

Resumo

Este artigo analisa como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) responde aos objetivos sociais com os quais se defronta por meio de sua contribuição para as políticas públicas federais em seu campo de atuação no período recente. As políticas públicas examinadas foram aquelas relacionadas aos principais temas estratégicos do BNDES (infraestrutura, social, ambiental, modernização do Estado, micro, pequenas e médias empresas [MPME] e estrutura produtiva) e ao Plano Plurianual (PPA) 2020-2023. Adicionalmente, observou-se o alinhamento das entregas do BNDES à Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD) 2020-2031 e aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS). O Banco atuou de forma significativa em um amplo conjunto de políticas. As contribuições para as metas linearizadas de políticas públicas para o biênio 2020-2021 ficaram entre 7% e 64% do total, com sua participação reforçando seu papel de principal instrumento de execução de políticas de investimento do Governo Federal.

Palavras-chave: BNDES. Orientado por missão. Políticas públicas. Governança. Desenvolvimento.

Abstract

This article analyzes how the National Bank for Economic and Social Development (BNDES) answers social objectives through its contribution to recent federal public policies. Public policies related to BNDES' main strategic themes (infrastructure, social, environmental, State modernization, micro, small, and medium [MSME], and productive structure) and the Pluriannual Plan (PPA) 2020-2023 were examined. Moreover, the article examines whether BNDES deliveries comply with the Sustainable Development Goals (SDG) and to the Federal Development Strategy (EFD) 2020-2031. BNDES played a significant role in a broad set of policies. Its contribution to the 2020-2021 linearized goals were between 7% and 64% of the total, thus reinforcing BNDES' role as main implementer instrument of federal investment policies.

Keywords: BNDES. Mission-oriented. Public policies. Governance and development.

Introdução

Bancos de desenvolvimento (BD) são instituições total ou parcialmente públicas, que operam sob o direcionamento das autoridades governamentais, mas preservam visões e interesses próprios de sua burocracia interna (MAROIS, 2022). É a partir dessa articulação que os BD buscam direcionar sua capacidade institucional e potencial de transformação para objetivos sociais relevantes e o alcance das metas de políticas públicas em sua área de atuação.

A perseguição desses objetivos, porém, não ocorre sem fricções. Alinhar a atuação de um agente executor com o interesse de um agente que lhe estabelece missões e objetivos (chamado de principal) é um problema conhecido na economia e na ciência política como teoria da agência. Jensen e Meckling (1976) definem a relação principal-agente como um contrato ou instrumento semelhante em que uma das partes (o principal) engaja a outra (o agente) a desempenhar algum serviço em seu nome e que envolve uma delegação de autoridade para o agente. O desafio desse instrumento é fazer o agente executar o que foi delegado no interesse do principal, e não em seu próprio, o que acarreta custos de monitoramento para o principal e de estabelecimento de vínculos (*bonding costs*) para o agente, além de custos residuais quando o agente contraria o interesse do principal. Minimizar esses custos é um dos desafios ainda em aberto dos estudiosos da governança, tanto pública como privada.

Um caminho de solução proposto é estabelecer metas que alinhem essa relação. Isso ocorre tanto no setor privado, com o Conselho de Administração, no interesse dos acionistas, estabelecendo metas e planejamento a serem perseguidos pelos executivos das empresas,

quanto no setor público. A Lei das Estatais (Lei 13.303, de 30 de junho de 2016) seguiu esse caminho. O artigo 23 afirma que

é condição para investidura em cargo de diretoria da empresa pública e da sociedade de economia mista a assunção de compromisso com metas e resultados específicos a serem alcançados, que deverá ser aprovado pelo Conselho de Administração, a quem incumbe fiscalizar seu cumprimento (BRASIL, 2016a, p. 8).

Logo, os dirigentes de empresas estatais devem estabelecer metas e objetivos específicos para sua atuação.

Em uma perspectiva geral, as metas e os objetivos estabelecidos para a orientação executiva das estatais minimizarão custos de agência se estiverem alinhados aos objetivos de política pública do governo. Para tanto, um caminho é as instituições públicas atuarem orientadas por missões (MAZZUCATO, 2021). Uma missão deve sintetizar um desafio – como a mudança climática ou a pandemia de Covid-19 –, visando catalisar investimentos públicos e privados, liberando sinergias que facilitem a obtenção dos objetivos de políticas públicas. Para isso, é necessário definir uma agenda política que promova engajamento cívico e definição de missões com metas claras (MAZZUCATO, 2021, p. 114).

O objetivo deste artigo é avaliar como um BD, neste caso o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), vem respondendo aos objetivos sociais com os quais se defronta por meio de sua contribuição para as recentes políticas públicas federais em seu campo de atuação. Trata-se de um artigo empírico no qual as entregas do BNDES no biênio 2020-2021 são comparadas com as metas de políticas públicas existentes no período. O recorte

de 2020-2021 busca alinhamento com o Plano Plurianual 2020-2023 (BRASIL, 2020b, 2021d, 2022e), revisto quadrienalmente, e com as políticas mais recentes.

O BNDES é um banco de desenvolvimento, criado em 1952, cujo estatuto social define como “principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal” (BNDES, 2017, art. 3º). Assim, comparar suas entregas com as metas de políticas públicas se mostra um exercício promissor que dá concretude à sua contribuição e ao seu alinhamento ao Governo Federal.

Adicionalmente, o exercício de alinhamento de metas busca reduzir a assimetria principal-agente e explicitar a perseguição de objetivos sociais meritórios. Em tese, ao perseguir os objetivos do governo eleito, o BD se alinha aos objetivos da maioria da população expressos no voto.

O objetivo deste artigo não é discutir o mérito das metas de política pública estabelecidas. Essas políticas mudam de acordo com a orientação e os entendimentos de cada governo. Embora seja possível falar em visões próprias – que a burocracia cria e modifica ao longo do tempo e que interferem na atuação de um BD –, o foco do texto está nos desafios em contribuir para que as políticas definidas por um governo sejam postas em prática como um dos objetivos centrais de um BD. As políticas públicas examinadas foram aquelas relacionadas aos principais temas estratégicos do BNDES (infraestrutura, social, ambiental, modernização do Estado, micro, pequenas e médias empresas [MPME] e estrutura produtiva) e ao Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 (BRASIL, 2020e). Adicionalmente, é também analisado o alinhamento das entregas do BNDES à Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD) 2020-2031 (BRASIL, 2020b) e aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) 2030 (ONU, 2016).

O artigo, para além desta introdução, está organizado em quatro seções. A primeira apresenta a estratégia 2020-2021 do BNDES, o que nos permite identificar as principais áreas de política pública para as quais o BD contribui. A segunda examina as políticas públicas transversais às quais o BNDES se alinha: o PPA, a EFD e os ODS. A terceira seção apresenta as principais entregas do BNDES 2020-2021 por tema estratégico, juntamente com as políticas públicas setoriais e transversais com as quais se relacionam. Por fim, a seção final apresenta as conclusões.

Estratégia 2020-2021 do BNDES

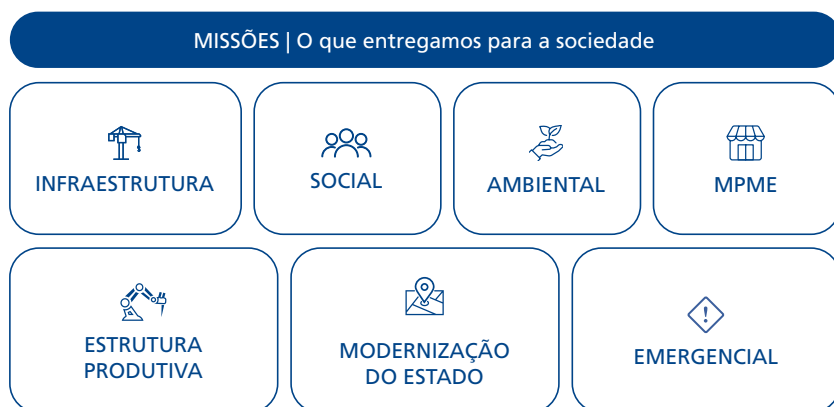
O alinhamento do BNDES à estratégia e às orientações do Governo Federal é um exercício constante em seus setenta anos de história. Tal alinhamento se manifesta no reforço de determinados temas em seu planejamento e atuação. Alguns temas, como apoio à infraestrutura e à estrutura produtiva, estiveram presentes ao longo da maior parte da história do BNDES, enquanto outros, como privatizações, tiveram ciclos, surgindo, desaparecendo e depois retornando como prioridades de acordo com orientações do Governo Federal.

Castro (2014) analisa, a partir de documentos históricos e entrevistas, a evolução dos principais temas do planejamento do BNDES no período 1983-2014: infraestrutura, capacidade produtiva, inovação, exportações, socioambiental, MPME, desenvolvimento regional e mercado de capitais. A autora mostra o que mudou nas grandes prioridades do Banco e como esses temas evoluíram, tendo mudanças conceituais importantes, incorporação de novas dimensões e ganho de ênfase e recursos, a partir da criação de novos instrumentos financeiros. Essa evolução é um desafio constante das agendas dos

BD, uma vez que devem direcionar sua capacidade institucional e potencial de transformação para os anseios da sociedade.¹

Com a Lei das Estatais, foi estabelecida a periodicidade anual para a revisão da estratégia, com pelo menos um documento para a estratégia de longo prazo atualizada com análise de riscos e oportunidades e um plano de negócios anual. Para agrupar as entregas do BNDES, optou-se por usar as missões (temas estratégicos) do Mapa Estratégico do BNDES aprovado em dezembro de 2021 (Figura 1).

Figura 1 • Mapa Estratégico do BNDES – dez/21



Fonte: BNDES (2022a, p. 15).

Alguns ajustes foram feitos para a análise. As missões estrutura produtiva e MPME foram tratadas conjuntamente. A missão emergencial

¹ Castro e Almeida (2022), a partir da análise dos aprendizados dos BD diante do enfrentamento da pandemia de Covid-19, mostram como os grandes temas de desenvolvimento, apesar de se manterem no tempo, mudam em valores e prioridades com a evolução das demandas da sociedade. As autoras destacam as mudanças que a pandemia causou para o combate à desigualdade, a promoção do crescimento (cadeias de valor, infraestrutura e inovação) e financiamento (digitalização dos serviços financeiros, inclusão financeira e papel dos BD), destacando seus impactos para a agenda futura dos BD.

não foi destacada por ter um menor número de indicadores de entregas a ela associados, que foram reclassificados nas demais missões.²

Nos indicadores de entregas, destacaram-se os indicadores do Plano Trienal 2020-2022 de Entregas para a Sociedade (BNDES, 2022a). Ele foi lançado em dezembro de 2019 com foco nas principais entregas do BNDES para a sociedade no período 2020-2022, contando com 18 indicadores. Buscou-se dar destaque também a outros indicadores de entregas associados ao desenvolvimento sustentável, como emissões de gases de efeito estufa evitadas, e aqueles com metas de política pública associadas, mesmo que não façam parte do Plano Trienal, ampliando o número de indicadores de entrega.

