O papel dos bancos de desenvolvimento na Agenda 2030: o caso do BNDES

The role of development banks in the 2030 Agenda: the case of the BNDES

Isabela Yumi Ribeiro Kitajima Chan
Marta Bandeira de Freitas*

* Respectivamente, administradora do BNDES, com pós-graduação em meio ambiente (MBE) pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coppe-UFRJ) e mestrado e graduação em administração de empresas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio); e engenheira do BNDES, com graduação em engenharia de produção mecânica pela PUC-Rio e bacharelado e licenciatura em história pela UFRJ. Este artigo é de exclusiva responsabilidade das autoras, não refletindo, necessariamente, a opinião do BNDES.

Respectively, administrator at the BNDES, with a postgraduate degree in environment at the Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia of Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coppe-UFRJ) and a master's degree in business administration at Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio); and engineer at BNDES, with a graduation degree in mechanical production engineering at PUC-Rio and a bachelor's and teacher's diploma in history at UFRJ. This article is the sole responsibility of the authors, and does not necessarily reflect the opinion of the BNDES.

Resumo

Neste artigo, discute-se o papel dos bancos de desenvolvimento no financiamento do desenvolvimento sustentável à luz da Agenda 2030, lançada em 2015 pela Organização das Nações Unidas (ONU). Essa agenda estabeleceu 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), que representam um plano de ação integrado nas dimensões econômica, social e ambiental. Além disso, apresenta-se o caso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a partir dos desembolsos realizados entre 2015 e 2020 e das contribuições para cada ODS. Finalmente, destaca-se a relevante atuação do Banco em relação aos ODS ligados à infraestrutura e ao trabalho decente, com contribuição para a manutenção de empregos, além das possibilidades de avanço, sobretudo no caso dos objetivos ligados a saúde, redução das desigualdades e mudanças climáticas.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável. Objetivos de desenvolvimento sustentável. ODS. Agenda 2030. Bancos de desenvolvimento. BNDES.

Abstract

This article debates the role of development banks in financing the sustainable development regarding the 2030 Agenda, which was launched in 2015 by the United Nations. This agenda established 17 sustainable development goals (SDG) that represent an integrated action plan in the economic, social and environmental dimensions. The study also presents the case of the Brazilian Development Bank (BNDES) analyzing the disbursements occurred between 2015 and 2020 and the contributions for each SDG. Finally, the conclusion highlights the bank's relevant role for the SDGs related to infrastructure and decent work, with a contribution to job maintenance, and the possibilities of improvement, especially for the SDGs related to health, inequality reduction and climate change.

Keywords: Sustainable development. Sustainable development goals. SDG. 2030 Agenda. Development banks. BNDES.

Introdução

Segundo estudo coordenado pelo WRI Brasil e pela The New Climate Economy (BARROS *et al.*, 2020), o mundo enfrenta atualmente uma convergência de crises sem precedente – de ordem social, econômica e climática –, acentuadas pela crise sanitária causada pela Covid-19. A pandemia reforçou a necessidade de acelerar a transição para um novo modelo de desenvolvimento que promova uma recuperação econômica mais equitativa, de baixo carbono, que proteja o meio ambiente e que seja resiliente ao clima.

O desenvolvimento sustentável tem o potencial de gerar, até 2030, dois milhões de empregos a mais do que a trajetória atual e de acrescentar R$ 2,8 trilhões ao produto interno bruto (PIB) brasileiro, além de reduzir a emissão de gases do efeito estufa e dar competitividade ao país (BARROS *et al.*, 2020). A estratégia do desenvolvimento sustentável amplia as vantagens do Brasil, que tem grande oferta de recursos naturais e condições de atender a demanda dos consumidores preocupados com a conservação ambiental. Além disso, permite atrair mais recursos de investidores sensíveis aos riscos climáticos e a seu impacto nos investimentos.

A Agenda 2030 – lançada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015 para equilibrar as dimensões econômica, social e ambiental – é um convite à ação para o desenvolvimento sustentável. Assim, os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e suas 169 metas representam uma linguagem universal que visa direcionar as contribuições de cada setor da sociedade em prol dessa agenda.

Os investimentos necessários para sua concretização, no entanto, são vultosos e exigem a participação de diversos agentes de financiamento. Os bancos de desenvolvimento (BD) têm papel fundamental

nessa agenda em razão de sua aptidão para promover o desenvolvimento sustentável, associando o progresso econômico à preocupação ambiental e social. Como agente do Estado no processo de investimento, cabe ao BNDES precisamente a alavancagem de recursos públicos com a atração de capital privado.

Em vista disso, buscou-se compreender de que forma o BNDES financiou o desenvolvimento sustentável nos últimos anos, considerando suas contribuições para os ODS – conforme parametrização estabelecida pelo Banco – e a comparação entre os resultados alcançados e o que se esperava em relação à atuação dos BDs na Agenda 2030.

Este estudo foi estruturado em seis seções além desta introdução: (i) recapitulação sobre o conceito de desenvolvimento sustentável e suas origens; (ii) apresentação da Agenda 2030 e dos ODS; (iii) investigação quanto ao papel dos BDs na realização da Agenda 2030; (iv) análise do caso do BNDES e sua relação com os ODS; (v) apresentação da metodologia utilizada para aferir as contribuições e os resultados obtidos em cada um dos 17 ODS; e (vi) exposição das conclusões deste estudo e considerações sobre as possibilidades de avanço do Banco.

O que é desenvolvimento sustentável?

Embora o conceito de desenvolvimento sustentável tenha definições variadas, ele está fundamentado no tripé formado pelas dimensões econômica, ambiental e social, o chamado *triple bottom line* (ELKINGTON, 1999). A dimensão econômica trata da eficiência na produção e no consumo, supondo uma constante inovação e

aprimoramento tecnológico dos processos produtivos no uso dos recursos naturais. A dimensão ambiental estabelece os limites do modelo produtivo, evocando a necessidade de torná-lo compatível com a capacidade do meio natural de se autorregenerar, mantendo a oferta de recursos naturais, e de ser resiliente na assimilação de resíduos e poluição. A última, a dimensão social, explicita a ideia de que a pobreza provoca agressões ambientais e vice-versa, por isso, a sustentabilidade deve contemplar tanto equidade social como qualidade de vida.

A origem oficial do conceito de desenvolvimento sustentável foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em 1972 em Estocolmo. Os países desenvolvidos, preocupados com a crescente degradação ambiental, defendiam a preservação do meio ambiente, enquanto os países em desenvolvimento, preocupados em não sofrer sanções à exportação de seus produtos e restrições ao seu desenvolvimento, defendiam a erradicação da pobreza.

O documento-síntese da conferência (UN, 1973) considerou que o problema ambiental decorria tanto das externalidades econômicas do desenvolvimento excessivo (tecnologia e consumo exacerbados) quanto de sua insuficiência (crescimento demográfico e baixo PIB *per capita*), introduzindo, com isso, a dimensão social no problema. Pela primeira vez foi possível unir os conceitos de crescimento econômico, preservação da natureza e desenvolvimento social, até então tratados separadamente.

Em 1982, foi estabelecida a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, sob gestão da ex-primeira ministra da Noruega, Gro Brundtland. Em 1987, a comissão produziu o relatório *Our commom future* (conhecido como Relatório Brundtland), que apresentou o conceito de desenvolvimento sustentável como

"aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades" (BRUNDTLAND, 1987, tradução nossa). Apesar de genérico, o conceito ficou conhecido pelo grande público e ratificou a importância da dimensão social como parte integrante da questão ambiental, estabelecendo que "a pobreza é uma das principais causas e um dos principais efeitos dos problemas ambientais do mundo" (NASCIMENTO, 2012, p. 54). A implementação do desenvolvimento sustentável, no entanto, ainda evoca discussões de ordem tecnológica, econômica, cultural e política nos processos de tomada de decisão globais.

Em 1992, a ONU convocou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Eco-92, realizada no Rio de Janeiro. No evento, os esforços internacionais concentraram-se em aplicar esse conceito de desenvolvimento sustentável, estabelecendo a Convenção da Biodiversidade e das Mudanças Climáticas – que resultou no Protocolo de Quioto (1997). Além disso, foi instituída a Agenda 21, um compromisso político de diversos atores (governos, instituições multilaterais, agências de desenvolvimento e setores independentes) para a ação local, que abrangia quarenta temas para iniciar a transição para o desenvolvimento sustentável.

Em vista disso, em 2000, líderes mundiais se reuniram na sede da ONU, em Nova Iorque, para adotar a Declaração do Milênio das Nações Unidas, um acordo estruturado em oito objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM) que estabelecia uma mobilização global em torno de prioridades sociais a serem alcançadas até 2015.

Figura 1 • **Os oito objetivos de desenvolvimento do milênio**

Fonte: ODM Brasil (2015).

Ao retratarem essas prioridades em objetivos mensuráveis e limitados no tempo, os ODM ajudaram a promover a consciência global, a responsabilidade política e melhores métricas e pressões públicas para um desenvolvimento mais sustentável.

