

GOVERNANÇA CLIMÁTICA: O VALOR DO BNDES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS MAIS EFETIVAS

Climate Governance: the value of BNDES for more effective public policies

Humberto Eustáquio César Mota Filho* 

Resumo: A governança climática eficaz requer ampliação do acesso a recursos financeiros públicos para ações de mitigação e adaptação. Este estudo explora o papel do BNDES como instrumento de execução da Política Nacional sobre Mudança do Clima, avaliando as capacidades institucionais necessárias, no setor público e privado, para mobilizar fundos e assegurar transição climática justa, com base na análise de conteúdo dos relatórios IPCC AR6 (2023), NDC brasileira (2023) e documentos do BNDES (2024) relativos ao Fundo Clima, FGI e carteira verde 2020-2024, segundo os marcos teóricos da literatura mais recente sobre capacidades estatais e governança. Observa-se que o BNDES é um ator chave para acelerar a agenda climática, mas a efetividade das políticas públicas climáticas depende do desenvolvimento de capacidades institucionais dos entes subnacionais e do aprimoramento da governança e transparência pelas empresas privadas, para assegurar mais legitimidade e justiça climática no Brasil.

Palavras-chave: governança climática; políticas públicas; financiamento público; capacidades institucionais.

Abstract: Effective climate governance requires increased access to public financial resources for mitigation and adaptation actions. This study explores the role of BNDES (Brazilian Development Bank) as an instrument for implementing the National Policy on Climate Change, assessing the necessary institutional capacities in the public and private sectors to mobilize funds and ensure a just climate transition. This is based on a content analysis of the IPCC AR6 (2023) report, the Brazilian NDC (2023), and BNDES documents (2024) related to the Climate Fund, FGI (Guaranteed Investment Fund), and the 2020-2024 green portfolio, according to the theoretical frameworks of the most recent literature on state capacities and governance. It is observed that BNDES is a key actor in accelerating the climate agenda, but the effectiveness of public climate policies depends on the development of institutional capacities of subnational entities and the improvement of governance and transparency by private companies, to ensure greater legitimacy and climate justice in Brazil.

Keywords: climate governance; public policies; public financing; institutional capacities.

* Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Mestre em Direito pela Universidade Candido Mendes (UCAM). Pós-graduado em Direito da Empresa e da Economia pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e em Projetos Financeiros pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Consultor Jurídico Sênior do BNDES. Professor convidado da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Submissão em: 14/03/2025 | Aprovação em: 18/05/2026

Editor: Antonio Aurelio Abi Ramia Duarte 



INTRODUÇÃO

O Sexto Relatório de Avaliação (AR6) no âmbito do Relatório Síntese (SYR) do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) confirma que o uso insustentável e desigual de energia e da terra, bem como mais de um século de queima de combustíveis fósseis, inequivocamente causaram o aquecimento global, com a temperatura da superfície global atingindo 1,1°C a mais que no período de 1850–1900 em 2011–2020 (IPCC, 2023)¹. Esse aquecimento global resulta em impactos adversos generalizados e perdas e danos relacionados à natureza e às pessoas (IPCC, 2023).

O Brasil tem dimensões continentais, grande diversidade geográfica e climática, vasta área costeira, seis biomas únicos e níveis de desenvolvimento distintos em 27 unidades federativas, o que torna a governança climática um desafio de coordenação e integração junto aos governos subnacionais e a uma multiplicidade de setores econômicos, produtivos e sociais (Brasil, 2023a).

Para enfrentar o problema coletivo do aquecimento global, é preciso coordenar esforços e recursos para mitigar os efeitos da mudança climática e para nos adaptarmos à nova realidade climática que está surgindo, ou seja, é preciso governança pública².

A efetividade de políticas climáticas mediadas por instrumentos financeiros depende das capacidades estatais para implementar e coordenar a ação pública (Gomide; Pires, 2014). O conceito de “autonomia inserida” de Evans (1992) é particularmente útil para analisar bancos de desenvolvimento: a combinação entre competência técnica e enraizamento nas estruturas sociais e produtivas permite reduzir assimetrias de informação e evitar captura por interesses específicos.