Para cada missão, foram identificadas as principais entregas no período 2020-2021 do BNDES a partir de seu Relatório de Efetividade do biênio (BNDES, 2022b), bem como políticas públicas associadas a essas missões e metas relacionadas a essas políticas. Havendo uma entrega do BNDES associada a uma meta de política, foi calculada a contribuição do BNDES para essa meta em seu horizonte (que pode ser, por exemplo, de quatro ou dez anos) e, quando cabia, uma contribuição linearizada para o período 2020-2021, supondo-se que a contribuição do BNDES se repetirá no mesmo montante nos anos posteriores, até o horizonte final da meta.

A seção seguinte apresenta as principais políticas públicas transversais examinadas.

2 A missão emergencial tem como diretriz “agir de forma tempestiva para promover a sustentabilidade da economia e sua retomada” (BNDES, 2021a). No biênio 2020-2021, o BNDES executou um grande conjunto de ações emergenciais associadas a essa missão. Optou-se, contudo, por dar destaque às entregas emergenciais em seu campo de política pública mais geral. Por exemplo, a entrega de leitos de unidade de terapia intensiva (UTI) para Covid-19 foi classificada no foco saúde na missão social.

Políticas públicas federais associadas à atuação do BNDES

O Governo Federal conta com um amplo conjunto de políticas públicas em execução. Para fins deste artigo, buscaram-se aquelas mais associadas às missões definidas como prioritárias pelo planejamento estratégico do BNDES. Essa seleção foi discutida com os técnicos da Área de Planejamento Estratégico do BNDES e resultou na Figura 2:

Figura 2 • Principais políticas públicas federais por missão do BNDES



Fonte: BNDES (2022e, p. 2).

As políticas associadas a cada missão (infraestrutura, social, ambiental, modernização do Estado, estrutura produtiva e MPME) serão apresentadas junto às entregas do BNDES. As políticas públicas definidas como transversais foram a EFD 2020-2031 e o PPA 2020-2023, bem como a Agenda 2030, proposta pela Organização das Nações Unidas (ONU) com os ODS.³ Em cada missão do BNDES, ressalta-se como ela aparece na EFD, nos setenta programas que compõem o PPA 2020-2023 e nos ODS.

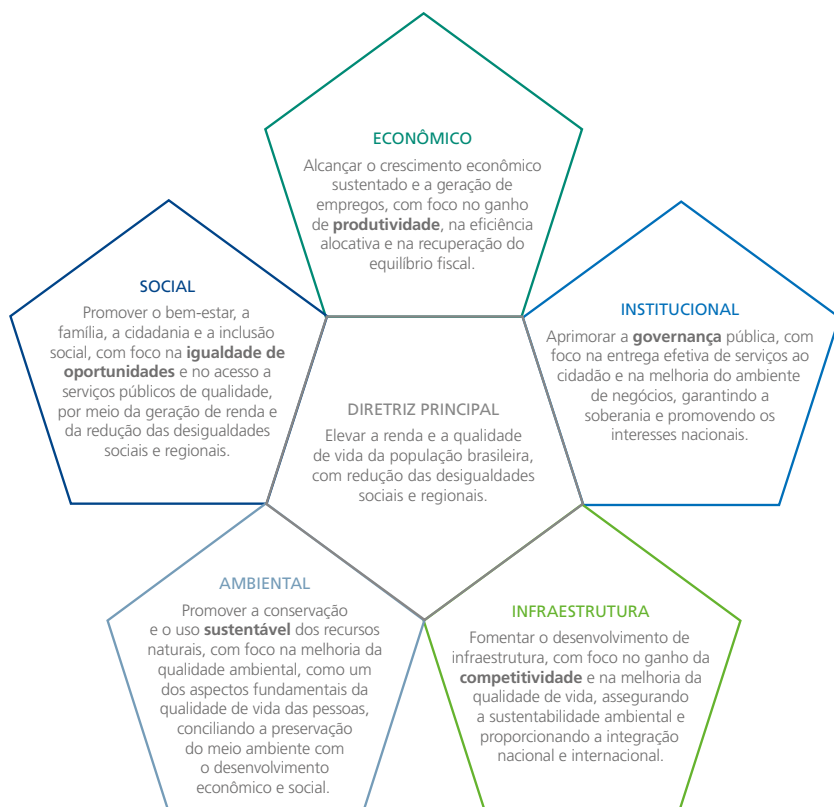
A EFD, instituída pelo Decreto 10.531, de 27 de outubro de 2020, define a visão de longo prazo para a atuação estável e coerente dos órgãos e das entidades da administração pública federal (BRASIL, 2020a). Está organizada em cinco eixos: econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social. Para cada um deles, estipularam-se diretrizes, desafios e orientações, índices-chave e metas-alvo. O resumo das diretrizes pode ser encontrado na Figura 3.

As metas-alvo foram definidas para o horizonte de 2031 em dois cenários. No de referência, não haveria muitos avanços na adoção de reformas microeconômicas com grandes impactos sobre a produtividade, apenas melhorias marginais. No cenário transformador, além das reformas requeridas para o equilíbrio fiscal de longo prazo, haveria também um conjunto amplo de reformas, as quais incentivariam o aumento da produtividade, da taxa de investimento e da escolaridade. Como há dois cenários para comparar e um conjunto relativamente restrito de índices-chave (36), optou-se por fazer o alinhamento das missões e dos focos estratégicos do BNDES com a EFD, examinando os desafios, entendidos como as questões passíveis

3 Embora não sejam definidos como política pública, diversas instituições vêm alinhando sua atuação aos ODS. Assim, optou-se aqui por tratá-los como uma política, para fins de alinhamento.

de enfrentamento, visando o alcance das diretrizes, e as orientações, enunciados de cursos estratégicos escolhidos para a atuação do Governo Federal no enfrentamento de cada desafio.

Figura 3 • Eixos e diretrizes da EFD 2020-2031



Fonte: Brasil (2020b, p. 6).

O PPA é o principal instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo do Governo Federal. O PPA é criado por lei, com vigência de quatro anos, e define as diretrizes, os objetivos e as metas da administração federal. Ele se inicia no segundo ano de um mandato presidencial e vai até o primeiro ano do mandato seguinte. Para

análise do PPA 2020-2023, focou-se na camada tática do plano,⁴ em que se estruturam seus setenta programas,⁵ com objetivos,⁶ metas⁷ e resultados intermediários⁸ (BRASIL, 2019c). Os programas identificados com a atuação do BNDES são apresentados com as entregas de cada missão.

Finalmente, a Agenda 2030 proposta pela ONU em 2015, com os 17 ODS, foi examinada até seu desdobramento em metas, que são 169. Como as metas não foram definidas em índices quantitativos, o artigo apenas identifica a meta ou o objetivo ao qual as entregas daquela missão se relacionam. Cabe destacar, contudo, que o BNDES disponibiliza em seu portal o Painel ODS (BNDES, [2022d]), no qual são apresentados seus desembolsos e principais entregas relativos a cada ODS. Chan e Freitas (2021) exploram os dados de desembolso desse painel, mostrando os ODS com os quais o BNDES mais contribui, e sugerem analisar a segunda parte dele com indicadores de entregas, o que foi feito no Relatório de Efetividade 2020-2021 do BNDES (BNDES, 2022b), que mostra as principais entregas do Banco por ODS em seu terceiro capítulo.

4 Não foi examinada a camada operacional do PPA, que compreende as ações que instrumentalizam o alcance dos objetivos e metas.

5 Os programas “representam categoria que articula um conjunto de ações (orçamentárias e não-orçamentárias) suficientes para enfrentar um problema” (BRASIL, 2021e, p. 15), entendido como uma demanda da população.

6 Os objetivos são definidos como “as escolhas de políticas públicas para a transformação de determinada realidade, orientando taticamente a atuação do Governo para o que deve ser feito” (BRASIL, 2021e, p. 18).

7 As metas expressam a medida do alcance do objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa.

8 Os resultados intermediários são definidos como “um produto (bem ou serviço) ou um resultado da ação governamental, que contribui de forma relevante para o alcance do objetivo ou meta do Programa” (BRASIL, 2021e, p. 18).

A seção a seguir, organizada pelas missões do BNDES, apresenta os indicadores de entregas, as metas de políticas públicas relacionadas e as contribuições das entregas do Banco para essas políticas.

Principais entregas do BNDES por missão

Infraestrutura

Na missão de infraestrutura, para correlação com as políticas públicas, os seis focos estratégicos do BNDES foram agrupados em quatro, com a junção de energia elétrica e gás natural no tema energia e de logística e mobilidade urbana no tema transporte. Esta subseção, então, apresenta as entregas do BNDES no período 2020-2021 e faz uma comparação com metas de políticas públicas federais relacionadas a quatro temas: saneamento, energia, transporte e telecomunicações.

Saneamento

Entregas BNDES

No período 2020-2021, a principal contribuição para políticas públicas de saneamento⁹ foi a estruturação de projetos de concessão de serviços. Os principais projetos estruturados que foram a leilão (Rio de Janeiro, Alagoas e Amapá)¹⁰ estabelecem como obrigações das concessionárias

⁹ Algumas entregas associadas a resíduos sólidos serão tratadas na seção das entregas da missão ambiental.

¹⁰ No Amapá, o projeto contemplou todos os 16 municípios. No Rio de Janeiro e em Alagoas, os projetos contemplaram apenas parte dos municípios.

levar serviços de saneamento a 10,4 milhões de pessoas não atendidas¹¹ (cerca de 5% da população nacional), aumentando em 6,6% as pessoas com acesso a saneamento em relação a 2019 (Quadro 1).

Adicionalmente, há pessoas que já tinham acesso a serviços de saneamento, mas serão beneficiadas pelos projetos estruturados por passarem a contar, por exemplo, com maior garantia de entrega de água (no caso de serviço intermitente) e melhor tratamento de esgoto. A estimativa do BNDES é que os projetos leiloados alcancem 17,4 milhões de pessoas, incluindo aquelas 10,4 milhões que passarão a ter acesso aos serviços, o que equivale a toda população do estado do Rio de Janeiro (17,5 milhões de pessoas), segundo estimativa da população do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2021.

Quadro 1 • Principais entregas previstas BNDES 2020-2021 associadas a saneamento

Principais entregas:

Pessoas que passarão a ter acesso a serviços de saneamento com os projetos estruturados leiloados: 10,4 milhões*

Pessoas abrangidas pelos serviços de saneamento dos projetos leiloados: 17,4 milhões

Demais entregas:

Novas ligações de água nos projetos financiados: 12,8 mil

Novas ligações de esgoto nos projetos financiados: 20,8 mil

Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES (2022b).

*Em negrito, indicador a ser comparado com meta de política pública

Adicionalmente, nos projetos financiados, o BNDES acompanha o número de novas ligações de água e esgoto a serem realizadas. No período 2020-2021, foram aprovados projetos envolvendo 20,8 mil

11 Dados levantados a partir do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento.

novas ligações de esgoto e 12,8 mil novas ligações de água. Destaca-se que esses números devem crescer de forma significativa nos próximos anos com os projetos estruturados que foram a leilão e que podem vir a ser financiados pelo BNDES.

Metas de política pública relacionadas

Nos ODS, o saneamento e a gestão de recursos hídricos aparecem no objetivo 6 (Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos), enquanto a gestão de resíduos sólidos está mais relacionada aos objetivos 11 (Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis) e 12 (Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis).