Em 2015, o relatório final dos ODM atestou os avanços globais alcançados em 15 anos de esforços concentrados, apesar da crise financeira internacional de 2009 e das diferenças de progresso observadas entre as metas, países e regiões. Como resultado geral, foi constatada redução de mais da metade do número de pessoas vivendo em extrema pobreza e avanços significativos na redução da subnutrição, no aumento da participação escolar (inclusive de meninas), na melhoria do combate a doenças, na redução da mortalidade materna e de menores, no acesso à água e na eliminação do uso de substâncias destruidoras da camada de ozônio (UN, 2015b).

Apesar desses resultados positivos, restaram lacunas para avançar em desenvolvimento social. Além disso, a intensificação dos debates sobre mudanças climáticas e outros problemas ambientais trouxe novas pressões por metas ambientais mais ambiciosas, em paralelo aos objetivos de redução da pobreza.

A Agenda 2030 e os ODS

Em 2015, a ONU lançou uma nova agenda de desenvolvimento sustentável, intitulada Agenda 2030, com a substituição dos ODM por 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), renovando e ampliando os compromissos assumidos. A agenda é um plano de ação integrado que busca equilibrar as dimensões econômica, social e ambiental, além de abordar questões transversais, como a desigualdade (de gênero e de acesso à justiça), por meio dos 17 ODS, listados a seguir:

1. Erradicação da pobreza: acabar com a pobreza em todas as suas formas e em todos os lugares.
2. Fome zero e agricultura sustentável: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.
3. Saúde e bem-estar: assegurar a vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
4. Educação de qualidade: assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para 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 todos.
7. Energia limpa e acessível: assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos.
8. Trabalho decente e crescimento econômico: promover o crescimento econômico sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos.

9. Indústria, inovação e infraestrutura: construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.
10. Redução das desigualdades: reduzir as desigualdades dentro 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: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.
13. Ação contra a mudança global do clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos.
14. Vida na água: conservar e promover o uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos.
15. Vida terrestre: proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e interromper 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.
17. Parcerias e meios de implementação: fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2015).

Figura 2 • Os 17 ODS

Fonte: Nações Unidas Brasil (2015).

A ambição dessa agenda, a ser desenvolvida até 2030, reflete a urgência e as demandas de novos tempos, em que a pressão da atividade humana sobre os recursos naturais foi comparada à força de eras geológicas e batizada por Paul Crutzen, prêmio Nobel de química, como Antropoceno, ou era dos humanos.

Essa era se caracteriza pelas pressões da atividade humana sobre os limites de vários sistemas terrestres cruciais, como os ciclos do carbono, do hidrogênio e da água, o que se verifica tanto em nível local quanto global. Envolve ainda lidar simultaneamente com muitos desafios ambientais, como as mudanças climáticas (resultado da emissão de gases do efeito estufa e consequente elevação da temperatura terrestre), a poluição ambiental (envenenamento de ecossistemas causados por fertilizantes à base de fósforo e hidrogênio), a acidificação dos oceanos (aumento da concentração de dióxido de carbono atmosférico), a perda de biodiversidade e de florestas (extração de madeira e conversão em pastagens) e o esgotamento dos recursos naturais, incluindo recursos fósseis e água subterrânea (SACHS, 2012).

Desse modo, considerando a importância e a amplitude da Agenda 2030, novas fontes e mecanismos de financiamento são necessários. O marco inicial dessa discussão ocorreu em 2015, em Adis Abeba (Etiópia), durante a Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, promovida pela ONU, que resultou na Agenda de Ação de Adis Abeba.

Essa agenda é uma estrutura global que busca alinhar os fluxos de financiamento às prioridades estabelecidas na Agenda 2030. Está segmentada em sete grandes áreas, sendo a primeira delas relativa aos recursos públicos domésticos, o que abrange a necessidade de atuação dos BDs nacionais e regionais para mobilizar recursos financeiros necessários à implementação efetiva dos ODS (UN, 2015a).

O papel dos bancos de desenvolvimento na Agenda 2030

Apesar dos crescentes esforços empreendidos por diversos atores sociais em direção ao desenvolvimento sustentável, a economia atual ainda dá sinais frágeis sobre a possibilidade de manter o aumento da temperatura global limitado a 2ºC e de combater adequadamente a desigualdade social e a degradação dos recursos naturais. Isso revela uma falha de mercado, já que políticas e comportamentos mudam muito lentamente para transformar a economia, apesar dos evidentes custos para a sociedade decorrentes da manutenção do *status quo* dos negócios.

Alavancar uma mudança positiva envolveria dois pontos cruciais, de forma a produzir um novo paradigma: políticas públicas e serviços

financeiros, ambos com influência universal sobre os negócios. Juntos, eles podem atrair o capital em busca de resultados sociais e ambientais associados a retornos financeiros (CISL, 2015). Apesar de não serem os únicos a influenciar os negócios – já que as transformações da sociedade civil e a mudança cultural nas organizações também são fatores críticos –, esses pontos podem ser trabalhados de forma preponderante por BDs, mediante a oferta de produtos e serviços financeiros que propiciem a implementação de políticas públicas.

Os BDs desempenham papel central na economia, pois agem sobre as falhas de mercado, fornecendo soluções financeiras para os segmentos que não são adequadamente atendidos. Em geral, isso inclui: (i) projetos cujos benefícios sociais excedem os comerciais; (ii) projetos de longo prazo ou com execução de longa duração; (iii) empreendimentos de alto risco ligados à inovação, que envolvem novas tecnologias ou modelos de negócio; (iv) projetos em regiões pouco desenvolvidas ou distantes; e (v) atores pequenos e sem histórico de crédito (BGFP, 2021).

Ao longo do tempo, os mandatos de BDs têm se modificado de acordo com as demandas e os contextos históricos. Eles desempenharam papel importante na industrialização dos países e nos processos de reconstrução pós-guerras. Mais recentemente, a partir das décadas de 1980 e 1990, passaram a cumprir outras funções de grande valor, como de democratizar o acesso ao crédito, criar empregos, fortalecer o mercado de capitais, construir a capacidade de avaliação de projetos e aferição de efetividade (DBSA, 2011). Ademais, merece destaque a necessidade de fortalecimento das ações de financiamento anticíclico e de promoção da sustentabilidade, que atualmente ganham especial atenção em razão da

magnitude e da profundidade do impacto econômico provocado pela convergência de crises.

Como destacado em estudo recente, intitulado *Uma nova economia para uma nova era*:

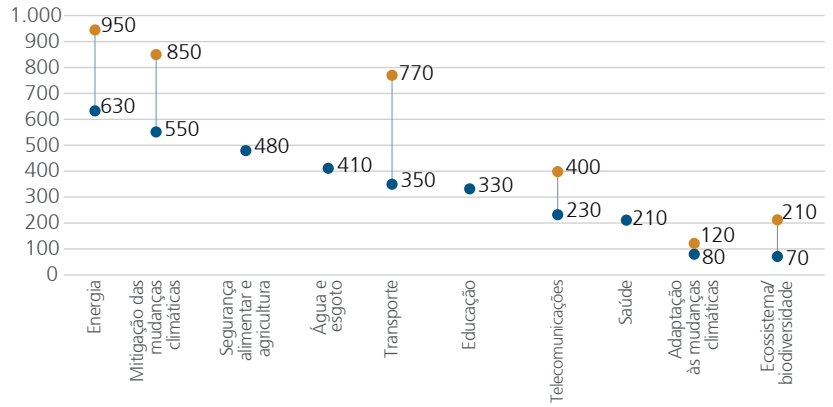
> a pandemia da Covid-19 e as crises social e econômica relacionadas reforçam as vulnerabilidades geradas pelo baixo crescimento econômico, as crescentes desigualdades dentro e entre países, e a crise climática. A Covid-19 evidenciou a importância de uma gestão de riscos robusta, e o quão interligadas estão as pessoas, as comunidades e a economia como um todo (BARROS *et al.*, 2020, p. 1).

No mesmo sentido, o Fórum Econômico Mundial também tem alertado em seus relatórios anuais sobre riscos globais que aqueles associados ao meio ambiente vêm crescendo tanto em probabilidade como em impacto. Em 2020, entre os dez riscos mais prováveis de ocorrer destacados pelo relatório, os cinco primeiros estavam relacionados ao meio ambiente: (i) clima extremo, (ii) falha na ação climática, (iii) desastres naturais, (iv) perda de biodiversidade e (v) desastres ambientais provocados por ação humana (WEF, 2020). Em 2021, além dos riscos associados ao meio ambiente, o relatório também destacou entre os mais relevantes o impacto das doenças contagiosas (WEF, 2021). Desse modo, verifica-se a necessidade de uma ação rápida que reverta a trajetória de riscos crescentes e acelere os investimentos sustentáveis.

A Agenda 2030, ao estabelecer os 17 ODS e suas metas associadas, serve de orientação para investimentos que buscam considerar os limites do planeta e maximizar os impactos econômicos e sociais positivos.

O Relatório de Investimento Mundial da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2014) – utilizado como referência para avaliar os recursos necessários para atingir os ODS até 2030 – estimou a necessidade de investimentos globais em cerca de US$ 6 trilhões por ano. Só para os países em desenvolvimento, seriam necessários investimentos anuais da ordem de US$ 3,3 trilhões a US$ 4,5 trilhões, voltados principalmente para infraestrutura básica (estradas, ferrovias e portos; estações de energia; água e saneamento), segurança alimentar (agricultura e desenvolvimento rural), mitigação e adaptação às mudanças climáticas, além de saúde e educação (Gráfico 1).

