os dados relativos à distribuição dos ativos por nível de renda dos países, para verificar melhor as disparidades quanto aos recursos disponíveis para cada grupo.

Gráfico 3: Ativos Totais das Instituições por Continente em 2021 (US\$ milhões)

⁷ Os dados mais recentes vão até 2021, apesar da última atualização da base de dados ser datada de Julho de 2023.



Fonte: Elaboração própria com base em XU *et al.* (2021).

No intervalo de 2018 a 2021 houve um aumento do montante de ativos na ordem de 24%, porém este crescimento foi bastante desigual quando analisado por nível de renda dos países. O **Gráfico 4** e a **Tabela 2** mostram que tal incremento se concentrou principalmente nos países de renda elevada, enquanto que os países mais pobres e em desenvolvimento perderam a participação, já muito reduzida, no ativo total. Na **Tabela 2** percebe-se a irrisória participação das instituições do grupo dos países pobres (LIC + LMIC), que não chega nem a 3% do ativo total.

Tabela 2: Participação no Ativo Total por Nível de Renda dos Países⁸

| Ano | HIC ⁹ | LIC ¹⁰ | LMIC ¹¹ | NA ¹² | UMIC ¹³ |
|------|------------------|-------------------|--------------------|------------------|--------------------|
| 2018 | 58,53% | 0,04% | 2,58% | 11,52% | 27,33% |
| 2019 | 58,77% | 0,04% | 2,73% | 11,60% | 26,86% |
| 2020 | 63,48% | 0,03% | 2,48% | 10,37% | 23,64% |

⁸ A classificação de nível de renda utilizada em XU *et al.* (2021) segue a taxonomia do Banco Mundial.

⁹ Países de Renda Elevada (*High Income Countries* no original), considerados países desenvolvidos.

¹⁰ Países de Baixa Renda (*Low Income Countries* no original), considerados países menos desenvolvidos e pobres.

¹¹ Países de Renda Média Baixa (*Lower Middle Income Countries* no original), considerados países em desenvolvimento.

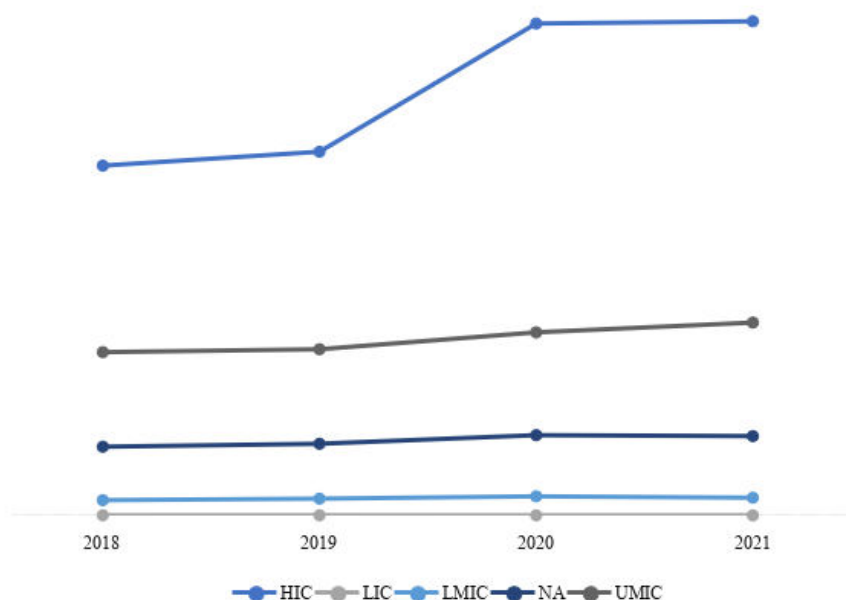
¹² Instituições Internacionais, logo não pertencem a um grupo de renda específico.

¹³ Países de Renda Média Alta (*Upper Middle Income Countries* no original), considerados países em desenvolvimento.

| | | | | | |
|-------------|--------|-------|-------|--------|--------|
| 2021 | 62,98% | 0,02% | 2,28% | 10,13% | 24,59% |
|-------------|--------|-------|-------|--------|--------|

Fonte: Elaboração própria com base em XU *et al.* (2021).

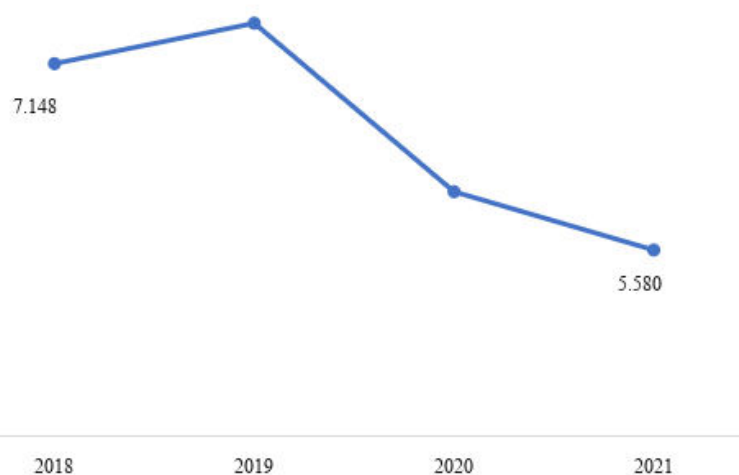
Gráfico 4: Evolução do Ativo Total por Nível de Renda dos Países (US\$ milhões)



Fonte: Elaboração própria com base em XU *et al.* (2021).

Assim, o aumento no ativo total dos BPDs e IFDs foi puxado apenas pelos países mais ricos e pelas instituições multilaterais. Enquanto isso, como evidencia o **Gráfico 5**, os países mais pobres (*Low Income Countries* - LIC) sofreram uma queda de 28% do seu ativo total em 2021 quando comparado com o que detinham em 2018. Esta queda foi iniciada em 2019, mas persistiu em menor velocidade até 2021. Com vista a manter esta seção sucinta, não há intenção em investigar as causas de tal declínio, entretanto, dado que neste intervalo houve a eclosão da crise do coronavírus, poder-se-ia afirmar que os países mais pobres, diferente dos países mais ricos e de renda média, não foram capazes de exercer uma das suas funções mais importantes: o fornecimento de crédito contra-cíclico em um momento de escassez e instabilidade.

Gráfico 5: Evolução do Ativo Total nos Países Mais Pobres (US\$ milhões)

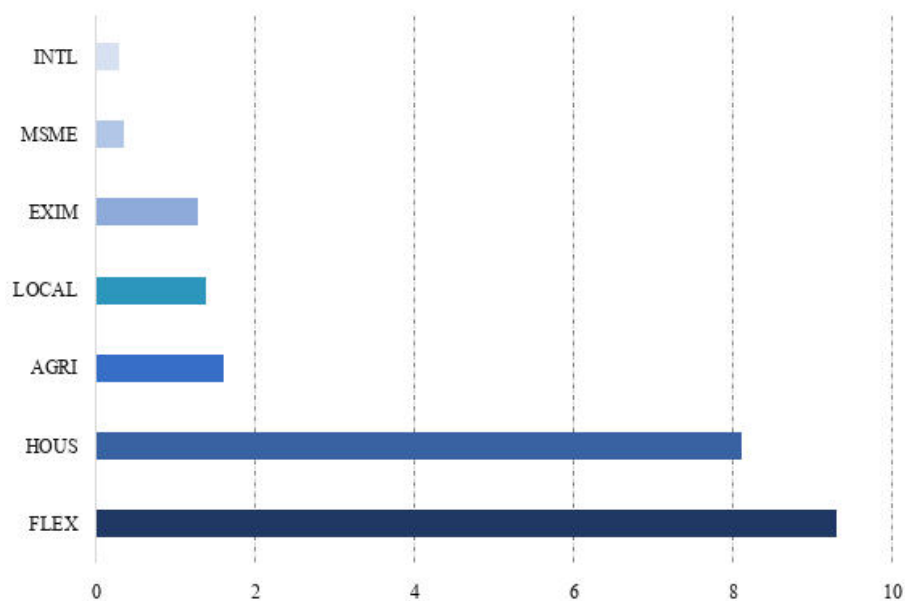


Fonte: Elaboração própria com base em XU *et al.* (2021).

Os mandatos oficiais dizem respeito ao foco que cada instituição tem em determinado setor ou cliente, com o objetivo de executar uma política pública específica. Eles são divididos nas seguintes categorias¹⁴: 1) Flexível (FLEX) quando os mandatos oficiais não estão confinados a uma missão específica; 2) AGRI quando o foco é o desenvolvimento rural e da agricultura; 3) EXIM quando promovem principalmente exportações, comércio exterior, mas também outras atividades como investimento externo; 4) HOUS quando é financiada a habitação social; 5) INFRA quando o foco é infraestrutura; 6) INTL quando o objetivo central é o financiamento internacional do desenvolvimento do setor privado; 7) LOCAL quando do financiamento ao governo local; e 8) MSME quando são financiadas micro, pequenas e médias empresas (XU *et al.*, 2021, p. 25). No **Gráfico 6** percebe-se a concentração dos ativos em mandatos flexíveis (41%) e em habitação social (36%), seguido mais timidamente pelo mandato focado em desenvolvimento rural (7%) e do setor agrícola.

Gráfico 6: Total de Ativos em 2021 por Categoria de Mandato (US\$ bilhões)

¹⁴ Caso eles não sejam flexíveis é que são feitas as outras classificações por setores ou clientes (XU *et al.*, 2021).



Fonte: Elaboração própria com base em XU *et al.* (2021).

O fato de a maior parte dos ativos estarem concentrados em BPDs e IFDs que possuem mandato FLEX representa um potencial para a incorporação dos ODS. Isso porque tal flexibilidade permite uma rápida adaptação às mudanças nas dinâmicas econômicas e sociais, tal como postula Marois (2022), fundamental para responder aos novos desafios emergentes. Através do mandato FLEX, tais instituições podem incorporar setores e temas emergentes, viabilizando uma abordagem transversal que integre os ODS de maneira mais efetiva em todas as áreas de suas operações (desde a formulação de políticas e estratégias até a avaliação de riscos e a formulação de produtos financeiros). A flexibilidade no estabelecimento de parcerias nacionais e internacionais também é uma vantagem, pois potencializa a colaboração entre diferentes atores, fomentando soluções inovadoras e abrangentes para alcançar resultados sustentáveis em escala global. Essa sinergia entre o mandato FLEX e os ODS é um elemento-chave para impulsionar iniciativas que efetivamente promovam o desenvolvimento sustentável. Esta questão será melhor analisada no capítulo 4 a partir do estudo de caso do BNDES que possui um mandato FLEX.

2.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo buscou, em um primeiro momento, apresentar o contexto histórico no qual os Bancos Públicos de Desenvolvimento emergiram, destacando, em seguida, o debate teórico subjacente aos BPDs. Enquanto a corrente mais ortodoxa, representada pela teoria de Shaw-McKinnon, defende o *laissez-faire* com um não

intervencionismo do Estado, o pensamento pós-keynesiano aponta para a necessidade do Estado prover *finance* e *funding* para garantir o desenvolvimento econômico sustentado e sustentável. Nesse sentido, a abordagem teórica adotada para compreender tais instituições foi a de cunho heterodoxo.

Em um segundo momento, traçou-se um perfil sintético dos BPDs e IFDs ao redor do mundo, atualmente a partir da inovadora e rica, apesar de incipiente, base de dados do INPE em parceria com a AFD. A partir dessa análise, concluiu-se que a maioria dos recursos financeiros e de *know-how* estão concentrados nos países mais ricos, assim como as instituições que possuem maior potencial de incorporação dos ODS, ora representados pelas instituições de mandato FLEX. Neste ponto, a perspectiva teórica novo-keynesiana se mostra incoerente, dado que restringe a atuação dos BDs à correção de falhas de mercado. Se esse fosse de fato o caso, os dados deveriam apontar para uma concentração destas instituições em países mais pobres que possuem mercados incompletos e repletos de falhas.

Assim, vale frisar a importância de analisar tais resultados sob a ótica pós-keynesiana, que defende uma atuação sistemática do Estado no mercado financeiro, que pode se dar através de BPDs. Esta tem o intuito de reduzir a instabilidade, manter a fragilidade financeira sob controle e aumentar o horizonte temporal dos agentes e não se limita a países mais ou menos desenvolvidos. Isso em razão de que a incerteza, causa das flutuações do ciclo econômico, é um fator inerente a todas as economias capitalistas, mas tem consequências mais drásticas nos países pobres.

Com o desafio do financiamento da transição para uma economia de baixo carbono e sustentável, por meio dos ODS, os mandatos dos BPDs podem evoluir para uma nova fase. Para isso será necessário um arcabouço mais flexível para que as medidas necessárias para promover tal transição sejam incorporadas em alinhamento à proposta da Agenda 2030, apresentada no próximo capítulo, que urge por uma abordagem transversal e integrada.

3. AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS SOB PERSPECTIVA SISTÊMICA

O estudo da dinâmica das mudanças climáticas implica o reconhecimento de que diversas áreas do globo estão interagindo simultaneamente, porém de forma desigual. Em razão disso, as externalidades causadas, por exemplo, pela emissão local de gases poluentes, podem ser exportadas para países geograficamente distantes, que têm de arcar com os custos materiais, sociais e políticos dos impactos isoladamente. Destarte, a perspectiva macrosociológica (MARTÍNEZ-VELA, 2001) da teoria do sistema-mundo, articulada pioneiramente pelo historiador e sociólogo Immanuel Wallerstein (1974), contribui para a análise sistêmica que tal problemática impõe. Mais do que uma teoria, a análise do sistema-mundo é “um protesto contra os modos pelos quais a investigação científica foi estruturada” (WALLERSTEIN, 1999, p. 447), segundo os quais há uma compartimentação em disciplinas que interagem marginalmente, prejudicando uma visão mais holística acerca dos fenômenos sociais. Assim, o autor apresenta a seguinte definição:

What we mean by a world-economy (Braudel's *économie-monde*) is a **large geographic zone within which there is a division of labor and hence significant internal exchange of basic or essential goods as well as flows of capital and labor**. A defining feature of a world-economy is that it is not bounded by a unitary political structure. Rather, there are many political units inside the world-economy, loosely tied together in our modern world-system in an interstate system. (...) **What unifies the structure most is the division of labor** which is constituted within it (WALLERSTEIN, 2004, p. 56, grifo nosso)

Nesse sistema-mundo capitalista, existe uma hierarquia na qual grupos de países podem ser classificados como centro, semi-periferia e periferia, conceitos relacionais que interagem de acordo com três categorias: acumulação de capital, organização social dos processos de produção locais e organização política das estruturas estatais. A partir destes aspectos é possível notar que a teoria sistêmica de Wallerstein incorpora elementos da teoria da dependência e da teoria marxista (MARTÍNEZ-VELA, 2001).

O elemento da análise do sistema-mundo capitalista mais pertinente para o presente trabalho é de que a integração dos Estados, por meio do mercado, implica em uma distribuição desigual não apenas do excedente produzido, como também do impacto climático, visto que os países do centro, no processo de desenvolvimento, no qual a acumulação acelerada de capital foi central, foram responsáveis pela poluição histórica do globo. Além disso, ao absorverem o excedente produzido quase na sua totalidade, são

responsáveis por padrões de consumo extremamente danosos ao meio ambiente, por exemplo no consumo energético, tanto residencial quanto industrial.

Jorgenson e Givens (2013) dão ênfase ao fato de que a perspectiva dos sistemas-mundo implica a compreensão das condições domésticas de um país enquanto reflexo de sua localização na hierarquia global. Dessa forma, como supracitado, padrões de consumo de recursos e degradação ambiental estão correlacionados com a estratificação do sistema interestatal. Assim, países menos desenvolvidos tendem a exercer o papel, dentro do sistema-mundo, de fonte de matérias-primas e de destino de produtos residuais (lixo industrial) dos países industrializados (JORGENSON; GIVENS, 2013), incorporando as perdas relacionadas à degradação ambiental de forma desproporcional.

Em suma, as cadeias de mercadorias estabelecidas pela economia-mundo capitalista desde o século XVI (WALLERSTEIN, 1974), além de distribuírem o excedente de forma desigual, concentrando-o espacialmente, também distribuem as externalidades ambientais negativas de modo desigual. Assim, abordar o desenvolvimento sustentável de um país isolado do contexto internacional, sem a devida cobrança em relação aos países centrais desenvolvidos no que diz respeito ao financiamento, à transferência tecnológica, à origem do excedente, dentre outros elementos produtores de desigualdades e hierarquias, acaba esvaziando as possibilidades de uma transição ecológica verdadeiramente justa.

Em outras palavras, existe uma economia política internacional subjacente ao desenvolvimento sustentável que precisa ser levada em conta. Entretanto, dado que o presente trabalho visa apenas mapear as iniciativas de financiamento existentes, pode-se considerar estas apenas uma ressalva acerca das próprias limitações deste, e necessária na medida em que suscita um possível tema de pesquisa posterior. Outrossim, tal perspectiva sistêmica ressalta a importância da próxima seção, que visa apresentar um panorama sobre os debates sobre o clima em âmbito internacional no qual se inserem as iniciativas do BNDES e de outros bancos de desenvolvimento. Finalmente, outra questão que o presente trabalho não busca responder é a possibilidade ou não do próprio desenvolvimento que, na análise dos sistemas-mundo de Wallerstein, apresenta uma conclusão pessimista acerca do tema. Em contrapartida, considera-se, portanto, que o desenvolvimento sustentável é possível caso seja liderado por BPDs, em especial no caso brasileiro estudado pelo BNDES.

3.1. DEBATE CLIMÁTICO GLOBAL: O ENCONTRO DAS CIÊNCIAS NATURAIS COM AS CIÊNCIAS HUMANAS

Ainda no século XIX, quando, em 1896, o químico sueco Svante Arrhenius (1859-1927) publicou um artigo denominado “Acerca da Influência do Ácido Carbônico no Ar na Temperatura do Solo” (*On the Influence of Carbonic Acid in the Air upon the Temperature of the Ground* no original), as bases sobre as quais o debate sobre as mudanças climáticas se ergueria foram estabelecidas. Arrhenius foi o primeiro a formular cientificamente a ideia de que o aquecimento da atmosfera é determinado pelo acúmulo de ácido carbônico (CO₂) contido na mesma. Desde então, favorecidas pelo avanço tecnológico, diversas foram as descobertas científicas que comprovaram o problema do aumento da temperatura global proveniente da emissão de gases poluentes que tem causa antrópica.

Dessa forma, o debate antes restrito às ciências naturais começou a angariar espaço nas ciências humanas no âmbito internacional. Para elucidar a evolução desse debate, será apresentado uma breve cronologia das conferências internacionais e, quando pertinente, as descobertas científicas que instigaram uma reação mais enfática dos formuladores de políticas públicas no plano internacional.

Em 1972 ocorreu a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, mais conhecida como Conferência de Estocolmo. Essa foi pioneira em trazer o debate acerca dos problemas relacionados ao meio ambiente para a arena internacional, suscitando uma mudança na perspectiva sobre o próprio desenvolvimento (CHAN; FREITAS, 2021). Nesse contexto surgiu o conceito de ecodesenvolvimento, introduzido pelo Secretário-Geral da Conferência, Maurice Strong, e que seria difundido por seu secretário Ignacy Sachs (MONTIBELLER FILHO, 1993). O conceito de ecodesenvolvimento é considerado um projeto radical que propõe o rompimento com o arcabouço neoliberal, que denuncia o processo ambiental e socialmente degradante do desenvolvimento dos países centrais e a tendência dos países periféricos de incorporarem tal modelo (BERR, 2015). Assim, Sachs destaca que a batalha contra os padrões de degradação ambiental é inseparável da luta contra a miséria (SACHS, 1980).

Fruto desta Conferência, a Declaração de Estocolmo rascunhou novas ideias e conceitos em relação aos direitos e responsabilidades dos países desenvolvidos em comparação aos países em desenvolvimento. Um dos pontos importantes foi a recomendação sobre a importância para a transferência de tecnologias e do apoio financeiro aos países em

desenvolvimento. Nesse mesmo ano, foi publicado o relatório intitulado *Limits to Growth* que modelou as consequências do acelerado crescimento global. Para simular diversos cenários, os pesquisadores utilizaram um modelo computacional e chegaram à conclusão de que se a trajetória e perfil de crescimento continuarem as mesmas, sem mudanças no aumento da população, no tipo de industrialização, nos padrões de poluição e de produção de alimentos e na degradação dos recursos ambientais, os limites para o crescimento seriam atingidos nos próximos cem anos (MEADOWS *et al.*, 1972).

Como consequência, é criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e assinalados os compromissos para coordenar esforços conjuntos para preservar o meio ambiente e promover a sustentabilidade. Entretanto, a preocupação com o meio ambiente não abordava o problema das mudanças climáticas, vistas ainda como marginais e, nesse sentido, relegadas a um segundo plano, mesmo com a mensuração de tal mudança já tendo sido modelada em 1967 pelos pesquisadores Syukuro Manabe e Richard Wetheral (UKRI, ND). São necessários mais sete anos para que no ano de 1979, em Genebra, tenha lugar a Conferência Mundial do Clima com um caráter essencialmente científico. Na mesma, a importância do impacto dos GEEs para o aquecimento da temperatura atmosférica é frisada por cientistas de diversas áreas do conhecimento, resultando no estabelecimento do Programa Mundial do Clima, com vista a determinar as bases físicas do sistema climático.

Publicado com o título *Our Common Future*, o também chamado de Relatório Brundtland (1987) resultou de uma demanda da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Assembléia Geral da ONU e presidida pela ex-primeira ministra da Noruega, a cientista Gro Harlem Brundtland, o texto aborda a desigualdade global e seu efeito no meio ambiente. Ao contrário do *Limits of Growth*, o Relatório não propõe estabilidade, mas sim mudanças contínuas na exploração de recursos, investimentos e desenvolvimento tecnológico, adaptados às necessidades atuais e futuras. Para manter o crescimento econômico, os países precisam mudar para atividades mais eficientes em energia e recursos; assim, não instava pelo fim do crescimento econômico, mas apenas por uma moderação deste (HOLT, 2005). O elemento mais importante do documento é a definição funcional do desenvolvimento sustentável, amplamente utilizada, e que será também usada neste trabalho. Segundo a definição:

Sustainable development seeks to meet the needs and aspirations of the present without compromising the ability to meet those of the future. Far from requiring the cessation of economic growth, it recognizes that the problems of poverty and underdevelopment cannot be solved unless we

have a new era of growth in which developing countries play a large role and reap large benefits. (BRUNDTLAND, 1987, p. 40)

Dessa forma, o conceito de desenvolvimento sustentável é uma forma de acomodar as questões ambientais ao modelo liberal, visto que reforça a necessidade da manutenção do crescimento econômico. Assim, o mesmo rompe com o potencial mais crítico que o ecodesenvolvimento evocava.