A EFD trata do saneamento, gestão de recursos hídricos e resíduos sólidos em dois de seus eixos: ambiental e infraestrutura. No ambiental, os desafios principais são “a universalização dos sistemas de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto” e “a gestão eficiente dos resíduos”. Já no eixo Infraestrutura, os desafios são “a promoção da segurança hídrica” e “a melhoria da infraestrutura urbana e rural”. Foram definidas cinco metas a serem alcançadas até 2031, todas no eixo ambiental, sendo uma associada à água, duas a esgoto e duas a resíduos sólidos. A principal delas relacionada à atuação do BNDES trata dos “domicílios servidos por rede coletora ou fossa séptica”, que terá entregas comparadas com as metas.

Adicionalmente, em saneamento, gestão de recursos hídricos e resíduos sólidos, há políticas setoriais, como o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

O Plansab foi elaborado a partir das diretrizes da Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007), e tem um horizonte de vinte anos (2014 a 2033). O plano é avaliado anualmente e revisado a cada quatro anos, o que resultou na publicação, em 2021, de sua primeira versão revisada (BRASIL, 2021c), que exibe as metas para 2023 (quatro anos à frente de 2019) e 2033 (fim do plano). As metas e os indicadores referem-se a abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana, além de gestão, saneamento escolar e indicadores de saúde. Em geral, os indicadores são definidos em porcentagem de domicílios, com recorte para urbano, rural e total, a partir, principalmente, dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) do IBGE (2021). Quanto ao BNDES, o indicador de maior contribuição e desafio é o de coleta de esgoto (porcentagem de domicílios urbanos e rurais servidos por rede coletora ou fossa séptica) (Tabela 1). Para abastecimento de água e resíduos sólidos, os percentuais de atendimento são bem maiores (acima de 90%).

Tabela 1 • Principal meta de saneamento no Plansab associada à atuação do BNDES: domicílios urbanos e rurais servidos por rede coletora ou fossa séptica (%)

2019 (posição)	75,9%
2023 (meta)	80,5%
2033 (meta)	92,0%

Fonte: Brasil (2021c, p. 40).

A meta para 2023, de 80,5% dos domicílios urbanos e rurais servidos por rede coletora ou fossa séptica, é compatível com a meta do Programa de Saneamento Básico do PPA 2020-2023, sob responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), que é de 80%

dos domicílios com atendimento adequado para saneamento básico em 2023.

Finalmente, a PNRS, instituída pela Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010), não apresenta metas, sendo implementada por meio do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares), publicado em 2020 com metas quadrienais até 2040. As metas relacionadas à atuação do BNDES 2020-2021 serão apresentadas na seção das entregas da missão ambiental.

Contribuição do BNDES para metas-país

Os 10,4 milhões de pessoas que passarão a ter acesso a serviços de saneamento com os projetos leiloados representam um total de 3,6 milhões de domicílios.¹² Isso é suficiente para elevar em cinco pontos o percentual de domicílios urbanos e rurais servidos por rede coletora ou fossa séptica. A posição de 75,9%, em 2019, iria para 80,9% (superior à meta 2023 do Plansab).¹³ Considerando o horizonte de 14 anos, o BNDES já contribui com cerca de um terço do necessário (31,1%) para alcançar a meta 2033 do Plansab (92% dos domicílios), como observa-se na Tabela 2. Esse percentual ainda deve crescer de forma significativa nos anos seguintes, com os projetos em estruturação e a ação do BNDES via financiamento.

¹² A média de pessoas por domicílios em 2019 é de 2,9, segundo dados da Pnad Contínua (IBGE, 2021).

¹³ Cabe destacar que o prazo das concessões para atingir o percentual previsto de atendimento em esgoto é igual ao previsto ao fim do Plansab (2033).

Tabela 2 • Contribuição do BNDES para meta de saneamento 2033: domicílios urbanos e rurais servidos por rede coletora ou fossa séptica (%)

Posição (2019) – a	75,9%
Entregas previstas BNDES (2020-2021) – b	5,0%
Meta Plansab (2033) – c	92,0%
Contribuição do BNDES para meta– [b/(c-a)]	31,1%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES (2022b) e Plansab.

Energia (energia elétrica e gás)

Entregas BNDES

O BNDES é grande financiador da geração de energia renovável. De acordo com dados do BloombergNEF, no período 2004-2019, o BNDES foi o maior financiador de energia limpa do mundo, com US\$ 31 bilhões, à frente do European Investment Bank (EIB) e do banco alemão KfW. A principal contribuição do BNDES associada a esse tema é a capacidade de geração de energia renovável. Em 2020-2021, foram 3,9 GW financiados, com destaque para eólica (2,5 GW) e solar em usinas centralizadas (1,4 GW) (Quadro 2). Essa capacidade é suficiente para atender, com base na garantia física, 7,6 milhões de domicílios (cerca de 11% dos domicílios do país ou 22 milhões de pessoas), sendo 5,7 milhões pelas eólicas e 1,8 milhão pelas solares. Em termos de crescimento percentual, o 1,4 GW de energia solar de entrega do BNDES representa crescimento de dois terços (66,7%) frente aos 2,1 GW de capacidade existentes na matriz brasileira em 2019. Em energia eólica, o crescimento é de 16,7%. Essa capacidade instalada contribui também para evitar emissões de CO₂, o que será analisado nas entregas da missão ambiental.

No planejamento do BNDES, há destaque também para o gás natural (Quadro 2). Em 2020-2021, os projetos financiados pelo Banco

expandiram a rede de distribuição de gás natural em 2,5 mil km, equivalente à distância entre Belo Horizonte (MG) e São Luís (MA). Essa expansão contribuiu para um aumento de 6,5% da rede de distribuição de gás em 2021 (38,6 mil km) (BRASIL, 2021b).¹⁴

Quadro 2 • Principais entregas previstas BNDES 2020-2021 associadas à energia

Principais entregas:

Geração de energia

Aumento da capacidade instalada de energias renováveis: 3,93 GW

Aumento da capacidade instalada de energia eólica: 2,46 GW*

Aumento da capacidade instalada de energia solar: 1,39 GW*

Aumento da capacidade instalada de demais energias renováveis: 0,08 GW

Gás natural

Expansão realizada da rede de distribuição de gás natural:¹⁵ 2,5 mil km

Demais entregas:

Transmissão de energia

Extensão de linhas de transmissão: 6,1 mil km*

Expansão da capacidade de transformação em linhas de transmissão: 21,1 mil MVA*

Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES (2022b).

*Em negrito, indicador a ser comparado com meta de política pública

No segmento de transmissão de energia, o BNDES apoiou, entre 2020-2021, projetos que preveem a adição de 6,1 mil km de linhas de transmissão e capacidade de transformação de 21,1 mil MVA. Esses 6 mil km representam 41% dos 14,7 mil km adicionados no Brasil no período e equivalem à distância entre Salvador (BA) e Lisboa, Portugal. Os 21,1 mil MVA equivalem a 59% do total da expansão de capacidade de transformação (35,9 mil MVA) e são suficientes para transformar todo o consumo residencial do Brasil em 2021 (em

¹⁴ Aqui a comparação é feita com 2021, pois trata-se de entregas realizadas e não previstas pelos projetos.

¹⁵ Esse indicador, ao contrário dos demais, envolve as entregas realizadas, não as previstas.

torno de 17,2 mil MVA). O crescimento percentual é de 6,5% para extensão de linhas de transmissão e 5,4% para capacidade de transformação frente ao estoque existente em 2019.

Metas de política pública relacionadas

A EFD trata da energia nos eixos de infraestrutura, com o desafio de expandir a segurança e a eficiência energéticas, e ambiental, a fim de ampliar a participação das fontes renováveis na matriz energética. Não há, no entanto, metas específicas, que ocorrem apenas para saneamento. Nos ODS, a energia elétrica é o tema do objetivo 7 (Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos).

As projeções para energia aparecem nos Planos Decenais de Expansão de Energia (PDE), elaborados anualmente pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE). Para comparação com as entregas de 2020-2021 do BNDES, optou-se por usar o PDE 2029, lançado em 2020, uma vez que apresenta os quadros para o período 2020-2029, no cenário de referência (Tabela 3). O PDE exhibe a expansão prevista em geração e transmissão de energia.

Tabela 3 • Principais metas de energia elétrica no PDE 2029 associadas à atuação do BNDES

	Capacidade instalada de energia eólica	Capacidade instalada de energia solar	Extensão de linhas de transmissão	Capacidade de transformação em linhas de transmissão
2019 (base):	15,0 GW	2,1 GW	154 mil km	396 mil MVA
2029 (projeção):	39,5 GW	10,6 GW	203 mil km	557 mil MVA
2020-2029 (variação):	24,5 GW	8,5 GW	49 mil km	161 mil MVA

Fonte: Brasil (2020c, p. 71-144).

No PPA 2020-2023, as metas e os resultados intermediários do Programa de Energia Elétrica são compatíveis com os PDE, embora trabalhem com o horizonte quadrienal (2020-2023).

Não foram encontrados nem no PDE 2029 nem no PPA 2020-2023 metas relacionadas às entregas do BNDES em gás natural.

Contribuição do BNDES para metas-país

As entregas do BNDES no período 2020-2021 respondem por 10,2% a 16,5% do projetado para o período 2020-2029 pelo PDE 2029. O percentual mais alto refere-se à capacidade instalada de energia solar (Tabela 4).

Tabela 4 • Contribuições do BNDES para o PDE 2029

	Capacidade instalada de energia eólica	Capacidade instalada de energia solar	Extensão de linhas de transmissão	Capacidade de transformação em linhas de transmissão
2020-2029 (variação) – a:	24,5 GW	8,5 GW	49 mil km	161 mil MVA
2020-2021 (entregas previstas BNDES) – b:	2,5 GW	1,4 GW	6 mil km	21 mil MVA
Contribuição do BNDES para meta dez anos (b/a):	10,2%	16,5%	12,7%	13,1%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do PDE 2029 e BNDES (2022b).

Como as projeções de cenários costumam variar de forma significativa entre os PDE, optou-se por não linearizar a meta de dez anos para o biênio. Entretanto, foram calculadas variações da capacidade instalada em 2020-2021, a partir dos dados da Agência Reguladora de Energia Elétrica (ANEEL, 2022), para comparação com as entregas previstas do BNDES. As operações aprovadas do BNDES no período de 2020-2021 correspondem a 46,3% e 63,6% do incremento

da capacidade instalada nesse período, referentes à capacidade de geração de energia eólica e solar, respectivamente (Tabela 5).¹⁶

Tabela 5 • Contribuições do BNDES para expansão do setor elétrico entre 2020-2021

	Capacidade instalada de energia eólica	Capacidade instalada de energia solar	Extensão de linhas de transmissão	Capacidade de transformação em linhas de transmissão
2020-2021 (entregas previstas BNDES) – a:	2,5 GW	1,4 GW	6 mil km	21 mil MVA
2020-2021 (variação capacidade) – b:	5,4 GW	2,2 GW	14,7 mil km	35,9 mil MVA
Contribuição do BNDES (a/b):	46,3%	63,6%	42,2%	59,1%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES (2022b) e Aneel (2022).

