



A Agenda do Desenvolvimento Sustentável e o Papel de Bancos de Desenvolvimento: o caso do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

Autoria

Cynthia Bechelaine - cynthia.bechelaine@gmail.com

Mestr e Dout em Admin Pública e Governo/FGV/EAESP - Fundação Getulio Vargas/Esc de Admin de Empresas de São Paulo

Centro de Pós-Grad e Pesquisas em Admin – CEPEAD/UFGM - Universidade Federal de Minas Gerais

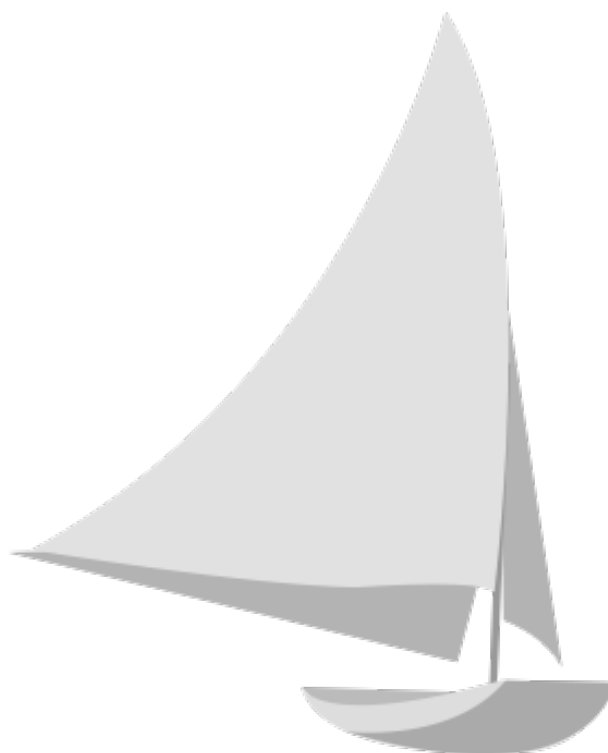
LUIS PAULO BRESCIANI - LUIS.BRESCIANI@FGV.BR

Prog de Pós-Grad em Admin/USCS - Universidade Municipal de São Caetano do Sul

Programa de Graduação em AP/FGV/EAESP - Fundação Getulio Vargas/Esc de Admin de Empresas de São Paulo

Resumo

O desenvolvimento é um conceito complexo que, ao longo do tempo, passou a incorporar outros fatores além daqueles puramente econômicos. O atual paradigma pautado nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) unifica as visões do desenvolvimento econômico e social com a proteção do meio ambiente e governança plural. Este trabalho visa investigar, de forma conceitual e empírica, como a agenda dos ODS relaciona-se à atuação de um banco de desenvolvimento. Na parte empírica da pesquisa são analisadas as conexões entre as operações de financiamentos do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) e os ODS, no período de 2015 a 2018. Como conclusões do estudo, identificou-se relação em 13 dos 17 ODS existentes, com preponderância em temas como indústria e infraestrutura (ODS9), fomento à agricultura (ODS 2) e estímulo ao trabalho decente (ODS 8).





A Agenda do Desenvolvimento Sustentável e o Papel de Bancos de Desenvolvimento: o caso do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

Resumo

O desenvolvimento é um conceito complexo que, ao longo do tempo, passou a incorporar outros fatores além daqueles puramente econômicos. O atual paradigma pautado nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) unifica as visões do desenvolvimento econômico e social com a proteção do meio ambiente e governança plural. Este trabalho visa investigar, de forma conceitual e empírica, como a agenda dos ODS relaciona-se à atuação de um banco de desenvolvimento. Na parte empírica da pesquisa são analisadas as conexões entre as operações de financiamentos do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) e os ODS, no período de 2015 a 2018. Como conclusões do estudo, identificou-se relação em 13 dos 17 ODS existentes, com preponderância em temas como indústria e infraestrutura (ODS9), fomento à agricultura (ODS 2) e estímulo ao trabalho decente (ODS 8).