Ademais, a partir, em parte, dos estudos desenvolvidos pelo Programa Mundial do Clima, foi assinado o Protocolo de Montreal em 1987, tendo entrado em vigor em 1989. O mesmo trata de substâncias que destroem a camada de ozônio, restringindo o uso das mesmas a nível internacional. Além disso, o Protocolo de Montreal, que atingiu o status pioneiro de participação universal em 2009 fornecia um conjunto de tarefas práticas e litigáveis a serem adotadas pelos países.

Nesse sentido, a peça chave para assessorar os *policymakers* com a base científica necessária ao discurso acerca das ações de contenção das mudanças climáticas, foi o IPCC estabelecido em 1988, tendo produzido seu primeiro relatório em 1990. O IPCC é um painel intergovernamental da ONU composto por cientistas de diversas nacionalidades e que faz uma análise científica da conjuntura climática, como também tem o papel de prever cenários futuros diversos nos quais são mensurados possíveis impactos ambientais e socioeconômicos, além de tecer recomendações para os formuladores de políticas públicas. O primeiro relatório apresentado pelo IPCC conclui que, de fato, as emissões humanas estavam aumentando o volume de componentes naturais de GEEs da atmosfera e que o problema das mudanças climáticas exigiam o desafio da cooperação internacional, não apenas para freá-las como também para lidar com suas consequências. Assim, o relatório foi de suma importância para a criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC no original).

Dois acontecimentos importantes tiveram lugar em 1992, a adoção da Convenção sobre Mudanças Climáticas - a partir do texto da UNFCCC - e a ECO-92. No texto da UNFCCC, que entra em vigor somente em 1994, considerado um tratado internacional importantíssimo para reduzir o aquecimento global e auxiliar na contenção das consequências das mudanças já em curso, pela primeira vez são estabelecidas metas obrigatórias para os países industrializados de redução de emissões de GEEs que serão alvo, até hoje, de controvérsias entre os países do Sul e do Norte global.

A Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, popularizada ECO-92, ocorreu no Rio de Janeiro e celebrou os vinte anos da Conferência de Estocolmo com pouco entusiasmo, dado que os avanços em direção a uma governança global do clima foram demasiado modestos. O discurso da ECO-92 frisava como fatores socioeconômicos e ambientais eram interdependentes e evoluíam juntos, sendo necessário desenvolver uma perspectiva e um plano de ação transversal para abarcar todas as dimensões. Assim, era necessário integrar diversos setores a nível internacional, além de desenvolver uma nova perspectiva sobre o estilo de vida da maioria das populações humanas, com destaque para as que vivem nos grandes centros urbanos.

Um dos principais resultados da Conferência foi a produção da Agenda 21, em homenagem ao novo século que se aproximava, estabelecendo uma série de recomendações de estratégias a serem seguidas pelos países para que esses pudessem atingir o desenvolvimento sustentável. Desse modo, a Agenda 21, pactuada entre chefes de Estado de 100 países, foi o primeiro compromisso global com um novo padrão de desenvolvimento. Outro resultado foi a Declaração do Rio sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, a qual instituiu algumas das principais normas internacionais ambientais, como o “princípio da precaução” (princípio 15), o “princípio do poluidor pagador” (princípio 16) e o “princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas” (princípio 7). Este último defendia que:

Os Estados deverão cooperar com o espírito de solidariedade mundial para conservar, proteger e restabelecer a saúde e a integridade do ecossistema da Terra. Tendo em vista que tenham contribuído notadamente para a degradação do ambiente mundial, **os Estados têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas.** Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões que suas sociedades exercem sobre o meio ambiente mundial e das tecnologias e dos recursos financeiros de que dispõem. (ONU, 1992, p. 4, tradução e grifos nossos)

Em 1995, um ano após a UNFCCC entrar em vigor, aconteceu em Berlim a primeira Conferência das Partes (COP), que a partir daquele momento ganha uma periodicidade anual. A mesma iria inaugurar um descontentamento por parte dos países periféricos que ainda persistem nas negociações sobre o clima, qual seja o de que falta uma ação mais imediata e incisiva por parte dos países desenvolvidos. Por conseguinte, verifica-se que há uma necessidade de um mandato conjunto com maior poder de coerção para que as metas estabelecidas sejam alcançadas. Nesse sentido, as limitações enfrentadas pela UNFCCC estavam no centro das discussões, sendo estabelecido na Conferência um grupo *ad hoc* sobre

o mandato de Berlim (AGBM no original). Dois anos depois, em 1997, a COP3 é encerrada com a adoção do Protocolo de Kyoto, que só entrará em vigor em 2005, dada a lentidão do processo regimental para a adoção dos protocolos internacionais.

O Protocolo de Kyoto foi responsável por inaugurar, nos tratados internacionais, um instrumento de comprometimento dos Estados para reduzirem as emissões de GEEs, urgindo para que os países desenvolvidos e em desenvolvimento a seguirem metas individuais de redução de emissões, por meio da coordenação da UNFCCC. O Protocolo reconhece a responsabilidade desigual dos países industrializados diante do problema das mudanças climáticas, guiando-se pela ideia de que estes possuem deveres distintos e capacidades de atuação maiores sendo, portanto, responsáveis tanto por taxas maiores de redução de emissão quanto por ajudar outros países a atingir suas metas.

É importante salientar que o Protocolo estabelece mecanismos flexíveis de mercado, o que significa o entendimento de que o mercado tem capacidade de resolver o problema climático através de sistemas de comércio entre os países e com o uso de mecanismos como o Comércio Internacional de Emissões (International Emissions Trading), o Mecanismo de Desenvolvimento “Limpo” (Clean Development Mechanism, CDM no original) e a Implementação Conjunta (Joint implementation, JI no original). Entretanto, apenas quatro anos depois, o então presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, retirou a potência norte-americana do Protocolo de Kyoto sob o argumento de que as nações industrializadas estavam sendo injustamente e mais enfaticamente culpabilizadas do que os países em desenvolvimento.

Junto com a decisão unilateral de Bush, o início do século XXI trouxe consigo as imagens catastróficas das mudanças climáticas: tanto através de documentários, como o intitulado “Uma Verdade Inconveniente” (2006), estrelando Al Gore, quanto através de desastres naturais em magnitudes nunca antes vistas, como o Tsunami na Indonésia em 2004, o Furacão Katrina nos Estados Unidos em 2005, os Terremotos no Chile e no Haiti em 2010 e tantos outros que ceifaram milhões de vidas. Assim, a população foi capaz de sentir, de modo mais generalizado, o efeito dos eventos climáticos extremos, trazendo um temor em relação a uma maior frequência na ocorrência destes, uma das consequências do aquecimento global.

Entretanto, no plano internacional, as negociações seguiram em um ritmo moroso, característico ao processo das tratativas interestatais e, durante a COP7 em 2001, os Acordos de Marrakesh foram adotados com o intuito de prover um maior detalhamento das regras de implementação do Protocolo de Kyoto. Neste ínterim também foi instituído um Fundo

Especial de Mudanças Climáticas (SCCF no original) com o intuito de financiar projetos relacionados à adaptação e à transferência de tecnologia.

Na esteira de construção de mecanismos de negociação multilateral sobre o clima, em 2005, a União Europeia, terceiro maior emissor de CO₂ do mundo, lançou o Sistema de Negociação de Emissões (EU's Emissions Trading System no original) para servir como um pilar para a política climática do bloco. Esse sistema tem a indústria como alvo principal e se utiliza do mecanismo financeiro de precificação do carbono, em que as indústrias poluentes devem lidar com um *trade-off* entre poluição e custo. Nesse sentido, o mesmo opera dentro de uma lógica de mercado, segundo a qual os desincentivos financeiros por si só implicam uma redução significativa de emissão de CO₂.

Após cinco anos, os Acordos de Cancun são adotados na COP16, que teve a escassez de água como eixo temático central da Conferência. Dado o cenário de desigualdade de recursos entre os países do centro e da periferia, foi acordado o estabelecimento de um Fundo Climático Verde (Green Climate Fund no original) que deveria, em tese, direcionar 100 bilhões de dólares por ano, a partir de 2020, para o auxílio para adaptação climática em países pobres. Entretanto, tais iniciativas não saíram do papel, visto que não foram ao menos definidas as fontes de tal aporte de recursos.

A Conferência Rio+20 recebeu esse nome por ter ocorrido vinte anos depois da ECO-92 tendo como sede a mesma cidade: Rio de Janeiro. Foi vista como uma conferência com poucas propostas substantivas e que não utilizou mecanismos jurídicos denominados de *hard law* que, por terem a possibilidade de ter seu cumprimento obrigado por organismos internacionais, induzem à maiores transformações (STEVENS; KANIE, 2016). A Conferência teve dois temas principais: (i) A economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza; (ii) A estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, a ideia dos ODS surgiu ao longo do processo que levou à Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20 (STEVENS; KANIE, 2016). Em vista disso, durante a Conferência, foi criado o Grupo Aberto de Trabalho (Open Working Group no original) com a missão de formular uma proposta do que viriam a ser os ODS, os quais serão analisados em pormenores na próxima seção.

Algumas Conferências das Partes se passaram até que, em 2015, diante da expiração do Protocolo de Kyoto - estipulada para ocorrer em 2020 durante a COP18, na “Emenda de Doha” (Doha Amendment no original) - foi adotado o Acordo de Paris (doravante AP). O AP é considerado um marco por ser um tratado internacional juridicamente vinculativo sobre as

mudanças climáticas, fazendo com que o não cumprimento do que foi acordado implique na possibilidade de um processo em tribunal internacional. O principal objetivo do acordo é restringir a temperatura média global consideravelmente abaixo de 2°C e unir esforços em prol da limitação do aumento da temperatura em 1.5°C.

Alguns pontos do AP merecem destaque, como as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs no original), as estratégias de longo prazo e a estrutura de financiamento que o mesmo propõe. O primeiro elemento, as NDCs, são ações que devem ser definidas pelos próprios Estados com o intuito de reduzir as emissões de GEEs e construir resiliência para a adaptação aos impactos causados pelo aquecimento global. Esse é um modelo *bottom-up*, visto que incorpora as demandas de “baixo para cima”, fazendo com que a política seja definida no nível real da sua execução. Com isso, não há um valor uniforme, devendo cada país se responsabilizar pela determinação de suas metas.

As estratégias de longo prazo, por sua vez, são uma espécie de “convite” feito pelo AP para que os países formulem políticas de desenvolvimento de baixa emissão de GEEs. Por fim, o AP reafirma a necessidade dos países desenvolvidos de prover assistência financeira aos países mais vulneráveis e menos ricos, ao mesmo tempo em que é encorajada a contribuição de outros agentes, como o terceiro setor.

Assim, pode-se dizer que o AP, apesar de reafirmar um discurso sensível à hierarquia interestatal, considerando que os países possuem responsabilidades diferenciadas, dadas as suas capacidades, o Acordo deixa à cargo de cada país a definição do seu grau de compromisso. Tanto as NDCs como as estratégias de longo-prazo são muito suscetíveis a decisões unilaterais dos países, prejudicando a governança global que a questão climática demanda. Ademais, ao encorajar o financiamento por parte de atores não estatais, o AP de certo modo reforça a solução via mercado, enfraquecendo mais uma vez a relevância do Estado e do multilateralismo.

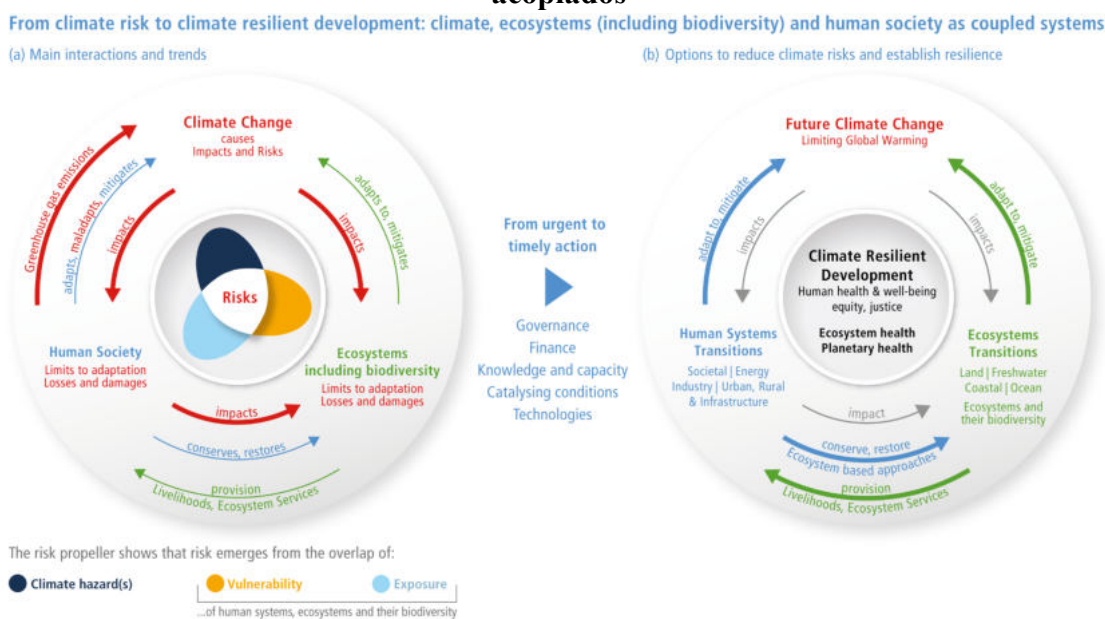
Formulada meses antes do AP, a Agenda 2030 é outro compromisso internacional relacionado às mudanças climáticas. Embora a próxima seção se dedique a apresentar tal agenda em detalhes, vale frisar dois pontos de intersecção entre estes: as abordagens integradas e a consciência da importância da cooperação internacional. Em ambas, têm-se o entendimento da necessidade de agrupar diversas temáticas com o foco na sustentabilidade e da imprescindibilidade do auxílio internacional, especialmente do financiamento externo, para atingir os objetivos estabelecidos.

O mais recente relatório do IPCC, doravante denominado AR6, foi lançado no início de 2022, meses antes do início da COP27, em Sharm El-Sheikh, no Egito, servindo como

base científica para os discursos e negociações diplomáticas. Compreender os principais pontos do AR6 é de suma importância para a análise do acordo final da Conferência. O AR6 enfatiza que ecossistemas e indivíduos mais vulneráveis são afetados de forma desproporcional e que tal vulnerabilidade tem origem em uma multiplicidade de fatores, a saber: nível de desenvolvimento socioeconômico, uso do solo e de recursos hídricos, desigualdade, marginalização, padrões históricos e atuais de desigualdade como colonialismo e governança. Como consequência, os impactos e riscos climáticos estão ficando cada vez mais complexos e mais difíceis de gerenciar, dado que múltiplos riscos climáticos e não climáticos irão interagir, resultando em riscos em cascata transversalmente entre setores e regiões (IPCC, 2022).

Para aumentar a efetividade e a viabilidade de adaptação em diversos setores, o AR6 defende uma atuação integrada, soluções multi-setoriais que atuem também no sentido de reduzir desigualdades, respostas diferenciadas baseadas no risco climático, dentre outras medidas (IPCC, 2022). Outra questão destacada no relatório são as condições que permitem a implementação de medidas de mitigação e adaptação, dentre as quais destacam-se, para o intuito do presente trabalho, a mobilização de e o acesso a recursos financeiros adequados, processos de governança inclusiva, estruturas institucionais, políticas e instrumentos com objetivos claros e prioridades e compromisso público em dar continuidade às políticas implementadas independente de mudanças de governo (IPCC, 2022).

Figura 1: Clima, ecossistemas (incluindo biodiversidade) e sociedade como sistemas acoplados



Fonte: IPCC, 2022

Ao longo de todo o resumo para os *policymakers* do AR6 é frisada a diferença na capacidade de adaptação e mitigação a depender das regiões e dos setores, reforçando mais uma vez o discurso dos países periféricos sobre a necessidade de auxílio vindo dos países centrais. Além disso, o mesmo defende que:

Climate resilient development is enabled when governments, civil society and the private sector make inclusive development choices that prioritise risk reduction, equity and justice, and when decision-making processes, finance and actions are integrated across governance levels, sectors and timeframes (very high confidence). Climate resilient development is facilitated by international cooperation and by governments at all levels working with communities, civil society, educational bodies, scientific and other institutions, media, investors and businesses; and by developing partnerships with traditionally marginalised groups, including women, youth, Indigenous Peoples, local communities and ethnic minorities (high confidence). These partnerships are most effective when supported by enabling political leadership, institutions, resources, including finance, as well as climate services, information and decision support tools (high confidence) (IPCC, 2022, p. 29)

Assim, o AR6 reforça a necessidade do Estado integrar diversos atores sociais para alcançar o desenvolvimento resiliente ao clima, ao mesmo tempo em que atua no sentido de impulsionar a cooperação internacional e o multilateralismo.

Em suma, a breve análise das diversas Conferências e encontros em nível internacional sob perspectiva histórica, demonstrou a dificuldade em avançar nas negociações sobre as mudanças climáticas. Nesse contexto, infere-se que, de um lado, os países centrais desenvolvidos se posicionam de modo a resistir ao cumprimento das NDCs, visto que denunciam a existência de uma maior cobrança e culpabilização em relação a si. Por outro lado, os países periféricos demandam auxílio financeiro e tecnológico, além de uma maior liberdade no consumo de combustíveis fósseis para promover a sua industrialização e reduzir a desigualdade e a pobreza, dado que estas são vistas como as principais vulnerabilidades destes em relação às mudanças climáticas - com destaque para o fato de que “a pobreza é uma das principais causas e um dos principais efeitos dos problemas ambientais do mundo” (NASCIMENTO, 2012, p. 54).

Por conta desse dilema, é importante considerar os debates climáticos e de financiamento do desenvolvimento sustentável através da lente da economia política internacional, mesmo que, como se dá no presente trabalho, de forma sintética. Neste ponto é interessante utilizar a expressão cunhada pelo economista institucional sul-coreano, Ha-Joon

Chang (2004), ao estudar a estratégia de desenvolvimento, através da política industrial, em perspectiva histórica.

De acordo com Chang (2004), os países desenvolvidos estariam “chutando a escada” pela qual subiram ao topo para longe do alcance dos países em desenvolvimento (CHANG, 2004) ao recomendarem a incorporação de certas agendas macroeconômicas. Destarte, pode-se levantar o questionamento se a forma como o debate acerca do desenvolvimento sustentável tem se dado, com o *establishment* defendendo o uso de mecanismos de mercado, retirando a ênfase do papel do Estado e dos Bancos Públicos, é uma forma de utilizar o discurso ambientalista como um “chute” na escada para alcançar melhores padrões de vida nos países periféricos.

Soma-se a isso, ainda, a postura restritiva em relação ao uso de políticas históricas de desenvolvimento, por meio da imposição de padrões ambientais de difícil acesso aos países periféricos, dados os custos dos processos envolvidos. Em outras palavras, caso o discurso ambientalista não enfoque o papel de políticas financeiras públicas ativistas, com a manutenção da soberania, e no princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” não estaria ele apenas em prol de um maior rebaixamento dos países periféricos na hierarquia interestatal?

3.2. A AGENDA 2030 E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ONU

Como visto anteriormente, o desenvolvimento sustentável é a forma que o *establishment* encontrou para acomodar a agenda climática aos padrões de crescimento das economias capitalistas. Tal ressalva é importante para compreender as limitações da aplicação desta agenda e as suas reais potencialidades. Ainda assim, dada a dificuldade do debate interestatal em evoluir para formulações mais críticas ao capitalismo, como foi apontado na seção anterior, o presente trabalho se limitou a analisar a capacidade de aderência do BNDES à esta. Portanto, esta seção se destina a detalhar melhor o desenho da Agenda 2030 e mais especificamente dos ODS.

Os ODS fazem parte da Agenda 2030, lançada pela ONU em 2015, mesmo ano de promulgação do AP, e estabelecem um plano de ação para “as pessoas, o planeta e a prosperidade”. Dentro da lógica desse plano, busca-se estabelecer diretrizes que auxiliem na organização da atividade econômica e na governança do crédito voltado ao financiamento do

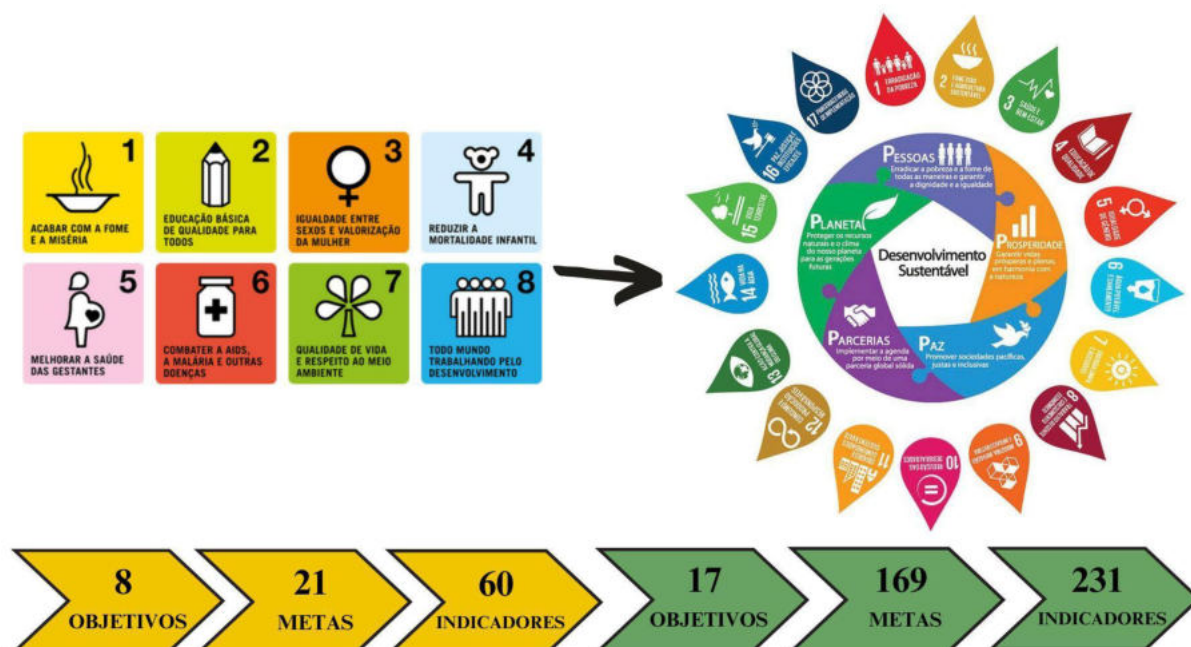
desenvolvimento sustentável em diversos países. A sua formulação envolveu a consulta a múltiplos atores da sociedade civil, até mesmo com o uso de plataformas digitais, tendo sido um longo processo participativo e transparente, em contraste com o usual “rito” dos acordos no âmbito internacional (BHATTACHARYA *et al.*, 2014; STEVENS; KANIE, 2016). Retirando a ênfase da esfera puramente econômica do discurso do desenvolvimento, cinco eixos de mudanças transformativas deveriam ser catalisados pelos ODS, quais sejam: de “não deixar ninguém para trás”, “posicionar o desenvolvimento sustentável no centro”, “transformar economias e trabalhos e crescimento inclusivo”, “construir a paz e instituições públicas eficazes, abertas e responsáveis” e “criar uma nova parceria global” (BHATTACHARYA *et al.*, 2014, p. 170).