Assim, analisa-se o BNDES não apenas como agente financeiro, mas como instituição que pode induzir capacidades em entes subnacionais e em empresas privadas captadoras, condição necessária para que os instrumentos econômicos se convertam em resultados de mitigação, adaptação e justiça climática, conforme preconizado pela NDC brasileira (Brasil, 2023a).

Vale compreender melhor como o fortalecimento da governança climática baseada no uso de recursos financeiros pode contribuir com políticas públicas mais efetivas. Nesse ponto, cumpre destacar o papel do BNDES e das suas competências institucionais, mobilização de recursos e do seu duplo desafio de desenvolver capacidades simétricas no setor público e privado para uma transição climática justa.

¹ O IPCC é um órgão intergovernamental estabelecido em 1988 pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que vem fornecendo aos formuladores de políticas as avaliações científicas e técnicas mais confiáveis e objetivas do campo.

² A governança pública envolve funções básicas do Estado, no direcionamento, no monitoramento e na avaliação da gestão da máquina de governo e de suas ações (Brasil, 2014).

1 BNDES: POLÍTICAS CLIMÁTICAS EFETIVAS

1.1 Efetividade: autonomia inserida

O Relatório Síntese do IPCC, um resumo da avaliação mais abrangente da mudança do clima realizada até o momento, reconhece a interdependência do clima, dos ecossistemas e da biodiversidade e das sociedades humanas; o valor de diversas formas de conhecimento; e as estreitas ligações entre a adaptação à mudança do clima, a mitigação, a saúde dos ecossistemas, o bem-estar humano e o desenvolvimento sustentável, refletindo a crescente diversidade de atores envolvidos na ação climática. Sem dúvida, o diagnóstico desse Relatório Síntese é válido para o Brasil, especialmente pelas suas dimensões continentais, grande diversidade geográfica e climática e níveis de desenvolvimento distintos.

A efetividade da adaptação na redução dos riscos climáticos está documentada para contextos, setores e regiões específicos e as opções de adaptação, como gestão de riscos de desastres, sistemas de alerta precoce, serviços climáticos e redes de segurança social, têm ampla aplicabilidade em múltiplos setores. As evidências também apontam que as lacunas de adaptação entre setores e regiões continuarão crescendo com os atuais níveis de implementação das ações públicas, com as maiores lacunas de adaptação recaindo sobre os grupos de baixa renda (IPCC, 2023).

Dentre as principais barreiras à mitigação e adaptação climáticas sublinhadas pelo IPCC, destacam-se aqui a deficiência de disponibilidade e de acesso aos financiamentos necessários às ações climáticas. Dito de outra forma, apesar da existência de capital global suficiente para fechar as lacunas de investimento global, existem barreiras para redirecionar o capital para a ação climática. Diante dessas barreiras, há evidências que apontam o financiamento público das ações climáticas como um fator de atração de novos fluxos de recursos privados para essas ações³. Portanto as evidências indicam a necessidade de maior efetividade das ações públicas para superar tais barreiras. A governança pública pode contribuir para aumentar a efetividade das políticas climáticas ao reduzir as barreiras identificadas pelo IPCC.

O conceito de *autonomia inserida* formulado por Evans (1992) oferece uma lente analítica central para compreender o papel de bancos de desenvolvimento na governança climática. Para o autor, a efetividade do Estado depende da combinação entre competência burocrática weberiana e vínculos densos com atores sociais e produtivos, o que permite formular e implementar políticas sem cair na insulação tecnocrática ou na captura por interesses privados.

³ A Lei 14.904/2024, art. 6º, X, consolidou o papel dos instrumentos econômicos e financeiros como diretriz da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Brasil, 2024).

Aplicado ao BNDES, esse conceito significa que sua *expertise* técnica de 72 anos em análise de projetos e estruturação financeira só se converte em resultados climáticos quando está enraizada em redes federativas, setoriais e territoriais. Tal enraizamento reduz assimetrias de informação sobre riscos locais de adaptação e sobre gargalos de execução.. Assim, a “autonomia inserida” do BNDES não é um atributo estático, mas uma capacidade institucional a ser exercida ativamente para que recursos do Fundo Clima cheguem a municípios e empresas com projetos estruturados, por exemplo.