Gráfico 1 • Lacuna de investimento em países em desenvolvimento (em US$ bilhões, a preços constantes)



Fonte: Adaptado de IFC (2019).

Com relação aos níveis de investimento em setores relevantes para os ODS, os países em desenvolvimento apresentariam uma lacuna de US$ 2,5 trilhões anuais para alcançar as metas, o que representa um volume de recursos muito relevante até 2030,

especialmente em um ambiente de desafios econômicos globais, no qual os investimentos estrangeiros privados estão sob forte pressão.

A versão de 2020 do relatório da UNCTAD, no capítulo sobre os ODS, apontou que, embora mais de 150 países tenham adotado estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável, poucos têm roteiros concretos para promovê-lo, e menos da metade dos Estados-membros da ONU contam com ferramentas específicas para realizar os investimentos necessários (UNCTAD, 2020).

Assim, os BDs podem desempenhar um importante papel nessa agenda, ampliando as possibilidades de financiamento. Além da vocação natural para ações de cunho socioambiental, eles proveem financiamento público e podem alavancar recursos privados para investimento em setores-chave. Ademais, graças a suas características únicas de especialização técnica e capacidade de implementação de projetos de desenvolvimento de grande complexidade e longo prazo, podem colaborar com as economias nacionais e subnacionais, sobretudo viabilizando projetos de infraestrutura, que são vitais para o cumprimento da maioria dos ODS (UNCTAD, 2018).

Finalmente, os BDs podem ser agentes de mudança no processo de transição, garantindo que os modos de consumo e produção sejam compatíveis com o crescimento sustentável (MARODON, 2020) e que o sucesso da economia não seja medido apenas em termos de crescimento do PIB, mas também de resultados positivos para as pessoas, com maior equidade e bem-estar social.

Contribuições do BNDES para os ODS

A atuação do BNDES como banco de desenvolvimento nacional público apresenta grande sinergia com os ODS. Em seu planejamento estratégico de longo prazo, o Banco estipulou sete missões que respondem a desafios do desenvolvimento brasileiro e pautam suas grandes agendas, todas com contribuições para os ODS (BNDES, 2021c): (i) infraestrutura; (ii) estrutura produtiva; (iii) socioambiental; (iv) inovação; (v) desenvolvimento de mercado de capitais; (vi) modernização do Estado e desenvolvimento territorial; e (vii) anticíclico emergencial.

Adicionalmente, em 2019, o BNDES estabeleceu um novo instrumento de planejamento estratégico, o Plano Trienal 2020-2022 (BNDES, 2019b), cujo objetivo é dar maior transparência às contribuições do Banco e comunicar para a sociedade brasileira suas entregas transformadoras, que estão alinhadas aos temas dos ODS. Essas entregas incluem operações de crédito e serviços prestados pela instituição, sendo representadas tanto por metas ambientais – como as relacionadas a projetos de energia renovável, saneamento, mobilidade urbana e ferrovias – quanto por metas sociais – como as de saúde, educação, segurança e emprego. Os quadros 1 e 2 mostram as entregas e metas para 2022.

Quadro 1 • Serviços – "Fábrica de projetos"

Entregas do Plano Trienal	Meta 2022	ODS
Saneamento: estruturação de projetos para levar serviços de saneamento a pessoas não atendidas atualmente pelo sistema (pessoas beneficiadas).	20.000.000	
Logística: estruturação de projetos para gestão privada em portos públicos (% das trocas comerciais nacionais).	30%	

(Continua)

(Continuação)

Entregas do Plano Trienal	Meta 2022	ODS
Logística: estruturação de projetos para concessão de rodovias (extensão em km).	13.670	
Desestatização: realização de processos de desestatização para venda de empresas ou estruturação de fundos imobiliários (número de processos).	30	
Parques e florestas: concessão de unidades de conservação de parques e florestas nacionais – Flonas (número de unidades).	20	

Fonte: BNDES (2021d, p. 7).

Quadro 2 • Áreas de crédito

Entregas do Plano Trienal	2022	ODS
Energia: aumento da capacidade instalada de energias renováveis (em GW).	3	
Energia: expansão realizada da rede de distribuição de gás natural (km).	2.200	
Logística: implantação, duplicação ou modernização de trechos ferroviários (km).	2.500	
Logística: implantação, duplicação ou modernização de trechos rodoviários (km).[1]	5.000	
Mobilidade urbana: demanda atendida por novos sistemas de média e alta capacidade (usuários/dia útil).	Até 1.000.000	
Saneamento: pessoas beneficiadas pela ampliação do acesso ou do tratamento de esgoto.	5.500.000	

(Continua)

1 Os investimentos em rodovias foram mantidos no Painel ODS, uma vez que elas podem ser usadas por veículos elétricos, híbridos ou movidos a biocombustíveis. Foram excluídas as atividades de transporte rodoviário de carga e passageiros e de fabricação de veículos, conforme Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae).

(Continuação)

Entregas do Plano Trienal	2022	ODS
Saneamento: pessoas beneficiadas pela ampliação do acesso ou tratamento de água.	1.000.000	
Tecnologias da informação e comunicação (TIC): ampliação de acessos a serviços de banda larga fixa (número de pessoas conectadas).	4.000.000	
Micro, pequenas e médias empresas (MPME): apoio a MPMEs e pessoas físicas em operações de crédito e garantia (quantidade de clientes).	625.000	
Emprego: geração ou manutenção de empregos diretos e indiretos (quantidade de empregos).	6.572.000	
Educação: apoio, por meio de soluções financeiras, à educação básica e/ou profissionalizante (número de alunos).	1.000.000	
Saúde: unidades de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) beneficiadas pelo apoio ao BNDES.	1.000	
Segurança: projetos voltados a melhorar a eficiência dos serviços de inteligência em segurança pública.	20	

Fonte: BNDES (2021d, p. 7).

Painel ODS do BNDES

Em 2019, o BNDES criou o Painel ODS, uma página eletrônica para demonstrar os resultados do Banco relacionados a cada ODS (BNDES, 2019a). O painel apresenta um mapa georreferenciado com os desembolsos realizados para operações vinculadas aos ODS, distribuídas por estado e por ano, além de indicadores de resultados dessas operações. Os desembolsos são agregados anualmente a partir de 2015, quando os ODS foram criados. A parametrização das operações, para identificar aquelas que contribuem para cada ODS (BNDES, 2021d), 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).

A metodologia previu, inicialmente, a revisão das 169 metas relativas aos ODS, de acordo com a atuação do Banco. Aquelas que não condiziam com as atividades do BNDES foram desconsideradas, de maneira que o escopo foi reduzido para 62 metas. A partir disso, criou-se uma matriz correlacionando as soluções financeiras oferecidas pelo Banco às diferentes metas dos ODS. O objetivo de cada solução financeira foi cotejado com as 62 metas e, em caso de aderência, classificado no ODS correspondente. A análise englobou o apoio do BNDES por meio do crédito direto e indireto (agentes financeiros), além de alguns fundos e programas.

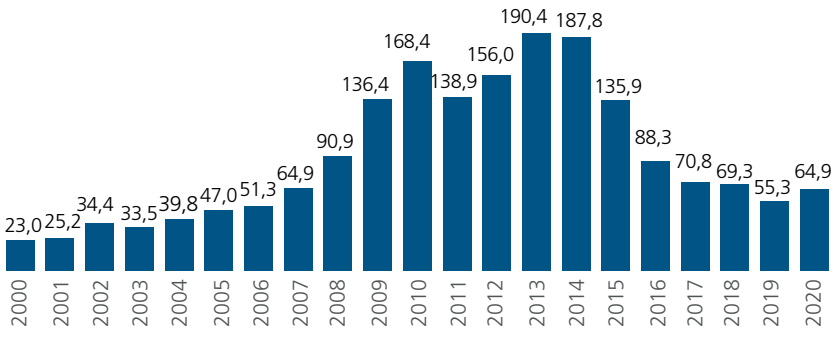
O segundo passo foi identificar os setores econômicos (Cnaes) relacionados a cada ODS, a fim de capturar projetos alocados em soluções sem características setoriais, como capital de giro, linhas de apoio a micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) e BNDES Finame (produto para aquisição de máquinas e equipamentos). Nesse caso, a classificação foi realizada com base na classificação Cnae do cliente.

Considerando que a associação dos ODS às soluções financeiras e Cnaes levou em consideração a correspondência direta com as metas dos objetivos, é possível que a mesma solução ou Cnae contribua para mais de um ODS. Ademais, operações com estados e municípios que contemplam uma série de investimentos – como saúde, educação, mobilidade urbana e segurança pública – estão cadastradas na base de dados do Banco com o Cnae de administração pública, não sendo possível avaliar automaticamente, nesses casos, os investimentos vinculados a cada setor para classificá-los entre os diferentes ODS. Dessa forma, alguns ODS podem estar subavaliados.