Isso resultou em um arcabouço composto por 17 objetivos e suas respectivas metas, que totalizam 169, com característica transectorial e que se fundamentam nas três dimensões do *triple bottom line* do desenvolvimento sustentável: a econômica, a ambiental e a social (ELKINGTON, 1999 *apud* CHAN; FREITAS, 2021). Cada uma dessas dimensões busca se integrar ao discurso ambiental através da defesa de uma melhor gestão dos recursos naturais, da inovação, do avanço tecnológico, da resiliência, da compatibilidade entre o modelo produtivo e os limites naturais e da pobreza enquanto causa e efeito da poluição ambiental (CHAN; FREITAS, 2021).

Como apresentado anteriormente, o conceito mais utilizado de desenvolvimento sustentável apareceu só em 1987, com o Relatório de Brundtland, mas já permeava os debates internacionais sobre o clima desde 1972. De um lado, os países desenvolvidos defendiam a preservação do meio ambiente a adoção de práticas produtivas avançadas que permitissem reduzir o impacto ambiental e, de outro, os países em desenvolvimento defendiam a erradicação da pobreza como passo anterior para garantir a sustentabilidade (CHAN; FREITAS, 2021). Dessa forma, pode-se afirmar que os ODS, ao incorporar o *triple bottom*

line, acabam sendo bem mais amplos que os planos de ação que o antecederam¹⁵, trazendo uma maior articulação entre diversos setores e temas estratégicos.

Figura 2: Evolução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: Elaboração própria a partir da ONU (2015; 2000).

Como supracitado, levando em consideração a necessidade de promover uma ação transversal, através do equilíbrio e diálogo entre as esferas social, ambiental e econômica, a Agenda 2030 é um plano integrado em 17 ODS. De acordo com a ONU Brasil (2023), são eles:

1. Erradicação da pobreza: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;

¹⁵Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Aprovados na Declaração do Milênio (2000), foram os antecessores dos ODS. Os ODM possuíam apenas 8 objetivos, quais sejam: 1) Erradicar a pobreza extrema e a fome; 2) Alcançar educação primária universal; 3) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) Reduzir a mortalidade infantil; 5) Melhorar a saúde materna; 6) Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças; 7) Garantir a sustentabilidade ambiental e 8) Estabelecer uma parceria global para o desenvolvimento. Esses objetivos se desdobravam em uma série de metas a serem alcançadas até 2015. Entretanto, segundo Bhattacharya *et al* (2014), algumas das maiores limitações dos ODM foram a incapacidade de apresentar uma estrutura concreta meios de implementação, uma agenda homogênea para os países, além da ausência de dados e informações bem definidas (inclusive em termos numéricos) sobre indicadores, afetando a transparência, responsabilidade e eficácia da implementação da agenda climática global.

2. Fome zero e agricultura sustentável: Erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável;
3. Saúde e bem-estar: Garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;
4. Educação de qualidade: Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos;
5. Igualdade de gênero: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;
6. Água potável e saneamento: Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos
7. Energia limpa e acessível: Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos;
8. Trabalho decente e crescimento econômico: Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos;
9. Indústria, inovação e infraestrutura: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;
10. Redução das desigualdades: Reduzir a desigualdade no interior dos países e entre eles;
11. Cidades e comunidades sustentáveis: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
12. Consumo e produção responsáveis: Garantir padrões de consumo e de produção sustentáveis;
13. Ação contra a mudança global do clima: Adotar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos
14. Vida na água: Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;
15. Vida terrestre: Proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação dos solos e deter a perda da biodiversidade
16. Paz, justiça e instituições eficazes: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; e
17. Parcerias e meios de implementação: Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Cada um desses objetivos se desdobra em diversas metas, com o prazo máximo de 2030 para serem alcançadas. Algumas dessas metas são bem específicas e trazem porcentagens definidas para auxiliar na formulação das políticas públicas, mas a maioria é mais vaga, abrindo espaço para uma interpretação mais livre. Stevens e Kanie (2016), por exemplo, apontam que os ODS não definem métodos concretos de aplicação e, por isso “The visions and processes embodied in the SDGs are now left for creative thinking and application in the implementation stage by an increasingly diverse set of actors” (STEVENS; KANIE, 2016, p. 396).

Outro fato importante é que os 17 ODS devem ser combinados entre si, através da execução de políticas transversais, visto que eles foram formulados enquanto um “pacote de suporte mútuo”, em conjunto (KOROSI, 2015 *apud* RIAÑO *et al.*, 2022). Destarte, com vista a combater as causas estruturais das vulnerabilidades multifacetadas (e, com isso, promover de fato o desenvolvimento sustentável), a natureza integrada e indivisível dos ODS deve se refletir na aplicação destes.

Dada a importância e amplitude da Agenda 2030, fontes e mecanismos inovadores de financiamento são necessários, além da sinergia entre as instituições públicas e os atores privados. Leal e Viana (2019) situam os bancos de desenvolvimento no marco inicial desse debate:

A Agenda de Ação Adis Abeba também reconhece o papel que os BDs nacionais e regionais podem exercer no financiamento do desenvolvimento sustentável. Esse papel é particularmente destacado nos segmentos do mercado de crédito em que os bancos comerciais não estão totalmente engajados e nos quais existem grandes gaps de financiamento. (...) Além disso, o documento reconheceu que os BDs nacionais e regionais também desempenham um valioso papel anticíclico, especialmente durante crises financeiras (...). Nesse contexto, a Agenda de Ação Adis Abeba (...) exortou que as organizações internacionais e os atores privados apoiem os BDs em países em desenvolvimento.” (LEAL; VIANA, 2019, p. 40)

Utilizado como referência para avaliar os recursos necessários para atingir os ODS até 2030, o Relatório de Investimento Mundial da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento estimou a necessidade de US\$ 6 trilhões de investimentos globais anualmente (CHAN; FREITAS, 2021). No último Relatório foi apontado que, apesar do investimento internacional em setores relevantes para atingir os ODS nos países em desenvolvimento ter aumentado em 2022, o progresso tem sido modesto e desequilibrado

(UNCTAD, 2023), isto é, com setores com progresso muito devagar em comparação com outros. Esses dados reforçam a dificuldade dos países periféricos de superarem a heterogeneidade estrutural.

Além disso, o *gap* no investimento de todos os setores relacionados aos ODS nos países em desenvolvimento aumentou, com destaque para as áreas de energia, água e infraestrutura de transporte, tendo como uma das causas o subinvestimento (UNCTAD, 2023,). Ainda de acordo com o relatório, os países mais pobres, denominados como “menos desenvolvidos” (LDC no original), têm apresentado tendências negativas. Isso porque em 2022, estes receberam a menor parcela de projetos de investimento relevantes para os ODS dentro do grupo mais amplo de países em desenvolvimento (UNCTAD, 2023).

Ainda de acordo com o Relatório, o crescimento do *gap* de investimento dos ODS em países mais pobres (em desenvolvimento e menos desenvolvidos na nomenclatura convencional) contrasta com a tendência sustentável positiva em mercados de capital globais (UNCTAD, 2023), e chama a atenção para o papel dos mecanismos públicos de investimento e de seu financiamento. Entretanto, como visto no capítulo anterior, os BPDs e IFDs pertencentes a este grupo de países têm perdido espaço nos ativos totais, apontando para uma necessidade de provisão externa de financiamento (mesmo que a alocação seja direcionada para tais instituições públicas).

Nesse ínterim, vale mencionar o importante discurso proferido em 2015 por Mark Carney, ex-presidente do Banco da Inglaterra (2013-2020), intitulado “Rompendo a tragédia do horizonte temporal - mudanças climáticas e estabilidade financeira”. Segundo Carney, as mudanças climáticas seriam a tragédia do horizonte temporal, pois os impactos catastróficos destas seriam sentidas além dos horizontes tradicionais da maioria dos atores, o que resultaria em um custo para as gerações futuras que as gerações atuais não teriam incentivos para enfrentar. Ao longo do discurso, Mark Carney enfatiza que os formuladores de políticas do setor financeiro não conduzirão a transição para uma economia de baixo carbono, cabendo aos governos decidir pela e protagonizar a transição. Esse problema remete à célebre afirmativa de Polanyi (1980):

O ritmo da mudança muitas vezes não é menos importante do que a direção da própria mudança; mas enquanto essa última frequentemente não depende da nossa vontade, é justamente o ritmo no qual permitimos que a mudança ocorra que pode depender de nós (POLANYI, 1980, p. 55).

Isto é, a velocidade com que a transição ocorre é um fator tão importante quanto a direção de tal mudança, sendo de responsabilidade dos atores políticos e da esfera pública como um todo, a governança e o direcionamento em tempo útil para salvaguardar as gerações futuras contra os catastróficos impactos do aquecimento global. Nesse contexto, os Bancos Públicos de Desenvolvimento apresentam uma série de atributos que favorecem tanto o direcionamento, utilizando os ODS como guia, quanto a determinação do ritmo com que estes devem ser alcançados.

3.3. O PAPEL DOS BANCOS PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO NA AGENDA 2030

Os BPDs têm o potencial de se tornarem protagonistas no processo de transição justa e da transformação estrutural que ela suscita, com a incorporação da sustentabilidade enquanto eixo do próprio desenvolvimento. Em vista disso, como defende Mazzucato (2017), a Agenda 2030 pode ser uma oportunidade para investimentos orientados por missões e os projetos orientados por missões tratam da criação de novas fronteiras tecnológicas e soluções inovativas para cumprir missões/demandas governamentais. De acordo com tal abordagem, a sustentabilidade deve ser vista como uma missão ampla e integrada e não pertencente a apenas um setor.

Ao se questionar se os BPDs têm a capacidade de enfrentar o desafio do desenvolvimento sustentável, Marodon (2022) apresenta uma variedade de argumentos que confirmam esta hipótese. Nas considerações preliminares ele aponta que os mercados não prestam atenção ao longo prazo e, por isso, não sinalizam através dos preços os custos das externalidades envolvidas nos processos de produção. Nesse sentido, não tem a capacidade de direcionar os recursos privados em direção aos ODS, dado que encorajam o comportamento “free-rider”, especialmente em contextos com maior fragilidade política e econômica (MARODON, 2022,).

Um reflexo disso é que as finanças privadas mantêm um grande volume de investimentos em indústrias com as quais já têm familiaridade, mesmo que estas contribuam para as mudanças climáticas e as perdas e danos relacionados, por exemplo, nos setores ligados ao petróleo (MARODON, 2022), evidenciando a “Tragédia do Horizonte Temporal” elaborada por Mark Carney na seção anterior. Ainda assim, o autor reforça que não se trata de garantir exclusividade do investimento público, uma vez que os custos são bastante elevados. Nesse sentido, um dos papéis de destacada relevância dos BPDs é o de promover um

crowding-in dos investimentos privados, visto que estes estão bem posicionados para auxiliar na mobilização e no redirecionamento dos fluxos financeiros privados (GRIFFITH-JONES; ATTRIDGE; GOUETT, 2020 *apud* MARODON, 2022).

Ademais, a aptidão dos BPDs para liderar essa transição se revela por estes possuírem, dentre outros fatores, um conhecimento das realidades econômicas de cada setor no território (nacional ou regional) em que atuam, o *know-how* necessário, dada a experiência que possuem e os quadros técnicos que o integram, ligações íntimas com os governos, além de flexibilidade singular na formulação de programas, especialmente quando possuem mandato FLEX (MARODON, 2022; RIAÑO et al., 2022).

No que tange a disponibilidade de recursos, os BPDs têm o potencial de fornecer empréstimos vultosos, caso estejam protegidos de ingerências políticas motivadas por preferências ideológicas. Rodrigues, Afonso e Paiva (2017 *apud* LEAL; VIANA, 2019) destacam que para manter a sustentabilidade financeira, diante de tal missão, é preciso prover tais instituições com fontes de recursos estáveis e sustentáveis, garantindo também uma gestão adequada de risco da carteira de empréstimos. Os autores também defendem que, principalmente em economias emergentes e com histórico de instabilidade, o acesso a recursos fiscais ou parafiscais pode ser vital. Por isso, propõem uma série de medidas direcionadas a estes agentes, como redução da carga tributária, concessão de garantias pelo governo e revisão das regras de regulação e supervisão para torná-las adequadas aos seus mandatos, sem sacrificar a boa governança (LEAL; VIANA, 2019).

Além disso, os BPDs podem maximizar sua capacidade de alavancagem financeira através de instrumentos de *blended finance* ou capital híbrido, com vista a ampliar sua função dual tanto como provedor de financiamento público, quanto de promotor do financiamento privado, ambos voltados ao cumprimento dos ODS. O conceito utilizado pela OCDE é de *blended finance* é “o uso estratégico de fundos de desenvolvimento (recursos subsidiados) para a mobilização de fluxos adicionais de capital comercial para o desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento” (LAB, 2022).

Nesse sentido, essa estrutura de financiamento visa cobrir a lacuna de investimentos necessários para financiar a transição, que não pode ser coberta apenas pelo orçamento público. Para promover o cofinanciamento faz-se necessário um engajamento ativo com a Agenda 2030, que deve se dar por meio de uma estratégia de desenvolvimento sustentável com credibilidade, governança transparente e qualificada, alinhamento com o planejamento nacional climático, dentre outros (MARODON, 2022; RIAÑO et al., 2022; LEAL; VIANA, 2019). Entretanto, essa estratégia possui limitações de ordem prática, visto que operam sob a

lógica do mercado privado. Dessa forma, fatores como risco e retorno aos investidores privados influenciam a seleção dos projetos, podendo acarretar em uma limitação quanto ao poder inovador e transformativo dos ODS.

Entretanto, ao analisar o estado da arte atual, por meio de entrevistas com representantes de vários BPDs, Riaño *et al.* (2022) identificaram uma preocupação comum dos respondentes: a capacidade limitada de traduzir a Agenda 2030 nas suas prioridades e conseguir encontrar uma maneira de colocar suas promessas em prática. Com isso, a maioria entrevistada acredita ainda em uma fase inicial de alinhamento, na qual começaram a atribuir determinados ODS aos projetos, programas ou setores em que atuam. Destarte, ainda não é comum encontrar bancos que estão utilizando a Agenda 2030 como uma força motriz para construir e avaliar projetos, programas, áreas de intervenção e impactos desejados (RIAÑO *et al.*, 2022).

Em outras palavras, falta uma perspectiva integrada dos diversos ODS quando da seleção dos projetos de financiamento, na modelagem dos próprios produtos dos BPDs, na classificação de risco etc. Em especial, quando das avaliações dos projetos relacionados aos ODS, levantadas pelos autores nos Relatórios Anuais dos BPDs, o foco dado é ao volume de recursos injetados e não nos resultados e nos impactos qualitativos dos seus portfólios. Nesse sentido, faz-se necessária uma melhor avaliação de impacto das operações relacionadas aos ODS, que deve ser acompanhada de uma integração sistemática de monitoramento desde os estágios iniciais do projeto (RIAÑO *et al.*, 2022).

Apesar destes obstáculos a serem contornados, os BPDs devem promover uma sinergia a nível internacional, multilateral, regional e nacional, dando espaço para a articulação entre os interesses específicos de cada país e/ou comunidades com a preservação do planeta. Com isso, eles têm o potencial de formar uma aliança que, em uma escala global, irá viabilizar o financiamento dos atores econômicos e as ações necessárias para a transição socioecológica justa (MARODON, 2022).

3.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através de um olhar crítico sobre o desenrolar do debate internacional acerca das mudanças climáticas, o presente capítulo buscou apresentar que estas não são apenas um problema de ordem ambiental. Elas se referem às relações científico-políticas, desde o nível local até o sistema planetário. Além disso, afetam as relações de poder na arena internacional (assimetria de responsabilidades e vulnerabilidades, tomada de decisões e normas,

capacidades adaptativas desigualmente construídas) e na reconfiguração da economia política internacional e do capitalismo (modelos de desenvolvimento, papel do Estado, redução drástica da economia fóssil).

A Agenda 2030 surge como um plano de ação global adotado pela ONU em 2015 que estabelece um conjunto abrangente de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas associadas. Por ter uma perspectiva integrada e transversal, a Agenda 2030 aborda diversas temáticas caras à noção tripartite de sustentabilidade, como a necessidade de erradicação da pobreza e da desigualdade de gênero e o acesso à água potável e saneamento. Assim, a Agenda 2030 é uma importante ferramenta para a formulação de políticas públicas e institucionais, como é o caso dos Bancos Públicos de Desenvolvimento (BPDs).

Por fim, foram apresentadas diversas razões pelas quais os BPDs possuem um potencial de atuar como uma das principais instituições promotoras do desenvolvimento sustentável, tornando-se protagonistas nessa agenda. Entretanto, como apresentado, ainda falta uma melhor incorporação dos objetivos que seja alinhada com a metodologia integrada e transversal proposta por estes. O próximo capítulo foca no caso do BNDES e analisa tanto os desembolsos relacionados com os ODS quanto fundos ou outros produtos que tenham a sustentabilidade como foco. Destarte, é feito um estudo de caso com vista a reforçar o papel dos BPDs, em especial do BNDES, no desenvolvimento sustentável e quais as limitações enfrentadas pela instituição *vis-à-vis* a conjuntura neoliberal recente (2015-2022) de desmonte da máquina pública no Brasil.

4. O BNDES NO CENTRO DA AGENDA DO DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL DO BRASIL

A posse do novo presidente do BNDES, Aloizio Mercadante, em fevereiro de 2023 contou com a presença do alto escalão do governo federal. Além do próprio presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, estavam presentes a ex-presidenta Dilma Rousseff, o vice-presidente e ministro Geraldo Alckmin e a ministra Anielle Franco, para citar alguns exemplos. Tais presenças são simbólicas no que tange a um dos compromissos firmados pelo atual governo: a busca pela sinergia e transversalidade entre as diversas áreas da gestão pública. Em seu discurso de posse, Mercadante deixou evidente a importância da sustentabilidade nas diretrizes do banco, ao afirmar que:

Transitar para uma economia de baixo carbono, com empregos verdes e de baixa emissão é um imperativo que orientará a estratégia do Banco. Mas precisamos fazer mais. Não existirá futuro sem **preservar a Amazônia e outros biomas. Essa será a prioridade do BNDES do futuro.** Por isso, o Presidente Lula, no primeiro ato de seu governo, garantiu a reativação do Fundo Amazônia, que, sob a coordenação interministerial e a participação ativa da sociedade civil, voltará a ser gerido pelo BNDES. Na nossa visão, **três diretrizes serão fundamentais: reconstruir as condições para enfrentar o desmatamento** através das operações de comando e controle; **viabilizar projetos estruturais e com escala que gerem desenvolvimento sustentável** e mantenham a floresta em pé, protegendo e **atendendo de forma emergencial os mais vulneráveis, especialmente os Yanomami;** e **desenvolver a infraestrutura, a indústria limpa e a pesquisa científica,** gerando novas oportunidades de emprego e renda para 28 milhões de habitantes da região. (BNDES, 2023b, grifos nossos)

Neste capítulo, que constitui o cerne do presente trabalho, será analisado o papel do BNDES na agenda climática, em especial no desenvolvimento sustentável, que o Brasil busca protagonizar. Como apresentado nas seções anteriores, os BPDs possuem um relevante potencial para conduzir as economias nacionais rumo à sustentabilidade, integrando as esferas econômica, social e ambiental. Para situar a reorientação da estratégia do BNDES, é mister uma breve recapitulação da sua formação e papel histórico. Com isso, buscou-se evidenciar a sua centralidade para o desenvolvimento do Brasil e como o seu foco foi sendo redirecionado a depender dos debates teóricos no pensamento econômico brasileiro e da conjuntura macroeconômica dominante. Para enfatizar as vicissitudes da sua atuação, analisamos a evolução dos desembolsos em termos mais gerais, dando ênfase aos setores que mais receberam apoio do banco desde a sua formação.

De forma mais generalizada, o segundo ponto se inicia apresentando qual o destaque dado pelo BNDES ao desenvolvimento sustentável, a partir da análise de documentos oficiais, como os Relatórios Anuais, e do site do banco, buscando avaliar também como a comunicação ao público externo se deu nesse âmbito. Ademais, é feita uma análise descritiva e crítica do financiamento ao desenvolvimento sustentável desde 2015, quando foram adotados os ODS. O intuito principal é identificar quais foram os padrões de investimentos e se o banco foi capaz de tratar os ODS de forma integrada, dado que esta é a proposta metodológica destes. Além disso, foram analisados dois principais fundos voltados para a sustentabilidade, quais sejam o Fundo Clima e o Fundo Amazônia.

4.1. A FORMAÇÃO DO BNDES

No período após a Segunda Guerra Mundial, os Acordos de Bretton Woods marcaram a difusão da visão intervencionista do setor público no financiamento de longo prazo (TORRES FILHO; COSTA, 2012). Tal “ideologia da industrialização planejada” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 326) influenciou diversos países ao redor do mundo e já apresentava certas conquistas no caso brasileiro. O projeto desenvolvimentista foi elaborado por diversos atores, tanto no âmbito do planejamento, com a identificação de setores e projetos prioritários, quanto na execução, por meio da determinação de instrumentos e mecanismos para viabilizá-la (BIELSCHOWSKY, 2000). O então BNDE iria se constituir como um dos principais núcleos onde se deu o debate entre as duas correntes desenvolvimentistas do setor público: a nacionalista e a não nacionalista. A diferenciação entre as duas correntes é feita de maneira resumida no quadro abaixo, entretanto, de acordo com Bielschowsky (2000):

como o momento era de criação de um arcabouço institucional indispensável a todas as tendências desenvolvimentistas e como o projeto básico era o mesmo - industrialização com patrocínio estatal -, havia muito mais pontos de união do que divergências entre os técnicos dessas duas correntes (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 343).