Palavras-chave: Bancos de desenvolvimento; Bancos públicos subnacionais; Desenvolvimento Sustentável; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); Finanças verdes.

Introdução

A existência de bancos públicos com a finalidade de fomento ao desenvolvimento econômico e social de uma região, amplamente discutida desde a icônica reunião de Bretton Woods, ainda é alvo de diferentes visões e posicionamentos. Algumas perspectivas argumentam a necessidade de se complementar as falhas de mercado através do financiamento de projetos de longo prazo (Diamond, 1957; Bruck, 2001; Stiglitz, 1993). Outras apostam no papel político das instituições, em que a propriedade dos bancos permite direcionar recursos para projetos governamentais selecionados (La Porta, Lopez-De-Silanes & Shleifer, 2002). E ainda há aquelas pautadas unicamente na liberalização econômica, que se voltam para a ineficiência de instituições financeiras (Shaw, 1973; McKinnon, 1973).

A nova agenda de sustentabilidade, pautada nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), por sua vez, cria a oportunidade para se repensar o papel e foco das instituições financeiras de fomento colocando um novo marco sobre o lugar que ocupam. A visão do “desenvolvimento sustentável”, que unifica os conceitos anteriores do desenvolvimento econômico e social com a preocupação com a proteção do ambiente (Glemarec & Puppim de Oliveira, 2012) e a relevância de um modelo de governança plural, amplia as necessidades de financiamento público para atender às aspirações de um futuro mais sustentável.

Nesse sentido, os bancos públicos nacionais e subnacionais, assim como organismos multilaterais, podem desempenhar papel ativo na mobilização de recursos do setor público e privado para apoiar investimentos em direção ao desenvolvimento sustentável em todo o mundo (Ferraz & Ramos, 2018). Isso porque, além de conceder crédito a setores e segmentos vulneráveis com risco mais elevado (Diamond, 1957; Bruck, 2001), os bancos de desenvolvimento também ajudam a criar e desenvolver novos nichos de mercado, atrair e canalizar recursos privados para grandes projetos de infraestrutura, capacitar instituições do setor público e privado, estruturar novos projetos de investimento e impulsionar as parcerias entre o setor público e a iniciativa privada (Luna-Martinez *et al.*, 2018).

Seguindo a conexão entre mandatos de bancos de desenvolvimento e o caminho do desenvolvimento sustentável, representado nos ODS, o artigo busca avaliar a aderência das operações de concessão de crédito de um banco de desenvolvimento subnacional com os 17



objetivos do desenvolvimento sustentável. Para cumprir com esse objetivo, optou-se pelo método exploratório-descritivo (Vergara, 2006). Exploratório, pois visa explorar, a partir da revisão bibliográfica, de que modo vem sendo incorporado o conceito de sustentabilidade na trajetória dos bancos de desenvolvimento. Descritivo, na medida em que busca, a partir de um estudo empírico, avaliar a relação entre as operações de financiamento do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) e os ODS, entre os anos de 2015 a 2018.

O trabalho é organizado em cinco sessões principais, a partir dessa introdução. Na seção seguinte relacionam-se as principais teses contidas na evolução do conceito de desenvolvimento às mudanças na atuação de bancos de desenvolvimento. A terceira seção apresenta os procedimentos metodológicos para relacionar as operações de crédito aos ODS. A quarta e quinta seções apresentam o resultado da análise e as conclusões do artigo.

Da industrialização à sustentabilidade: o papel dos Bancos Públicos de Desenvolvimento

O desenvolvimento é um conceito mutável, com significados distintos ao longo do tempo. Para responder à pergunta “o que é desenvolvimento?” deve-se considerar tanto as definições que iniciaram o debate com os economistas clássicos, até as abordagens recentes, que incorporam outros fatores além dos puramente econômicos (Ingham, 1993). Isso porque, gradualmente, as definições de desenvolvimento passaram a ser vistas como um processo também social que envolve considerações sobre questões humanas, políticas e ambientais.