A implicação prática da autonomia inserida para a transição climática é dupla: garantir não apenas o acesso formal a recursos, mas sua disponibilidade efetiva e a implementação dos projetos na ponta. O Acórdão TCU 1.234/2023 evidenciou que a baixa execução do Fundo Clima em municípios decorre justamente da ruptura desse vínculo: o BNDES detém o recurso e a competência técnica, mas os entes subnacionais carecem de capacidade para formular projetos bancáveis, gerando represamento (Brasil, 2023b).

Sob a ótica de Evans (1992), o risco é o BNDES operar com autonomia sem inserção, limitando-se a ofertar crédito sem induzir capacidades locais, ou, no extremo oposto, perder autonomia e ser capturado por demandas fragmentadas sem critério técnico.

1.2 Governança climática

Segundo o IPCC, para que as metas climáticas sejam alcançadas, tanto o financiamento para a adaptação quanto o financiamento para a mitigação teriam que aumentar acentuadamente. Aprimorar a disponibilidade e o acesso ao financiamento permitiria acelerar a ação climática mitigadora e adaptativa. A ampliação do acesso equitativo ao financiamento nacional e internacional pode atuar como um catalisador e permitir o desenvolvimento resiliente ao clima.

Mas como a governança pública pode contribuir com isso? Governança diz respeito a estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam a garantir que as ações planejadas (programas) sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente (TCU, 2014). Assim, as *funções de governança* proporcionam efetividade (produzir os efeitos pretendidos) e maior economicidade (obter o maior benefício possível da utilização dos recursos disponíveis) das ações propostas. São funções de governança: (a) definir o direcionamento estratégico; (b) supervisionar a gestão; (c) envolver as partes interessadas; (d) gerenciar riscos estratégicos; (e) gerenciar conflitos internos; (f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e (g) promover a *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência. Em suma, as funções da governança abrangem o direcionamento, monitoramento e avaliação das políticas e dos planos.

Para superar as barreiras apontadas pelo IPCC na implementação de políticas climáticas efetivas, pretende-se abordar especificamente algumas diretrizes e ações do BNDES relacionadas à disponibilidade e ao acesso de financiamento. Com isso, objetiva-se exemplificar os caminhos possíveis para uma boa governança climática.

Dito isso, como o BNDES pode contribuir para tornar as políticas públicas climáticas mais efetivas no âmbito da administração pública federal? As orientações para a formulação da Estratégia do Sistema BNDES, conhecidas como Diretrizes Estratégicas, estão diretamente associadas ao tema da mudança climática. A elaboração das Diretrizes Estratégicas tem como fonte primária as políticas públicas e as diretrizes governamentais, possibilitando uma conexão direta com a Estratégia do BNDES. Dentre tais diretrizes, destacam-se aqui as seguintes: (i) transição energética, com destaque para o uso de fontes renováveis, gás natural e novas rotas tecnológicas; (ii) modernização e adaptação de ativos do setor elétrico (geração, transmissão e distribuição); (iii) universalização do saneamento básico; (iv) gestão integrada adequada de resíduos sólidos urbanos; (v) novas tecnologias para a mitigação de emissões de gases de efeito estufa, tais como: captura e armazenamento de carbono (CCUS), hidrogênio de baixo carbono, novos combustíveis e eletrificação ou hibridização de frotas (BNDES, 2025).