Transporte (logística e mobilidade urbana)

Entregas BNDES

As principais entregas de 2020-2021 do BNDES em logística foram no segmento de rodovias (Quadro 3). Foram a leilão três projetos estruturados por meio da parceria do BNDES com o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Private Sector Participation Program (PSP): dois leilões federais (BR-153 e Dutra), com total de 1.477 km, e um leilão estadual (a rodovia paulista PIPA – Piracicaba-Panorama), com 1.270 km, totalizando 2,7 mil km. A malha concedida atual é de 22,2 mil km, segundo a Pesquisa CNT de Rodovias 2021 (CNT, 2021). Assim, os 2,7 mil km representam um aumento de 12,2% frente ao estoque de 2021.

¹⁶ Cabe ressaltar que as operações aprovadas pelo BNDES em 2020-2021 não necessariamente entraram em operação no biênio.

No financiamento, foram apoiados projetos que envolvem implantação, duplicação ou modernização de 2,6 mil km. Essa distância é equivalente a ir de carro de Belo Horizonte (MG) a São Luís (MA).

Em mobilidade urbana, o indicador de destaque é a demanda atendida por novos sistemas de média e alta capacidade. Em 2020-2021, as entregas se referiram ao projeto da Linha 6-Laranja do metrô de São Paulo. Serão construídas 15 novas estações e comprados 132 novos carros para ampliar a rede metroviária em 15 km, fazendo a ligação de Brasilândia a São Joaquim. A previsão é atender 633 mil usuários por dia útil, o que representa cerca de 5% da população da cidade de São Paulo em 2021. O metrô contribui também para redução de emissões de CO₂, o que será analisado nas entregas da missão ambiental.

Quadro 3 • Principais entregas previstas do BNDES entre 2020-2021 associadas a transporte

Rodovias

Estruturação de projetos para extensão de rodovias concedidas:¹⁷ 2,7 mil km

Estruturação de projetos para rodovias federais concedidas: 1,5 mil km*

Estruturação de projetos para rodovias estaduais ou municipais concedidas: 1,3 mil km

Implantação, duplicação ou modernização de trechos rodoviários: 2,6 mil km

Mobilidade urbana

Demanda atendida por novos sistemas de média e alta capacidade: 633 mil usuários/dia útil

Implantação de via permanente de metrô: 15 km

Construção de estações de metrô: 15 estações

Aquisição de carros de metrô: 132 carros

Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES (2022b).

*Em negrito, indicador a ser comparado com meta de política pública

17 Entregas realizadas.

Metas de política pública relacionadas

Na EFD, a logística e a mobilidade urbana aparecem no eixo de infraestrutura, com os desafios de melhoria da infraestrutura logística e da infraestrutura urbana e rural em geral.

Nos ODS, a logística não aparece em destaque, estando incluída na meta 9.1:

desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente, incluindo infraestrutura regional e transfronteiriça, para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos.

Já a mobilidade urbana é destacada no objetivo 11, com a meta 11.2 de

até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos.

A política setorial de maior destaque é o Plano Nacional de Logística (PNL) 2035, lançado em 2021 pelo Ministério da Infraestrutura (Minfra) e pela Empresa de Planejamento e Logística (EPL). O PNL constrói diferentes cenários e avalia, para cada um deles, matrizes origem-destino de cargas e pessoas, carteira de empreendimentos simulados, possíveis alterações legais e perspectivas de alterações decorrentes de inovações tecnológicas. Em termos de indicadores, os cenários são descritos em bilhões de toneladas por quilômetro útil transportados (TKU) e no percentual de cada modal na matriz.

Não há metas específicas para expansão dos modais, como quilometragem de rodovias.

Os números de concessões e construção/adequação de modais aparecem no PPA 2020-2023 nos programas sob responsabilidade do Minfra: Transporte Terrestre e Trânsito; Transporte Aquaviário; e Aviação Civil. No que tange à atuação do BNDES,¹⁸ destaca-se a meta do PPA de conceder 17,6 mil km entre 2020 e 2023, sendo 3,3 mil km no biênio 2020-2021, apresentada na Tabela 6.

Tabela 6 • Principal meta de logística no PPA 2020-2023 associada à atuação do BNDES

	2020	2021	2022	2023	Total PPA
Concessões rodoviárias federais realizadas (km)	220	3.119	4.841	15.433	23.613

Fonte: PPA 2020-2023, Programa Transporte Terrestre e Trânsito, Resultados Intermediários.

Em mobilidade urbana, a principal política pública setorial é a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), instituída pela Lei 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (BRASIL, 2012). Sua implementação, no entanto, ocorre por meio de planos regionais, sem metas a nível nacional. Também no Programa de Mobilidade Urbana do MDR no PPA 2020-2023, as metas não se relacionam à atuação 2020-2021 do BNDES, estando ligadas à aplicação de recursos da União via orçamento. Assim, não foram encontradas metas relacionadas às entregas do BNDES em mobilidade urbana.

¹⁸ No PPA 2020-2023, os resultados intermediários de construção/adequação de modais são baseados nas entregas que envolvem orçamento público federal e, por isso, não se aplicam ao BNDES.

Contribuição do BNDES para metas-país

Comparando-se o total de quilômetros de rodovias federais estruturados para concessão pelo BNDES (1,5 mil km) e a meta do PPA para concessões rodoviárias federais no período 2020-2021 (3,3 mil km), chega-se a uma contribuição de 44,2% para a meta do biênio (Tabela 7). Como ambas as entregas são para o mesmo período, não há necessidade de linearizar a meta.

Tabela 7 • Contribuição do BNDES para meta de logística 2020-2021: concessões rodoviárias federais realizadas (km)

2020-2021 (meta PPA) – a	3,3 mil km
2020-2021 (entregas realizadas BNDES) – b	1,5 mil km
Contribuição do BNDES para meta (b/a):	44,2%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES (2022b) e PPA 2020-2023.

Cabe destacar que o 1,5 mil km de rodovias concedidas representa 11,6% da malha federal concedida de 12,7 mil km, segundo CNT (2021).

Telecomunicações

Entregas BNDES

Para telecomunicações, destaca-se o indicador de novos acessos de serviços de banda larga fixa (Quadro 4). Entre 2020-2021, foram 1,15 milhão de pessoas conectadas, equivalente à metade da população de Sergipe em 2021 (2,3 milhões de pessoas).

Quadro 4 • Principal entrega prevista do BNDES entre 2020-2021 associada a telecomunicações

**Novos acessos de serviços de banda larga fixa – pessoas conectadas:
1,15 milhão de pessoas***

Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES (2022b).

*Em negrito, indicador a ser comparado com meta de política pública

Metas de política pública relacionadas

Na EFD, as telecomunicações estão no eixo de infraestrutura, com o desafio de modernização dos serviços de telecomunicações. Já nos ODS, as telecomunicações aparecem com destaque no objetivo 9, com a meta de “aumentar significativamente o acesso às tecnologias de informação e comunicação e empenhar-se para procurar ao máximo oferecer acesso universal e a preços acessíveis à internet nos países menos desenvolvidos” (meta 9.c).

A principal política pública setorial é o Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações (Pert), atualizado anualmente pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que mostra o planejamento regulatório para a ampliação do acesso à banda larga no país. A versão de 2019-2024, atualizada em 2021, apresenta como principal indicador a ampliação dos domicílios brasileiros com acesso à banda larga, em consonância com o Programa Conecta Brasil do Ministério das Comunicações no PPA 2020-2023. A meta é elevar o percentual de domicílios com acesso à banda larga de 74,68% a 91% dos domicílios até 2023 (Tabela 8).

Tabela 8 • Principal meta de telecomunicações no PPA 2020-2023 associada à atuação do BNDES: domicílios com acesso à banda larga (%)

2019 (posição)	74,68%
2023 (meta)	91%

Fonte: Anatel (2021, p. 20).

Contribuição do BNDES para metas-país

O 1,15 milhão de pessoas que passarão a ter acesso à banda larga com os projetos financiados representa um total de 396 mil domicílios¹⁹ ou 0,6% dos domicílios nacionais. As entregas do BNDES representam 3,4% do necessário para alcance da meta e um aumento de 0,7% na posição de 2019. Como a meta do PPA é de quatro anos, a contribuição do BNDES subirá para 6,8% se as entregas do biênio 2020-2021 forem repetidas no biênio 2022-2023 (Tabela 9).

Tabela 9 • Contribuição do BNDES para meta de telecomunicações 2023: domicílios com acesso à banda larga (%)

Posição (2019) – a	74,7%
Entregas previstas BNDES (2020-2021) – b	0,6%
Meta PPA 2020-2023 (2023) – c	91%
Contribuição do BNDES para meta – $[b/(c-a)]$	3,4%
Contribuição do BNDES para meta linearizada – $[2 * b/(c-a)]$	6,8%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES e PPA 2020-2023.

O BNDES pretende expandir sua atuação no setor e ampliar sua contribuição para a meta. Para isso, tem utilizado recursos do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações

¹⁹ Pela Pnad Contínua 2019, a média de pessoas por domicílio é de 2,9.

(Funttel) para o apoio a projetos de expansão da infraestrutura de banda larga que adquirem equipamentos desenvolvidos no país e vem estruturando proposta para captar recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), com o mesmo objetivo.

Social

Na missão social do BNDES, são três focos: educação, saúde e segurança pública.

Educação

Entregas BNDES

As entregas 2020-2021 do BNDES estão associadas majoritariamente à infraestrutura escolar. Os principais projetos apoiados pelo BNDES envolvem implantar cisternas para garantir o acesso à água em 2.142 escolas rurais no Nordeste e levar internet banda larga a 126 escolas (Quadro 5).

A previsão é apoiar, no total, 229 mil alunos de educação básica e/ou profissionalizante, que equivale à soma dos alunos de ensino médio em 2021 de Paraíba (148 mil) e Sergipe (83 mil).

Quadro 5 • Principais entregas previstas do BNDES entre 2020-2021 associadas à educação

Apoio, por meio de instrumentos financeiros, à educação básica e/ou profissionalizante: 229 mil alunos

Escolas com acesso à água (implantação de cisternas): 2.142 escolas*

Escolas conectadas à rede de internet de banda larga: 126 escolas

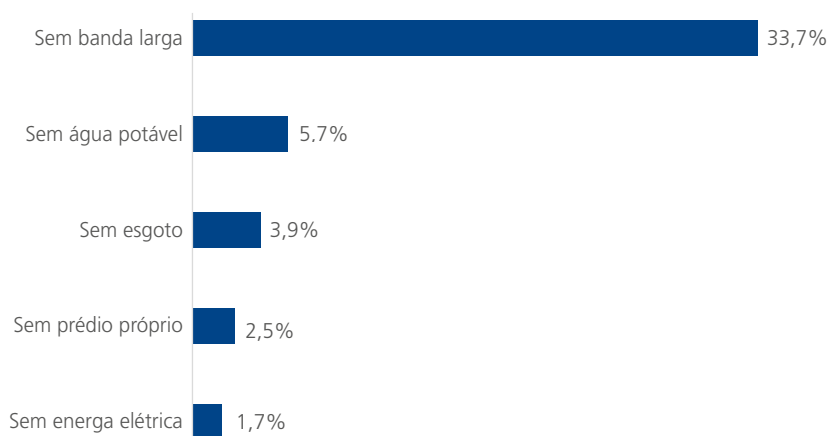
Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES (2022b).