A primeira visão de desenvolvimento, datada do início do século XX, aborda o crescimento econômico como variável chave do processo de desenvolvimento (Glemarec & Puppim de Oliveira, 2012). Nesse sentido, o processo de desenvolvimento econômico era interpretado como sinônimo de crescimento da renda per capita e de demais variáveis quantitativas e macroeconômicas, como capital, trabalho e poupança. Nessa época, prevalece a ideia de linearidade, na qual o único caminho possível e provável para o desenvolvimento seria o da transformação de uma economia puramente agrícola para a industrializada, como havia ocorrido primeiramente na revolução industrial inglesa e, posteriormente nos demais países considerados desenvolvidos à época. A ideologia preponderante era a liberal, em que o mercado seria responsável por prover, com sua “mão invisível”, as soluções de alocação de recursos na economia de forma mais eficiente.

A crise de 1929 e a segunda guerra mundial, no entanto, começaram a agregar questões que vão além de aspectos puramente econômicos no debate sobre o processo de desenvolvimento. Para Glemarec e Puppim de Oliveira (2012), nasce no período o segundo paradigma sobre o processo de desenvolvimento, e que começa a agregar variáveis qualitativas ao desenvolvimento, como questões políticas, sociais e culturais.

Em decorrência dessa visão, a partir do fim da segunda guerra mundial, ascendeu a perspectiva do Estado desenvolvimentista, que tem como fundamento principal a importância de uma maior presença estatal na economia. Nesse sentido, o papel do Estado promovendo mercados especializados, gerando incentivos, removendo barreiras institucionais, seria essencial para ampliar o desenvolvimento econômico (Bresser-Pereira, 1995).

Os bancos de desenvolvimento, agências de fomento e outras instituições similares criadas nos anos de 1950 e 1960 são fruto da percepção que o Estado deveria possuir um papel mais atuante na economia para correção das falhas de mercado (Bruck, 2001). As demandas por igualdade de renda, reconstrução e renovação das estruturas produtivas, com ampla necessidade de investimento, acarretou a criação de instituições para o financiamento de médio e longo prazos (Diamond, 1957). O próprio Banco Mundial, criado em 1944 em Bretton Woods, pretendia fornecer o capital de investimento para reconstrução das economias devastadas pela guerra e na Europa Continental observou-se o surgimento de outras grandes instituições financeiras públicas na França, Alemanha e Itália, com bancos patrocinados pelos governos nacionais e regionais para apoiar a industrialização. Consequentemente, muitos



países em desenvolvimento também criaram seu banco, como no Brasil o próprio BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento, fundado em 1952, para ser a principal agência do País para o desenvolvimento industrial e de infraestrutura (Lazzarini, Musacchio, Mello & Marcon, 2011).

Na década de 1970, o desenvolvimento passou a ser visto como um processo também social que envolve a mudança progressiva das condições de vida da população. Amartya Sen (1977) rompe com a visão de que o crescimento econômico é o único meio capaz e legítimo para alcançar o desenvolvimento de um país e amplia a discussão agregando conceitos como igualdade e liberdade enquanto pilares desse processo. As novas visões do desenvolvimento somadas aos desafios de superação das desigualdades sociais e redução da pobreza afetam radicalmente o funcionamento dos bancos de desenvolvimento, levando ao repensar de seu papel e de sua relação com a sociedade. No início do século XXI, novos objetivos de desenvolvimento social, promoção de exportações, apoio a pequenas empresas e políticas inovadoras de crédito levaram à concepção de novas atividades funcionais nos bancos de desenvolvimento (UN-DESA, 2005). No caso brasileiro, um marco na história do então BNDE foi quando a instituição adotou o ‘S’ em 1982 como um dos focos de suas atividades, e se tornou o atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Os anos 1980 marcam a emergência das novas visões sobre desenvolvimento sustentável, representando uma evolução nos conceitos anteriormente discutidos. O período é marcado pelo debate sobre globalização, retorno da liberalização na economia e questionamentos sobre problemas ambientais acarretados pela industrialização. Em 1987, o relatório Brundtland das Nações Unidas (ONU), intitulado “Nosso Futuro Comum”, caracterizaria o conceito de desenvolvimento sustentável como aquele que “atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”. Ingham (1993) apresenta o conceito de sustentabilidade como um sistema que pode continuar indefinidamente no tempo, que se retroalimenta em equilíbrio. Glemarec e Puppim de Oliveira (2012) abordam o desenvolvimento sustentável como uma nova onda de paradigmas sobre desenvolvimento, ressaltando a atuação de um Estado regulador e um mercado que trabalha seguindo a lógica pela qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras. A ideia de sustentabilidade consolidada com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), criado nos anos 2000, e posteriormente ampliada nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) a partir de 2015, e o Acordo de Paris alcançado na COP-21 reconhece a urgência do enfrentamento à mudança climática.