Os desembolsos do BNDES

A análise dos dados do Painel ODS abrangeu os desembolsos do BNDES de 2015 a 2020. Dessa forma, convém destacar a alteração ocorrida no histórico de desembolsos da instituição a partir de 2016, com redução gradativa do volume desembolsado até o menor valor histórico dos últimos seis anos, de R$ 55 bilhões, em 2019.

Gráfico 2 • Histórico de desembolsos do BNDES (R$ bilhões)



Fonte: BNDES (2021b).

A política de expansão do Banco foi interrompida e a diminuição do papel da instituição no mercado financeiro e no crédito de longo prazo foi estabelecida em vista de uma nova orientação estratégica. Esse movimento de redução dos desembolsos foi impulsionado, desde 2016, pela estagnação econômica no país e, a partir de janeiro de 2018, pela instituição da Taxa de Longo Prazo (TLP) – uma taxa atrelada a índices de mercado que passou a remunerar o *funding* do Banco em substituição à antiga Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que apresentava condições mais favoráveis ao tomador.

Em 2020, entretanto, com a pandemia de Covid-19, o BNDES operou alguns programas emergenciais do Governo Federal para a manutenção do emprego e estabeleceu iniciativas próprias

para conter os impactos na economia brasileira, gerando um crescimento dos desembolsos, que alcançaram cerca de R$ 65 bilhões.

Metodologia

Para a análise dos dados do Painel ODS, foi realizada uma comparação com os desembolsos totais do BNDES.[2] Essa abordagem relativa visou eliminar vieses de interpretação sobre o aumento ou a diminuição da contribuição do Banco para os ODS, uma vez que a simples avaliação do número absoluto poderia estar contaminada pela queda geral dos investimentos da instituição. Mesmo com a redução dos desembolsos totais, foi possível perceber a ampliação da representatividade de alguns ODS na atuação do Banco.

Comparação entre os ODS

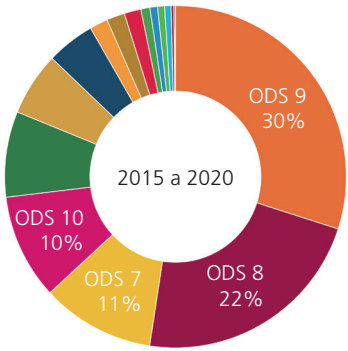
Como mostra o Gráfico 3, os ODS 9, 8 e 7 – relativos, respectivamente, a indústria, inovação e infraestrutura; trabalho decente e crescimento econômico; e energia limpa e acessível – representam, nessa ordem, as maiores contribuições do Banco para os ODS durante o período analisado, de 2015 a 2020.

Foi realizada uma análise comparativa entre os próprios ODS, ou seja, foi considerado o desembolso total para cada ODS no período de 2015 a 2020 e qual seria a participação de cada um com relação aos demais para identificar os mais expressivos.[3]

2 Os dados utilizados neste artigo são referentes à atualização do Painel ODS do BNDES em março de 2021.

3 Considerando que uma mesma operação pode contribuir para mais de um ODS, a soma dos desembolsos não pode ser utilizada para comparação com o total de desembolsos do BNDES. Serviu apenas para comparar de forma relativa um ODS com o outro, de modo que o total dos 17 ODS fosse 100%.

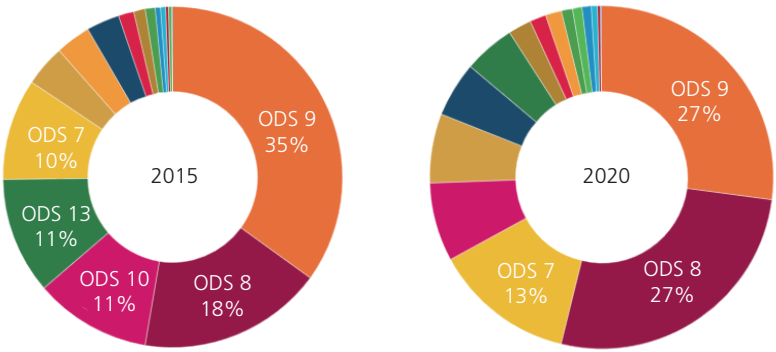
Gráfico 3 • **Distribuição dos ODS no período de 2015 a 2020**



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Painel ODS (BNDES, 2019a).

A análise dos dados anuais, no entanto, permite identificar em 2020 tendência de alta nos ODS 8 e 7, além de tendência de queda no ODS 9 em relação a 2015 (Gráfico 4).

Gráfico 4 • **Distribuição dos ODS em 2015 e 2020**



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Painel ODS (BNDES, 2019a).

Esse movimento ascendente no ODS 8, que passou de 18% para 27% na comparação com os demais, reflete uma mudança estratégica do BNDES, que, a partir de 2016, reforçou sua atuação com as MPMEs e implementou melhorias tecnológicas e de interface

para lidar com esse público. Da mesma forma, o ODS 7, que subiu de 10% para 13%, indica a expansão do apoio do Banco às energias renováveis, em especial a eólica. O BNDES tornou-se o maior financiador do mundo nesse setor no período de 2004 a 2018, conforme levantamento realizado pela Bloomberg (AGÊNCIA BNDES DE NOTÍCIAS, 2019).

Em contrapartida, a indústria, que sempre foi um setor tradicionalmente apoiado pelo Banco, sofreu uma retração, possivelmente relacionada à queda nos investimentos do setor ou à busca de outras fontes de financiamento mais atrativas, com a redução da taxa Selic. Isso diminuiu relativamente o apoio do Banco ao ODS 9, que passou de 35% para 27% na comparação com os demais ODS.

Comparação dos ODS com os desembolsos totais do BNDES

Os desembolsos foram analisados e agrupados em três categorias, conforme o Quadro 3.

Quadro 3 • Trajetória dos ODS em relação aos desembolsos do BNDES

ODS com tendência de alta	
ODS estáveis	
ODS com tendência de queda	

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Painel ODS (BNDES, 2019a).

O primeiro grupo se refere aos ODS nos quais os desembolsos aumentaram sua participação em relação ao total do BNDES.

O segundo grupo é relativo aos ODS que se mantiveram estáveis em relação ao total dos investimentos da instituição. O terceiro grupo, por sua vez, é representado pelos ODS cujas participações no total do Banco diminuíram.

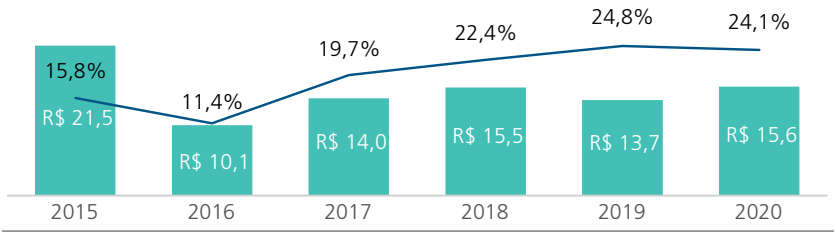
Foram considerados como ODS com tendência de alta aqueles cuja variação da porcentagem em relação ao total do Banco, entre os anos de 2015 e 2020, superou 50%. Os ODS estáveis tiveram variação entre 0 e 50%, porém os ODS cuja representatividade não ultrapassou 1% do total em 2020 também foram alocados nesse grupo. Por fim, os ODS cuja variação foi negativa entre 2015 e 2020 foram considerados com tendência de queda. As exceções aplicaram-se apenas aos ODS 10 e 17, que tiveram *outliers* (picos e vales fora do padrão) excluídos da análise.

ODS com participação crescente

No primeiro grupo, que apresentou participação crescente sobre o total, encontram-se os ODS 7 e 8, além dos ODS 2, 6, 12, 14 e 15.

O BNDES vem expandindo seu apoio às energias renováveis. Nos últimos seis anos, os desembolsos para o ODS 7, que também engloba a distribuição e transmissão de energia, bem como projetos de eficiência energética, somaram R$ 90 bilhões. Em comparação com os desembolsos totais do Banco, o ODS 7 saiu de 16% em 2015, caindo para 11% em 2016 e, depois, assumiu trajetória de alta, alcançando quase um quarto dos desembolsos do BNDES em 2020 (24%) (Gráfico 5). Os números atestam a disposição do Banco em contribuir com o processo de transição energética para uma matriz cada vez mais limpa no país.

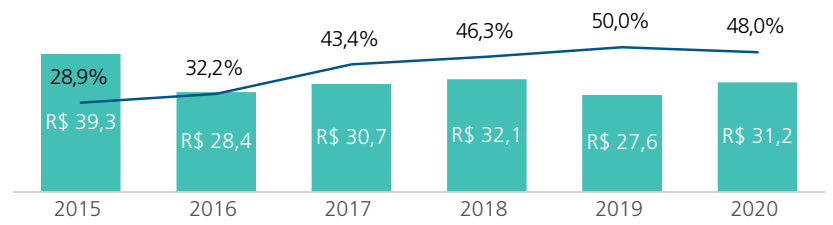
Gráfico 5 • Desembolsos destinados ao ODS 7 e respectivas porcentagens de participação sobre o total investido pelo BNDES (R$ bilhões)



Fonte: Elaboração própria.