*Em negrito, indicador a ser comparado com meta de política pública

Metas de política pública relacionadas

Na EFD, a educação tem destaque no eixo social, com o desafio de ampliar o acesso à educação, a permanência na escola e principalmente a sua qualidade. Nos ODS, a educação aparece no objetivo 4 (Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos). Já no PPA 2020-2023, há diversos programas associados à educação. No que tange à atuação do BNDES, destaca-se o programa de Educação Básica de Qualidade do Ministério da Educação. Ele envolve dois resultados intermediários associados a hiatos de infraestrutura escolar: as escolas sem banda larga e as escolas indígenas, do campo e quilombolas que não têm fornecimento de energia elétrica, abastecimento de água e esgotamento sanitário e/ou existência de prédio próprio. Esses hiatos são mostrados a partir dos dados do Censo Escolar 2021 (INEP, 2022) no Gráfico 1.

Gráfico 1 • Hiatos de infraestrutura nas escolas de educação básica considerados nas metas do PPA 2020-2023 (em % do total de 176 mil escolas)



Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo Escolar 2021 (INEP, 2022) e do PPA 2020-2023.

A principal política setorial, o Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), apresenta vinte metas com horizonte de dez anos (até 2024). As metas, no entanto, estão associadas, entre outros, à oferta de vagas e ao aumento de escolaridade, não estando relacionadas às entregas do BNDES 2020-2021.

Finalmente, há a atuação do BNDES no Programa de Inovação Educação Conectada. No âmbito desse programa, o BNDES já aprovou projetos de incorporação de tecnologias digitais na educação pública para 396 escolas e 162 mil alunos, sendo 59 mil alunos no biênio 2020-2021.²⁰

Contribuição do BNDES para metas-país

Analisando o hiato de infraestrutura nas escolas de educação básica, percebe-se que a contribuição do BNDES de maior destaque é no acesso à água. As 2.142 escolas com cisternas reduzirão em 21,4% a taxa de escolas sem acesso à água potável (Tabela 10).

Tabela 10 • Contribuição do BNDES para meta de educação no PPA 2020-2023: escolas de ensino básico com acesso à água potável (%)

Posição (2021) – a	94,3%
Entregas previstas BNDES (2020-2021) – b	1,2%
Contribuição do BNDES para zerar hiato – $[b/(1-a)]$	21,4%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES (2022b) e Censo Escolar 2021.

²⁰ Mais informações sobre a atuação do BNDES no âmbito do Programa estão disponíveis nos sites do Observatório Tecnologia na Escola (Otec) e do BNDES.

Saúde

Entregas BNDES

As entregas 2020-2021 do BNDES estão associadas majoritariamente à atuação emergencial em combate à Covid-19 (Quadro 6). Foram beneficiadas 1.370 unidades do Sistema Único de Saúde (SUS), principalmente pelo programa Matchfunding Salvando Vidas.²¹ Isso representa um quinto dos hospitais existentes²² em 2021 (7.192), segundo o Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde (BRASIL, 2022c).

No que tange às entregas, destacam-se:

- i. os 3,1 mil leitos dedicados à Covid;
- ii. os 8,4 mil equipamentos médicos Covid (e.g., ventiladores pulmonares, monitor de sinais vitais, oxímetro de pulso, estetoscópio, aparelho de pressão etc.);
- iii. os 5,2 milhões de testes de diagnóstico de Covid; e
- iv. os 96,9 milhões de equipamentos de proteção individual (EPI), como máscara cirúrgica, touca, óculos de proteção, avental e luvas.

Todas as unidades da federação foram beneficiadas com as entregas.

²¹ Mais informações sobre a atuação do BNDES no âmbito do Programa estão disponíveis no *site* do Matchfunding Salvando Vidas.

²² Foram considerados os tipos de estabelecimentos classificados como hospitais. Não foram considerados, por exemplo, prontos-socorros, unidades básicas de saúde, clínicas especializadas, consultórios, farmácias etc., que levam o total de estabelecimentos de saúde a 363 mil.

Quadro 6 • Principais entregas previstas do BNDES entre 2020-2021 associadas à saúde

Principais entregas:

Unidades de saúde do SUS beneficiadas pelo apoio do BNDES: 1.370

Demais entregas:

Leitos dedicados à Covid: 3,1 mil*

Equipamentos médicos Covid: 8,4 mil

Testes de diagnóstico de Covid: 5,2 milhões

EPI: 96,9 milhões

Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES (2022b).

*Em negrito, indicador a ser comparado com meta de política pública

Metas de política pública relacionadas

Na EFD, a saúde está no eixo social, com o desafio de melhorar o acesso aos serviços de saúde e a sua qualidade. Nos ODS, ela aparece no objetivo 3 (Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades). No PPA 2020-2023, há diversos programas associados à saúde. Quanto à atuação do BNDES, destaca-se o programa de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde, ao qual se relacionam a maior parte das entregas de combate à Covid. O indicador de destaque é o número de leitos de unidades de terapia intensiva (UTI) adulto e pediátrico exclusivos para tratar pacientes acometidos pela Covid-19, com meta definida para 2021 de 23 mil leitos.²³ As entregas do BNDES contribuíram para a abertura e aquisição de equipamentos desses leitos.

²³ Não houve definição de meta para 2022 e 2023. Ao longo de 2020, foram autorizados 19,4 mil leitos, sendo que em dezembro de 2020 havia cerca de 9,9 mil leitos.

A principal política setorial é o Plano Nacional de Saúde (PNS), que, alinhado ao PPA, estabelece diretrizes, prioridades, metas e indicadores para o período de 2020 a 2023.

Contribuição do BNDES para metas-país

Os leitos de UTI para Covid apoiados pelo BNDES alcançaram 13,5% da meta estabelecida para 2021 pelo PPA, como indica a Tabela 11.

Tabela 11 • Contribuição do BNDES para meta de saúde do PPA 2020-2023: número de leitos de UTI adulto e pediátrico exclusivos para tratar pacientes acometidos pela Covid-19

Meta (2021) – a	23,0 mil
Entregas previstas BNDES (2020-2021) – b	3,1 mil
Contribuição do BNDES para a meta – [b/a]	13,5%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES (2022b) e PPA 2020-2023.

Segurança pública

Entregas BNDES

As entregas de 2020-2021 do BNDES associadas à segurança pública ocorreram no âmbito da Iniciativa Município Seguro em parceria com o BID. O foco são projetos municipais para fortalecer a governança e gestão do setor, visando contribuir para a redução dos índices de criminalidade e violência, com impactos positivos na qualidade de vida e competitividade. Foram apoiados seis projetos com esse fim.

No que tange às entregas em si, destacam-se: (i) implantação e modernização de quatro centros de comando e controle integrado de serviços; (ii) instalação de 1.422 câmeras de monitoramento em áreas públicas; e (iii) aquisição de nove drones para uso em segurança pública (Quadro 7).

Quadro 7 • Principais entregas previstas do BNDES entre 2020-2021 associadas à segurança pública

Principais entregas:

Projetos apoiados voltados a melhorar a eficiência dos serviços de inteligência em segurança pública: seis*

Demais entregas:

Implantação e modernização de centros de comando e controle integrado de serviços urbanos e segurança pública: quatro

Instalação de câmeras de monitoramento em áreas públicas: 1.422

Aquisição de drones: nove

Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES (2022b).

*Em negrito, indicador a ser comparado com meta de política pública

Metas de política pública relacionadas

Na EFD, a segurança pública é parte do eixo social, com o desafio de reduzir a criminalidade violenta, sobretudo o número de vítimas fatais, e melhorar a segurança pública. Nos ODS, ela está no objetivo 16 (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), com destaque na meta 16.1 (Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares).

A principal política setorial é o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. A atuação do BNDES em 2020-2021 pautou-se na versão 2018-2028 do plano,²⁴ que em seu objetivo 6 procurava “fortalecer a atuação dos municípios nas ações de prevenção ao crime e à violência, sobretudo mediante ações de reorganização urbanística e de defesa social” (BRASIL, 2018, p. 17), sem, no entanto, estabelecer uma meta quantitativa.

²⁴ Em setembro de 2021, foi lançada a versão 2021-2031 do plano.

Uma meta de atuação com os municípios, contudo, aparece no Programa de Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento do PPA 2020-2023, sob responsabilidade do Ministério da Justiça e Segurança Pública. O indicador “número de municípios com alto índice de violência que implantaram a metodologia de enfrentamento à criminalidade violenta” tem como meta cumulativa o apoio a 25 municípios entre 2020-2021 e sessenta municípios entre 2020-2023 (Tabela 12).

Tabela 12 • Principal meta de segurança pública no PPA 2020-2023 associada à atuação do BNDES

	2020	2021	2022	2023
Número de municípios com alto índice de violência que implantaram a metodologia de enfrentamento à criminalidade violenta (quantidade) – cumulativo	5	25	45	60

Fonte: PPA 2020-2023, Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento, Resultados Intermediários.

Contribuição do BNDES para metas-país

Ao comparar a meta 2020-2021 do PPA (25 municípios) com os projetos apoiados pelo BNDES (seis projetos), verifica-se uma contribuição de 24% do BNDES (Tabela 13).

Tabela 13 • Contribuição do BNDES para meta de segurança pública do PPA 2020-2023: número de municípios com alto índice de violência que implantaram a metodologia de enfrentamento à criminalidade violenta

Meta (2021) – a	25
Entregas Previstas BNDES (2020-2021) – b	6
Contribuição do BNDES para a meta – [b/a]	24%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES (2022b) e PPA 2020-2023.

Ambiental

Entregas BNDES

O foco de atuação do BNDES na missão ambiental vem sendo a transição para uma economia neutra em carbono, resiliente ao clima. Nesse sentido, as entregas de 2020-2021 do BNDES serão organizadas por setores destacados²⁵ nas *Diretrizes para uma Estratégia Nacional para Neutralidade Climática* (BRASIL, 2021a).

Em energia,²⁶ destacam-se as emissões evitadas pelos projetos apoiados nos setores de energias renováveis e mobilidade,²⁷ ao longo de sua vida útil. Os projetos apoiados evitam a emissão de 28,4 milhões de toneladas de CO₂ equivalente (tCO₂e), com destaque para o setor de energias renováveis, que teve maior número de projetos frente à mobilidade urbana, cujo cálculo contempla apenas o projeto da Linha 6-Laranja do metrô de São Paulo. As 28,4 milhões de tCO₂e equivalem a cerca de 12 anos sem carro na cidade de São Paulo (emissões diárias de 7,25 mil tCO₂e em 2015).²⁸

25 São eles: (i) energia; (ii) agropecuária; (iii) processos industriais e uso de produtos; (iv) mudança do uso da terra e florestas; e (v) resíduos. Essa é a divisão dos Inventários de Emissão de Gases de Efeito Estufa, disponíveis no Sistema Sirene. Os setores agropecuária e processos industriais e uso de produtos, por serem menos agregáveis, com indicadores específicos para cada processo industrial ou manejo do solo, não serão aqui destacados.

26 As atividades do setor energia se referem à exploração de fontes de energia primária, conversão de fontes de energia, transmissão e distribuição de combustíveis e consumo de combustíveis com fins energéticos em instalações e equipamentos. Logo, abrangem, além das indústrias de energia, o uso energético da indústria de transformação, dos transportes e demais atividades.

27 Mais informações sobre o cálculo de emissões evitadas estão disponíveis no *site* do BNDES.

28 Segundo o Inventário de Emissões Atmosféricas do Transporte Rodoviário de Passageiros no Município de São Paulo (IEMA, [2017]).