O mandato atual dos bancos de desenvolvimento vive mais um movimento de inflexão. As instituições apresentam-se como uma importante engrenagem no financiamento de medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, uma vez que representam alguns dos maiores fornecedores de financiamento público, são capazes de catalisar recursos do setor privado e atuam em setores com maior risco, onde os bancos comerciais evitam atuar (Smallridge *et al.*, 2013). Além do crédito, as instituições têm um importante papel de promoção do *know-how* sobre melhores práticas, bem como e restrições a projetos e setores que ainda continuam a degradar o ambiente. Nesse contexto, os bancos de desenvolvimento emergem como atores institucionais de extrema relevância para a consecução da chamada Agenda 2030.

Procedimentos metodológicos

O objetivo deste trabalho foi avaliar a aderência das operações de concessão de crédito de um banco de desenvolvimento com os 17 objetivos do desenvolvimento sustentável. Para cumprir com esse objetivo, optou-se pela realização de um estudo de caso do BDMG. Yin



(2003) destaca que os estudos de caso devem ser utilizados quando o foco é um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto real. Assim, tendo como unidade de análise o caso do BDMG, analisa-se sua atuação recente a partir da Agenda dos ODS formulada em 2015.

Para a coleta de dados foram consultados dados primários fornecidos pela instituição, documentos disponíveis (relatórios da administração, produtos financeiros existentes e notícias) e observação direta¹. Os dados quantitativos foram extraídos da base de dados dos financiamentos concedidos pelo BDMG, no período de 2015 a 2018. O conjunto de dados abrange 27.273 operações totais de financiamento, e inclui informações sobre cada empréstimo – como o valor da operação, o produto financeiro utilizado, a classificação econômica do cliente (CNAE), o público-alvo e finalidade do empréstimo. Vale destacar que a base de dados não inclui características específicas do cliente – como razão social, faturamento, setor de atuação, informações socioeconômicas e pessoais dos sócios.

A classificação das operações de acordo com os ODS ocorreu em quatro etapas: (1) análise cuidadosa das metas contidas em cada ODS e identificação de objetivos e metas relacionados à atuação do BDMG; (2) análise das operações de crédito concedidas pelo BDMG entre 2015 a 2018 de acordo com o produto financeiro ofertado, a finalidade do financiamento e o CNAE do cliente; (3) classificação do número do objetivo para cada operação de acordo com a finalidade da operação, sendo que uma mesma operação poderia ser classificada em mais de um objetivo, caso atendesse metas de mais de um ODS; (4) análise dos desembolsos realizados pelo BDMG para cada um dos ODS relacionados.

Importante ressaltar que não se trata de uma análise do impacto das ações do BDMG na economia mineira, de forma a avaliar a efetividade da concessão de crédito no desenvolvimento de regiões, mas de conectar a atuação de um banco público de desenvolvimento com a agenda global dos ODS. Além disso, ainda que existam outras ações do BDMG não relacionadas à concessão de crédito (como a atuação em parcerias público-privadas) que poderiam estar conectadas a algum ODS, o presente trabalho restringiu-se somente a operações de financiamento, excluindo da análise as demais formas de atuação.