Em complemento, a Agenda Climática em implementação no BNDES leva em consideração as principais barreiras à mitigação e adaptação climáticas sublinhadas pelo IPCC para a tomada de decisões estratégicas e de longo prazo. Assim, as políticas do BNDES estão direcionadas para, por exemplo: (i) ampliar o financiamento de clientes, com um aumento já documentado de 20% na quantidade de operações de economia verde aprovadas em 2023 em relação à média de 2019 a 2022; (ii) alinhar as atividades do banco ao Acordo de Paris, com o desenvolvimento de um inventário de gases de efeito estufa no estoque de operações; (iii) implementar uma metodologia para avaliação de risco climático das operações diretas; (iv) utilizar os MAPBIOMAS com a plataforma operacional do BNDES para monitorar o desmatamento nos projetos financiados; (v) articular o aperfeiçoamento de políticas públicas integradas com diversos atores nacionais e internacionais, tal como foi feito na COP29, no G20 e na Cúpula da Amazônia; (vi) ampliar captações de recursos concessionais no Brasil e no exterior para o Fundo Amazônia e o Fundo Clima (BNDES, 2024c).

Além do alinhamento das diretrizes do banco com as políticas públicas federais, a *expertise* do BNDES no apoio de novos ciclos de desenvolvimento há mais de 70 anos e seu intenso envolvimento na construção da matriz energética limpa do Brasil favorecem a atração de novos investimentos nacionais e internacionais em ações climáticas que já estejam sendo apoiadas pelo BNDES graças à credibilidade e aos resultados da sua atuação ao longo da sua história. Nesse sentido, o montante de recursos do BNDES destinados às ações de mitigação e adaptação climática podem ter

um efeito multiplicador significativo dos investimentos privados nacionais e internacionais, dado seu potencial fator de atração de novos fluxos de recursos privados para essas ações, num movimento catalisador de parte do capital global desmobilizado.

Em resumo, as condições de efetividade das políticas climáticas pressupõem a criação de uma visão compartilhada de missão pública e de destino comum, as quais só podem germinar e perdurar se todos acreditarem que existem condições reais de realizar a agenda climática. O BNDES, como uma empresa pública do Estado brasileiro, com um horizonte de ações de longo prazo, tem as condições institucionais e a *expertise* necessária para realizar parte dessa agenda climática.

Dada a grande ambição e complexidade das políticas climáticas, a articulação e alocação de esforços parece demandar grandes volumes de investimentos financeiros, a fim de tornar operacionais e efetivos os planos e programas dessas políticas e acelerar a velocidade da nossa transição para uma economia neutra. Portanto, sem uma boa governança climática das instituições financeiras e dos seus mutuários, não parece factível que haja um aumento substancial dos investimentos necessários para a implementação da agenda climática num ritmo mais intenso.

A governança precisa contribuir para manter o fluxo de recursos financeiros direcionados à execução dos planos e projetos propostos, monitorar se tais recursos estão sendo aplicados tal como programado e corrigir o volume e a intensidade de aplicação de recursos conforme a execução da política se dá. Em outras palavras, para políticas públicas mais efetivas, é preciso que os recursos financeiros empregados sejam efetivamente monitorados e avaliados.

Para tanto, o BNDES conta com um Sistema de Monitoramento e Avaliação de Efetividade, o qual compreende a análise do apoio financeiro *ex-ante*, e o monitoramento e a autoavaliação do apoio do BNDES ao longo do ciclo operacional. Esse processo envolve a explicitação dos objetivos do apoio e a definição de indicadores de eficácia e de efetividade. Além disso, são elaborados Relatórios de Autoavaliação, os quais fornecem análises dos indicadores obtidos e buscam extrair lições.

Em linhas gerais, com diretrizes claras e críveis e monitoramento e avaliações periódicas, será possível responder se os recursos financeiros estão tendo os impactos desejados na execução das ações propostas no contexto institucional, territorial e populacional considerado.

2 O VALOR DO BNDES

A análise de conteúdo dos relatórios do IPCC (2023), da NDC brasileira (Brasil, 2023a) e dos documentos institucionais do BNDES (2024a) evidencia que a efetividade da governança climática depende de arranjos institucionais capazes de traduzir recursos financeiros em resultados socioambientais mensuráveis. Nesta seção, aprofunda-se o exame da atuação do BNDES a partir de

dois eixos analíticos: capacidade institucional e mobilização de recursos financeiros. E, logo em seguida, aponta-se o duplo déficit de capacidades institucionais no setor público e privado, para uma transição climática justa.