Outro destaque em energia é o setor de biocombustíveis, que teve o Programa BNDES de Incentivo à Redução de Emissões de CO₂ no Setor de Combustíveis (BNDES RenovaBio) criado em janeiro de 2021. As operações aprovadas em 2021 envolvem a produção de até 1,3 milhão de m³ de etanol por ano, que, ponderada pelos fatores de emissão de Certificados de Descarbonização (CBIO),²⁹ pode permitir a redução anual de emissões em até 1,7 milhão de tCO₂e. O CBIO é um ativo financeiro comercializado no mercado por produtores e distribuidores de combustíveis e outros investidores, que corresponde a uma tonelada de carbono equivalente que deixa de ser emitida.

Em mudança do uso da terra e florestas, destaca-se a área com cobertura vegetal recuperada, com entregas realizadas de 1.731 ha em restauração no bioma Amazônia, equivalente a cerca de 2 mil campos de futebol.

Finalmente, em resíduos, foi aprovado um projeto que prevê a entrega de 1,72 milhão de m³ de capacidade de aterro sanitário em expansão de projetos em Minas Gerais, que pode receber até 1,89 milhão de toneladas de resíduos.³⁰ Isso corresponde a cerca de 7,7% do lixo gerado na região Sudeste em 2018 (27,4 milhões de toneladas) e aumenta em 4,7% a capacidade de aterro sanitário existente no país (40 milhões de toneladas) (BRASIL, 2019b). As principais entregas estão resumidas no Quadro 8.

29 Os fatores de emissão são calculados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

30 A densidade informada dos resíduos coletados foi de 1,10 t/m³.

Quadro 8 • Principais entregas previstas do BNDES entre 2020-2021 associadas à missão ambiental

Energia

Emissões de gases de efeito estufa que serão evitadas por projetos apoiados:
28,4 milhões de tCO₂e

Emissões evitadas por projetos de geração de energias renováveis: 24,1 milhões de tCO₂e

Emissões evitadas por projetos de mobilidade urbana: 4,3 milhões de tCO₂e

Emissões anuais evitadas por projetos de biocombustíveis (Renovabio):

1,7 milhão de tCO₂e*

Mudança do uso da terra e florestas

Área com cobertura vegetal recuperada para conservação ou regularização ambiental (regeneração em andamento):³¹ 1.731 ha*

Resíduos

Capacidade de aterro sanitário: 1,72 milhão de m³*

Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES (2022b).

*Em negrito, indicador a ser comparado com meta de política pública

Metas de política pública relacionadas

Na EFD, o eixo ambiental conta com a seguinte diretriz:

promover a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais, com foco na qualidade ambiental como um dos aspectos fundamentais da qualidade de vida das pessoas, conciliando a preservação do meio ambiente com o desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2020b, p. 35).

Os seguintes desafios são elencados:

- i. melhorar a qualidade ambiental urbana;
- ii. implementar políticas, ações e medidas para o enfrentamento da mudança do clima e dos seus efeitos, fomentando uma economia resiliente e de baixo carbono;

31 Entregas realizadas.

- iii. assegurar a preservação da biodiversidade, a redução do desmatamento ilegal, a recuperação da vegetação nativa e o uso sustentável dos biomas nacionais; e
- iv. promover oportunidades de negócios sustentáveis em meio ambiente.

Nos ODS, destacam-se os objetivos 11 (Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis), 12 (Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis), 13 (Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e os seus impactos), 14 (Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável) e 15 (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 deter a perda de biodiversidade).

No PPA 2020-2023, a missão ambiental aparece principalmente nos programas do Ministério do Meio Ambiente: (i) conservação e uso sustentável da biodiversidade e dos recursos naturais; (ii) qualidade ambiental urbana; (iii) mudança do clima; e (iv) prevenção e controle do desmatamento e dos incêndios nos biomas, sendo esse aquele que mais conta com metas associadas à atuação entre 2020-2021 do BNDES.

O principal compromisso público do país no tema climático é a Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, do inglês *Nationally Determined Contribution*), apresentada em 2015 no Acordo de Paris. A atualização da meta em novembro de 2021 definiu a redução das emissões de gases de efeito estufa em 37% para 2025 e em 50% até 2030, frente ao ano-base de 2005, com a chegada à

neutralidade climática (zero de emissões líquidas) em 2050. O documento *Diretrizes para uma Estratégia Nacional para Neutralidade Climática* destaca algumas medidas para o alcance da meta em 2030, envolvendo os setores do inventário nacional de emissões de gases de efeito estufa (BRASIL, 2021a).

No setor de energia, destacam-se a ampliação das energias renováveis na matriz energética (com o qual o BNDES contribuiu com aumento de 3,9 GW de capacidade em 2020-2021)³² e o aumento da participação de biocombustíveis sustentáveis na matriz energética, com ênfase no RenovaBio, aqui destacado. O RenovaBio, instituído pela Lei 13.576, de 26 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017), em 2020 passou a definir as metas nacionais anuais de descarbonização para o setor de combustíveis, de forma a incentivar o aumento da produção e da participação de biocombustíveis na matriz energética de transportes do país. Essa meta é definida anualmente pelo Comitê do RenovaBio.³³ Em 2021, a meta foi de 25,2 milhões de CBIO, equivalente ao mesmo montante de emissões evitadas. Os CBIO apresentados pelos distribuidores de combustíveis foram de 24,4 milhões, correspondendo a 96,8% da meta (BRASIL, 2022a). A estimativa do MMA é que até 2030 o RenovaBio evite a emissão de 620 milhões tCO₂e (BRASIL, 2021a).

Em mudança do uso da terra e florestas, foi lançado o Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 (BRASIL, 2020d), com ações em cinco eixos: (i) tolerância zero ao desmatamento ilegal; (ii) regularização

32 Ver seção de entregas na missão infraestrutura, foco energia.

33 O Comitê do RenovaBio é formado pela ANP, EPE e os seguintes ministérios: Minas e Energia; Casa Civil; Economia; Infraestrutura; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ciência, Tecnologia e Inovações; Meio Ambiente; e Relações Exteriores.

fundiária; (iii) ordenamento territorial; (iv) pagamento por serviços ambientais; e (v) bioeconomia. Destacam-se as metas do plano ligadas à atuação 2020-2021 do BNDES, que constam também no Programa Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios nos Biomas do PPA 2020-2023 (Tabela 14).

Tabela 14 • Principais metas de controle do desmatamento no PPA 2020-2023 associadas à atuação do BNDES

	2020	2021	2022	2023
Projetos de recuperação ambiental de áreas degradadas e contenção de processos erosivos (em hectares) – cumulativo	-	10 mil	-	-
Área de floresta nativa conservada por meio do Projeto Piloto Floresta+ (em hectares) – cumulativo	-	-	100 mil	380 mil
Parques e florestas nacionais com editais de concessão publicados – cumulativo	0	5	6	6

Fonte: PPA 2020-2023, Programa Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios nos Biomas, Resultados Intermediários.

A meta de projetos de recuperação ambiental, que vigorou até 2021 (10 mil ha), deu lugar às metas mais ambiciosas do Floresta+ (100 mil ha em 2022 e 380 mil ha em 2023).

Finalmente, em resíduos, os principais objetivos aparecem no Planares, publicado em 2020, com metas quadrienais até 2040 (BRASIL, 2021a). A principal meta associada à atuação 2020-2021 do BNDES é a 3 (Eliminar práticas de disposição final inadequada e encerrar lixões e aterros controlados), em particular o indicador secundário 3.3 (Percentual da massa total com disposição final inadequada), cuja meta é zerar os 24,4% de massa com disposição final inadequada (14,8 milhões de toneladas)³⁴ até 2024.

³⁴ Trata-se da massa total de resíduos recebidos pelos lixões, aterros controlados e aterros de resíduos de construção civil sobre o total recebido pelas unidades de processamento, excluída a destinação para unidade de transbordo (BRASIL, 2019c).

Contribuição do BNDES para metas-país

No setor energia, como exposto, o apoio do BNDES à área de biocombustíveis em 2021 envolveu a estimativa de produção de 1,3 milhão de m³/ano de etanol e emissões evitadas de 1,7 milhão tCO₂e, representando 6,7% da meta do RenovaBio para 2021 (25,2 milhões tCO₂e), como indica a Tabela 15. Esse percentual deve crescer, pois 2021 foi o primeiro ano de operação do programa do Banco associado à política.

Tabela 15 • Contribuição do BNDES para meta de biocombustíveis – Renovabio (2021): emissões evitadas por biocombustíveis (em milhões tCO₂e)

Meta (2021) – a	25,2
Entregas previstas BNDES (2021) – b	1,7
Contribuição do BNDES para a meta – [b/a]	6,7%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES (2022b) e RenovaBio.

Em mudança do uso da terra e florestas, não houve aprovações do BNDES no biênio 2020-2021 para o Floresta+,³⁵ que ainda estava sendo idealizado, ou em relação a parques e florestas (o primeiro parque leiloado foi o Parque Nacional do Iguaçu, em março de 2022). Na recuperação ambiental de áreas degradadas, os 1.731 ha recuperados representam 17,3% da meta do PPA de 10 mil ha (Tabela 16).

Tabela 16 • Contribuição do BNDES para meta de área recuperada do PPA 2020-2023: projetos de recuperação ambiental de áreas degradadas e contenção de processos erosivos (ha)

Meta (2021) – a	10.000
Entregas realizadas BNDES (2020-2021) – b	1.731
Contribuição do BNDES para a meta – [b/a]	17,3%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES (2022b) e PPA 2020-2023.

³⁵ Para apoiar o Floresta+, o BNDES lançou ao final de 2021 a Iniciativa Floresta Viva, com a meta de restaurar até 33 mil ha, gerando a captura de 9 milhões tCO₂e (BNDES, [2022c]).

Em resíduos, o 1,9 milhão de toneladas de capacidade de aterro sanitário representa 12,8% da capacidade necessária para zerar a disposição final inadequada e encerrar lixões e aterros controlados (14,8 milhões de toneladas). Caso essas entregas se repitam nos anos seguintes até 2024, a contribuição do BNDES para a meta será de 31,9% (Tabela 17).

Tabela 17 • Contribuição do BNDES para meta de resíduos do Planares 2020-2024: zerar a disposição final inadequada e encerrar lixões e aterros controlados (milhões de toneladas de resíduos)

Disposição final inadequada (2020) – a	14,8
Entregas previstas BNDES (2020-2021) – b	1,9
Contribuição do BNDES para a meta – [b/a]	12,8%
Contribuição do BNDES para a meta linearizada – [5/2*b/a]	31,9%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Planares e BNDES (2022b).

Modernização do Estado

Entregas BNDES

A missão do BNDES de modernização do Estado envolve desenvolver soluções para gargalos públicos, atuando na estruturação de projetos de parceria, privatizações, ativos imobiliários e transformação digital dos governos. As entregas de 2020-2021 do Banco ilustram esse amplo espectro de atuação, assim como os desinvestimentos da carteira de renda variável³⁶ por parte do braço de investimentos do BNDES, a BNDESPar.

³⁶ Essa entrega é mais associada à missão emergencial do BNDES, que tem como diretriz manter nível de capital adequado para suportar a atuação em momentos de crise. Essa, no entanto, foi aqui agrupada por fazer parte de uma das metas do Programa do PPA associado às desestatizações.