Tabela 3: Quadro-resumo das duas correntes desenvolvimentistas presentes na formação do BNDES

| Corrente | Principais núcleos | Principais economistas | Orientação teórica | Projeto básico | Empresa estatal | Planejamento |
|----------|--------------------|------------------------|--------------------|----------------|-----------------|--------------|
|----------|--------------------|------------------------|--------------------|----------------|-----------------|--------------|

| | | | | | | |
|--------------------------------|---|--|-----------------------------------|---|--|--|
| Setor público não nacionalista | Comissão Mista Brasil-Estados Unidos; BNDE | Roberto Campos; Ary Torres; Lucas Lopes; Glycon de Paiva | Ecletismo pós-keynesiano | Industrialização em ritmo compatível com equilíbrio, com intensa participação do capital estrangeiro e com planejamento parcial | Tolerante, quando o capital privado (nacional e estrangeiro) não manifesta interesse | Favorável a planejamento parcial |
| Setor público nacionalista | BNDE; Assessoria Econômica do Vargas; CEPAL; IDEB | Celso Furtado; R. Simonsen; Rômulo de Almeida; Américo B. Oliveira; Evaldo C. Lima | Ecletismo pós-keynesiano Prebisch | Industrialização planejada e fortemente apoiada por empreendimentos estatais | Enfaticamente favorável | Enfaticamente favorável a planejamento geral e a planejamento regional |

Fonte: Adaptado de BIELSCHOWSKY, 2000.

Ainda segundo Bielschowsky (2000), havia uma maior unidade em torno do “compromisso histórico” de planejar e conduzir a industrialização entre a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (não nacionalistas) e a Assessoria Econômica do Vargas (nacionalista) do que se supõe. Em termos de orientação teórica, ambas as correntes seguem um “ecletismo pós-keynesiano”, o que implica em uma incorporação de elementos desenvolvimentistas no arcabouço pós-keynesiano, através de uma abordagem mais pluralista e adaptada ao contexto brasileiro.

Assim, o BNDE[S] foi criado no dia 20 de junho de 1952 a partir do Decreto-Lei nº 1.628, assinado pelo então presidente da República, Getúlio Vargas, compondo uma das bases fundamentais do que seria denominado de Plano Lafer¹⁶. Em poucas palavras, o Plano Lafer (assim chamado por conta do então ministro da Fazenda Horácio Lafer) visava a criação de condições administrativas e financeiras para a formulação e execução dos projetos fundamentais para a industrialização do país, centralizando no BNDE[S] a captação de recursos estatais e privados (internos ou externos). Desde a sua criação, o BNDE[S] contou com autonomia administrativa, possibilitando uma gestão independente dos recursos. Além disso, o banco se tornou um importante canal de captação de recursos externos, assim como de financiamento de investimentos públicos (BIELSCHOWSKY, 2000). Três décadas se passaram até que, em 1982, o “S” de social foi incluído no seu nome. Isso se deu através do Decreto-Lei nº 1.940, no qual o último ditador do Brasil, João Figueiredo, criou o Fundo de

¹⁶ Também conhecido como Plano de Reparcelamento Econômico. O BNDE[S] “foi criado com a atribuição, entre outras, de gerir o Fundo de Reparcelamento Econômico, gerido pelo setor público, e cujos recursos seriam utilizados na implementação do Programa de Reparcelamento Econômico, que consistia, basicamente, no conjunto de projetos da CMBEU” (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p. 176).

Investimento Social (FINSOCIAL) que seria gerido pelo banco. Com isso, houve a incorporação oficial da esfera social no mandato do BNDES.

De acordo com a base do INSE e da AFD (XU *et al.*, 2021), o BNDES é uma instituição fundada e controlada pelo Estado brasileiro, que opera nos escopos nacional e internacional, possui um tamanho grande e um mandato FLEX. Além disso, o banco é membro de associações internacionais que trabalham com IFDs e BPDs, como o International Development Finance Club (IDFC)¹⁷, o D20 - Clube de Investidores de Longo Prazo¹⁸ e da Associação Latino-Americana de Instituições Financeiras para o Desenvolvimento (ALIDE)¹⁹. O fato do BNDES pertencer a tais instituições é um fator relevante para a sua inserção na agenda ambiental internacional e será melhor analisado no item 4.3.

Em relação à classificação do tamanho, o BNDES consta como uma instituição de porte grande pois está dentro do intervalo de US\$ 100 - US\$ 500 bilhões em ativos totais, visto que no final do exercício de 2022, detinha aproximadamente US\$ 131 bilhões de ativos totais. Outros bancos assim classificados são o Banco de Desenvolvimento da Coreia do Sul e o Banco de Desenvolvimento do Japão. O Estatuto Social do BNDES em seu Art. 3º exemplifica bem a flexibilidade do mandato do banco, visto que afirma que:

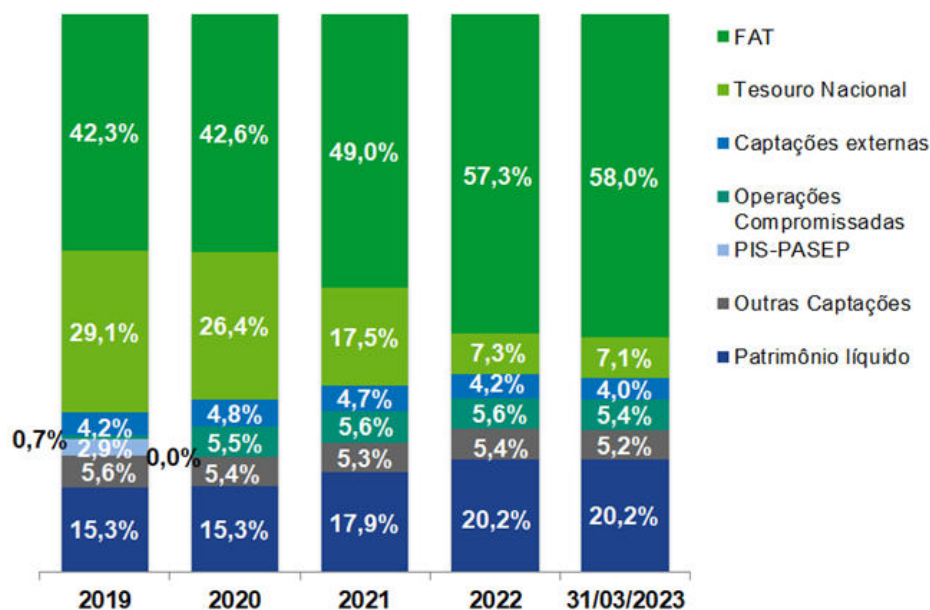
O BNDES é o principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal e tem por objetivo primordial apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do País. (BNDES, 2017)

Nesse sentido, o artigo acima explicita a diversidade de possibilidades de financiamento, contanto que as atividades estejam relacionadas com o desenvolvimento econômico e social do País. Assim, no último Relatório Anual, ao falar sobre a identidade institucional do banco, afirma-se que a sua missão é viabilizar e propor soluções que transformem o setor produtivo e promovam o desenvolvimento sustentável (BNDES, 2023).

¹⁷ O IDFC foi estabelecido em 2011 na reunião anual do Banco Mundial e do FMI e com o apoio de instituições como a AFD. A instituição possui 26 membros em 17 países e um total de US\$ 4 trilhões em ativos combinados. O IDFC tem o objetivo de ser uma plataforma que promove os ODS e implementa a agenda do Acordo de Paris mundialmente (XU *et al.*, 2021).

¹⁸ O D20 é um grupo das principais instituições financeiras com mandato público das maiores economias do mundo. Seu objetivo é promover o papel das finanças de longo prazo para impulsionar o desenvolvimento econômico e o crescimento sustentável global. O D20 busca colaborar com o G20 e outros formatos multilaterais relevantes, oferecendo insights especializados, liderança intelectual e melhores práticas. Por meio do D20, os membros interagem ativamente, compartilham conhecimentos valiosos e insights sobre tópicos de interesse específicos.

¹⁹ É o organismo internacional que representa os bancos de financiamento latino-americanos. Criada em 1968, a ALIDE visa contribuir para o desenvolvimento regional, a cooperação financeira e os negócios, impulsionando setores econômicos na América Latina.

Gráfico 7: Fontes de Recursos do BNDES

Fonte: BNDES, 2023a.

Por fim, a parcela principal das fontes de recursos do banco é composta pelo retorno de suas próprias operações somadas aos recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Tesouro Nacional (TN). O FAT é um fundo de natureza contábil-financeira vinculado ao Ministério do Trabalho e destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico (MTE, 2015). As contribuições provenientes do PIS/PASEP²⁰ são a fonte de recursos do FAT. Pelo menos 40% dos recursos do PIS/PASEP devem ser destinados ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico, a cargo do BNDES (MTE, 2015).

No caso do TN, trata-se da concessão de empréstimos realizada por este último, iniciada ainda em 2008, a fim de atenuar a crise do *subprime*. O objetivo era aliviar as restrições de crédito das empresas e operar como fator contracíclico naquele contexto específico (BNDES, 2018). Segundo estudo do IBRE-FGV, apesar de ter realizado empréstimos da ordem de 1,5% do PIB por ano ao BNDES entre 2008-2014, o TN recebeu esses recursos de volta acrescidos de remuneração e de maneira antecipada. Além disso, o subsídio de 0,24% ao ano pode ter gerado ganhos de PIB, emprego e receita tributária que mais do que compensaram a despesa do Tesouro (JUNIOR BORÇA; SOUZA, 2023). Essa

²⁰ O Programa de Integração Social – PIS, criado por meio da Lei Complementar n° 07, de 07 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, instituído pela Lei Complementar n° 08, de 03 de dezembro de 1970.

parcela (TN + FAT) é complementada ainda por outros fundos governamentais, captações no exterior, emissões públicas e instrumentos bancários. Como evidencia o **Gráfico 7** acima, até 31 de março de 2023 o Patrimônio Líquido respondia por 20,2% e o FAT por 58% da estrutura de *funding* do banco, enquanto que o TN representava 7,1%.

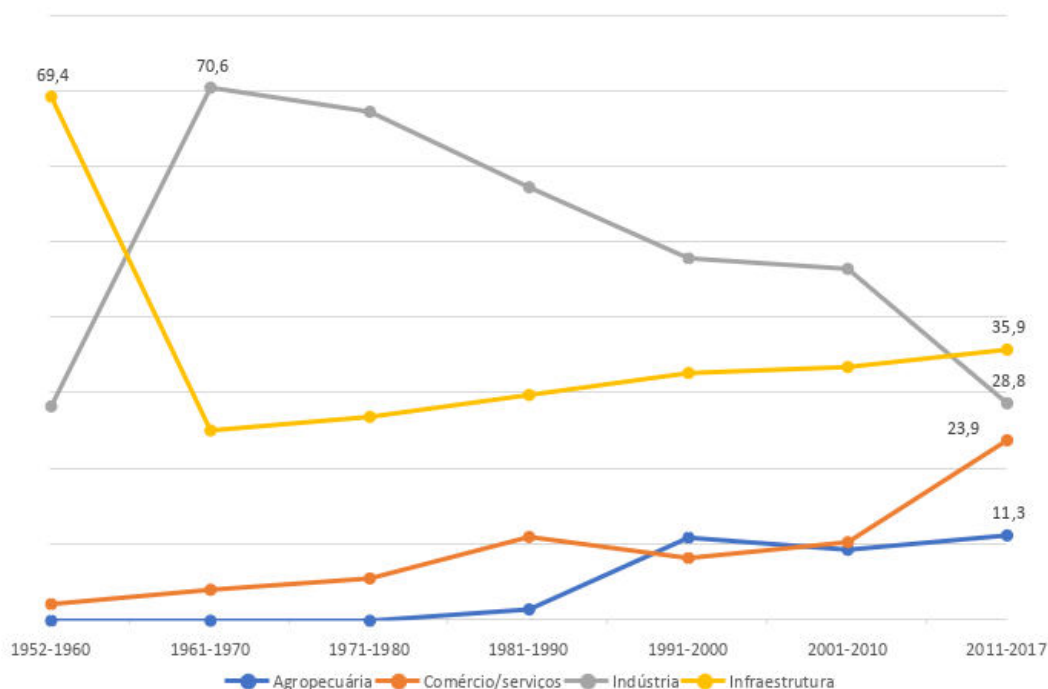
Nesse sentido, a fonte de recursos constitucional, representada pelo FAT, e a fonte de recursos próprios (Patrimônio Líquido) apresentaram um crescimento respectivamente de 15,7 pontos percentuais e 4 pontos, enquanto a fonte proveniente do TN caiu em mais de 20 pontos percentuais. Esses dados mostram que o BNDES tem aumentado suas fontes de recursos próprias, embora ainda careça de uma maior diversificação na sua estrutura de *funding*, com aumento de captações externas de mecanismos multilaterais, por exemplo.

4.2. PAPEL HISTÓRICO A PARTIR DOS DADOS

Na série histórica iniciada em 2002 apresentada pelo BNDES, o banco apresentou um crescimento do seu tamanho ao longo dos anos. Primeiramente, o seu ativo total saiu de R\$ 150 bilhões e chegou a R\$ 737 bilhões no final de 2021, apresentando um crescimento de 388%. A evolução do seu patrimônio líquido foi ainda maior, com um crescimento de 928% nesses 19 anos. Ademais, o lucro líquido do banco saiu de R\$ 550 milhões e alcançou a cifra de R\$ 34 bilhões em 2021. Nessa seção será feita uma digressão histórica ainda maior, partindo desde o ano da criação do BNDES, em 1952, e indo até 2017. Como o objetivo é tão somente apresentar o papel histórico do banco, ressaltando a associação entre prática institucional e política em cada período, os dados não foram atualizados até o ano de 2023, garantindo uma maior concisão da seção.

Consoante com o seu projeto original, revelado pela fala de Roberto Campos²¹, um dos fundadores do banco, nos períodos iniciais (1952-1960) o BNDES foi o banco da infraestrutura, focando em infraestrutura ferroviária (que representou 41,4% nas aprovações totais) e em energia elétrica (26,8% do total). Inclusive o primeiro projeto apoiado pelo banco foi a Estrada de Ferro Central do Brasil, “ uma das principais artérias de integração do país, ligando Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte” (BARBOZA *et al.*, 2019; BNDES, 2018).

²¹ “A ideia original do BNDE era criar um órgão de financiamento da contrapartida. Quando se criou a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, tinha-se em vista organizar um programa de reaparelhamento econômico, dado que a infraestrutura econômica brasileira tinha sido substancialmente delapidada durante a guerra pela escassez de importações e de investimentos. Delapidada em termos de sistema ferroviário, de sistema portuário e de sistema rodoviário” (Projeto Memória 30 anos, entrevista concedida em 27/03/1982 *apud* BARBOZA *et al.*, 2019).

Gráfico 8: Evolução da composição setorial dos financiamentos do BNDES (%)

Fonte: Elaboração própria a partir de BARBOZA *et al.*, 2019.

No intervalo de 1961-1970 há uma reversão drástica no papel de banco financiador da infraestrutura e uma guinada em direção às indústrias de base. Essa mudança no perfil dos financiamentos está diretamente relacionada ao processo de substituição de importações, levado a cabo pelos governos da época (BARBOZA *et al.*, 2019). Os segmentos mais apoiados nesse período foram o da indústria siderúrgica (41,8% das aprovações totais) e indústria de químicos e fertilizantes (6,5%). Esse papel seria reforçado ainda mais com o lançamento do Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), que previa expansão do setor de bens de capital e a modernização da indústria.

Ademais, o BNDES também teria um papel central no II PND (1975-1979) no que tange ao financiamento e viabilização das metas propostas tanto no setor industrial quanto na agropecuária (que começa a receber financiamentos nesse intervalo). Assim, desde 1961 a indústria se consolidou enquanto maior parcela dos financiamentos do banco, ainda que em trajetória de queda, com mudanças mais significativas na composição intra-setorial.

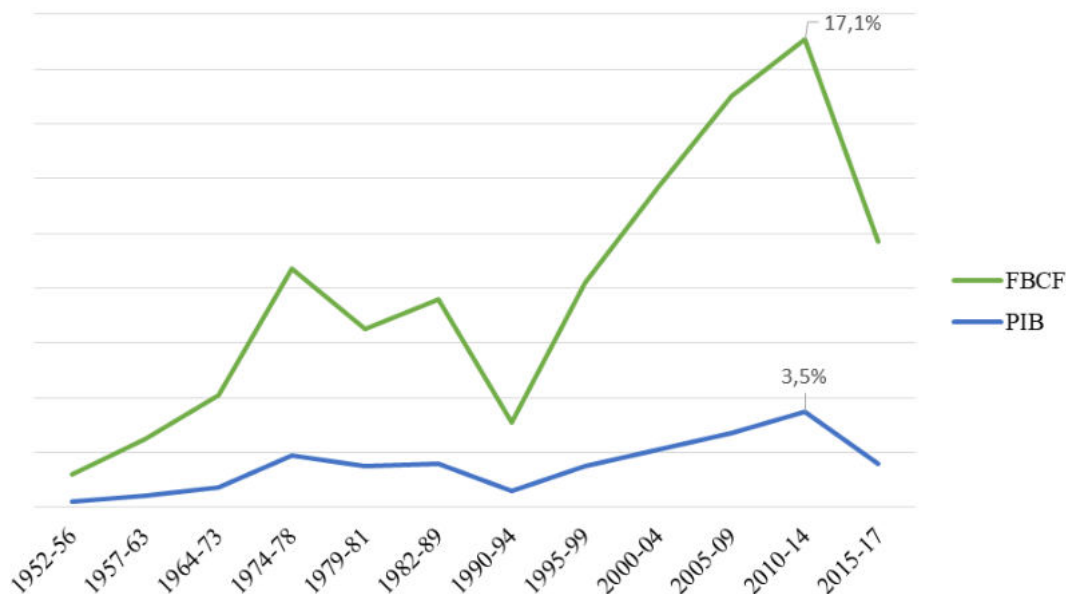
A partir de 2010, a indústria começou a perder espaço em favor da infraestrutura e do comércio e serviços. Segundo Barboza *et al.* (2019, p. 550), “pode-se dizer que a redução de importância da indústria está associada intimamente ao aumento de importância do setor de

comércio e serviços, incluindo a importância de operações com a administração pública”. Nesse sentido, tanto o setor de comércio e serviços (entre 1981-1990) quanto o de agropecuária (entre 1991-2000) passaram de ser apenas residuais, chegando, no período mais atual (2011-2017) a representarem juntos 35,2% do financiamento total.

No que se refere ao tamanho do BNDES na economia, Barboza *et al.* (2019) identificam três fases distintas. De 1952 a 1978 o banco tem uma participação crescente na economia, tanto em termos de PIB quanto de FBCF, sendo considerado pelos autores como um período de crescimento e consolidação. No II PND, o BNDES atinge 8,7% da FBCF e 1,9% do PIB. Na segunda fase, entre 1979 e 1994, a participação do banco se reduz sensivelmente passando a representar 3,1% da FBCF e 0,6% do PIB. Essa queda na participação do BNDES na economia brasileira coincide com o que Torres Filho e Costa (2012) identificam como os principais temas: financiamento à exportação e privatização (1985-2002). Segundo os autores, durante tal período a literatura *mainstream* tratou o direcionamento de crédito em países não industrializados como algo negativo. Como visto em capítulos anteriores, essa visão foi consolidada na teoria de Shaw-McKinnon (1973), influenciando o comportamento dos bancos. Soma-se a isso o receituário neoliberal propagado pelo chamado Consenso de Washington²², que, dentre outras coisas, defendia a agenda de privatizações.

Gráfico 9: Evolução do apoio total do BNDES como proporção da FBCF e do PIB

²² O Consenso de Washington foi um conjunto de políticas econômicas recomendadas para países em desenvolvimento nos anos 1980 e 1990, enfatizando medidas como liberalização comercial, redução de gastos públicos, privatizações e estabilidade macroeconômica. O termo foi cunhado pelo economista britânico John Williamson (WILLIAMSON, 1997, 2004).



Fonte: Elaboração própria a partir de BARBOZA *et al.*, 2019.

Entretanto, no intervalo de 1995 a 2014 há uma retomada do crescimento do BNDES, com aumento da participação na FBCF e no PIB brasileiros. O período de 2010 a 2014 comporta o auge dessa fase, quando o banco atinge suas máximas históricas em termos de participação na FBCF (17,1%) e no PIB (3,5%). Mais precisamente, o período entre 2009 e 2014 foi marcado pela atuação anticíclica mais acentuada em toda a história do BNDES: com a crise de 2008 do Atlântico Norte, o banco atuou como um dos principais braços do governo para conter a desaceleração econômica, com destaque para o Programa de Sustentação do Investimento (PSI). O programa, lançado pelo Governo Federal em 2009 e encerrado em 2014, consistia em uma agenda de fomento a investimentos, com subsídios ao investimento privado. O banco reduziu a taxa de juros voltada para inovação e aumentou o prazo de pagamentos, melhorando as condições para a tomada de crédito.

A crise econômica inaugurada em 2015 marca uma forte reversão no tamanho do BNDES (BARBOZA *et al.*, 2019). A partir de 2016, houve uma reorientação no papel do banco, em consonância com alterações na própria formulação de políticas econômicas. Com isso, houve uma forte redução na demanda por investimentos e foi instituída, em 2017, a Taxa de Longo Prazo (TLP) no lugar da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que elevou o custo das linhas de financiamento. A fórmula anterior para estabelecer a taxa de juros destinada aos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) era conhecida como TJLP. A determinação dessa taxa estava nas mãos do Conselho Monetário Nacional e vinculada à orientação econômica do Governo, desconsiderando as flutuações do mercado. No período de

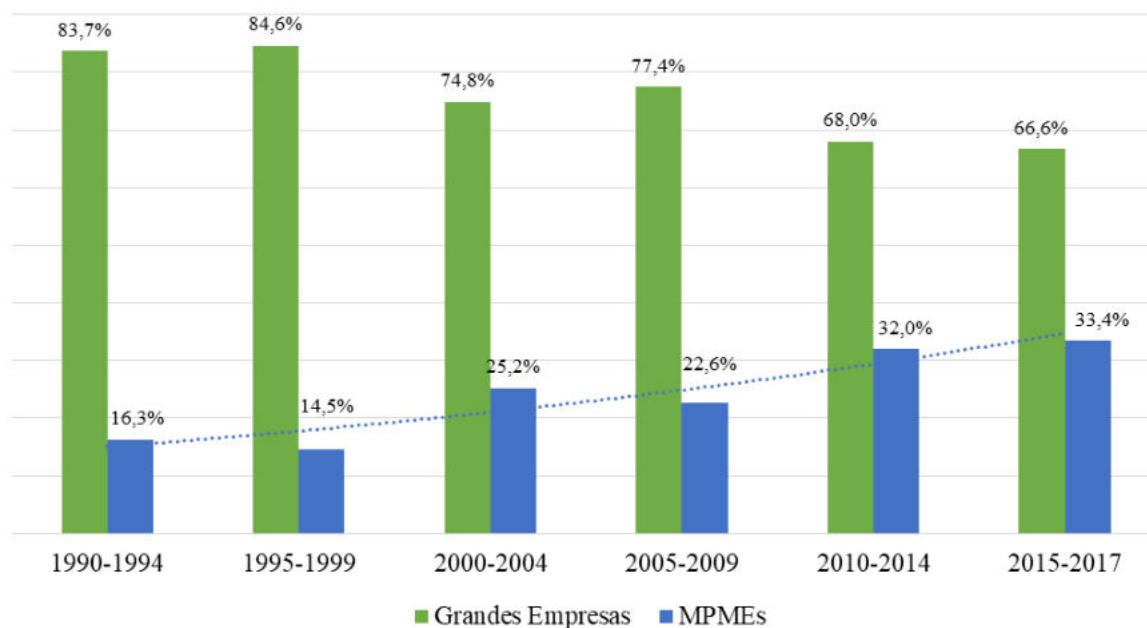
2002 a 2016, a TJLP sempre se situou abaixo da taxa Selic e somente por um breve intervalo de tempo superou a taxa da NTN-B²³ de 5 anos. Em contrapartida, a TLP está diretamente vinculada à taxa de risco praticada pelo mercado para os títulos do Tesouro com vencimento em 5 anos, com um acréscimo baseado no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (TORRES FILHO, 2018). Essa modificação reduz a margem de manobra do governo federal para elaborar e implementar políticas públicas por meio do BNDES ao fixar custos elevados e voláteis para suas operações.