A literatura institucional brasileira, ao tratar de capacidade estatal (CE), a define como o conjunto de aptidões técnico-administrativas e político-relacionais das organizações públicas para atingir objetivos (Gomide; Pires, 2014). No federalismo, discute-se o problema das capacidades estatais assimétricas entre os entes (Arretche, 2012), sendo a coordenação federativa e a equalização de condições institucionais mecanismos para garantir que a descentralização resulte em políticas efetivas (Lotta; Vaz, 2015). Instituições de fomento, como o BNDES, costumam desenvolver fortes aptidões técnico-administrativas, mas também enfrentam o desafio de aprimorar suas aptidões político-relacionais para coordenar o fluxo financeiro de apoio aos entes subnacionais e para estimular a redistribuição mais equitativa desses recursos.

Para explorar o papel do BNDES no avanço da agenda climática, importa salientar como as capacidades institucionais de um banco de fomento podem ser ampliadas ou reconfiguradas à luz das contribuições de Mazzucato e Gupta.

2.1 Capacidade institucional

Mazzucato (2021) e Gupta (2019) exploram como bancos públicos podem construir capacidades sistêmicas para financiar a transição, mobilizando finanças públicas e privadas, o que permite acelerar o acesso ao crédito e fortalecer a capacidade institucional dos tomadores.

Mazzucato contribui de forma crucial ao tema das capacidades institucionais ao destacar o papel dos bancos de desenvolvimento como agentes de transformação. Ela argumenta que essas instituições, ao focarem em missões claras, podem orientar o mercado, mobilizando capital para a inovação sustentável e a transição climática, ampliando o acesso ao crédito para projetos de baixo carbono. No contexto da Política Nacional de Mudança do Clima do Brasil, essa abordagem sugere uma articulação mais robusta entre bancos públicos e políticas climáticas, permitindo, por exemplo, a alavancagem de capital para inovação verde.

Gupta, por sua vez, aprofunda a compreensão da governança climática, ao analisar como instituições, incluindo bancos de desenvolvimento, podem ser redesenhadas para integrar equidade e inclusão. Em suas obras, Gupta demonstra que a capacidade institucional depende da criação de coalizões entre diferentes níveis de governo e atores, ampliando a resiliência climática dos países em desenvolvimento e fortalecendo o acesso ao crédito verde. Ao enfatizar a governança climática multinível, Gupta traz uma crítica importante: o sucesso da transição climática depende da integração

entre diferentes níveis de governo e setores. No entanto, a capacidade de articulação dentro do arcabouço legal brasileiro ainda enfrenta desafios, como a fragmentação entre esferas federativas, o que limita a plena ampliação das capacidades institucionais.

A articulação entre as propostas de Mazzucato e de Gupta oferece um caminho promissor, mas exige uma forte articulação política e institucional para materializar o potencial transformador dentro do Estado brasileiro.

Para aprofundar essa articulação, é essencial institucionalizar instâncias permanentes de coordenação, como comitês interfederativos dedicados à transição climática, garantindo representação equilibrada entre União, estados e municípios.

O BNDES é definido como “principal instrumento do Governo Federal para o financiamento de longo prazo e investimento nos diversos segmentos da economia” (BNDES, 2022a). Portanto o valor do BNDES para a governança climática está em exercer sua *autonomia inserida* para transformar recursos financeiros em projetos implementados para além da competência técnica, articulando suas habilidades relacionais para auxiliar no desenvolvimento de capacidades estatais em prefeituras e empresas, fechando o ciclo acesso–disponibilidade–execução.

Três capacidades institucionais diferenciam o BNDES: *expertise técnica*, consistente em décadas de experiência em análise de risco de projetos de infraestrutura, energia e indústria, com corpo técnico especializado em engenharia, meio ambiente e análise econômico-financeira; *capilaridade e articulação federativa*, dada a sua presença em todos os estados por meio de agentes financeiros repassadores e das interações com diversos entes públicos e privados em diferentes níveis, reduzindo assimetrias de informação entre formuladores de política e tomadores de crédito, condição apontada por Lascoumes e Le Galès (2012) como determinante para efetividade de instrumentos de ação pública; e *capacidade de alavancagem*, expressa na estrutura de *funding* que permite mobilizar recursos do FAT, de organismos multilaterais e do mercado de capitais, ampliando o alcance dos fundos públicos climáticos.