No período, foram a leilões de privatização cinco empresas estaduais³⁷ e uma empresa federal, o Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada (Ceitec), entrou em processo de liquidação. Cabe ressaltar que o BNDES tem mandato legal para executar todas as privatizações federais por seu papel de gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND). Já em privatizações estaduais e municipais, o Banco é contratado pelos entes para executar os serviços.

Incluindo a estruturação de projetos de parceria, como concessões, o Capex estimado³⁸ dos projetos leiloados estruturados pelo BNDES em 2020-2021 chegou a R\$ 67,9 bilhões, com destaque para o setor de saneamento (R\$ 41,2 bilhões). Isso equivale a 40% do que o país investiu em equipamentos de transportes em 2019 (R\$ 171,6 bilhões).

Nos desinvestimentos da carteira de renda variável, foram vendidos ativos no montante de R\$ 69,5 bilhões, com destaque para a Vale (R\$ 28 bilhões) e a Petrobras (R\$ 23 bilhões). Isso representa 13% do valor captado no mercado de capitais doméstico em 2021 (R\$ 546,4 bilhões).

Finalmente, no que tange à transformação digital dos governos, destaca-se a digitalização de dez milhões de documentos para gestão eletrônica. Essas entregas estão sumarizadas no Quadro 9.

37 Foram três empresas gaúchas (Companhia Estadual de Energia Elétrica-D [CEEE-D], Companhia Estadual de Energia Elétrica-T [CEEE-T] e Sulgás), uma paulista (Companhia Energética de Brasília-D [CEB-D]) e uma do Amapá (Companhia de Eletricidade do Amapá [CEA]). Dessas, três são distribuidoras de energia (CEEE-D, CEB-D e CEA), uma é transmissora de energia (CEEE-T) e uma é distribuidora de gás (Sulgás).

38 Trata-se da soma dos investimentos estimados nos projetos leiloados ao longo do período de concessão.

Quadro 9 • Principais entregas previstas BNDES 2020-2021 associadas à modernização do Estado

Realização de processos de desestatização (venda de empresas ou estruturação de fundos imobiliários):³⁹ seis processos

Capex estimado dos projetos leiloados estruturados pelo BNDES: R\$ 67,9 bilhões*

Desinvestimentos da carteira de renda variável do BNDES:⁴⁰ R\$ 69,5 bilhões*

Documentos digitalizados para gestão eletrônica: dez milhões

Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES.

*Em negrito, indicador a ser comparado com meta de política pública

Metas de política pública relacionadas

Na EFD, a modernização do Estado aparece nos eixos institucional, no desafio de fortalecer as capacidades de governança e gestão do Estado; infraestrutura, a fim de planejar e expandir as fontes de financiamento dos investimentos em infraestrutura, aprimorando a legislação, os modelos de concessão e a regulação da prestação de serviços públicos; e econômico, no sentido de reordenar o papel estatal na economia, por meio de desestatizações e desinvestimentos de empresas estatais, para focalizar a participação do Estado em atividades essenciais e na promoção de eficiência alocativa.

Nos ODS, no objetivo 17 (Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável), destacam-se as metas 17.1 (Fortalecer a mobilização de recursos internos, inclusive por meio do apoio internacional aos países em desenvolvimento, para melhorar a capacidade nacional para arrecadação de impostos e outras receitas) e 17.17 (Incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas, privadas e com a sociedade

39 Entregas realizadas.

40 Entregas realizadas.

civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias).

No PPA 2020-2023, o destaque é o programa Brasil, Nosso Propósito, do Ministério da Economia. O programa tem como objetivo reduzir a participação do Estado na economia e como metas desmobilizar, desinvestir e privatizar, gerando receitas e economizando despesas na ordem de R\$ 715 bilhões até 2023. Os resultados intermediários dessa meta são expostos na Tabela 18.

Tabela 18 • Principais metas de modernização do Estado no PPA 2020-2023 associadas à atuação do BNDES (em R\$ bilhões)

	2020*	2021	2022	2023
Reduzir a participação do Estado em empresas por meio de desinvestimentos – cumulativo	49,1	257,0	398,0	531,0
Liquidar e privatizar estatais buscando eficiência para o Estado Brasileiro – valores economizados com subvenção de estatais federais dependentes desestatizadas – cumulativo	5,2	20,0	28,0	37,0
Desmobilizar/alienar ativos imobiliários não necessários ao uso da administração pública federal – cumulativo	0,6	56,0	110,0	147,0
Investimentos em infraestrutura econômica e social viabilizados por parceria privada em projetos federais e subnacionais – soma dos valores de Capex estimados para os projetos leiloados no ano – não cumulativo	42,3	359,0	118,0	50,0

Fonte: PPA 2020-2023, Programa Brasil, Nosso Propósito, Resultados Intermediários.

*Realizado

Os três primeiros indicadores são os que somam os R\$ 715 bilhões da meta 2023, enquanto o último indicador de investimentos privados é acompanhado pelo Programa de Parcerias de Investimento (PPI), criado pela Lei 13.334, de 13 de setembro de 2016 (BRASIL, 2016b), com a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e

a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização.

No que tange à transformação digital, as principais políticas federais identificadas foram a TransformaGov e a Moderniza Brasil. No entanto, em nenhuma delas foram identificadas metas associadas à atuação 2020-2021 do BNDES.

Contribuição do BNDES para metas-país

As duas entregas do BNDES de desinvestimentos e investimentos viabilizados contribuem, respectivamente, com 27% e 17% da meta 2020-2021 estabelecida pelo PPA, como indica a Tabela 19.

Tabela 19 • Contribuição do BNDES para metas PPA 2020-2023 de modernização do Estado

	Reduzir a participação do Estado em empresas por meio de desinvestimentos	Investimentos em infraestrutura econômica e social viabilizados por parceria privada em projetos federais e subnacionais
Meta 2020-2021 (em R\$ bilhões) – a:	257,0	401,3
Entregas BNDES 2020-2021 (em R\$ bilhões) – b:	69,5	67,9
Contribuição do BNDES para a meta (b/a):	27%	17%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES (2022b) e PPA 2020-2023.

Estrutura produtiva e MPME

Entregas BNDES

Por fim, o apoio 2020-2021 à estrutura produtiva e às MPME visou a manutenção e geração de empregos, com ênfase no aumento da

produtividade, competitividade, empreendedorismo e exportações, e teve forte impulso das ações emergenciais de combate à crise desencadeada pela Covid-19.⁴¹

Foram gerados ou mantidos 5,5 milhões de empregos, sendo 3,9 milhões associados às ações emergenciais e 1,6 milhão aos investimentos fixos apoiados. Isso representa 11,9% dos empregos formais do país, segundo a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) 2020 do Ministério do Trabalho e Previdência (46,2 milhões de empregados).

Foram apoiadas 593 mil MPME e pessoas físicas em operações de crédito e garantia, sendo 357 mil nas ações emergenciais. Dessas, cerca de 460 mil são MPME, representando 12,2% das empresas com empregados que declararam Rais em 2020 (cerca de 3,8 milhões).

Finalmente, no apoio à exportação, os projetos apoiados envolveram a exportação de US\$ 1,9 bilhão em bens de capital (Quadro 10). Isso é próximo ao total exportado do Brasil para a Noruega em 2021 (US\$ 1,8 bilhão).

Quadro 10 • Principais entregas previstas BNDES 2020-2021 associadas à estrutura produtiva e MPME

Geração ou manutenção de empregos diretos e indiretos: 5,5 milhões de empregos
Apoio a MPMEs e pessoas físicas em operações de crédito e garantia: 563 mil clientes
Exportações de bens de capital apoiadas pelo BNDES: US\$ 1,9 bilhão*

Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES (2022b).

*Em negrito, indicador a ser comparado com meta de política pública

⁴¹ Para conhecer as ações emergenciais de combate à crise da Covid-19 implementadas pelo BNDES, ver Barboza e outros (2021).

Metas de política pública relacionadas

Na EFD, a estrutura produtiva e as MPME aparecem no eixo econômico, que tem como diretriz “alcançar o crescimento econômico sustentado e a geração de empregos, com foco no ganho de produtividade, na eficiência alocativa e na recuperação do equilíbrio fiscal” (BRASIL, 2020b, p. 18). Entre os desafios e os objetivos do eixo, destacam-se “o aprimoramento, o fortalecimento e a ampliação dos mecanismos de financiamento” (BRASIL, 2020b, p. 19), “aumentar a produtividade e a competitividade da economia brasileira” e “alcançar uma integração econômica regional e global maior” (BRASIL, 2020b, p. 23).

Nos ODS, destacam-se o objetivo 8 (Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos) e o objetivo 9 (Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação). No objetivo 8, destaca-se a meta 8.3 (Promover políticas orientadas para o desenvolvimento, que apoiem as atividades produtivas, a geração de emprego decente, o empreendedorismo, a criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros). No objetivo 9, destacam-se as metas 9.2 (Promover a industrialização inclusiva e sustentável e aumentar significativamente a participação da indústria no emprego e no produto interno bruto, de acordo com as circunstâncias nacionais, e dobrar sua participação nos países de menor desenvolvimento relativo), 9.3 (Aumentar o acesso das pequenas indústrias e outras empresas, particularmente em países em desenvolvimento, aos serviços financeiros, incluindo crédito acessível e propiciar sua integração

em cadeias de valor e mercados), 9.4 (Modernizar a infraestrutura e reabilitar as indústrias para torná-las sustentáveis, com eficiência aumentada no uso de recursos e maior adoção de tecnologias e processos industriais limpos e ambientalmente adequados; com todos os países atuando de acordo com suas respectivas capacidades), 9.5 (Fortalecer a pesquisa científica, melhorar as capacidades tecnológicas de setores industriais em todos os países, particularmente nos países em desenvolvimento, inclusive, até 2030, incentivando a inovação e aumentando substancialmente o número de trabalhadores de pesquisa e desenvolvimento por milhão de pessoas e os gastos público e privado em pesquisa e desenvolvimento), e 9.b (Apoiar o desenvolvimento tecnológico, a pesquisa e a inovação nacionais nos países em desenvolvimento, inclusive garantindo um ambiente político propício para, entre outras coisas, diversificação industrial e agregação de valor às commodities).

No PPA 2020-2023, o destaque é o Programa Inserção Econômica Internacional,⁴² do Ministério da Economia. O programa tem como diretriz a simplificação e a progressividade do sistema tributário, a melhoria do ambiente de negócios, o estímulo à concorrência e a maior abertura da economia nacional ao comércio exterior, priorizando o apoio às micro e pequenas empresas e promovendo a proteção da indústria nacional em grau equivalente àquele praticado pelos países mais industrializados. Sua principal meta é ampliar a corrente de comércio de bens e serviços do país para US\$ 548 bilhões em 2023, o que equivale a ampliá-la em 7% frente a 2019 ou 1,7% a.a.

42 Os Programas Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade, do Ministério da Economia, e Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável, do MCTI, também se relacionam à estrutura produtiva e às MPMEs, mas têm metas menos relacionadas à atuação do BNDES no período 2020-2021.