Uma avaliação da atuação do BDMG na agenda dos ODS

O BDMG foi criado em 1962 pelo governo do Estado de Minas Gerais, buscando romper com o quadro de estagnação e baixo dinamismo econômico da década de 1950 (Lima Neto, 2008). Os desafios assumidos pela instituição seriam o fomento à indústria, produtividade agropecuária e infraestrutura. Desde a sua fundação, o governo estadual realizou aportes diretos de capital no BDMG, promoveu o repasse de ativos financeiros do tesouro do Estado e criou fundos com objetivos específicos, como o Fundo Minerometalúrgico (FMM). Principalmente a partir da década de 1970, o Banco teve participação direta na implantação de grandes projetos industriais, a exemplo dos setores automotivo e siderúrgico, além da criação de órgãos estatais como o Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais (INDI) e a Fundação João Pinheiro (FJP) (Lima Neto, 2008).

Ainda que várias instituições financeiras de fomento tenham passado por profundos ajustes advindos do processo de desregulamentação financeira nos anos 90 (Gama Neto, 2011), o BDMG se constitui como um dos poucos Bancos de Desenvolvimento estaduais restantes no país. Uma das principais mudanças na atuação, como afirmam Leão, Martins e Locatelli (2012), foi a substituição de fundos governamentais por captações no mercado e novas fontes de repasses. Atualmente os financiamentos do BDMG advêm principalmente de operações de repasses originários das parcerias com BNDES, Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e Caixa Econômica Federal (CEF) e de recursos próprios derivados de captações realizadas com outras instituições financeiras, como bancos multilaterais, além da emissão de títulos locais.



No período analisado, de 2015 a 2018, o BDMG desembolsou R\$ 5,8 bilhões em operações de crédito, distribuídos conforme a Figura 1.

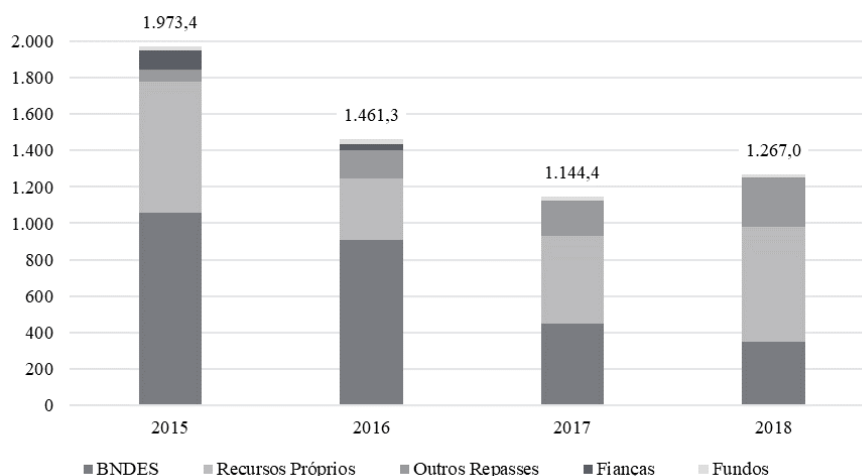


Figura 1: Desembolsos do BDMG entre 2015 e 2018 [R\$ milhões]

Fonte: Elaboração própria a partir de dados primários do BDMG.