No seu campo de atuação, o BNDES pode ampliar a articulação com cofinanciadores nacionais, como bancos regionais, e internacionais, como o Banco Mundial, por meio de memorandos de entendimento, plataformas conjuntas de financiamento e critérios comuns de avaliação de impacto climático. Dessa forma, cria-se uma rede de cooperação baseada em objetivos comuns, aumentando a previsibilidade de recursos e a sinergia na implementação da política climática.

Como visto, pela capacidades institucionais e pelo seu histórico de atuação, o BNDES tem as condições adequadas para acelerar a implementação da agenda climática.

2.2 Mobilização de recursos

O IPCC (2023) reconhece que, embora exista capital global suficiente, há barreiras significativas para redirecioná-lo a projetos de mitigação e adaptação devido à percepção de risco, longos prazos de maturação e retornos incertos. Para superar esse obstáculo, o relatório aponta a necessidade de instrumentos públicos que combinem recursos concessionais e comerciais, reduzindo o custo de capital e viabilizando projetos que não seriam financiados apenas pelo mercado.

Dentro de um leque de políticas públicas efetivas, o BNDES atua como gestor de dois dos mais relevantes fundos relacionados aos temas “clima” e “florestas”. O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (“Fundo Clima”)⁴ foi criado em 2009 para promover a redução de emissões de gases de efeito estufa e a adaptação aos efeitos da mudança do clima. Já o Fundo Amazônia, criado em 2008, tem forte atuação no combate ao desmatamento e no estímulo à produção sustentável na Amazônia Legal. Como resultado dessas políticas, no primeiro semestre de 2023 houve uma redução de 45% do desmatamento na Floresta Amazônica em relação ao mesmo período de 2022 (BNDES, 2023). Tal resultado é uma clara demonstração do efeito catalisador de atração de novos recursos financeiros, via gestão do BNDES, com impactos positivos efetivos. Adicionalmente, o BNDES é gestor do Fundo Garantidor para Investimentos – FGI, com R\$ 2,1 bilhões de patrimônio líquido, instrumento essencial para reduzir risco e destravar crédito privado para PMEs em projetos de eficiência energética e adaptação (BNDES, 2024b). A carteira de crédito do BNDES para economia verde atingiu R\$ 68,7 bilhões em dezembro de 2023, 41% dos desembolsos totais do ano (BNDES, 2024c).

Essa arquitetura de fundos materializa o conceito de *blended finance* defendido pelo IPCC (2023) como necessário para atingir as metas da NDC brasileira (Brasil, 2023a). O BNDES assume o risco de primeira perda e oferece prazos e taxas compatíveis com a maturação de projetos climáticos, viabilizando a entrada de capital privado.

Em resumo, a estrutura do Fundo Clima, com R\$ 12,2 bilhões em patrimônio, sendo R\$ 10,4 bilhões reembolsáveis (BNDES, 2024a), e do FGI, com R\$ 2,1 bilhões para garantias (BNDES, 2024b), operacionaliza a recomendação do IPCC: recursos públicos assumem as tranches de maior risco, melhoram o perfil risco-retorno e criam condições para alavancar múltiplos do capital privado.