Cabe destacar a existência de diversas outras políticas associadas às missões de estrutura produtiva e MPME, mas menos relacionadas às principais entregas 2020-2021 do BNDES. Entre elas, destacamos o Programa Brasil Mais, que visa aumentar a produtividade e competitividade das empresas brasileiras, com a promoção de melhorias rápidas, de baixo custo e alto impacto; o Plano Nacional de Cultura Exportadora (PNCE); a Estratégia Federal de Inovação; o Programa Start-Up Brasil; e o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).

Contribuição do BNDES para metas-país

Para comparar a atuação do BNDES, que se dá no apoio à exportação de bens de capital,⁴³ com a meta de ampliar a corrente de comércio de bens e serviços, é necessário desagregá-la em seus componentes. Mantendo-se as proporções entre os componentes observadas em 2019, as exportações de bens de capital devem ir a US\$ 14,1 bilhões em 2023 (Tabela 20).

Tabela 20 • Componentes da corrente de comércio, 2019 (realizado) e 2023 (meta)

	2019	2023
Corrente de comércio (exportações + importações)	512,5	547,8
Exportações totais	258,4	276,2
Bens	224,4	239,9
Serviços	34,0	36,3
Importações totais	254,1	271,6
Bens	185,0	197,8

(continua)

⁴³ O BNDES, no biênio 2020-2021, não apoiou a exportação de serviços. A importação de bens e serviços só é apoiada pelo BNDES em casos excepcionais, quando não há similar nacional e em projetos de inovação.

(continuação)

	2019	2023
Serviços	69,1	73,9
Saldo (exportações – importações)	4,3	4,6
Bens	39,4	42,1
Serviços	-35,1	-37,6
Exportações de bens de capital	13,2	14,1

Fonte: Elaboração própria com base em PPA 2020-2023 e Banco Central.

Comparando a componente de exportações de bens de capital com as entregas 2020-2021 do BNDES, a contribuição anual do BNDES representa 6,7% da meta 2023 estabelecida pelo PPA, como mostra a Tabela 21.

Tabela 21 • Contribuição do BNDES para meta de estrutura produtiva no PPA 2020-2023: exportações de bens de capital em US\$ bilhões

Meta (2023) – a	14,1
Entregas BNDES (2020-2021) – b	1,9
Contribuição do BNDES para a meta – [(b/2)/a]	6,7%

Fonte: Elaboração própria com base em BNDES (2022b), PPA 2020-2023 e Banco Central.

Deve-se ressaltar que o BNDES pretende expandir sua atuação no apoio ao comércio exterior, tendo como objetivo garantir aos exportadores brasileiros condições compatíveis com o mercado internacional, para que não fiquem em desvantagem em relação a seus competidores no exterior. Por isso, definiu como um dos cinco projetos corporativos a serem executados em 2022 o BNDES Eximbank, para

estruturar, em conjunto com o Governo Federal, o novo Sistema Público de apoio às exportações e criar/aperfeiçoar os mecanismos e instrumentos sustentáveis, competitivos e perenes para prover garantia e/ou *funding* pelo BNDES para as operações de financiamento à exportação de bens e serviços (BNDES, 2021b, p. 8).

Conclusões

A análise da contribuição do BNDES para as metas-país, expressas nas principais políticas públicas federais recentes, reforça seu papel estatutário de “principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal” (BNDES, 2017, p. 4). O BNDES contribuiu de forma significativa para um conjunto amplo de políticas públicas associadas à sua área de atuação.

A contribuição para as metas linearizadas das políticas públicas para o biênio 2020-2021 concentrou-se em 7% a 64% do total das metas. Na maior parte dos segmentos da missão de infraestrutura (coleta de esgoto, geração de energia renovável, transmissão de energia, estruturação de concessões de rodovias e capacidade de aterro sanitário), as contribuições do BNDES ficaram acima de 30% das metas, ressaltando a importância do financiamento de longo prazo nesses segmentos. Nos segmentos de missão social (infraestrutura escolar, leitos para Covid-19 e projetos de segurança pública), ambiental (cobertura vegetal recuperada) e modernização do Estado (desestatizações e investimentos viabilizados), as contribuições do BNDES foram de 10% a 30% das metas. Para acessos à banda larga (missão infraestrutura), biocombustíveis (missão ambiental) e apoio à exportação (missão estrutura produtiva), as contribuições do BNDES foram inferiores a 10% das metas.

Em geral, não é esperado que o BNDES seja, sozinho, o responsável pelo alcance dessas metas. O Governo Federal tem forte atuação via orçamento público e demais empresas estatais, algumas das quais, como Banco do Brasil, Caixa e Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), atuam em segmentos próximos ao BNDES. O Banco também é parte do Sistema Financeiro Nacional, com o qual divide a tarefa de

financiar os investimentos. Nessa tarefa, há papel relevante para as instituições financeiras públicas (federais e subnacionais), para as instituições financeiras privadas e para o mercado de capitais.

O que os resultados apontados neste artigo evidenciam é que o BNDES, apesar da redução de sua carteira de ativos, segue sendo um instrumento decisivo de atuação do Governo Federal, tendo em vista as elevadas participações verificadas em termos do percentual executado em cada política. Nesse sentido, o grau de contribuição do BNDES provavelmente está ligado à priorização feita pelo Governo Federal dessas missões em seus planos de políticas públicas.

Referências

ANATEL – AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. *Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações – PERT 2019-2024: planejamento regulatório da Anatel para a ampliação do acesso à banda larga no Brasil*. Brasília, DF: Anatel, 2021. Disponível em: <https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/7838beeae0e7f5837d491fd26413cb46>. Acesso em: 22 dez. 2022.

ANEEL – AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. *Acompanhamento da implantação das centrais geradoras de energia elétrica*. Brasília, DF: Aneel, 2022. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoimGYyZ-Wl0NzgtMGRlOC00M2ZjLTljZDYtZTVkYjJjZjkxZDBkIiwidCI6IjQwZDZmOWI4LWVjYTctNDZhMi05MmQ0LWVhNGU5YzAxNzBlMSIsImMiOiR9>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BARBOZA, R. *et al.* *O BNDES e a Covid-19: uma atuação anticíclica, temporária e focalizada*. Rio de Janeiro: BNDES, 2021. (Texto para discussão, n. 152).

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Estatuto Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 21 mar. 2017.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Anexo 1 à decisão do Conselho de Administração de 03/12/2012 – Estratégia*

de Longo Prazo do Sistema BNDES. Rio de Janeiro: BNDES, 2021a. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/85011365-0a56-4ff2-8254-8ab8d185f5a5/Anexo+1_Estrategia+de+Longo+Prazo+2022_OSTENSIVO.pdf?MOD=AJPERES&CVID=n-oKrCA. Acesso em: 22 dez. 2022.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Plano de negócios 2022*. Rio de Janeiro: BNDES, 2021b. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/e2458287-2b26-4e3e-8eb5-c29b7bbdd62b/Anexo+II_Plano+de+Neg%C3%B3cios_Ostensivo.pdf?MOD=AJPERES&CVID=o7qjVqu. Acesso em: 22 dez. 2022.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Relatório Anual 2021*. Rio de Janeiro: BNDES, 2022a.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Relatório de Efetividade 2020 | 2021*. Rio de Janeiro: BNDES, 2022b.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Floresta Viva. *BNDES*, Rio de Janeiro, [2022c]. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/desenvolvimento-sustentavel/parcerias/floresta-viva>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Painel ODS – nossa contribuição para a Agenda 2030. *BNDES*, Rio de Janeiro, [2022d]. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/ods/>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Nota AP/DEPEC no 08/2022, de 27/06/2022*. Assunto: Entrega 7.4 do P3 – Tradução das principais entregas do BNDES para o desenvolvimento sustentável em termos de sua contribuição para as metas país e outras métricas pertinentes, para fins de comunicação. Rio de Janeiro: BNDES, 2022e.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, p. 3, 8 jan. 2007.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, p. 3, 3 ago. 2010.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, p. 1, 4 jan. 2012.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, p. 1, 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, p. 1, 1 jul. 2016a.

BRASIL. Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, p. 1, 13 set. 2016b.

BRASIL. Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, p. 4, 27 dez. 2017.

BRASIL. Decreto nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 248, p. 17-18, 27 dez. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, p. 1, 30 dez. 2019a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. *Diagnóstico do manejo de Resíduos Sólidos Urbanos – 2018*. 17º Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019b.

BRASIL. Ministério da Economia. *Manual Técnico do PPA 2020-2023*. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019c.

BRASIL. Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020. Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 206, p. 3, 27 out. 2020a.

BRASIL. Ministério da Economia. *Estratégia Federal de Desenvolvimento do Brasil 2020-2031*. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020b.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. *Plano Decenal de Expansão de Energia 2029*. Brasília, DF: Ministério de Minas e Energia, 2020c.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2020d.

BRASIL. Ministério da Economia. *Plano Plurianual 2020-2023: Resultados Intermediários – 2020*. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020e.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Diretrizes para uma estratégia nacional para neutralidade climática*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2021a.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. *Informações complementares ao Boletim Mensal de Acompanhamento da Indústria de Gás Natural*. Brasília, DF: Ministério de Minas e Energia, 2021b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. *Relatório de Avaliação Anual do Plansab 2019*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2021c.

BRASIL. Ministério da Economia. *Plano Plurianual 2020-2023: Resultados Intermediários – 2021*. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021d.

BRASIL. Ministério da Economia. *Manual Técnico do Plano Plurianual 2020-2023*. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021e.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. *Comprovação da meta individual de 2021 por distribuidor de combustíveis*. MME, Brasília, DF, 6 jan. 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/renovabio/comprovacao-da-meta-individual-de-2021-por-distribuidor-de-combustiveis>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. *Plano Plurianual 2020-2023: Resultados Intermediários – 2022*. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2022b.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde do Brasil*. Base de dados. CNES, Brasília, DF, 2022c. Disponível em: <https://cnes.datasus.gov.br/pages/downloads/arquivosBaseDados.jsp>. Acesso em: 22 dez. 2022.

CASTRO, L. B.; ALMEIDA, H. T. V. Desafios do desenvolvimento: o que aprendemos com a pandemia e qual o papel das instituições de fomento? In: GIAMBIAGI, F.; BARBOZA, R. M. *O labirinto visto de cima: saídas para o desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Lux, 2022.

CASTRO, L. B. História do planejamento do BNDES (1983-2014): lições e questões. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 42, p. 225-274, 2014.

CHAN, I. Y. R. K.; FREITAS, M. 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, 2021.

CNT – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES. *Pesquisa CNT de rodovias 2021*. Brasília, DF: CNT, 2021. Disponível em: <https://pesquisarodovias.cnt.org.br/>. Acesso em: 22 dez. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. IBGE, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html?=&t=resultados>. Acesso em: 22 dez. 2022.

IEMA – INSTITUTO DE ENERGIA E MEIO AMBIENTE. Emissões Atmosféricas. *Iema*, São Paulo, [2017]. Disponível em: <http://emissoes.energiaambiente.org.br/>. Acesso em: 22 dez. 2022.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Censo 2021 – Microdados*. Brasília, DF: Inep, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em: 22 dez. 2022.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of firm: managerial behavior, agency costs and capital structure. *Journal of Financial Economics*, Amsterdam, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

MAROIS, T. A dynamic theory of public banks (and why it matters). *Review of Political Economy*, Abingdon, v. 34, n. 2, p. 356-371, 2022.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: UNIC Rio, 2016.