Mesmo com uma queda nos desembolsos de R$ 40 bilhões para R$ 30 bilhões, a representatividade do ODS 8 em relação ao total desembolsado aumentou, saltando de cerca de 30% para 48% entre 2015 e 2020 (Gráfico 6). Isso demonstra o impacto da estratégia de melhorar o relacionamento do Banco com clientes de menor porte, buscando uma interface mais eficiente e produtos mais adequados ao tamanho e perfil de risco dessas empresas. Além disso, é coerente com o papel fundamental do BNDES como gestor de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para geração, manutenção e melhoria dos empregos.

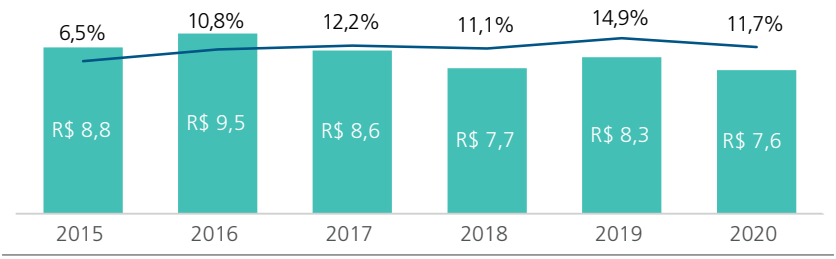
Gráfico 6 • Desembolsos destinados ao ODS 8 e respectivas porcentagens de participação sobre o total investido pelo BNDES (R$ bilhões)



Fonte: Elaboração própria.

No ODS 2, foram computados os programas do Plano Safra, elaborados pelo Governo Federal e operados pelo BNDES, e os produtos agrícolas próprios relacionados a três metas desse objetivo: aumento da produtividade agrícola, apoio à agricultura sustentável e suporte ao pequeno produtor rural (Gráfico 7). As iniciativas com maior representatividade são o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) Investimento e o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp), cujo foco é a ampliação do investimento e da capacidade de cultivo do pequeno e médio produtor rural. O resultado é um impacto positivo no combate à fome, uma vez que esses produtores garantem o fornecimento doméstico de alimentos, um dos focos do ODS 2.

Gráfico 7 • Desembolsos destinados ao ODS 2 e respectivas porcentagens de participação sobre o total investido pelo BNDES (R$ bilhões)

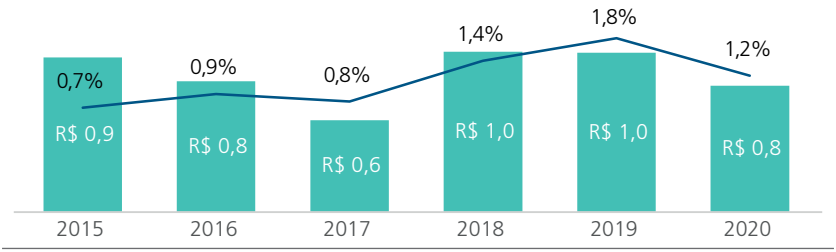


Fonte: Elaboração própria.

Apesar de ter pouca representatividade nos desembolsos totais, com menos de 2%, o setor de água e saneamento tornou-se prioritário para o Banco nos últimos anos e sua contribuição apresenta tendência de alta. Isso tem impacto direto no ODS 6, cujo patamar de investimento chegou a quase R$ 1 bilhão por ano entre 2018 e 2019, regredindo um pouco em 2020 devido à crise causada pela Covid-19 e à necessidade de adaptações ao novo marco legal do saneamento (Gráfico 8).

As entregas previstas no Plano Trienal 2020-2022 do BNDES para o setor estão relacionadas à estruturação de projetos de saneamento e à ampliação de acesso a redes de água e esgoto, o que denota um foco de avanço futuro nesse ODS.

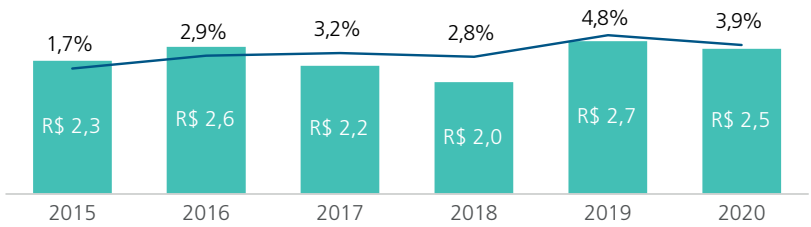
Gráfico 8 • Desembolsos destinados ao ODS 6 e respectivas porcentagens de participação sobre o total investido pelo BNDES (R$ bilhões)



Fonte: Elaboração própria.

O ODS 12 teve dois picos de desembolsos. O primeiro em 2016, explicado pelos desembolsos relativos ao Programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC), que oscilaram entre R$ 500 e 900 milhões no período, alcançando um patamar máximo de mais de R$ 1 bilhão naquele ano. O segundo pico, em 2019, ocorreu quando o Programa BNDES para Construção e Ampliação de Armazéns (PCA), que visa reduzir o desperdício e a perda de alimentos, atingiu mais de R$ 1 bilhão em desembolsos, depois de se manter em um patamar de aproximadamente R$ 900 milhões nos outros anos. Apesar de esse ODS englobar outras soluções financeiras, como apoio à aquisição de equipamentos eficientes e uso de recursos do Fundo Clima, além de Cnaes relacionados à coleta e tratamento de resíduos sólidos, os desembolsos são menores diante desses dois programas, que acabaram alavancando a contribuição para o ODS 12 (Gráfico 9).

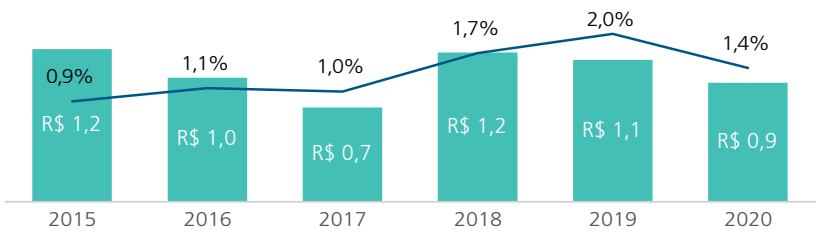
Gráfico 9 • Desembolsos destinados ao ODS 12 e respectivas porcentagens de participação sobre o total investido pelo BNDES (R$ bilhões)



Fonte: Elaboração própria.

O ODS 14 também envolve o setor de saneamento, como o ODS 6, porém, engloba as atividades de coleta e tratamento de resíduos sólidos e exclui o tratamento e distribuição de água, cujo foco é o consumo humano, não o descarte em corpos hídricos. O apoio a projetos de coleta e tratamento de esgoto tem sido prioridade para o BNDES, inclusive no que diz respeito à estruturação de concessões. Os desembolsos para esse objetivo se mantiveram no patamar de aproximadamente R$ 1 bilhão por ano a partir de 2018, com participação entre 1% e 2% no total. A tendência futura é de crescimento graças à estratégia de priorização (Gráfico 10).

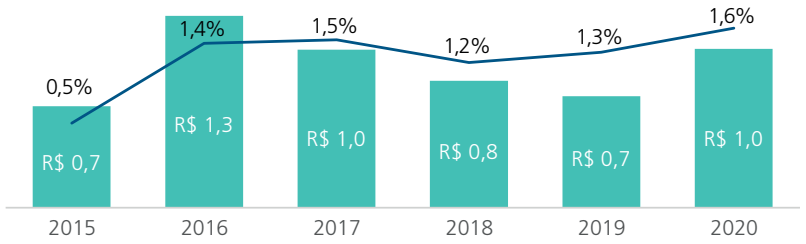
Gráfico 10 • Desembolsos destinados ao ODS 14 e respectivas porcentagens de participação sobre o total investido pelo BNDES (R$ bilhões)



Fonte: Elaboração própria.

Os programas que explicam a expansão da contribuição para o ODS 15 no BNDES são o Programa ABC e o Fundo Amazônia. O primeiro teve um pico de desembolsos em 2016, quando ultrapassou R$ 1 bilhão, caindo nos anos seguintes e se recuperando até o mesmo patamar em 2020. Por sua vez, o Fundo Amazônia, com desembolsos da ordem de R$ 150 milhões por ano, é o maior fundo de REDD+[4] do mundo, apesar da paralisação no apoio a novas operações estabelecida em 2019 pelo Governo Federal para revisão de sua governança. A gestão do fundo pelo BNDES reflete o engajamento da instituição na preservação dos ecossistemas terrestres e da biodiversidade (Gráfico 11).

Gráfico 11 • Desembolsos destinados ao ODS 15 e respectivas porcentagens de participação sobre o total investido pelo BNDES (R$ bilhões)



Fonte: Elaboração própria.

4 REDD+ é um incentivo desenvolvido na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) para recompensar financeiramente países em desenvolvimento por seus resultados de redução de emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento e da degradação florestal, considerando o papel da conservação de estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal.