Nesse arranjo, o BNDES assume o papel de âncora do *blended finance* ao absorver o “risco de primeira perda” por meio de *funding* público e garantias do FGI, protegendo investidores privados em projetos de energia renovável, restauração florestal e adaptação urbana. Essa posição permite ao

⁴ O BNDES opera como agente financeiro único do Fundo Clima, conforme art. 5º da Lei 12.114/2009 (BRASIL, 2009). Até junho de 2024, o Fundo Clima possuía R\$ 12,2 bilhões em patrimônio, dos quais R\$ 10,4 bilhões na modalidade reembolsável (BNDES, 2024a).

banco oferecer prazos de até 25 anos e taxas compatíveis com a maturação de ativos climáticos, como já praticado nas linhas do Fundo Clima para eficiência energética e cidades sustentáveis (BNDES, 2024a). Ao fazer isso, o BNDES não apenas disponibiliza crédito, mas corrige a falha de mercado apontada pelo IPCC (2023): a incompatibilidade entre os horizontes curtos do capital privado e os retornos de longo prazo da infraestrutura verde. Assim, a *expertise* técnica do BNDES em estruturação financeira transforma recursos públicos em catalisadores, destravando o capital privado e viabilizando a escala de investimentos necessária para cumprir a NDC brasileira (Brasil, 2023a) sem que o Estado substitua o mercado, mas criando condições para que ele participe.

2.3 Duplo déficit de capacidades

A Política Socioambiental do BNDES (2022b) condiciona o apoio financeiro à “avaliação de riscos e impactos sociais, ambientais e climáticos”, incluindo salvaguardas para povos indígenas, comunidades tradicionais e grupos de baixa renda, em linha com as Diretrizes da OCDE (2023). Contudo a efetividade da governança esbarra em um duplo déficit de capacidades.

Exemplificando, do lado público, o Acórdão TCU 1.234/2023-Plenário apontou que, entre 2019 e 2022, apenas 7% dos recursos do subprograma “Cidades Sustentáveis” do Fundo Clima foram executados, devido à “baixa capacidade institucional de municípios para elaborar projetos de adaptação” (Brasil, 2023b). Isso confirma o conceito de “capacidade estatal” de Gomide e Pires (2014): instrumentos econômicos só produzem efetividade quando combinados com assistência técnica e coordenação federativa. O BNDES pode, portanto, expandir seu papel de *policy bank* para incluir capacitação de entes subnacionais, sob pena de os recursos ficarem represados.

Ilustrativamente, do lado privado, as empresas captadoras de recursos também precisam desenvolver capacidades institucionais específicas. A análise documental aponta três lacunas: *capacidade de estruturação de projetos*, ou seja, a falta de estudos de viabilidade com métricas de adaptação e mensuração de cobenefícios sociais; *governança e transparência*, necessidade de sistemas de monitoramento, relato e verificação (“MRV”) compatíveis com padrões internacionais para garantir controle social e acesso a mercados de carbono (Hochstetler, 2021); e *gestão de salvaguardas*: as empresas precisam internalizar procedimentos de consulta livre, prévia e informada e de gestão de riscos climáticos físicos, conforme TCFD (2023), para assegurar transição justa. O BNDES pode, portanto, estimular seus tomadores de crédito a acelerar suas ações rumo a uma transição climática justa, ao sinalizar e especificar, cada vez mais, quais são as práticas esperadas e exigidas dos seus mutuários em potencial em cada uma das suas linhas e programas, em consonância com outras agências e bancos estatais nacionais e internacionais.

O caso do Fundo Amazônia ilustra o desafio: sob gestão do BNDES, apoiou 110 projetos com R\$ 3,4 bilhões até 2023 (BNDES, 2023). A suspensão de doações entre 2019-2022 evidenciou que a governança de fundos climáticos é vulnerável a ciclos políticos e à fragilidade de capacidades locais de execução e prestação de contas.

Em síntese, a análise demonstra que o BNDES detém as capacidades institucionais para alavancar recursos públicos, mas a ampliação da efetividade depende de uma agenda dupla: o BNDES deve fortalecer sua atuação como desenvolvedor de capacidades públicas via assistência técnica a estados e municípios; as empresas privadas captadoras precisam desenvolver capacidades de estruturação, MRV e gestão de salvaguardas para acessar recursos e garantir legitimidade. Sem o desenvolvimento articulado dessas capacidades, os instrumentos econômicos correm o risco de reproduzir desigualdades, contrariando o princípio de transição justa presente na NDC brasileira (Brasil, 2023a).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O BNDES é um ator relevante para a implementação de políticas públicas climáticas mais efetivas. A articulação de recursos e esforços para implementar as políticas climáticas exige forte coordenação entre todos os atores envolvidos e demanda boa governança.