Barboza *et al.* (2019) também analisam o perfil das empresas financiadas pelo BNDES desde 1990 até 2017. A partir dos dados, é possível notar uma tendência crescente na inclusão financeira, visto que as Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs) saíram de uma participação de 16,3% nos desembolsos do banco para o recorde histórico de 33,4%. O produto central para atender a esse segmento é o Cartão BNDES, que é um crédito pré-aprovado para a aquisição de bens, insumos e serviços credenciados, de até R\$ 2 milhões por banco emissor e pagamento em até 48 meses, em prestações fixas e iguais. O Cartão BNDES visa atender à demanda por crédito de Microempreendedores Individuais (MEIs), MPMEs e clubes, sindicatos e associações, que sofrem com restrição no mercado privado.

Ainda assim, apesar do BNDES se configurar historicamente como um financiador majoritariamente das grandes empresas (BARBOZA *et al.*, 2019), o aumento da participação das MPMEs tem sido uma das políticas centrais do BNDES. Entretanto, esses dados podem acabar apresentando uma distorção devido ao encolhimento que o banco sofreu nos últimos anos. Por conta disso, suas operações ligadas a grandes empreendimentos foram consideravelmente reduzidas, fazendo com que os aportes a empresas menores ganhassem relativamente mais peso. Entretanto, o escopo do presente trabalho se limita a tecer uma análise mais generalizada da evolução do perfil dos desembolsos, focando apenas nos desembolsos gerais para os ODS e outros instrumentos utilizados pelo banco para promover o desenvolvimento sustentável. Portanto, esta questão não será aprofundada ainda neste trabalho.

Gráfico 10: Evolução da Participação Grandes Empresas e MPMEs nos Desembolsos do BNDES

²³ A Nota do Tesouro Nacional série B (NTN-B), também conhecido como Tesouro IPCA +, se refere a um título do Tesouro Direto indexado à inflação e que garante um fluxo de renda semestral para o investidor.



Fonte: Elaboração própria a partir de BARBOZA *et al.*, 2019.

Uma situação que ilustra bem o papel que o BNDES assumiu durante o governo de Jair Bolsonaro é o discurso proferido pelo então Ministro da Economia, Paulo Guedes, no evento de comemoração dos 70 anos do banco. Neste, Guedes cobrou do BNDES os empréstimos feitos pelo TN que, como apresentado anteriormente, já tinham sido em grande parte devolvidos com remuneração e de maneira antecipada. Soma-se a isso que o maior elogio tecido ao banco foi em relação à desestatização da Eletrobras e da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae) (RODRIGUES, 2022).

Segundo reportagem da Agência Senado, o BNDES passou a investir relativamente mais no setor agropecuário do que na indústria, revertendo a sua atuação histórica. Dado que o setor agropecuário gera menos empregos e renda, ao redirecionar os seus investimentos para o financiamento rural, o BNDES perde espaço na economia como um todo, além de contribuir para o processo de desindustrialização já em curso no país (Agência Senado, 2022).

4.3. O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A agenda socioambiental do BNDES vem desde a Conferência de Estocolmo ganhando espaço. Ainda em 1976, houve o estabelecimento de convênio com a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) para troca de informações com vista à incorporar às

políticas do banco normas relacionadas ao controle da poluição industrial para proteger o meio ambiente. Durante os anos 1980, esse papel iria se ampliar ainda mais a partir da incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro da proteção ao meio ambiente através da Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981 e, em 1986, com o Programa de Conservação do Meio Ambiente. Conforme previsto no Art. 4º, inciso I, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) visa compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (BRASIL, 1981).

Nesse contexto, o BNDES teve de se alinhar ao PNMA, incorporando o condicionante de regularidade ambiental dos projetos para concessão de empréstimo, além da criação de uma linha de crédito específica de apoio a projetos industriais de conservação e recuperação do meio ambiente. Em 1989, a variável ambiental foi incorporada institucionalmente com o estabelecimento da primeira unidade ambiental do BNDES: a Gerência de Meio Ambiente (GEMAM), vinculada à Área de Planejamento e que elaborava pareceres para o Comitê de Crédito do banco (BNDES, ND).

No contexto da ECO 92, na qual o BNDES participou ativamente, foi criado o primeiro Departamento de Meio Ambiente (DEMAM), a partir da GEMAM. O DEMAM foi essencial para que fossem determinadas condições específicas como contrapartida para apoio a setores com maior impacto ambiental, incorporando ainda que de modo incipiente ao crédito do banco a responsabilidade ambiental. Além disso, durante a conferência o banco recebeu reconhecimento internacional por incorporar práticas ambientais no seu desenho institucional, além de ter assinado a Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável, centrada na inclusão da variável ambiental nas instituições financeiras ao redor do mundo.

Em 1995, o BNDES aderiu ao Protocolo Verde, celebrado por instituições financeiras públicas e pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) com o intuito de definir políticas e práticas bancárias (concessão e gestão de créditos oficiais e benefícios fiscais) precursoras, multiplicadoras e exemplares em termos de responsabilidade socioambiental e em harmonia com o desenvolvimento sustentável (BNDES, ND). Em termos legais, a Resolução nº 874 do BNDES de 1996 (BNDES, 1996) foi um marco para a agenda ambiental do banco, condicionando todo o processo de financiamento de projetos ao cumprimento da legislação ambiental, à segurança do trabalho e ao uso energético eficiente (MATTOS, 2010).

Durante os anos 2000, assim como no plano internacional, o debate ambiental foi cada vez mais incorporado à estrutura do banco. Primeiramente, o Guia de Procedimentos Ambientais para o processo operacional foi implementado em 2003, esquematizando a análise ambiental de forma transversal. Dois anos depois, foi aprovada a Política Ambiental

do banco e, em seguida, foram criadas linhas de financiamento ao Meio Ambiente e o PROESCO²⁴, voltado ao financiamento de projetos de eficiência energética. A Área de Meio Ambiente seria criada em 2009, junto com o início da operação do Fundo Amazônia, com o propósito de gerir esse veículo, mas também com vista a assumir responsabilidade por operações no mercado de capitais. Outras iniciativas também foram lançadas nesse mesmo ano com o intuito de incorporar à arquitetura institucional do banco novas práticas transversais envolvendo a gestão socioambiental, o que reflete o Planejamento Estratégico para 2009-2014, que teve como um dos destaques a temática do desenvolvimento sustentável.

Em 2014, a Resolução CMN nº 4.327 determinou que as instituições financeiras em funcionamento no país deveriam seguir diretrizes para o estabelecimento e implementação da Política de Responsabilidade Socioambiental (PRSA), englobando o gerenciamento do risco socioambiental, bem como a obrigação de divulgação da PRSA. Assim, em 2015, o BNDES teve aprovado o seu primeiro Plano Plurianual de Implementação da PRSA, para o período de 2015-2017, que foi marcado pelo seu caráter abrangente, visto que contava com cinco frentes e alcançou uma série de avanços, como a inclusão do conceito de Risco Socioambiental nas Políticas Corporativas de Gestão de Risco Operacional e de Crédito do BNDES (BNDES, ND). Atualmente o banco está no seu terceiro Plano Plurianual da PRSA (para 2022-2024), que tem o objetivo de “liderar [o] processo de transformação para uma economia neutra em carbono e com menos desigualdades sociais” (BNDES, 2021).

Em síntese, a questão climática foi ganhando cada vez mais espaço e hoje se apresenta como um dos temas estratégicos do BNDES. No tema “Ambiental e Clima” da estratégia de longo prazo revisada em 2023, são destacados dois objetivos estratégicos: a ampliação do apoio a projetos com foco ambiental e climático, e a ampliação da estruturação de projetos com esse mesmo foco. Assim, o banco pretende não só apoiar projetos já existentes, como também prover auxílio técnico para a formulação de novos projetos, aprofundado sua atuação e gerando inclusão de agentes com perfil mais diverso. A seguir, apresenta-se a evolução dos desembolsos ligados aos ODS, foco deste capítulo, além de dados sobre importantes fundos ligados ao tema da sustentabilidade. Por fim, são apresentados outros dois instrumentos para ilustrar a diversidade de frentes em que o banco tem atuado para promover o desenvolvimento sustentável.

²⁴ Antes denominada de PROESCO, a linha de crédito do BNDES para projetos de eficiência energética atualmente está ligada ao produto BNDES Finem - Meio Ambiente - Eficiência Energética (BNDES, ND).

4.3.1. DESEMBOLSOS RELACIONADOS AOS ODS

O BNDES disponibiliza todas as suas contribuições vinculadas aos ODS em um portal público. Denominado de Painel ODS²⁵, o conjunto das estatísticas de desempenho apresenta as contribuições do banco para a Agenda 2030 por meio da divulgação dos desembolsos relacionados aos ODS desde 2015, quando estes foram criados. Seguindo o arcabouço de Mazzucato (2017), o BNDES estipulou no seu planejamento estratégico revisado em 2020 sete missões²⁶ para orientar o desenvolvimento brasileiro, com o intuito de atender às demandas do país e ao mesmo tempo alinhá-las aos padrões de sustentabilidade. Assim, cada uma dessas missões é vinculada a setores-chave e aos ODS relacionados. Em nota técnica, o BNDES afirma que:

A parametrização das operações, para identificar quais contribuem para cada ODS, considera a solução financeira e o setor econômico da operação apoiada, de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (BNDES, 2020, p.8).

Essa metodologia implica que uma mesma operação pode estar relacionada a mais de um ODS. Isso pode ser considerado um fator de alinhamento com a premissa da transversalidade dos ODS, mas ao mesmo tempo acaba inflando as estatísticas de desembolsos relacionados ao desenvolvimento sustentável. Entretanto, esta seção tem como intuito verificar a evolução dos desembolsos do BNDES para os ODS no período de 2015-2022. Portanto, o objetivo é compreender se houve redução do papel do banco nesta agenda *vis-à-vis* a redução da sua importância na política econômica desde 2016.

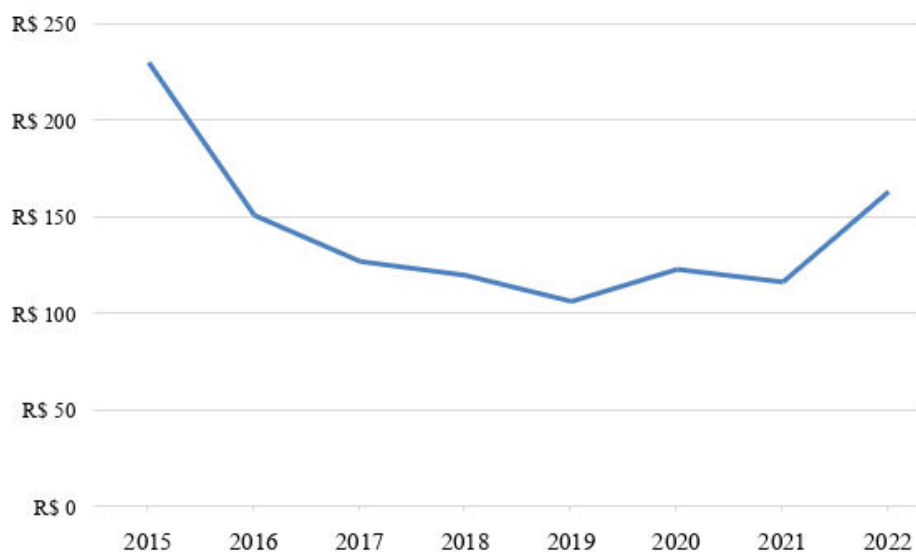
Gráfico 11: Trajetória do valor total desembolsado²⁷ em ODS (R\$ bilhões²⁸)

²⁵ Disponível em <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/ods>

²⁶ São elas: Missão Infraestrutura 2021-2031, Missão Estrutura Produtiva 2021-2031, Missão Inovação 2021-2031, Missão Socioambiental 2021-2031, Missão Desenvolvimento do Mercado de Capitais 2021-2031, Missão Modernização do Estado e Desenvolvimento Territorial 2021-2031 e Missão Anticíclico Emergencial 2021-2031.

²⁷ O valor total foi calculado como a soma dos ODS. Como foi apontado, existe uma dupla contagem e esse valor não representa a totalidade dos desembolsos do BNDES. Entretanto, dado que o objetivo é apenas analisar a evolução dos desembolsos, isso foi desconsiderado.

²⁸ Nos dados disponibilizados os valores não são discriminados em preços constantes ou correntes.



Fonte: Elaboração própria a partir do Painel ODS (BNDES, 2023a).

Como o gráfico acima ilustra, em 2015 o valor desembolsado relacionado aos ODS foi o maior da série histórica. Desde então, os desembolsos apresentaram uma trajetória de queda, acompanhando a queda dos desembolsos totais do BNDES. Nesse sentido, desde a crise econômica de 2016, o banco tem reduzido os desembolsos, atuando como um fraco indutor do desenvolvimento sustentável. Ademais, visto que a redução dos desembolsos acompanhou o período contracionista vivenciado durante a crise de 2016, o banco não atuou no fornecimento de crédito contracíclico na magnitude esperada para um BPD. Quando analisamos os desembolsos por tipo de ODS verificamos um perfil de desembolsos ainda muito relacionado ao seu papel histórico, o que pode sugerir que o esforço em prol da sustentabilidade ainda precisa ser compreendido como uma reformulação dos modelos desenvolvimentistas históricos.

O **Gráfico 12** mostra a evolução do valor total desembolsado por ODS no intervalo de análise. Como fica evidente, os ODS 9 (indústria, inovação e infraestrutura), 8 (emprego digno e crescimento econômico) e 7 (energia acessível e limpa) são, respectivamente, os que mais receberam apoio do banco, representando juntos 83% dos desembolsos totais em 2022. Isso corresponde ao padrão histórico de atuação do banco nos setores industrial e de infraestrutura, diretamente ligados a esses ODS.

Destarte, atuar nesses setores é reforçar primeiramente o papel do BPD enquanto corretor das falhas de mercado, a partir do financiamento de longo prazo (particularmente com apoio aos ODS 9 e 7) e para empreendimentos de porte menor. Estes últimos, apesar de serem os que mais sofrem com restrição de crédito, são os maiores geradores de empregos de

qualidade (ODS 8) e, portanto, devem ser integrados nesta agenda setorial (CHAN; FREITAS, 2021). Além disso, ao elevar a contribuição à inovação (ODS 9), o BNDES também atua como catalisador de novas tecnologias e mercados, reforçando seu papel ativo e disruptivo. Finalmente, o BNDES pode reforçar ainda mais o protagonismo brasileiro na produção de energia limpa e acessível, crucial para que o país lidere mundialmente a agenda da transição energética.

No caso do ODS 9, há uma transversalidade, mas também uma contradição inerente ao mesmo, haja visto que setores como mineração, usinas termelétricas e fabricação de veículos e caminhões e transporte de cargas e passageiros podem ser contabilizados como contribuintes a este. De acordo com a Nota Técnica do banco, “os projetos de inovação desses setores foram admitidos, pois visam mitigar os impactos negativos provenientes das atividades econômicas” (BNDES, 2020). Ainda assim, apesar de em 2022 o ODS 9 ainda representar 46% dos desembolsos totais, em relação a 2015 o mesmo teve uma redução de 16 pontos percentuais na sua participação no total e de 46% no valor desembolsado. Já os ODS 8 e 7 tiveram ambos um aumento de 1 e 4 pontos percentuais na participação, mas sofreram uma queda de 12% no valor desembolsado.

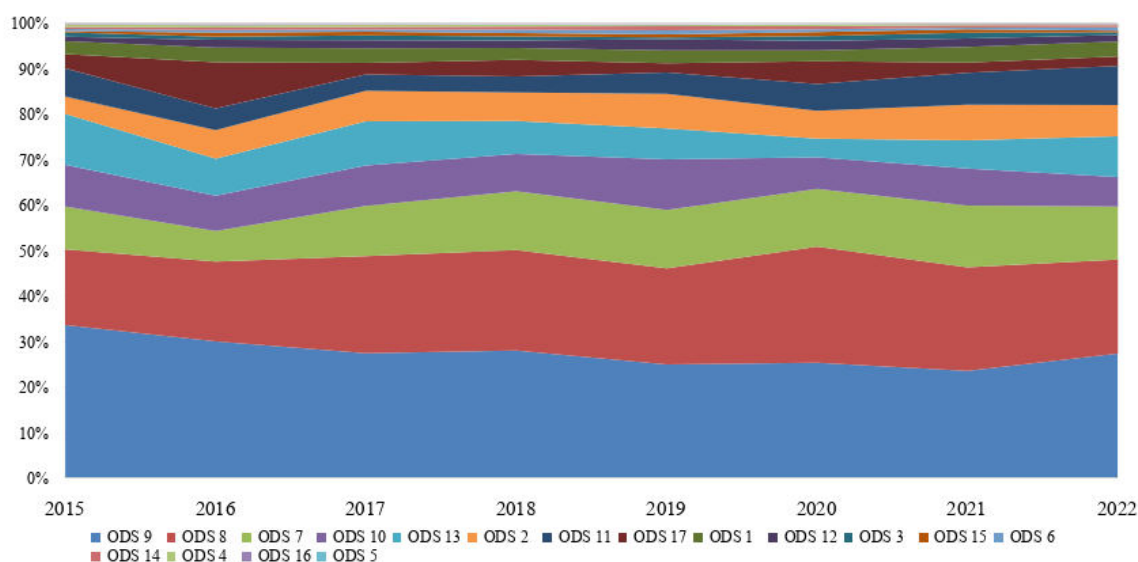
O ODS 10, ligado à redução das desigualdades, é considerado por Bhattacharya *et al.* (2014) como um dos objetivos com maior potencial transformador²⁹ e aparece como o quarto maior em termos de desembolsos. Entretanto, os dados apontam para uma perda de 50% do valor desembolsado no último exercício em relação ao primeiro e uma queda de 30% deste na participação. Como o mapa do Painel ODS mostra, a maioria dos desembolsos, em especial dos ODS 8, 9 e 7, está concentrada no eixo Sul-Sudeste. Nesse ínterim, o ODS 10 deve focar também na redução das disparidades regionais, principalmente na dinamização das regiões Norte e Nordeste (CHAN; FREITAS, 2021).

Assim como o ODS 10, os autores consideram os objetivos 5 (igualdade de gênero), 12 (transformar padrões de produção e consumo) e 16 (instituições, justiça e paz) com esse mesmo potencial, visto que também respeitam a ideia de “Não Deixe Ninguém Para Trás” (*Leave No One Behind* no original) e a perspectiva integrada (CHAN; FREITAS, 2021; BHATTACHARYA *et al.*, 2014). Infelizmente, os ODS 5 e 16 não chegam nem a 1% do total desembolsado, enquanto o ODS 12 saiu de 1,7% do valor total desembolsado em 2015 para

²⁹ “Este conceito de “transformação” refere-se especificamente ao relatório do Grupo de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015, que instou cinco grandes mudanças transformadoras: “não deixar ninguém para trás”, “colocar o desenvolvimento sustentável no centro”, “transformar as economias para empregos e crescimento inclusivo”, “construir a paz e instituições públicas eficazes, abertas e responsáveis” e “forjar uma nova parceria global” (BHATTACHARYA *et al.*, 2014, p. 170, tradução nossa).

4,2% em 2022. Acrescenta-se nessa linha o ODS 4 (educação de qualidade), que impacta diversos outros aspectos, como, por exemplo, a produtividade e a qualificação técnico-científica da mão de obra. Esse também é um dos ODS que menos recebeu apoio do banco, representando apenas 0,2% dos desembolsos em 2022. Nesse sentido, os ODS com elevado potencial disruptivo precisam receber mais atenção e serem relacionados com maior transparência aos outros ODS. Nesse sentido, o BNDES deveria se atentar aos ODS que possuem um maior potencial transformador, incluindo-os como prioridades estratégicas, caso compreenda que o desenvolvimento sustentável deva ser de fato inclusivo, integrado e reestruturador.

Gráfico 12: Evolução da porcentagem dos desembolsos do BNDES por ODS (2015-2022)



Fonte: Elaboração própria a partir do Painel ODS (BNDES, 2023a).

Dado o cenário recente da pandemia do coronavírus e os dados do último IPCC, os ODS 13 (combate às alterações climáticas) e 3 (boa saúde e bem estar) são de suma importância para a garantia da mitigação e adaptabilidade em relação à emergência climática. O ODS 13 é o quinto em termos de desembolsos, porém sofreu uma queda de 43% no valor desembolsado na comparação entre 2015 e 2022 e também passou a representar uma participação menor no total. Assim, em 2015 foram desembolsados aproximadamente R\$ 25 bilhões, enquanto este valor foi de apenas R\$ 14 bilhões.

Segundo o BNDES, no ODS 13 buscou-se um alinhamento à NDC brasileira. Assim, foram incluídos os projetos de mitigação climática nos seguintes setores: energias renováveis (hidrelétrica, eólica, solar, biomassa), eficiência energética, mobilidade urbana (BRTs e

veículos sobre trilhos), transporte limpo (ferrovias e hidrovias de carga e de passageiros), projetos do Fundo Amazônia, o Programa de Agricultura de Baixo Carbono, assim como os CNAES associados a esses setores, quando couber (BNDES, 2023a). Quando analisado o mapa de distribuição regional do ODS 13, é notória a concentração dos investimentos no eixo Sul-Sudeste, com a região Norte sendo a que menos recebeu investimentos.