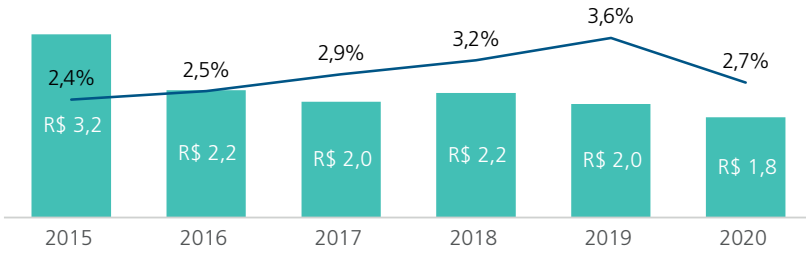
ODS com manutenção na participação

Os ODS que se mantiveram estáveis em relação à contribuição total do Banco, mesmo com alguma oscilação, são 1, 3, 4, 5, 10 e 16.

O ODS 1 se manteve estável durante o período analisado, apresentando leve crescimento de 2015 a 2019 (de 2,4% para 3,6% do total). Tiveram destaque nesse período os desembolsos dos programas do Pronaf de fortalecimento da agricultura familiar. O Pronaf Investimento saiu de R$ 1,7 bilhão em 2015 para R$ 2,8 bilhões em 2019, aumento de 65%. Por sua vez, o Pronaf Custeio passou de R$ 400 milhões em 2015 para cerca de R$ 1 bilhão em 2019, representando um aumento de mais de 100% em cinco anos. Em 2020, ambos tiveram uma pequena queda nos desembolsos (Gráfico 12). O crédito rural para o pequeno agricultor é uma das formas mais eficazes de combate à pobreza e de garantia da segurança alimentar.

Além de operar esse programa do Governo Federal, o Banco também conta com instrumentos próprios para a inclusão produtiva, como o produto BNDES Microcrédito, cujo desembolso somou R$ 769 milhões entre 2015 e 2020, e o BNDES Fundo Social, que no mesmo período desembolsou mais de R$ 373 milhões para projetos de combate à pobreza com recursos não reembolsáveis. Assegurar maior inclusão social e acesso a serviços básicos para a população tem forte vínculo com os anseios de um BD.

Gráfico 12 • Desembolsos destinados ao ODS 1 e respectivas porcentagens de participação sobre o total investido pelo BNDES (R$ bilhões)



Fonte: Elaboração própria.

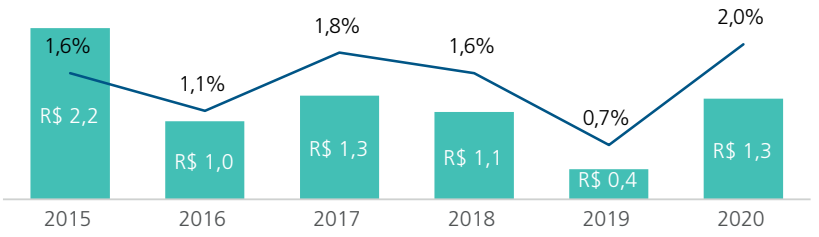
A representatividade do ODS 3 nos desembolsos do Banco oscilou ao longo dos anos, porém, não chegou a ser superior a 2%. Os desembolsos apresentaram queda desde 2015, passando de R$ 2 bilhões para um patamar de R$ 1 bilhão entre 2016 e 2018. Depois de uma nova queda em 2019 (R$ 377 milhões), retornaram para o patamar de R$ 1,3 bilhão em 2020 devido às demandas da pandemia (Gráfico 13). Em 2020, foram estabelecidos, por exemplo, o Programa BNDES de Apoio Emergencial ao Combate da Pandemia do Coronavírus, que desembolsou R$ 233 milhões, e uma campanha de *matchfunding* denominada Salvando Vidas, que alcançou mais de R$ 100 milhões (na qual o BNDES dobrava os recursos doados para aquisição de materiais, insumos e equipamentos de proteção para profissionais da saúde).

No entanto, cabe mencionar que não foi possível computar os desembolsos para saúde pública que estão registrados no sistema com o Cnae administração pública. Os recursos tomados por entes públicos que estão catalogados na base de dados com esse Cnae, apesar de terem a identificação e a destinação dos recursos acompanhadas pelo Banco, não são apropriados de forma automática na

contabilização dos desembolsos pelas finalidades específicas (se ligados a projetos de educação, saúde, infraestrutura etc.). Por isso, a contribuição do BNDES para o ODS 3 pode estar sendo subestimada devido à restrição da metodologia.

A despeito do montante aparentemente reduzido, verifica-se que o BNDES tem concedido apoio relevante para o complexo industrial da saúde no país, bem como a projetos de pesquisa e desenvolvimento no setor. O Plano Trienal do BNDES prevê que mil unidades de saúde do SUS sejam beneficiadas pelo apoio do Banco entre 2020 e 2022. Ademais, o cenário trazido pela pandemia provavelmente exigirá aumento dos desembolsos para a saúde.

Gráfico 13 • Desembolsos destinados ao ODS 3 e respectivas porcentagens de participação sobre o total investido pelo BNDES (R$ bilhões)

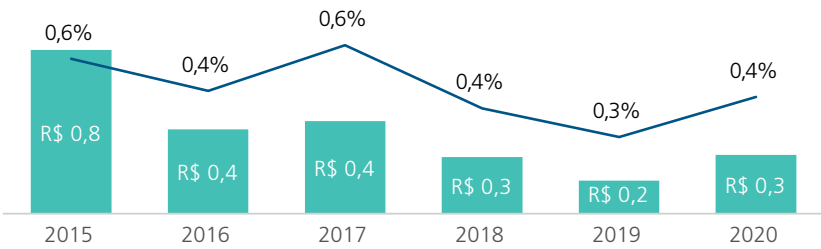


Fonte: Elaboração própria.

O ODS 4 tem representatividade muito baixa na atuação do Banco, oscilando de 0,3% a 0,6% no período de 2015 a 2020 (Gráfico 14). Em parte, esse apoio reduzido também pode ser explicado pela restrição na metodologia adotada para reconhecer os desembolsos para o setor público, conforme já mencionado. De qualquer modo, a situação de restrição fiscal dos estados e municípios contribuiu para reduzir os investimentos públicos em educação.

Foram contabilizados os dois programas do Banco para o setor – Educação, saúde e assistência Social e Capacitação Profissional –, bem como o Cnae de educação, mas no geral houve queda acentuada, de cerca de R$ 500 milhões, quando observados os patamares entre 2015 e 2020. O Plano Trienal 2020-2022, no entanto, registra o compromisso de melhorar esse desempenho por meio de instrumentos financeiros de apoio à educação básica e/ou profissionalizante.

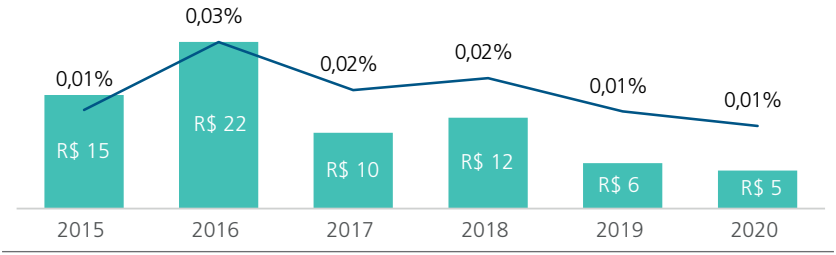
Gráfico 14 • Desembolsos destinados ao ODS 4 e respectivas porcentagens de participação sobre o total investido pelo BNDES (R$ bilhões)



Fonte: Elaboração própria.

Os desembolsos para o ODS 5 foram identificados por meio do único programa segmentado para mulheres que o BNDES opera, o Pronaf Mulher. Ao longo do período, o produto apresentou tendência de queda, mas com representatividade estável e baixa, que nunca ultrapassou 0,03% do total (Gráfico 15). Os desembolsos tiveram um pico em 2016, chegando a R$ 22 milhões, e terminaram 2020 com R$ 5 milhões, o menor valor da série histórica analisada. Para melhorar o desempenho nesse ODS, seria necessário estudar outras formas de apoio segmentadas para o público específico.

Gráfico 15 • Desembolsos destinados ao ODS 5 e respectivas porcentagens de participação sobre o total investido pelo BNDES (R$ milhões)

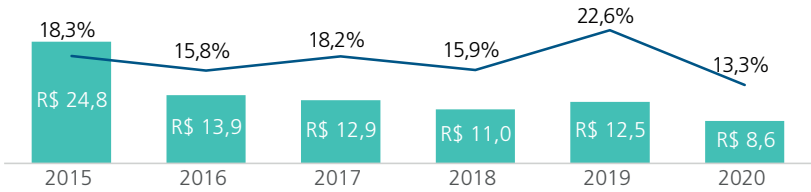


Fonte: Elaboração própria.

Os desembolsos absolutos para o ODS 10 se mantiveram em torno de R$ 12 bilhões no período de 2016 a 2019, com pico de R$ 25 bilhões em 2015 e vale de R$ 8 bilhões em 2020 (queda de 68%). Entretanto, a representatividade do ODS 10 sobre o total do banco manteve uma média estável, que oscilou entre 13% e 18%, apesar do pico de 22% em 2019, mesmo ano em que ocorreu o menor nível de desembolsos do Banco (Gráfico 16).