O direcionamento e as metas estabelecidas pela Política Nacional sobre a Mudança do Clima devem ser coordenadas com as ações do BNDES, de modo a gerar e manter as condições propícias para a aceleração das ações climáticas mitigadoras e adaptativas, por meio de mais disponibilidade e acesso ao crédito.

Conclui-se que o BNDES detém *expertise* técnica e capilaridade para alavancar recursos financeiros e pode expandir suas capacidades relacionais. Contudo sua efetividade e legitimidade dependem da superação do duplo déficit de capacidades do setor público e privado: de um lado, assistência técnica do banco a entes subnacionais para superar gargalos federativos; de outro, aprimoramento da governança, transparência e gestão de salvaguardas pelas empresas privadas captadoras. Essa agenda dupla é condição para impulsionar a transição climática justa e evitar que instrumentos econômicos reproduzam desigualdades. O BNDES, portanto, é chave para acelerar a agenda climática, mas seu valor para políticas públicas climáticas mais efetivas será proporcional à sua habilidade para induzir capacidades institucionais nos demais atores do sistema.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.
- BNDES. **Estatuto Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**. Rio de Janeiro: BNDES, 2022a.
- BNDES. **Fundo Amazônia**: relatório de atividades 2023. Rio de Janeiro: BNDES, 2023.
- BNDES. **Fundo Clima**: relatório de gestão 1º semestre 2024. Rio de Janeiro: BNDES, 2024a.
- BNDES. **Fundo Garantidor para Investimentos – FGI**: demonstrações financeiras 2023. Rio de Janeiro: BNDES, 2024b.
- BNDES. **Planejamento estratégico**: diretrizes estratégicas. Rio de Janeiro: BNDES, 2025.
- BNDES. **Política socioambiental do Sistema BNDES**. Rio de Janeiro: BNDES, 2022b.
- BNDES. **Relatório Anual 2023**. Rio de Janeiro: BNDES, 2024c.
- BNDES. **Relatório de efetividade 2020-2023**. Rio de Janeiro: BNDES, 2024d.
- BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.
- BRASIL. **Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009**. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.
- BRASIL. **Lei nº 14.904, de 27 de junho de 2024**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Brasília, DF: Presidência da República, 2024.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Contribuição nacionalmente determinada – NDC**. Brasília, DF: MRE, 2023a.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.234/2023-Plenário**. Auditoria operacional no Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. Brasília, DF: TCU, 2023b.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília, DF: TCU, 2014.
- EVANS, P. B. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change. In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. R. (ed.). **The politics of economic adjustment**. Princeton: Princeton University Press, 1992. p. 139-181.
- GEDDES, A.; SCHMIDT, T. S.; STEFFEN, B. The multiple roles of state investment banks in low-carbon energy finance: an analysis of Australia, Germany and the United Kingdom. **Energy Policy**, Oxford, v. 115, p. 558-568, 2018.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e políticas públicas: uma abordagem relacional. *In*: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (org.). **Capacidades estatais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Brasília, DF: IPEA, 2014. p. 19-46.

GUPTA, Joyeeta. **The governance of climate change: a multi-level approach**. London: Routledge, 2019.

HOCHSTETLER, K. Climate institutions in Brazil: three decades of building and dismantling climate capacity. **Environmental Politics**, Abingdon, v. 30, sup.1, p. 49-70, 2021.

IPCC. **Climate change 2023: synthesis report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (ed.)]. Geneva: IPCC, 2023.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v. 9, n. 18, p. 19-44, 2012.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. **Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2015.

MAZZUCATO, Mariana. **Financing the SDGs through Mission-Oriented Banks**. Cambridge: Polity Press, 2021.

OCDE. **Diretrizes da OCDE para empresas multinacionais sobre conduta empresarial responsável**. Paris: OECD Publishing, 2023.

TCFD. **Task Force on Climate-related Financial Disclosures: 2023 status report**. Basel: Financial Stability Board, 2023.