Nesse sentido, cabe buscar uma maior descentralização dos investimentos para promover capacidade adaptativa para todas as regiões do país. Além disso, as entregas relacionadas ao ODS 13 estão mais concentradas no setor de energia renovável e eficiência energética. Entretanto, dado que o ODS 7 já dá centralidade à questão energética, é importante que haja uma maior diversificação para outras áreas de impacto, como mobilidade urbana e transporte limpo, que são uma carência generalizada tanto nos aglomerados urbanos, quanto no interior do país. Outrossim, o foco dado à energia pode ocasionar em uma dupla contagem, extrapolando ainda mais os dados referentes aos desembolsos do BNDES referentes aos ODS.

O ODS 3, por sua vez, reduziu ainda mais a sua participação, que já era bastante reduzida, chegando a uma queda de 57% do valor desembolsado e de 9 pontos percentuais na participação no total. Dado que o complexo industrial da saúde possui um papel estratégico de potencializar a articulação positiva das dimensões social e econômica (GADELHA; COSTA; MALDONADO, 2012), aumentar os desembolsos para o ODS 3 é um requisito para abarcar todas as dimensões do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, é preciso articular a política industrial e de inovação do Estado com a política de saúde, valendo-se da perspectiva transversal dos ODS.

4.3.2. FUNDOS VOLTADOS PARA A SUSTENTABILIDADE

- **FUNDO CLIMA**

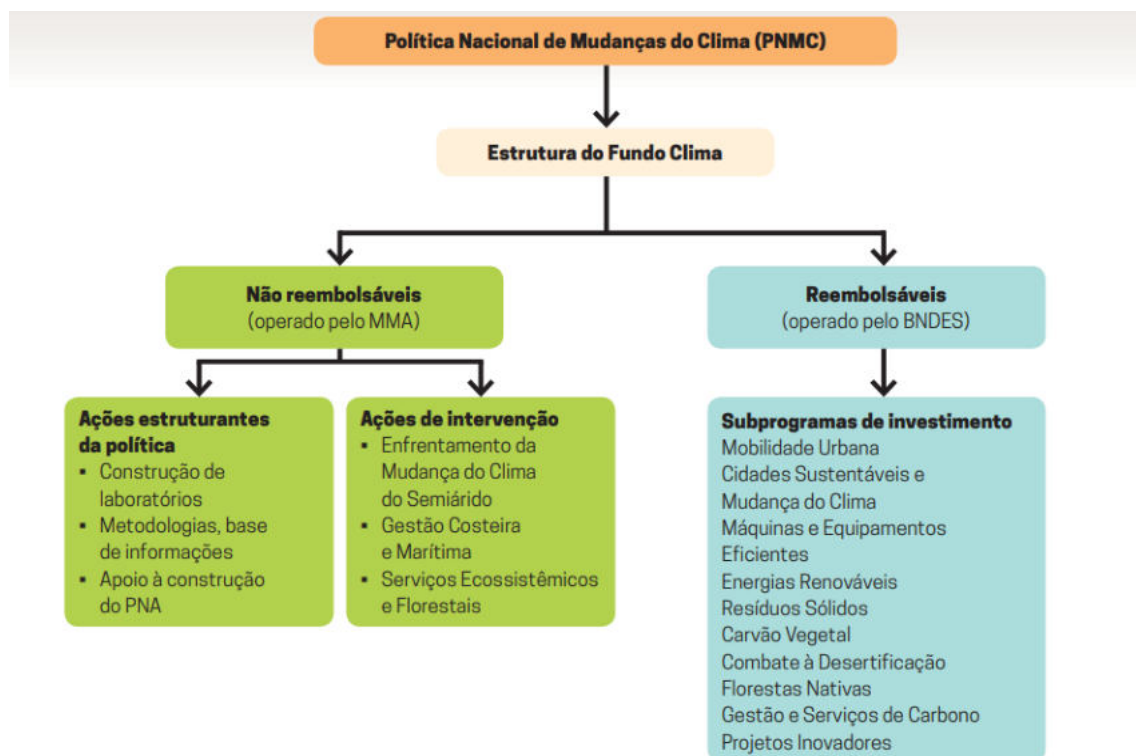
O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), comumente denominado Fundo Clima, foi criado através da Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e é o único instrumento de financiamento da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Vinculado ao MMA, o FNMC é um fundo de natureza contábil que tem como finalidade assegurar recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de iniciativas que visem à mitigação e à adaptação das mudanças climáticas e aos seus efeitos (BRASIL, 2009). Em termos de

governança, o fundo possui um comitê com participação de diversos ministérios do Governo Federal, representantes da sociedade civil e da comunidade científica.

O Fundo Clima conta com duas modalidades de apoio: os recursos reembolsáveis e os não reembolsáveis. Os recursos de natureza não reembolsável não precisam ser devolvidos pelo agente beneficiário, mas devem atender às finalidades constantes no projeto e acordadas em contrato. Os recursos reembolsáveis devem ser devolvidos, porém são disponibilizados em condições vantajosas, com baixas taxas de juros, longos períodos de carência e de amortização. A Resolução CMN nº 4.267, de 30 de setembro de 2013, dispõe sobre as diretrizes para o financiamento a depender de cada modalidade.

Em geral, os recursos reembolsáveis têm um foco maior em ações de mitigação, enquanto prevalecem ações de adaptação no caso dos recursos não reembolsáveis (IPEA; CEPAL; GIZ, 2016). O MMA é o órgão responsável pela gestão e aplicação dos recursos não reembolsáveis, enquanto os reembolsáveis têm o BNDES como agente financeiro. Após ser elaborado pelo MMA e aprovado pelo Conselho Gestor, o Plano Anual de Aplicação de Recursos (PAAR), deve conter as informações sobre os recursos disponíveis e as previsões de aplicação, a indicação de áreas, temas e regiões prioritários para aplicação, a indicação das modalidades de seleção, formas de aplicação e volume de recursos e a definição do limite de despesas (MMA, 2021). Nesse sentido, o PAAR é um instrumento de planejamento das ações apoiadas por ambas as modalidades.

Figura 3: Estrutura Geral do Fundo Clima



Fonte: Ipea, GIZ e Cepal (2016, p. 27).

No caso dos recursos reembolsáveis geridos pelo BNDES, o Programa Fundo Clima, aprovado em 2011, possui nove subprogramas com valor máximo de R\$ 80 milhões a cada 12 meses por beneficiário. Os subprogramas são listados a seguir:

1. Mobilidade Urbana: Destinado a projetos que contribuam para reduzir a emissão de gases do efeito estufa e de poluentes locais no transporte coletivo urbano de passageiros e para a melhoria da mobilidade urbana em regiões metropolitanas;
2. Cidades Sustentáveis e Mudança do Clima: Apoio a projetos que aumentem a sustentabilidade das cidades, melhorando sua eficiência global e reduzindo o consumo de energia e de recursos naturais;
3. Máquinas e Equipamentos Eficientes: Voltado ao financiamento à aquisição e à produção de máquinas e equipamentos com maiores índices de eficiência energética ou que contribuam para a redução de emissão de GEEs;
4. Energias Renováveis: Apoiar investimentos em geração e distribuição local de energia renovável, no desenvolvimento tecnológico e na cadeia produtiva do setor de energias renováveis;

5. Resíduos Sólidos: Apoio a projetos de racionalização da limpeza urbana e disposição de resíduos preferencialmente com aproveitamento para geração de energia localizados em um dos municípios prioritários identificados pelo Ministério do Meio Ambiente;
6. Carvão Vegetal: Destinado a investimentos para a melhoria da eficiência e sustentabilidade da produção de carvão vegetal;
7. Florestas Nativas: Voltado a projetos associados ao manejo florestal sustentável; ao plantio florestal com espécies nativas, incluindo a cadeia de produção; ao beneficiamento; e ao consumo de produtos florestais de origem sustentável; bem como ao desenvolvimento tecnológico destas atividades;
8. Gestão e Serviços de Carbono: Destinado a projetos que melhorem a gestão de emissões de carbono ou que efetivamente reduzam as emissões de GEEs;
9. Projetos Inovadores: Apoio a projetos inovadores relacionados aos empreendimentos apoiáveis nos demais subprogramas do Programa Fundo Clima; e
10. Máquinas e Equipamentos Eficientes: Financiamento à aquisição e à produção de máquinas e equipamentos com maiores índices de eficiência energética ou que contribuam para a redução de emissão de GEEs.

As taxas de juros, os valores mínimos de financiamento, a porcentagem de participação do BNDES e valor máximo por beneficiário, os prazos e as garantias variam por subprograma e pela modalidade do apoio, que pode ser direta ou indireta. Em quase todos os projetos³⁰ a taxa de remuneração do BNDES é de 0,9% ao ano, o valor mínimo é de R\$ 10 milhões e a participação é de 50%, podendo chegar a 100%. Os prazos e garantias variam mais e dependem fortemente da modalidade de apoio. Uma operação possui apoio direto quando é feita diretamente com o BNDES, enquanto que as indiretas possuem como intermediador uma instituição financeira pública credenciada pelo BNDES.

Segundo Relatório de Avaliação do Fundo Clima produzido em 2016 pelo Ipea em parceria com a Cepal e o GIZ, instituto de pesquisa alemão, entre 2011 e 2014 a modalidade de recursos reembolsáveis teve um orçamento total de R\$ 1.280 milhões. Porém, no caso dos recursos reembolsáveis, o Relatório identificou um baixo grau de execução dos projetos (pelo menos até 2016). Mais adiante, em 2021, a execução foi de R\$ 883 mil. De 2011 a 2021, o

³⁰ Vale ressaltar os casos dos subprogramas Carvão Vegetal, no qual a taxa de remuneração do BNDES é a partir de 2,1% ao ano, e o de Projetos Inovadores em que não há um valor mínimo de apoio.

valor desembolsado pelo BNDES foi de cerca de R\$ 750 milhões, sendo que a maior parte foi destinada a operações indiretas³¹. Em 2022, o saldo de crédito disponível para operações de financiamento do BNDES soma R\$698 milhões (AIDAR; MORAES, 2023). Somados os financiamentos totais, têm-se que foram investidos R\$ 1,1 bilhão³² em dez anos (AIDAR; MORAES, 2023). Nos Relatórios Anuais, tais desembolsos aparecem dentro do amplo guarda-chuva da “Economia Verde”, como apresentado na figura abaixo.

Figura 4: Desembolsos do BNDES em Economia Verde em 2022



Fonte: BNDES, 2022.

Durante o governo de Jair Bolsonaro, o Fundo Clima teve o seu caixa “esvaziado”, visto que apresentou o orçamento mais baixo desde 2011. O desmonte da pasta referente ao

³¹ As operações do BNDES podem ser diretas ou indiretas. Nas operações diretas os clientes solicitam o financiamento diretamente com o BNDES, enquanto nas indiretas esse financiamento se dá por meio de instituições credenciadas.

³² A preços de 2021.

Fundo Clima foi tamanho que o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu ter ocorrido uma omissão deliberada do governo federal na gestão do mesmo, determinando o restabelecimento do mecanismo (O Eco, 2022). O ministro Luís Roberto Barroso, então relator da ação movida pelos partidos PSB, PSOL, Rede e PT, afirmou em seu voto ser um dever constitucional do Poder Executivo viabilizar o funcionamento do referido fundo, alocando os recursos anualmente, estando vedado seu contingenciamento.

De acordo com o que foi supracitado, a partir da eleição de Lula, o BNDES tem anunciado que pretende retomar o protagonismo na agenda do desenvolvimento sustentável. O presidente do banco, Aloizio Mercadante, mencionou que há previsão do recebimento de R\$ 680 milhões em agosto de 2023 para novos financiamentos via Fundo Clima. Segundo reportagem da Folha de São Paulo, “a proposta é transformar o Fundo Clima em um dos motores financeiros da transição ambiental no Brasil por meio da emissão de títulos verdes — ou na versão em inglês, que se popularizou, *green bonds*: papéis que captam recursos para investimentos em projetos sustentáveis.” (SALOMÃO, 2023).

Algumas recomendações acerca do Fundo Clima foram feitas no Relatório de Avaliação já mencionado. Dentre elas, destacam-se algumas, como a necessidade de ter mais ferramentas de monitoramento que permitam aferir os resultados efetivos dos projetos que receberam financiamento (IPEA *et al.*, 2016), como relatórios de avaliação e cálculo de adicionalidade climática dos projetos apoiados. Nesse ponto, é destacada a importância da realização de avaliações externas periódicas e o uso de Quadros Lógicos³³ para mensurar melhor os impactos realizados. Além disso, deve-se prezar por uma maior variedade de projetos, o que pode ser facilitado a partir da inclusão de um maior número de agentes financeiros para atuar em parceria com o BNDES e o MMA. Nesse ponto, vale destacar que o Relatório aponta para a importância de desenvolver uma maior sinergia entre os recursos reembolsáveis e não reembolsáveis, com vista a promover maior integração e conexão entre as ações contempladas (IPEA *et al.*, 2016). Outras recomendações incluem a melhora na comunicação com os clientes potenciais, aprimoramento dos papéis do Comitê Gestor e do MMA junto ao BNDES, realização de uma pesquisa de mercado para ampliar a variedade de

³³ “O Quadro Lógico é uma metodologia utilizada para assegurar que as ações financiadas contribuam para o objetivo geral de um programa (ou projeto), podendo ser definido como uma matriz na qual se inserem, de modo operacional e organizado, as decisões estratégicas sobre a aplicação dos recursos em um programa, explicitando onde se pretende chegar (efeitos ou objetivos) e o que se pretende realizar (como).” (BNDES, 2023, p. 32)

projetos e de proponentes elegíveis e maior concentração dos recursos em poucas áreas de ação para garantir resultados mais efetivos (IPEA *et al.*, 2016).

Outra questão é a necessidade de diversificação das fontes de recursos. A composição dos recursos do FNMC é definida no Art. 6º do Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018, que consolida atos normativos que dispõem sobre o FNMC e o PNMC. Segundo o artigo, até 60% dos recursos podem ser provenientes de participações especiais da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, denominados de fonte 142. De acordo com o PAAR de 2022, 58,5% do orçamento total dos recursos reembolsáveis foi oriundo da fonte 142. Nesse sentido, o fundo acaba tendo um aumento da restrição orçamentária provocada pelas políticas de transição energética que visem a redução do uso de tais combustíveis fósseis.

Ademais, com a mudança da regulamentação da exploração do petróleo em 2012, que redirecionou a destinação de uma parte destas receitas para o Fundo Social em detrimento do Fundo Clima, limitando seu alcance. Sendo assim, é importante diversificar as fontes de recursos com aumento de verbas internacionais, como as provenientes do Green Climate Fund, por exemplo. Outra fonte possível é através de impostos de carbono, a ser aplicado sobre bens que envolvem grandes volumes de emissão de GEEs durante o processo produtivo e que deve ser aplicado proporcionalmente de acordo com a quantidade de carbono envolvida em tal processo a ser calculado por métricas bem definidas. Além disso, como mencionado por Mercadante, pode-se recorrer também à emissão de *green bonds* pelo próprio BNDES. Esse instrumento será melhor apresentado no último ponto deste capítulo.

● FUNDO AMAZÔNIA

O Fundo Amazônia é fruto de negociações internacionais, tendo sido proposto pelo Brasil durante a COP 13, ocorrida em Bali, em 2007, visando a contribuição voluntária dos países para o combate ao desmatamento. O fundo foi criado por meio do Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008, no contexto do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)³⁴, e começou a operar em 2009. No Decreto, o BNDES foi:

³⁴ Lançado em 2004, o PPCDAm tinha o intuito de reunir os esforços do Governo Federal em reduzir o desmatamento em três eixos: (i) ordenamento fundiário e territorial; (ii) monitoramento e controle ambiental; e (iii) fomento a atividades produtivas sustentáveis. Nesse sentido, o fundo tem o objetivo principalmente de reforçar os eixos (i) e (iii) do PPCDAm.

autorizado a distribuir doações recebidas em espécie, apropriadas em uma conta específica denominada Fundo Amazônia para a realização de aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal (BRASIL, 2008).

Destarte, o BNDES tem responsabilidade de captar os recursos, contratar as operações e monitorar os projetos apoiados. As sete áreas temáticas definidas pelo Decreto são:

1. Gestão de florestas públicas e áreas protegidas;
2. Controle, monitoramento e fiscalização ambiental;
3. Manejo florestal sustentável;
4. Atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação;
5. Zoneamento ecológico-econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária;
6. Conservação e uso sustentável da biodiversidade; e
7. Recuperação de áreas desmatadas.

Ainda segundo o Decreto, até 20% dos recursos do Fundo Amazônia podem ser aplicados no desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e em outros países tropicais.

Além das doações, os recursos do fundo podem ser acrescidos pelo produto das aplicações financeiras dos saldos não desembolsados e de pagamentos por resultados relacionados ao REDD+³⁵. No que tange à governança do fundo, existem dois comitês responsáveis pelo seu funcionamento: o Comitê Orientador (COFA) e o Comitê Técnico (CTFA). O COFA, integrado por representantes do governo Federal, dos governos estaduais e da sociedade civil, é responsável por determinar as diretrizes e os critérios para aplicação dos recursos e por acompanhar os resultados obtidos. O CTFA, por sua vez, é composto por especialistas independentes que devem atestar as emissões oriundas de desmatamentos da Amazônia. Os principais eixos de atuação do Fundo Amazônia são o de Produção Sustentável, Ordenamento Territorial, Monitoramento e Controle e Ciência, Inovação e Instrumentos Econômicos. Dentre algumas das instituições apoiadas pelo fundo estão o

³⁵ “O REDD+ é um instrumento desenvolvido no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima para recompensar financeiramente países em desenvolvimento por seus resultados relacionados à recuperação e conservação de suas florestas” (BRASIL, ND). O Fundo Amazônia é o maior fundo REDD+ do mundo.

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Corpo de Bombeiros Militar (em seus programas de proteção florestal) e órgãos ambientais estaduais (Agência Brasil, 2023). De acordo com Murasawa:

Foi fundamental para os doadores internacionais três características do Fundo: (i) o financiamento por resultado, (ii) o sistema de governança com representação de partes interessadas e (iii) uma gestão de baixo custo por meio do BNDES. Além disso, têm-se a arquitetura de *compliance* e transparência da gestão do fundo, assim como a divulgação aberta ao público dos relatórios de impacto dos projetos apoiados (MURASAWA *et al.*, 2021, p. 46 *apud* AIDAR; MORAES, 2023, p. 28)

Durante o governo de Jair Bolsonaro, em 2019, o então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, extinguiu os dois comitês responsáveis pela gestão dos recursos do fundo, o COFA e o CTFA³⁶. Soma-se a isso o fato de que em 2020, Salles defendeu que o governo se utilizasse da cobertura da pandemia pela mídia para “ir passando a boiada”³⁷, enfraquecendo diversos órgãos de fiscalização e a legislação ambiental, dando mais uma sinalização para o aumento do desmatamento³⁸ que ocorreu durante o governo Bolsonaro. Isso inviabilizou o recebimento de recursos, dado que tanto a redução do desmatamento quanto a existência dos comitês são condições estabelecidas em contrato pelos doadores (RODRIGUES, 2023).

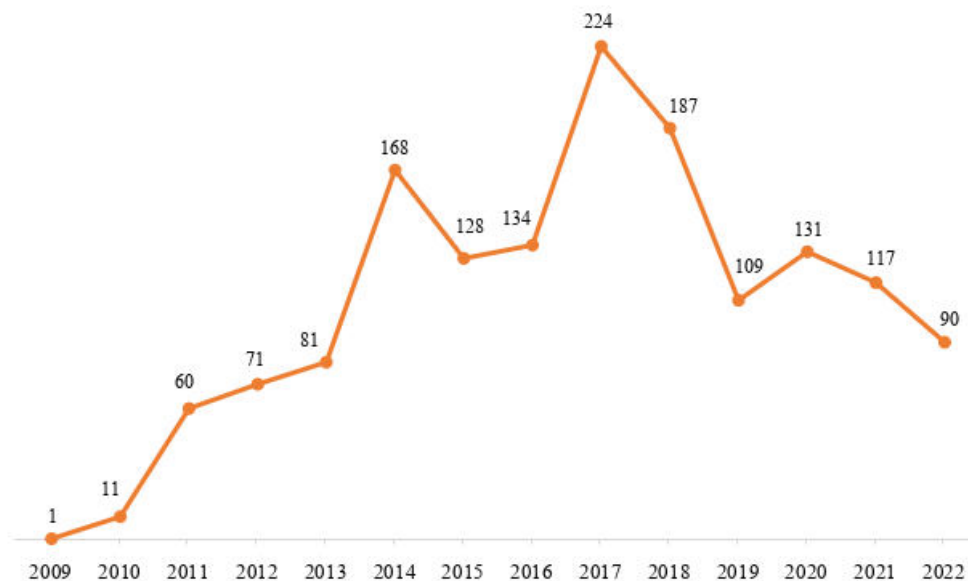
Ademais, o PPCDAm também se fragilizou dado que não contou com o impulsionamento dos ministérios de centro de governo (AIDAR; MORAES, 2023). Diante de tal cenário, não foram aprovados novos projetos no período entre 2019 e 2022, fazendo com que o país deixasse de investir cerca de R\$ 3 bilhões em ações ambientais, segundo dados do BNDES (RODRIGUES, 2023). Mesmo assim, o Fundo Amazônia desembolsou nesse período cerca de R\$ 448 milhões para projetos socioambientais já contratados, demonstrando a robustez desse modelo de captação e aplicação de recursos de financiamento climático que resistiu ao desmonte e à paralisação dos projetos (BNDES, 2023a).

Gráfico 13: Evolução do Valor Desembolsado pelo Fundo Amazônia (R\$ milhões correntes)

³⁶ Isso ocorreu em decorrência do decreto 9.759 de 11 de abril de 2019. A situação só foi revertida no início de 2023, com a assinatura do Decreto 11.368 de 1º de janeiro de 2023 (BNDES, 2023).

³⁷ Segundo reportagem do G1 “Ministro do Meio Ambiente defende passar 'a boiada' e 'mudar' regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19”. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regras-para-a-covid-19.html>. Acesso em 01 ago. 2023.

³⁸ Segundo o jornal Estado de Minas, o desmatamento da Amazônia bateu recorde durante o governo Bolsonaro. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2023/01/07/interna_nacional,1441683/desmatamento-da-amazonia-bate-recorde-no-governo-bolsonaro.shtml. Acesso em 01 ago. 2023.



Fonte: Elaboração própria a partir de BNDES, 2023a.

Segundo os dados do Relatório Anual de 2022 do Fundo Amazônia, o fundo chegou ao total de 102 projetos apoiados, dos quais sessenta estão concluídos. Além disso, conta com um apoio total de R\$ 1,75 bilhões, sendo que 79,5% desses recursos financeiros já foram desembolsados. As doações atingiram um total de R\$ 3,4 bilhões, sendo 93,8% provenientes do governo da Noruega, 5,7% da Alemanha, por meio do KfW Entwicklungsbank, e 0,5% da Petrobrás. Além disso, 61% das instituições apoiadas pertenciam ao setor público, enquanto 38% eram do terceiro setor e 1% de âmbito internacional. Por fim, os estados que mais receberam apoio foram Pará que concentra 23,5% do valor do total do apoio e Amazonas com 18,3%.