Como a parametrização dos desembolsos para esse ODS teve como critério as desigualdades de localização geográfica, também foram analisados os desembolsos de acordo com as regiões do país. Verificou-se que ainda há concentração relevante na região Sudeste, que manteve uma representatividade de 37% a 45% dos desembolsos totais do BNDES no período. Por outro lado, as regiões Norte e Nordeste somadas não passaram de 22% do total de desembolsos e tiveram o menor valor em 2020, representando apenas 15% do total. Isso demonstra que, apesar dos esforços do BNDES em desconcentrar seu apoio, ainda prevalece a dificuldade de dinamizá-lo entre as regiões mais carentes, para o que seriam necessárias políticas públicas específicas.

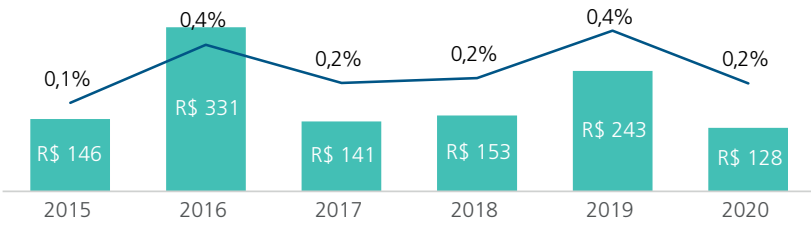
Gráfico 16 • Desembolsos destinados ao ODS 10 e respectivas porcentagens de participação sobre o total investido pelo BNDES (R$ bilhões)



Fonte: Elaboração própria.

Em relação ao ODS 16, as maiores contribuições para o desembolso foram verificadas nos programas de apoio à modernização da arrecadação tributária de estados e municípios, relacionadas à meta 16.6 (Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis). O Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão Pública dos Setores Sociais Básicos (Pmat) teve um pico de desembolso em 2016 de R$ 321 milhões e depois se estabilizou em um patamar entre R$ 120 milhões e R$ 200 milhões. Apesar da importância e do impacto positivo nos municípios, o ODS 16 representou menos de 0,5% do total de desembolsos do BNDES durante todo o período analisado (Gráfico 17).

Gráfico 17 • Desembolsos destinados ao ODS 16 e respectivas porcentagens de participação sobre o total investido pelo BNDES (R$ milhões)



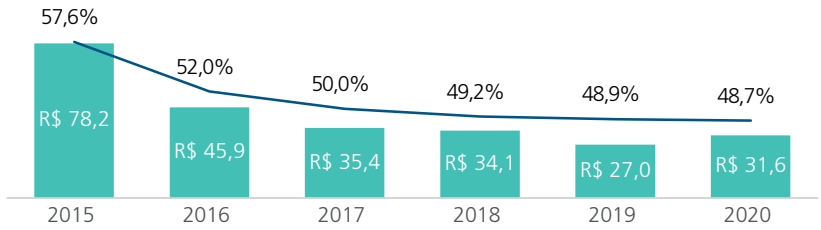
Fonte: Elaboração própria.

ODS com redução de participação

Os demais ODS cuja contribuição foi reduzida em relação à atuação total do BNDES foram 9, 11, 13 e 17.

O ODS 9 é o objetivo para o qual o Banco mais contribuiu ao longo do período estudado, pois engloba seus principais focos de atuação, como indústria e infraestrutura. Porém, como mencionado anteriormente, foi verificada uma tendência de baixa na sua representatividade em relação aos desembolsos totais. Os desembolsos para esse ODS saíram de um patamar próximo a R$ 80 bilhões para R$ 30 bilhões nos últimos cinco anos, uma queda de 62,5%. Essa queda foi maior do que a diminuição dos desembolsos totais do BNDES no mesmo período (52,2%), o que explica a redução da representatividade do ODS 9 na atuação do Banco, de 58% dos desembolsos totais em 2015 para 49% em 2020 (Gráfico 18). Ainda assim, o ODS 9 conta com o maior valor desembolsado em termos absolutos, se comparado aos demais.

Gráfico 18 • Desembolsos destinados ao ODS 9 e respectivas porcentagens de participação sobre o total investido pelo BNDES (R$ bilhões)



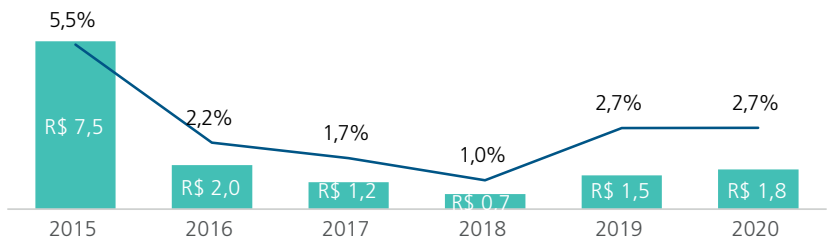
Fonte: Elaboração própria.

A tendência de queda de desembolsos para os ODS 11 e 13 pode ser explicada pela redução do apoio ao Cnae Transporte Limpo (ferrovias, hidrovias, metrô). O BNDES apresentava desembolsos

muito relevantes para esses setores, mas houve redução acentuada dessa atuação. O Banco chegou a desembolsar cerca de R$ 6 bilhões para o setor metroviário em 2015, porém, em 2019, o aporte para o mesmo setor não passou de R$ 700 milhões e, em 2020, foi de somente R$ 3 milhões. Em relação a ferrovias, o mesmo padrão se repetiu, com o montante caindo de quase R$ 1 bilhão em 2015 para R$ 57 mil em 2020 (gráficos 19 e 20). Com relação à mobilidade urbana, imprescindível para o desenvolvimento de cidades sustentáveis, o Plano Trienal 2020-2022 prevê investimentos em novos sistemas de mobilidade urbana de média e alta capacidades, o que deve melhorar o desempenho futuramente.

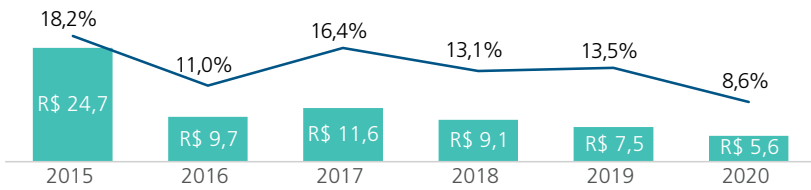
O ODS 13, por sua vez, é fundamental para enfrentar a crise climática, de modo que seria necessário reverter essa tendência para os investimentos em transporte limpo e dar continuidade aos investimentos nos demais itens que contribuem para esse ODS – caso dos projetos apoiados pelo Fundo Clima, pelo Fundo Amazônia (com a retomada de novas aprovações) e dos projetos de energia renovável, eficiência energética, biocombustíveis e agricultura de baixo carbono.

Gráfico 19 • Desembolsos destinados ao ODS 11 e respectivas porcentagens de participação sobre o total investido pelo BNDES (R$ bilhões)



Fonte: Elaboração própria.

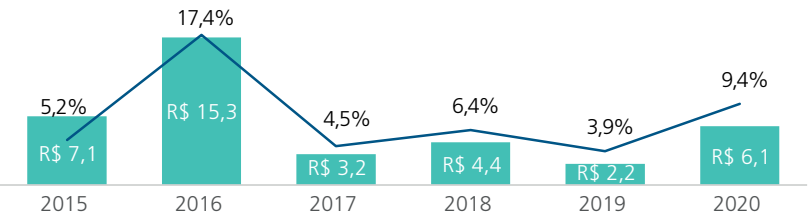
Gráfico 20 • Desembolsos destinados ao ODS 13 e respectivas porcentagens de participação sobre o total investido pelo BNDES (R$ bilhões)



Fonte: Elaboração própria.

Por fim, as contribuições para o ODS 17 alcançaram um pico de 17% dos desembolsos totais em 2016 e caíram para 9,4% em 2020. No pico de 2016, o Banco chegou a desembolsar R$ 8 bilhões por meio do produto BNDES Exim Pré-Embarque, de apoio às exportações brasileiras, mas nos outros anos os desembolsos nessa linha não passaram de R$ 354 milhões, com elevação para R$ 1,9 bilhão somente em 2020 (Gráfico 21). Além do apoio à exportação, nesse ODS também estão computados os produtos de apoio à melhoria da arrecadação tributária de estados e municípios, bem como a linha de Investimento Social de Empresa (ISE), instrumento pelo qual os clientes do Banco realizam projetos sociais no entorno dos empreendimentos apoiados.

Gráfico 21 • Desembolsos destinados ao ODS 17 e respectivas porcentagens de participação sobre o total investido pelo BNDES (R$ bilhões)



Fonte: Elaboração própria.

Conclusão

A análise dos desembolsos do BNDES para os ODS aponta alguns caminhos para o banco no desempenho de seu papel como indutor do desenvolvimento sustentável no Brasil.