Ainda no Relatório é apontado um subconjunto de 10 ODS para os quais o Fundo Amazônia contribui. A **Tabela 4** abaixo busca sintetizar tais informações. A informação principal desse quadro é notar que a grande maioria dos ODS para os quais o fundo contribuiu são ligados aos eixos social e ambiental do desenvolvimento sustentável. Além disso, são contribuições diretamente relacionadas com as diretrizes do fundo desde a sua criação, ou seja, o “mandato” do fundo incorpora diversos ODS mesmo antes desses existirem.

Tabela 4: Quadro-resumo das contribuições aos ODS feitas pelo Fundo Amazônia

| ODS | Contribuição |
|---|--|
|  | <p>No conjunto das ações apoiadas pelo Fundo Amazônia até 2022, pouco mais de 25% dos recursos foram destinados ao fomento de atividades produtivas sustentáveis, contribuindo para a erradicação da pobreza.</p> |
|  | <p>O Fundo Amazônia apoia não só a produção para comercialização, mas também projetos que visam a segurança alimentar (produção de alimentos para consumo próprio) dos povos tradicionais.</p> |
|  | <p>A partir de 2012, o fundo passou a exigir, nas chamadas públicas de projetos, que sejam indicadas estratégias para incorporar mulheres e jovens em atividades diretamente relacionadas às cadeias de valor apoiadas e promover a participação de mulheres em posições de liderança.</p> |
|  | <p>Uma das formas contempladas pelo apoio do fundo prioriza a recuperação de nascentes mediante a implementação de programas que recompensam, por meio de pagamento por serviços ambientais, aqueles que protegem e preservam as nascentes que abastecem a captação de água para o consumo da população.</p> |
|  | <p>Apoio a dezenas de projetos de produção sustentável que promovem as cadeias produtivas da sociobiodiversidade, a construção de capacidades e habilidades para promover um modelo econômico viável que seja sustentável.</p> |
|  | <p>Apoio a ações que salvaguardam direta ou indiretamente o patrimônio natural representado pelas florestas, além de ser um importante financiador de ações que visam valorizar o patrimônio material e imaterial dos povos indígenas, incluindo a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais em seus territórios.</p> |

| | |
|--|---|
|  <p>12 CONSUMO E PRODUÇÃO RESPONSÁVEIS</p> | <p>O apoio do fundo, além de promover ações de monitoramento ambiental, também abrange a expansão das missões de fiscalização ambiental, bem como ações para prevenir e combater os incêndios florestais, incluindo o apoio aos corpos de bombeiros militares, o estabelecimento de brigadas civis de combate a incêndios e a aquisição de equipamentos especializados.</p> |
|  <p>13 AÇÃO CONTRA A MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA</p> | <p>Todos os recursos aplicados pelo fundo devem contribuir, direta ou indiretamente, para a redução do desmatamento, principal causa das emissões de GEEs no Brasil.</p> |
|  <p>15 VIDA TERRESTRE</p> | <p>Com o apoio do Fundo Amazônia, foram promovidas ações em 196 UCs e 101 TIs, abrangendo atividades de proteção e vigilância territorial, consolidação de sua gestão e fomento de atividades produtivas sustentáveis em UCs de uso sustentável.</p> |
|  <p>17 PARCERIAS E MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO</p> | <p>O Fundo Amazônia foi criado pelo Brasil em diálogo com a comunidade internacional, contando com várias parcerias, incluindo governos que doam recursos para o Fundo Amazônia e um acordo de cooperação com uma agência de cooperação técnica internacional.</p> |

Fonte: Elaboração própria a partir de BNDES, 2023.

O último ponto do Relatório Anual de 2022 que vale ser destacado é a Avaliação de Efetividade que traz informações qualitativas sobre os projetos apoiados. A realização de uma avaliação como esta é extremamente importante para garantir o constante aperfeiçoamento do fundo, além de ser um elemento de maior atratividade para doadores internacionais.

Os projetos foram analisados em dois blocos: um composto por projetos de apoio a povos indígenas e outro de projetos de atividades produtivas sustentáveis (BNDES, 2023a). No que se refere ao primeiro bloco, a maioria dos projetos tinha duplo objetivo: consolidar a gestão territorial e ambiental e promover atividades econômicas que dessem sustentabilidade às terras indígenas. Ademais, a avaliação feita para os projetos de povos indígenas apontou

para um alcance da maioria das metas, com eficácia e efetividade dos objetivos atingidos, porém baixa capacidade de sustentação dos resultados ao longo do tempo. Outra questão apontada é a centralidade das capacitações nos projetos apoiados, com vista a profissionalizar as equipes. Por fim, o Relatório (BNDES, 2023, p. 65) aponta que “houve claros ganhos econômicos devido ao aumento de produtos extrativistas não madeireiros e ao aprendizado de novas técnicas de conservação” .

Os investimentos nos projetos ligados às atividades produtivas sustentáveis abordam uma diversidade de organizações, cadeias, grupos sociais, regiões e dinâmicas de conservação e desmatamento (BNDES, 2023). Em termos de efetividade, os projetos ampliaram a capilaridade do Fundo, fazendo com que diversos grupos que atuam na ponta da luta pela manutenção da floresta em pé fossem positivamente atingidos. Entretanto, foram reconhecidos alguns pontos a serem aprimorados, como por exemplo a mensuração dos impactos efetivos na geração de renda dos beneficiários e as conexões entre os aspectos de acesso ao mercado.

Tabela 5: Resultados obtidos com o Fundo Amazônia até junho de 2023³⁹

| Eixos de Atuação | Resultados |
|---|--|
| Ordenamento territorial | 1,1 milhão de imóveis rurais inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR) |
| | 653 organizações comunitárias fortalecidas |
| | 196 unidades de conservação ambiental |
| | 101 terras indígenas da Amazônia apoiadas |
| Monitoramento e controle | 1.896 missões de fiscalização efetuadas |
| | 32.837 incêndios florestais ou queimadas combatidos pelos bombeiros militares |
| Produção sustentável | 241 mil pessoas beneficiadas com atividades produtivas sustentáveis |
| Ciência, inovação e instrumentos econômicos | 603 publicações científicas ou informativas produzidas |
| | 326 órgãos ambientais fortalecidos (federais, estaduais e municipais) |

Fonte: BNDES, 2023.

³⁹ Os resultados apresentados no Relatório do Fundo Amazônia foram classificados dentro dos eixos de atuação a partir da identificação, pelo autor, do objetivo principal relacionado a cada resultado.

Em um relatório externo elaborado pela Cepal (2019), foi apontado que existem evidências claras de que o fundo tem contribuído para reduzir o desmatamento na Amazônia (BNDES, 2023). Nesse sentido, é de suma importância que sejam feitos aprimoramentos constantes e baseados em evidências para atingir resultados cada vez melhores. Na última reunião do Comitê Orientador, realizada em julho de 2023, foram anunciadas as novas diretrizes e focos do biênio (2023-2025) para o Fundo Amazônia. De acordo com o Jornal O Eco:

os objetivos da 5ª fase do PPCDAm, que nortearam as mudanças nas diretrizes do Fundo Amazônia, foram divididos em 4 eixos: Atividades produtivas sustentáveis, com objetivo de incentivar a bioeconomia e o manejo sustentável; Monitoramento e controle ambiental, que prevê ações de monitoramento, prevenção a incêndios e aprimoramento do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR); Ordenamento fundiário e territorial, como foco na destinação de terras públicas e fortalecimento da gestão das áreas protegidas; e Instrumentos normativos e econômicos, que busca ampliar os incentivos positivos para a redução do desmatamento (TUSSINI, 2023).

Além de ser o principal ator na gestão financeira do fundo, o BNDES também irá reforçar a sua importância na difusão de *know-how*, mobilizando administrações municipais para aumentar a escala das iniciativas. Em entrevista para o Rese, a atual diretora socioambiental do banco afirmou que “temos mais de 700 municípios na Amazônia. Ao atrair essas gestões locais para programas pré-modulados por nós, teremos mais sinergia e um efeito multiplicador bem mais forte do que se nos concentrarmos em ações pontuais” (BORGES, 2023).

4.3.3. OUTROS INSTRUMENTOS

A seguir são apresentados mais dois instrumentos de forma resumida e que servem apenas para ilustrar a diversidade de meios através dos quais o BNDES pode ampliar a sua participação, seja no quesito captação de recursos ou no apoio à agentes econômicos nacionais, especialmente os que sofrem restrição de crédito, para a aquisição, produção ou comercialização de produtos que estejam alinhados com as práticas sustentáveis.

- **GREEN BONDS**

O *Green Bond*, ou Título Verde, é um instrumento de dívida emitido por empresas, governos e entidades multilaterais negociado nos mercados de capitais e que visa atrair capital para projetos que tenham como propósito gerar um impacto socioambiental positivo. São exemplos de projetos relacionados aos Títulos Verdes: Adaptação às mudanças climáticas, Conservação da biodiversidade terrestre e aquática, Edifícios Verdes, Eficiência energética, Energia renovável, Gestão sustentável das águas e águas residuais, Produtos, tecnologias e processos de produção ecoeficientes e/ou adaptados à economia circular, Prevenção e controle de poluição, Transporte limpo entre outros. Segundo a [B]³, o Brasil é um destino de especial interesse para investimentos financeiros em títulos ligados à ESG⁴⁰ e, por isso, há uma janela de oportunidade crescente para que este mercado evolua no país.

O BNDES foi o primeiro banco brasileiro a emitir Títulos Verdes no mercado internacional, ainda em 2017. O título, listado na Bolsa Verde de Luxemburgo, tem o valor de US\$ 1 bilhão e prazo de até sete anos e com um cupom de 4,75% ao ano (BNDES, 2018). Tais recursos são voltados para o financiamento de investimentos relacionados à geração de energia eólica ou solar e devem ser atestados por um auditor externo. A estrutura de tais títulos foi baseada nos Green Bond Principles, diretrizes de caráter voluntário para emissão de títulos desta natureza e que possuem quatro eixos centrais: (i) uso dos recursos; (ii) processo de avaliação e seleção de projetos; (iii) gestão dos recursos; e (iv) divulgação de relatórios (BNDES, 2018, p. 7). O detalhamento de como cada eixo é trabalhado dentro do banco foge ao escopo do trabalho. Ainda assim, o que vale ressaltar é o compromisso com transparência acerca da governança desses recursos, fator que promove uma maior atratividade e se mostra compatível às demandas da sigla ESG.

A **Tabela 7** abaixo mostra que até dezembro de 2017 os recursos disponíveis totalizaram R\$ 3.166.271.674 e foram totalmente lastreados em oito projetos de geração de energia eólica, que totalizaram 1.323 MW de capacidade instalada, o que corresponde a uma projeção de 421.608 toneladas de CO2 equivalente evitadas ao ano (BNDES, 2018).

Tabela 6: Projetos apoiados por meio dos Títulos Verdes e seus resultados

⁴⁰ A sigla ESG, original do inglês, significa *environmental, social and governance* e corresponde às práticas ambientais, sociais e de governança de uma organização. Em português a sigla é traduzida para ASG.

| Projeto | Capacidade instalada (MW) | Valor contratado (R\$) |
|---|---------------------------|------------------------|
| UEE Calango 6 | 84 | 274.867.500,00 |
| UEE Atlantic 2 (Morrinhos) | 180 | 494.212.000,00 |
| UEE Brazil Energy (Guirapá I) | 170,2 | 390.958.852,00 |
| UEE Contour Picos 2 (Chapada do Piauí II) | 172,4 | 575.079.500,00 |
| UEE Rio Energy 1 (Itarema) | 207 | 652.522.000,00 |
| UEE Santa Vitória do Palmar | 207 | 679.380.000,00 |
| UEE São Clemente | 216,1 | 658.330.000,00 |
| UEE Servtec 2 (Bons Ventos da Serra 2) | 86,1 | 225.540.000,00 |
| Valor total contratado | | 3.950.889.852,00 |
| Total de desembolsos até dezembro de 2017 | | 3.528.504.012,80 |

Fonte: BNDES, 2018.

Segundo Aidar e Moraes (2023), o BNDES poderia avançar nas emissões desses títulos lastreados em operações de financiamento climático e ambiental. Caso precedidos por uma taxonomia de investimentos verdes, os autores argumentam que esses títulos poderiam contribuir para reduzir suas taxas de juros, além de melhorar suas condições. Assim, enquanto forma de captação de recursos com ampla escala, os *green bonds* também podem ser utilizados para financiar os fundos supracitados, diversificando as fontes de recursos dos mesmos.

- **BNDES FINAME - BAIXO CARBONO**

O produto BNDES Finame - Baixo Carbono é uma das linhas do Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (FINAME)⁴¹, criada em 2021. Em geral, o FINAME financia, por meio de instituições financeiras autorizadas a repassar os recursos do BNDES, a aquisição e produção de máquinas, equipamentos e bens de informática e automação. No caso do Finame Baixo Carbono, o financiamento de até R\$ 20 milhões por operação e de até R\$ 150 milhões por cliente é direcionado para a aquisição e

⁴¹ O Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (FINAME) foi criado em 1964 pelo Decreto nº 55.275 (BRASIL, 1964).

comercialização de sistemas de geração de energia solar e eólica, aquecedores solares, ônibus e caminhões elétricos, híbridos e movidos exclusivamente a biocombustível e demais máquinas e equipamentos com maiores índices de eficiência energética ou que contribuam para redução da emissão de GEEs (BNDES, ND). Os itens devem ser novos, nacionais, cadastrados e habilitados no BNDES e atender às áreas de energia, mobilidade, infraestrutura e capital de giro.

O programa é voltado para diversos agentes, incluindo empresas, administração pública, produtores rurais, pessoas físicas e empresários individuais. O ponto comum é que todos os agentes elegíveis ao financiamento devem ser sediados no País. Quanto às condições do financiamento: (i) o BNDES ter uma participação de até 100% dos itens financiáveis⁴², (ii) a taxa de juros é composta pelo custo financeiro (Taxa Fixa do BNDES, Taxa de Longo Prazo ou Selic) mais a taxa do BNDES de 0,95% ao ano e a taxa do agente financeiro intermediário que pode ser de até 3,5% ao ano; (iii) o prazo é de até 10 anos, com carência de até 2 anos⁴³; (iv) a garantia é de livre negociação, desde que observadas as normas pertinentes do Conselho Monetário Nacional.

Quanto aos desembolsos relacionados a esse produto, não existem dados abertos referentes ao total financiado. Nesse sentido, não foi possível traçar uma análise descritiva do produto. Destarte, o intuito deste ponto foi apresentar que existem linhas de financiamento específicas, voltadas principalmente para aquisição e expansão produtiva, além de programas de apoio a projetos, soluções financeiras para redução de consumo energético nas empresas, subscrições, etc. Assim, há uma ampla gama de instrumentos que o BNDES utiliza para promover o desenvolvimento sustentável, atingindo o máximo número de beneficiários e setores possível. Ainda assim é necessário diversificar cada vez mais os instrumentos e o alcance destes, através de inclusão produtiva, maior dispersão regional e etc.

4.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, conclui-se que os desembolsos relacionados aos ODS acompanharam o movimento de queda dos desembolsos totais do BNDES, confirmando a hipótese do trabalho de que num contexto de desmonte e redução do tamanho do banco, o mesmo teve papel limitado no financiamento ao desenvolvimento sustentável no período analisado. Desde 2015 o BNDES vem reduzindo os seus desembolsos e perdendo espaço na economia brasileira.

⁴² Os itens financiáveis são os credenciados no CFI do BNDES e disponibilizados em um documento institucional disponível em: https://ws.bndes.gov.br/cfi_catalogo/busca?programa=12&tipo=produtos

⁴³ Nos financiamentos em TFB a carência é de até um ano.

Com a adoção da TLP e a espiral de alta no IPCA, essa tendência é reforçada dado que as taxas praticadas perdem competitividade no mercado, reduzindo a atratividade das linhas de crédito do BNDES. Nesse sentido, cabe ao banco reformular a sua atuação enquanto indutor do desenvolvimento por meio do crédito contracíclico.

No que tange ao seu papel de corrigir falhas de mercado, reduzir desigualdades e criar novos setores, é preciso diversificar os desembolsos tanto em termos territoriais, expandindo-os para as regiões Norte e Nordeste, quanto em termos qualitativos, aumentando o desembolso para outros ODS, sem abrir mão da reindustrialização sob bases sustentáveis e da expansão da matriz energética limpa. Nesse ínterim, para não ocasionar um *greenwashing*⁴⁴, o banco precisa deixar mais transparente o quanto dos desembolsos ligados aos ODS são destinados a projetos de inovação de setores prejudiciais ao meio ambiente.

Ademais, os ODS com maior potencial de reduzir as vulnerabilidades e promover a justiça climática precisam ser melhor integrados com os outros ODS, aumentando o volume dos desembolsos e a sua participação no total. Por fim, para aumentar ainda mais a transparência do BNDES e o compromisso com a Agenda 2030 é de suma importância que o banco considere a elaboração de um Relatório de Efetividade específico aos ODS, trazendo mais informações sobre os projetos apoiados, os resultados desses e pontos a serem aprimorados para garantir maior transversalidade e centralidade do BNDES nesta agenda.

As recomendações acerca do Fundo Clima, feitas na seção sobre o mesmo, apontam para uma necessidade de um redesenho institucional do mesmo com vista a aprimorar a capacidade de atingir os seus objetivos propostos. Em relação ao Fundo Amazônia, o BNDES tem o potencial de aumentar a importância deste, atuando não apenas na estrutura de *funding* como também no compartilhamento de conhecimento técnico com atores regionais. Além disso, segundo Aidar e Moraes (2023, p. 9), “aportes do BNDES na EMBRAPPIII poderiam também ocorrer de forma a incentivar inovações verdes, em particular na região Amazônica” o que, em conjunto com a gestão do fundo pode proporcionar uma ação transversal e integrada, com a participação mais ativa de entes subnacionais e povos tradicionais, para alcançar o desenvolvimento sustentável com geração de emprego, renda e valorização da sociobiodiversidade.

Por fim, o BNDES precisa continuar expandindo e desenvolvendo novos instrumentos para promover o desenvolvimento sustentável, tanto em termos de desenho de novas

⁴⁴ O termo *greenwashing* é utilizado para se referir a situações em que organizações implementam estratégias e propagandas enganosas sobre suas práticas ambientais. O uso de dados contraditórios pode acarretar em um *greenwashing*.

estruturas de *funding* (como os *green bonds*), como com programas mais específicos e que visem ampliar o escopo de atuação do banco (para além das áreas de energia e indústria) e o seu alcance regional.

5. CONCLUSÃO

Dado o atual cenário de emergência climática, é imprescindível para a garantia do futuro das gerações vindouras e contemporâneas, especialmente no caso de grupos marginalizados, o resgate do papel do Estado na economia. Os Bancos Públicos de Desenvolvimento (BPDs) são instituições difundidas por quase todo o mundo, com um acúmulo de ativos situados no Norte Global, e que desempenham um papel central no investimento de longo prazo, com elevados riscos e outras condições que tornam o crédito privado avesso. Além disso, os BPDs atendem, salvo em casos de desvirtuação em prol de algum interesse antidemocrático, a demandas de ordem social e ambiental e que dizem respeito ao interesse público. O objetivo do presente trabalho foi justamente reforçar a importância dos BPDs na agenda climática global.

Entretanto, visto que o estudo focou no caso do BNDES, o que foi constatado no período de análise foi na verdade a perda da participação do banco na agenda do desenvolvimento sustentável do Brasil desde 2015, quando foram adotados os ODS como forma de mensurar tal contribuição. Tal trajetória acompanhou a redução da instituição como um todo que foi iniciada com a crise de 2015 e acirrada pela adoção da TLP em 2017. O banco e os fundos por ele geridos perderam ainda mais espaço com a ascensão do governo de Jair Bolsonaro em 2018, que promoveu um desmonte da máquina pública, fazendo do BNDES um banco voltado ao setor agropecuário (maior responsável pelas emissões de GEEs no Brasil) e, em suma, mais preocupado com o pagamento de dividendos ao Tesouro Nacional do que com o desenvolvimento do país. Nesse sentido, conclui-se que há necessidade de ampliar os instrumentos de financiamento do desenvolvimento sustentável por meio de uma maior participação do BNDES nesta agenda. Além disso, é ímpar que seja feito um aprimoramento da mensuração dos ODS, para evitar dados contraditórios, uma diversificação das fontes de recursos dos fundos voltados ao desenvolvimento sustentável e uma avaliação de efetividade mais transparente (no caso do Fundo Clima). Por fim, deve-se

ampliar o escopo das soluções de finanças sustentáveis do BNDES, atingindo uma maior gama de atores e setores.

Para ampliar os instrumentos de financiamento do desenvolvimento sustentável faz-se necessária uma revisão da estrutura de *funding* do BNDES, com vista a equilibrar suas necessidades financeiras com o orçamento demandado por tal agenda. Uma das formas de isso ocorrer se dá pela concessão de maiores benefícios, sejam eles diretos ou indiretos, como concessão de garantias pelo governo controlador no refinanciamento de suas obrigações, pagamento de dividendo mínimo obrigatório ao Estado e pagamento de impostos. Alguns desses benefícios, apesar de serem concedidos para outros BPDs ao redor do mundo, muitas vezes são considerados maléficos (“jabuticabas”) no caso brasileiro.

Outra questão que tem sido alvo de debates envolvendo o BNDES é a taxa de juros atualmente aplicada, a TLP. Por ser composta pelo IPCA mais uma taxa anual fixa, a adoção da TLP elevou o custo das linhas de financiamento do banco, reduzindo a competitividade da mesma frente às taxas de juros reais de mercado. Destarte, é de suma importância a revisão da taxa de juros aplicada pelo banco, especialmente no caso de setores com riscos elevados, porém externalidades positivas significativas (como no caso da inovação).

Como apresentado ao longo deste trabalho, a questão da emergência climática envolve debates interdisciplinares e críticos. As distintas temporalidades que envolvem os fenômenos climáticos (tempo geológico *versus* tempo político) impõem a tomada de decisões rápidas mas que levam em conta o processo geohistórico de poluição. Assim, têm-se uma agenda de pesquisa bastante ampla que pode ser desenvolvida a partir da perspectiva da economia política internacional, que analisa a interação dos Estados na arena internacional sob a ótica das relações econômicas que estes estabelecem. Com vista a alcançar soluções para os problemas vinculados ao aquecimento global, temos que “matar um pássaro ontem com uma pedra que só jogamos hoje” e, para isso, “é preciso sonhar para além de saber”.