Em razão da abrangência de sua atuação, foi possível observar que o BNDES apresenta contribuição relevante para alguns dos 17 objetivos, com destaque para os ODS 9, 8 e 7, que tratam respectivamente dos investimentos em indústria, inovação e infraestrutura; trabalho decente e crescimento econômico; e energia limpa e acessível. Essa atuação é compatível com a expectativa de contribuição de um BD, pois atua nas falhas de mercado mais tradicionais, ou seja, no financiamento a projetos de longo prazo, como os de infraestrutura (que também abrangem os investimentos em energia limpa), e a atores pequenos e sem histórico de crédito, responsáveis pela manutenção de grande parte dos empregos.

Uma análise mais detalhada, no entanto, demonstrou que o ODS 9 apresentou queda, enquanto os ODS 8 e 7 registraram tendência de alta nos últimos anos.

Dessa forma, além da manutenção do apoio às energias renováveis, para a retomada do crescimento da infraestrutura, é necessário investimento em transporte limpo, tanto para a mobilidade urbana em cidades mais sustentáveis como para a construção de uma logística de baixo carbono que possa atender o agronegócio e a indústria nacional. A matriz de transportes do Brasil ainda depende do *diesel* e da gasolina, de forma que o BNDES poderia fomentar uma transição para a utilização de biocombustíveis e eletrificação na frota brasileira, além da ampliação do uso de outros modais menos poluentes.

Além disso, a indústria e a infraestrutura precisarão se adaptar a um novo cenário de crise climática, no qual a ecoeficiência deverá ser mais intensa e a inovação tecnológica será fundamental para a sobrevivência das empresas. O BNDES, como banco de desenvolvimento, deverá continuar atuando não só no apoio à mitigação climática, mas também na adaptação e na resiliência da indústria e da infraestrutura nacionais.

Entre objetivos em que é necessário maior avanço, destacam-se os ODS 3 e 13, que tratam respectivamente dos investimentos em saúde e do combate a mudanças climáticas. Os ODS estão relacionados às duas crises vividas de forma simultânea atualmente: a sanitária, associada à pandemia de Covid-19, e a climática, conforme os insistentes alertas da comunidade científica internacional, com destaque para o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC), vinculado à ONU.

Nesse caso, cabe ao Banco se empenhar em sua atuação anticíclica, fornecendo crédito para o mercado (quando a participação privada se retrai), e em seu papel de induzir inovação para promover a retomada da economia em bases mais sustentáveis. Além disso, como a pandemia demonstrou, é necessário investimento no complexo industrial da saúde, cujo papel é estratégico para que o país tenha autonomia no desenvolvimento e na produção de vacinas e medicamentos. Dessa forma, é importante aumentar a participação do setor de saúde nos desembolsos totais do banco, já que na série histórica de cinco anos ela não ultrapassou 2%.

Com relação ao clima, observa-se um movimento estratégico do mercado, em que instituições financeiras e empresas estão se comprometendo com a neutralidade de carbono em suas atuações. Espera-se que o BNDES também possa avançar nesse sentido, ampliando seu

portfólio de soluções e sua capacidade de indução para uma economia de baixo carbono, revertendo a tendência de queda observada no ODS 13 nos últimos cinco anos.

Note-se que, além do ODS 3, os ODS 4 e 6 constam do Plano Trienal 2020-2022 como entregas prioritárias para a sociedade. São objetivos cujos benefícios sociais são significativos e que necessitam de recursos para além dos investimentos públicos. Nesse sentido, o BNDES pode atuar como instituição de fomento na atração de outros investidores. O setor de saneamento tem sido um bom exemplo de atuação mais focada do Banco, que abrange a estruturação de concessões e desembolsos crescentes, alcançando patamares próximos a R$ 1 bilhão.

Além disso, merece destaque a necessidade de maiores esforços no ODS 10, sobre a redução das desigualdades, em especial quanto às diferenças regionais para maior dinamização das regiões Norte e Nordeste. A Amazônia tem chamado a atenção do mundo por seu potencial em termos de biodiversidade e de regulação climática, de forma que suas características demandam políticas públicas específicas e investimentos adicionais, que podem ser articulados com apoio do BNDES.

Resumidamente, percebe-se que o Banco já está atuando de forma relevante para alguns ODS, como os objetivos 6, 7, 8 e 9, ainda que este último careça de uma retomada, apesar de representar o maior desembolso histórico do BNDES. Quanto aos desafios a serem enfrentados, é preciso avançar nos ODS 3, 4, 10 e 13, visando gerar maior impacto social, promover a redução de desigualdades e melhorar a qualidade de vida da população.

Finalmente, cumpre registrar que, ao possibilitar a avaliação de suas contribuições, o BNDES não só deu transparência a sua atuação na Agenda 2030 como também estabeleceu as condições para priorizar

e acompanhar os ODS mais relevantes no âmbito de suas atividades como BD. Esta análise iluminou algumas oportunidades que o BNDES pode aproveitar na chamada "Década da Ação", que vai até 2030, período em que o Banco terá um papel relevante na implementação dos ODS no país.

Estudos futuros podem explorar as contribuições do BNDES para os ODS, não só em relação aos seus desembolsos, mas em termos de suas entregas para a sociedade. Esses dados também estão disponíveis em um painel, no site do banco (BNDES, 2021a), composto por indicadores de eficácia e suas metas pactuadas na contratação das operações, agregados por ODS. Essa abordagem poderia concretizar melhor as realizações do BNDES para a Agenda 2030.

Referências

AGÊNCIA BNDES DE NOTÍCIAS. Com US$30 bi, BNDES é maior financiador de energia limpa do mundo, mostra levantamento. *Agência BNDES de Notícias*, Rio de Janeiro, 23 jul. 2019. Disponível em: https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Com-US$-30-bi-BNDES-e-maior-financiador-de-energia-limpa-do-mundo-mostra-levantamento-00001. Acesso em: 20 jun. 2021.

BARROS, A. C. *et al*. *Uma nova economia para uma nova era*: elementos para a construção de uma economia mais eficiente e resiliente para o Brasil. São Paulo: WRI Brasil, 2020.

BGFP – BRAZIL GREEN FINANCE PROGRAMME. *Pequeno manual de sustentabilidade para instituições financeiras de desenvolvimento*. Londres: BGFP, 2021.

BNDES – BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Nossa contribuição para os ODS*. Rio de Janeiro: BNDES, 2019a. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/ods. Acesso em: 20 jun. 2021.

BNDES – BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Plano trienal*: 2020-22. Rio de Janeiro: BNDES, 2019b. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/planejamento-estrategico/plano-trienal-2020-2022. Acesso em: 20 jun. 2021.

BNDES – BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Entregas associadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS)*. Rio de Janeiro: BNDES, 2021a. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/resultados-para-a-sociedade/efetividade/entregas-associadas-ods/entregas-associadas-ods. Acesso em: 20 jun. 2021.

BNDES – BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Estatísticas operacionais do sistema BNDES*. Rio de Janeiro: BNDES, 2021b. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho. Acesso em: 20 jun. 2021.

BNDES – BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Mapa estratégico*. Rio de Janeiro: BNDES, 2021c. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/planejamento-estrategico/mapa-estrategico. Acesso em: 20 jun. 2021.

BNDES – BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Metodologia de identificação da contribuição do BNDES para os objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS)*. Rio de Janeiro: BNDES, 2021d. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/69bfec19-dee3-4cae-a00d-3d8629bf934e/BNDES_NOTA+TECNICA_ODS_1405.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nBXJOJp. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRUNDTLAND, G. H. (ed.). *Our common future*: the world commission on environment and development. Oxford: Oxford University Press, 1987.

CISL – CAMBRIDGE INSTITUTE FOR SUSTAINABILITY LEADERSHIP. *Rewiring the economy*: ten tasks, ten years. Cambridge: CISL, 2015.

DBSA – DEVELOPMENT BANK OF SOUTHERN AFRICA. *A framework for successful development banks*. Midrand: DBSA, 2011.

ELKINGTON, J. *Cannibals with forks*: the triple bottom line of 21st century business. Hoboken: Wiley, 1999.

IFC – INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. *Closing the SDG financing gap*. Washington, DC: IFC, 2019.

MARODON, R. *Can development banks step up to the challenge of sustainable development*. Paris: AFD, 2020.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do Brasil*. Brasília, DF: ONU Brasil, 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em: 20 jun. 2021.

NASCIMENTO, E. P. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 51-64, 2012.

ODM BRASIL. *Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Brasília, DF: ODM Brasil, 2015. Disponível em: www.odmbrasil.gov.br. Acesso em: 20 jun. 2021.

SACHS, J. D. From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals. *The Lancet*, Amsterdam, v. 379, n. 9832, p. 2206-2211, 2012.

UN – UNITED NATIONS. Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972. New York: UN, 1973.

UN – UNITED NATIONS. *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*. New York: UN, 2015a.

UN – UNITED NATIONS. *The Millennium Development Goals Report 2015*. New York: UN, 2015b.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *Scaling up finance for the sustainable development goals*: experimenting with models of multilateral development banking. Geneva: UNCTAD, 2018.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *World investment report 2014*: investing in the SDGs: an action plan. Geneva: UNCTAD, 2014.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *World investment report 2020*. Geneva: UNCTAD, 2020.

WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. *The global risks report 2020*. Cologny: WEF, 2020.

WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. *The global risks report 2021*. Cologny: WEF, 2021.