REFERÊNCIAS

AIDAR, Gabriel; MORAES, Flavia. **Financiando o Big Push**: Caminhos para destravar a transição social e ecológica no Brasil. Brasília: CEPAL-Fundação Friedrich Ebert Brasil, mar. 2023. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48930/S2300501_pt.pdf?sequence=4&isAllowed=y. Acesso em: 15 ago. 2023.

AGENOR, Pierre; MONTIEL, Peter. **Macroeconomics development**. New Jersey, 1999.

AGHION, Beatriz. A. Development banking. **Journal of Development Economics**, v. 58, n. 1, p. 83-100, 1999. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0304387898001047>. Acesso em 15 ago. 2023.

ALVES, José Eustáquio Diniz. Antropoceno: a Era do colapso ambiental. **Centro de Estudos Estratégicos Fiocruz**, 16 jan. 2020. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=node/1106>. Acesso em: 15 ago. 2023

AMORIM, Ricardo L.C. Assimetria de informações e racionamento de crédito: Novo-keynesianos versus pós-keynesianos. **Teoria e Evidência Empírica**, v. 9, n. 17, p. 43-56, nov. 2001. Disponível em: http://cepeac.upf.br/download/rev_n17_2001_art3.pdf. Acesso em: 15 ago. 2023

AZEVEDO, Marina; SANTOS, Rosana dos; LEME, Nathalia Paes. O legado da vigésima sétima Conferência das Partes (COP 27). **Agência EPR**, 03 jan. 2023. Disponível em: <https://epbr.com.br/o-legado-da-vigesima-setima-edicao-da-conferencia-das-partes-cop-27/>. Acesso em: 15 ago. 2023

BARBOZA, Ricardo D. M.; FURTADO, Mauricio; GABRIELLI, Humberto. A atuação histórica do BNDES: o que os dados têm a nos dizer?. **Revista de Economia Política**, v. 39, n. 3, p. 544-560, julho-setembro 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/xtSQSmsrB5K5vsggcgR84LG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 ago. 2023.

BCB. **Resolução CMN nº 4.267**. Dispõe sobre financiamentos ao amparo de recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=RESOLU%C3%87%C3%83O&numero=4267> Acesso em 15 ago. 2023

BERR, Eric. Sustainable development in a post Keynesian perspective: why eco-development is relevant to post Keynesian economics. **Journal of Post Keynesians Economics**, v.27, p.459-480, 2015. Disponível em: <https://bse.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2020/02/Berr-JPKE-2015.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2023.

BHATTACHARYA, Debapriya; KHAN, Towfiqul I.; SALMA, Umme. A Commentary on the Final Outcome Document of the Open Working Group on SDGs. **SAIS Review of International Affairs**, v. 34,n. 2, Summer-Fall 2014, pp. 165-177. Disponível em: <http://southernvoice.org/wp-content/uploads/2015/02/34.2.bhattacharya.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2023.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Contraponto, 2000.

BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **1º Plano de Implementação da Política de Responsabilidade Social e Ambiental do BNDES - 2015-2017**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/desenvolvimento-sustentavel/o-que-nos-orienta/prsac-e-seus-instrumentos/1-plano-de-implementacao-prsa-2015-2017>. Acesso em: 15 ago. 2023

BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Fonte de Recursos**. 2023a. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/dabc42ea-45c3-4b6b-abe8-080d1f5592a1/BNDES_PPRSA2022-2024_14jan2022_semlogo2.pdf?MOD=AJPERES&CVID=o7OPqLN. Acesso em: 16 ago. 2023.

BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Discurso de posse do Presidente do BNDES, Aloizio Mercadante**. 2023b. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/discurso-de-posse-do-presidente-do-banco-alozio-mercadante>. Acesso em: 16 ago. 2023.

BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Memória BNDES**. 20 abr. 2018. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/memoria-post>. Acesso em: 16 ago. 2023.

BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Plano Plurianual de Implementação da PRSA 2015-2017**. 12 maio. 2017. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/f36c61a9-f1c3-4a84-b6e3-6f6caa939c46/PRSA-Plano2015-2017_semlogo.pdf?MOD=AJPERES&CVID=o7OsEhF. Acesso em: 15 ago. 2023

BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Histórico de atuação**. Perfil Institucional. ND. Disponível em: <https://ri.bndes.gov.br/sustentabilidade/historico-de-atuacao/>. Acesso em: 16 ago. 2023.

BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Relatório Green Bonds**. 2018. Disponível em:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/publicacoes/relatorios/relatorio-green-bonds> Acesso em: 15 ago. 2023

BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Relatório de Atividades do Fundo Amazônia.** Junho de 2023. Disponível em: https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2022_port.pdf Acesso em: 15 ago. 2023

BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Finame Baixo Carbono.** ND. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/vanityurl/finame-baixo-carbono> Acesso em: 15 ago. 2023

BORGES, André. Renovado, Fundo Amazônia terá papel ativo e vai engajar municípios. **Reset.** 01 ago. 2023. Disponível em: <https://capitalreset.uol.com.br/amazonia/renovado-fundo-amazonia-tera-papel-ativo-e-vai-engajar-municipios/>. Acesso em: 02 ago. 2023.

BRASIL, **Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009.** Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112114.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.114%2C%20DE%209%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202009.&text=Cria%20o%20Fundo%20Nacional%20sobre.Art. Acesso em: 16 ago. 2023.

BRASIL, **Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952.** Dispõe sobre a restituição dos adicionais criados pelo art. 3º da Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, e fixa a respectiva bonificação; autoriza a emissão de obrigações da Dívida Pública Federal; cria o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; abre crédito especial e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11628.htm#:~:text=LEI%20No%201.628%2C%20DE%2020%20DE%20JUNHO%20DE%201952.&text=3%C2%BA%20da%20Lei%20n%C2%BA%201.474,especial%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancia.s. Acesso em: 16 ago. 2023.

BRASIL, **Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008.** Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2008/decreto-6527-1-agosto-2008-578808-publicacaooriginal-101679-pe.html> Acesso em: 16 ago. 2023.

BRASIL, **Decreto nº 55.275, de 22 de dezembro de 1964.**

Cria o "Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais - FINAME" e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D55275.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2055.275%2C%20DE%2022,tendo%20em%20vista%20o%20Art Acesso em: 16 de ago. 2023.

BREWER, John. **The Sinews of Power: War, Money and the English State 1688–1783**. Londres: Routledge, 1989. 311 p.

BRUNDTLAND, Gro H. *et al.* **Our common future ; by world commission on environment and development**. Oxford: Oxford University Press, 1987 Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2023

B3. Produtos e Serviços ESG. Disponível em: https://www.b3.com.br/pt_br/b3/sustentabilidade/produtos-e-servicos-esg/green-bonds/. Acesso em: 15 ago. 2023

CHAN, Isabela Y. R. K.; FREITAS, Marta B. O papel dos bancos de desenvolvimento na Agenda 2030: o caso do BNDES. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 56, p. 11-54, dez. 2021. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/22043/1/01-BNDES-Revista56_Agenda2030.pdf. Acesso em: 16 ago. 2023.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Unesp, 2004.

ESTADO DE MINAS. **Desmatamento da Amazônia bate recorde no governo Bolsonaro**. 07/01/2023 07:00. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2023/01/07/interna_nacional,1441683/desmatamento-da-amazonia-bate-recorde-no-governo-bolsonaro.shtml Acesso em: 15 ago. 2023

FEIL, Fernanda; FEIJÓ, Carmem. Development Banks as an Arm of Economic Policy – Promoting Sustainable Structural Change. **International Journal of Political Economy**, v. 50, n.1, p. 44-59, 2021. DOI: 10.1080/08911916.2021.1894827

FILHO, Gilberto M. Ecodesenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável: Conceitos e Princípios. **Textos de Economia**, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 131-142, 1993. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/download/6645/6263/20545#:~:text=7%2C%20para%20um%20determinado%20pa%C3%ADs,dos%20recursos%20e%20do%20meio%22>. Acesso em: 15 ago. 2023

GADELHA, Carlos Augusto Grabois; COSTA, Laís Silveira; MALDONADO, José. O complexo econômico-industrial da saúde e a dimensão social e econômica do desenvolvimento. **Revista de Saúde Pública**, v. 46, p. 21-28, 2012.

GLOBO. **Ministro do Meio Ambiente defende passar 'a boiada' e 'mudar' regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19**. 22 de maio de 2020 às 17h52 Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml> Acesso em: 15 ago. 2023

GONÇALVES, Ana Maria. **Um defeito de cor**. Rio de Janeiro: Record, 2006

HARAWAY, Donna. Anthropocene, Capitalocene, Plantationocene, Chthulucene: Making kin. **Environmental humanities**, v. 6, n. 1, p. 159-165, 2015. Disponível em: <https://read.dukeupress.edu/environmental-humanities/article/6/1/159/8110/Anthropocene-Capitalocene-Plantationocene>. Acesso em: 15 ago. 2023

HERMANN, Jennifer. Bancos públicos em sistemas financeiros maduros: perspectivas teóricas e desafios para os países em desenvolvimento. **Revista de Economia Política**. v. 31, n. 3, p.397-414, set. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572011000300005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/DDf4wQkDtksfVvwf5X63Pff/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 ago. 2023.

HOLT, Richard PF. Post-Keynesian economics and sustainable development. **International Journal of Environment, Workplace and Employment**, v. 1, n. 2, p. 174-186, 2005.

IEDI, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. Inovação e os Bancos de Desenvolvimento. Carta IEDI, Edição 1185, fev. 2023. Disponível em: https://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1185.html. Acesso em: 16 ago. 2023.

INSE, Public Development Banks and Development Financing Institutions Database. The First Global Database on PDBs and DFIs Worldwide. Disponível em: <http://www.dfidatabase.pku.edu.cn/index.htm>

IPCC, 2022: Summary for Policymakers. In: PORTNER, Hans. *et. al.* **Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 3–33, DOI:10.1017/9781009325844.001

IPEA, CEPAL, GIZ. **Avaliação do Fundo Clima**. 2016. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7425/1/Avaliacao_do_Fundo_Clima.pdf. Acesso em: 16 ago. 2023.

JORGENSON, Andrew K.; GIVENS, Jennifer E. The emergence of new world-systems perspectives on global environmental change 1. In: LOCKIE, Stewart; SONNENFELD, David A.; FISHER, Dana R. **Routledge international handbook of social and environmental change**. Routledge, 2013. p. 31-44. ISBN: 9780203814550

JUNIOR BORÇA, Gilberto; SOUZA, José A. P. **Mito e realidade sobre os empréstimos do Tesouro ao BNDES. IBRE-FGV.** 2 mai 2023. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/mito-e-realidade-sobre-os-emprestimos-do-tesouro-ao-bndes>. Acesso em: 16 ago. 2023.

KEYNES, John M. **A treatise on money.** London: Macmillan, 1930. v. 2.

LAB, Laboratório de Inovação Financeira. Financiamento para o alcance dos ODS: A Agenda do Blended Finance no Brasil. maio 2022. Disponível em: <https://labinovacaofinanceira.com/wp-content/uploads/2022/06/%E2%80%8BLAB-Financiamento-para-o-alcance-dos-ODS-a-Agenda-do-Blended-Finance-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2023

LEAL, Rodrigo M.; VIANA, Marconi E.F. Financiamento do desenvolvimento sustentável: elementos para a contribuição dos bancos de desenvolvimento. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 52, p. 35-66, dez. 2019. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/19600/1/PR_Financiamento%20do%20desenvolvimento%20sustent%C3%A1vel_elementos%20para_BD.pdf. Acesso em: 15 ago. 2023.

LEVINE, Ross. Finance and Growth: Theory and Evidence. *In*: AGHION, Philippe; DURLAUF, Steven (ed.). **Handbook of Economic Growth**, 2005. p. 865-934, Elsevier.

LIMULJA, Hanna. **O desejo dos outros: uma etnografia dos sonhos yanomami.** Ubu Editora, 2022.

LONDON, Governor of the Bank of England and Chairman of the Financial Stability Board. (Mark Carney). Breaking the tragedy of the horizon – climate change and financial stability. Londres, 29 set, 2015. Disponível em: <https://www.bis.org/review/r151009a.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2023.

MARODON, Régis. Can Development Banks Step Up to the Challenge of Sustainable Development? **Review of Political Economy**, v. 34, n.2, p. 268-285, 2022. DOI: 10.1080/09538259.2021.1977542. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09538259.2021.1977542>. Acesso em: 16 ago. 2023.

MAROIS, Thomas. A Dynamic Theory of Public Banks (and Why it Matters). **Review of Political Economy**, v. 34, n. 2, p. 356-371, 2022. DOI: 10.1080/09538259.2021.1898110. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09538259.2021.1898110>. Acesso em: 16 ago. 2023.

MARSHALL, Wesley C.; ROCHON, Louis-Philippe. Understanding Full Investment and the Potential Role of Public Banks. **Review of Political Economy**, v. 34, n.2, p. 340-355, 2022. DOI: 10.1080/09538259.2021.2013633. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09538259.2021.2013633>. Acesso em: 16 ago. 2023.

MARTINS, Norberto M. **Bancos de Desenvolvimento e Desenvolvimento Financeiro: uma avaliação do caso brasileiro entre 2000 e 2011.** 2012. 234 f. Dissertação (Mestrado em

Economia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPGE/disserta%C3%A7%C3%B5es/2012/NORBERTO%20MONTANI%20MARTINS.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2023.

MARTÍNEZ-VELA, Carlos A. World systems theory. **Engineering system division**, v. 83, p. 1-5, 2001.

MATTOS, Rafael C.. **O papel do BNDES na promoção do desenvolvimento sustentável no Brasil**. 2010. Monografia (Bacharelado em Economia) - Pontifícia Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: https://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Rafael_de_Campos_Mattos.pdf. Acesso em: 15 ago. 2023

MAZZUCATO, Mariana; PENNA, Caetano CR. The Rise of Mission-Oriented State Investment Banks: The Cases of Germany's KfW and Brazil's BNDES. SWPS 2015-26, set. 2016. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2744613>. Acesso em: 15 ago. 2023.

MC KINNON, Ronald I. **Money and capital m economic development**. Brookings Institution, Washmgton, DC, 1973.

MEADOWS, Donella H. *et al.* **The limits to growth**. London: Earth Island Limited, 1972.

MEIRELES, Cecília. Romanceiro da inconfidência: crônica trovada de cidade de Sam Sebastian. **(No Title)**, 1983.

MINSKY, Hyman P. The Financial Instability Hypothesis. **Working Paper 74**, Jerome Levy Economics Institute, Annandale on Hudson, NY. 1992 Disponível em: <https://www.levyinstitute.org/pubs/wp74.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2023.

MINSKY, Hyman. P. Minsky. **Stabilizing an Unstable Economy**. McGraw Hill, 1986.

MODENESI, André M. Macroeconomia Pós-Keynesiana. *In*: BUSATO, Maria I.; CARCANHOLO, Marcelo D.; FREITAS, Fábio N. P.; GONÇALVES, Reinaldo (org.). **Escolas da Macroeconomia**. Rio de Janeiro: Albatroz, 2015, p. 51-55. Disponível em: <https://www.corecon-rj.org.br/anexos/BF8BCE7477FD53C5B1120EA976F87D2B.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2023.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. Ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável; conceitos e princípios. **Textos de economia**, v. 4, n. 1, p. 131-142, 1993.

MTE, Ministério do Trabalho e Emprego. **Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT**. 1 set. 2015. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/resolucoes-2/resolucoes-por-assunto/geracao-de-emprego-e-renda/linhas-de-creditos-especiais/fat-giro-cooperativo-agropecuario/sobre-o-fat/>. Acesso em: 16 ago. 2023.

MUSACCHIO, Aldo *et al.* **The role and impact of Development Banks**. World bank working paper, 2017.

NASCIMENTO, Elimar P. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos avançados**, v. 26, p. 51-64, 2012. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ea/a/yJnRYLWXSwyxqggqDWy8gct/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 16 ago. 2023.

OCAMPO, José A.; ORTEGA, Victor. Ortega. The Global Development Banks' Architecture. **Review of Political Economy**, v. 34, n.2, p. 224-248, 2022. DOI: 10.1080/09538259.2021.1977543. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09538259.2021.1977543>. Acesso em: 16 ago. 2023.

OLLOQUI, Fernando; ARANCIBIA, Cristián P. Overview and Recent Evolution of Public Development Banks. In: CHRISNEY, Martin et. al. (org.). *Public development banks: toward a new paradigm?* Washington DC, 2013. p. 2-19
Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=1d4e1ce8682960d7d1e3ab4b787982a3ca1c6523>. Acesso em: 15 ago. 2023.

ONU Brasil. **Os objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. 22 junho. 2010. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/66851-os-objetivos-de-desenvolvimento-do-mil%C3%AAnio#:~:text=Reduzir%20a%20perda%20da%20biodiversidade,habitantes%20de%20favelas%20at%C3%A9%202020> Acesso em: 15 ago. 2023

ONU Brasil. **Os objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. ND. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> Acesso em: 15 de ago. 2023

O ECO. **Em decisão histórica STF reconhece proteção do clima como dever constitucional**. 1 de julho de 2022. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/em-vitoria-historica-stf-reconhece-protecao-do-clima-como-dever-constitucional/> Acesso em: 15 de ago. 2023

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antonio C. *Democracia com desenvolvimento: 1956-1961*. In: ABREU, Marcelo de Paiva et al. **A ordem do progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

POLANYI, Karl. **A grande Transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

RIAÑO, Maria A. *et. al.* Scaling Up Public Development Banks' Transformative Alignment with the 2030 Agenda for Sustainable Development. **Review of Political Economy**, v. 34, n. 2, p. 286-317, 2022. DOI: 10.1080/09538259.2021.1977544. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09538259.2021.1977544?journalCode=crpe20>. Acesso em: 16 ago. 2023.

RODRIGUES, Léo. Ministro diz que BNDES ainda deve milhões ao governo. **Agência Brasil**. Rio de Janeiro, 20 jun. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-06/ministro-diz-que-bndes-ainda-dev-e-bilhoes-ao-governo>. Acesso em: 16 ago. 2023.

SACHS, I. **Stratégies de l'écodéveloppement**. Paris: Editions économie et humanisme, Les éditions ouvrières, 1980.

SALOMÃO, Alexa. Fundo Clima viabiliza nova economia no Brasil, diz presidente do BNDES. **Folha de São Paulo**. 29 jul. 2023 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/07/fundo-clima-viabiliza-nova-economia-no-brasil-diz-presidente-do-bndes.shtml>. Acesso em 02 ago. 2023.

SCHUMPETER, Joseph. **The theory of economic development**. Cambridge: Harvard University, 1911.

STEVENS, Casey; KANIE, Norichika. The transformative potential of the Sustainable Development Goals (SDGs). **International Environmental Agreements**, v. 16, p. 393–396, 2016. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10784-016-9324-y>. Acesso em: 15 ago. 2023.

SHAW, Edward S. **Financial deepening and economic development**. Oxford University Press, New York, 1973.

SNOWDON, Brian; VANE, Howard R. **Modern macroeconomics: its origins, development and current state**. Edward Elgar Publishing, 2005.

SUCHODOLSKI, Sergio G. *et. al.* From Global to Local: Subnational Development Banks in the Era of Sustainable Development Goals. **Review of Political Economy**, v. 34, n. 2, p. 318-339, 2022. DOI: 10.1080/09538259.2021.1977545. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09538259.2021.1977545?journalCode=crpe20>. Acesso em: 16 ago. 2023.

TORRES FILHO, Ernani T. Mecanismos de Direcionamento do Crédito, Bancos de Desenvolvimento e a Experiência Recente do BNDES. In: FERREIRA, Francisco M.R.; MEIRELLES, Beatriz B. (org.). **Ensaios sobre economia financeira**. Rio de Janeiro: BNDES, 2009. p. 11-56. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1907/2/Ensaios%20sobre%20Economia%20Financeira_2009_P_A.pdf. Acesso em: 16 ago. 2023.

TORRES FILHO, Ernani T.; COSTA, Fernando N. D. BNDES e o financiamento do desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, v21, p. 975-1009, dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/8HKvjNJPcPtRK7TBc4mDd3M/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 ago. 2023.

TUSSINI, Gabriel. Fundo Amazônia passa a permitir que municípios solicitem recursos. **O Eco**. 27 jul. 2023. Disponível em: <https://oeco.org.br/salada-verde/fundo-amazonia-passa-a-permitir-que-municipios-solicitem-recursos/>. Acesso em: 16 ago. 2023.

UKRI, UK Research and Innovation. **A brief history of climate change discoveries**. ND. Disponível em: <https://www.discover.ukri.org/a-brief-history-of-climate-change-discoveries/index.html#article>. Acesso em: 16 ago. 2023.

Uma verdade inconveniente - o que você precisa saber (e fazer) sobre o aquecimento global. Direção: Davis Guggenheim. Produção: Lawrence Bender, Scott Burns, Laurie Lennard e Scott Z. Burns. Estados Unidos: Lawrence Bender Productions, 2006, DVD (100 min.)

UN, United Nations. **Report of the United Nations Conference on Environment and Development**. New York, 1993, Volume I Resolutions Adopted by the Conference. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/55/PDF/N9283655.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 ago. 2023.

UNCTAD, United Nations Conference on Trade and Development. **World Investment Report 2023**. Disponível em: <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2023>. Acesso em: 16 ago. 2023.

XU, Jiajun *et. al.* What are Public Development Banks and Development Financing Institutions? - Qualification Criteria, Stylized Facts and Development Trends. **China Economic Quarterly International**, v. 1, n. 4, p. 271-294, 2021. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2666933121000460?via%3Dihub>. Acesso em: 16 ago. 2023.

WRAY, L. Randall. **Understanding Modern Money: The Key to Full Employment and Price Stability**. Edward Elgar Publishing Ltd, 1998.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century**. University of California Press, 1974.

WALLERSTEIN, Immanuel. Análise dos sistemas mundiais. *In*: GIDDENS, Anthony; TURNER, Jonathan (Org.). **Teoria social Hoje**. São Paulo: Ed. UNESP, 1999.

WALLERSTEIN, Immanuel. The Modern World-Systems as a Capitalist World-Economy. *In*: WALLERSTEIN, Immanuel. **World-Systems Analysis: An Introduction**. Durham, NC: Duke University Press, 2004. pp. 23–30. Reproduced with permission from Duke University Press.

WAR and Subsidies have turbocharged the green transition. *The Economist*, 13 fev. 2023. Disponível em: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2023/02/13/war-and-subsidies-have-turbocharged-the-green-transition>. Acesso em: 15 ago. 2023.

WILLIAMSON, John. The Washington Consensus revisited. **Economic and social development into the XXI century**, p. 48, 1997.

WILLIAMSON, John. The Washington Consensus as policy prescription for development. **Development challenges in the 1990s: leading policymakers speak from experience**, p. 31-33, 2004.