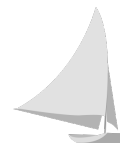
Ao avaliar a conexão dessas operações de financiamentos com os ODS – a partir das análises do CNAE, segmentos de atuação e a finalidade dos produtos financeiros ofertados – foi possível identificar associação com 13 dos 17 ODS existentes. Nos 13 ODS foram identificados um conjunto de operações que atende a pelo menos uma das metas contidas em cada objetivo, sendo que algumas operações de crédito puderam ainda ser classificadas em mais de um objetivo. Como exemplo, uma operação de crédito para projeto de saneamento destinada a uma prefeitura municipal do Estado de Minas Gerais, atende aos ODS 6 e 11 que tratam respectivamente do acesso igualitário ao saneamento básico e da urbanização planejada. Algumas operações puderam atender até três objetivos. Não foi possível identificar relacionamento de operações de crédito com os ODS 1, 14, 16 e 17, que tratam da erradicação da pobreza, conservação dos oceanos, promoção da paz e parcerias e meios de implementação, respectivamente. A seguir temos uma descrição das classificações para cada um dos objetivos considerados.

ODS 2: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável

Relacionado à agricultura sustentável, o ODS 2 destaca a necessidade de ampliar a produtividade agrícola por meio do acesso a recursos financeiros seguros e com práticas agrícolas resilientes, sem agressão ao ecossistema natural. Uma vez que a atividade agrícola ocupa lugar relevante na composição do Produto Interno Bruto (PIB) estadual, observou-se que parte relevante dos desembolsos do BDMG no período estava associada a financiamentos para o setor; de 2015 a 2018 foram R\$ 1,44 bilhões (24% do valor desembolsado nos quatro anos). Parte significativa dos desembolsos foi relacionada ao Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé) do Ministério da Agricultura, BNDES e recursos advindos de Letras de Crédito do Agronegócio (LCA). Aproximadamente 8% do valor desembolsado nos últimos quatro anos estaria relacionado a práticas sustentáveis como energias renováveis, destinação de resíduos da produção agrícola e florestas.

ODS 3: Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades

Em se tratando dos financiamentos para o setor de saúde, R\$ 232 milhões foram destinados ao setor no período analisado. Os destaques aparecem nos anos de 2016 e 2017,



quando a linha "BNDES Saúde" foi direcionada para reestruturação financeira a hospitais filantrópicos, com R\$ 58,3 milhões desembolsados para instituições habilitadas no Estado.

ODS 4: Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos

Relacionados à meta de construir e melhorar instalações físicas para educação, com R\$ 8,8 milhões como empréstimos destinados à educação entre os anos de 2015 a 2018. Desse montante temos que R\$ 5,7 milhões (64% dos desembolsos para educação) referem-se a empréstimos para municípios mineiros para compras de ônibus escolares na linha "FINAME caminhos da escola".

ODS 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas

Em se tratando da igualdade de gênero, expressa nas metas de garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida econômica, o BDMG possui uma linha específica para mulheres sócias de micro e pequenas empresas mineiras (lançada no dia 8 de março de 2018). A linha chamada de "Empreendedoras de Minas", que utiliza recursos próprios do BDMG e desembolsou R\$ 25,4 milhões para 783 empresas ao longo de 2018.

ODS 6: Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos

O acesso ao saneamento de forma equânime à população é uma das metas do ODS 6. O BDMG financia projetos de saneamento dos municípios mineiros e concessionárias de serviço público de saneamento básico. De 2015 a 2018, R\$ 62,8 milhões foram destinados a diferentes projetos de saneamento, sendo 61% desembolsado para o setor público municipal e 39% para o setor privado. Em relação ao apoio ao setor público municipal, tais desembolsos também apresentam conexão com o ODS 11 (tratado mais a frente) que aborda o desenvolvimento de cidades e a urbanização sustentável.

ODS 7: Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos

Para aumentar substancialmente a participação de energias renováveis na matriz energética global, além de expandir a infraestrutura para ampliar o acesso a esses serviços, o financiamento à projetos de energias renováveis é determinante. No biênio 2017-2018 duas linhas de financiamento foram lançadas com esse objetivo: em junho de 2017 foi lançado o produto "BDMG Táxis Híbridos" que objetiva financiar a aquisição de veículos movidos a gasolina e energia elétrica e em 2018 foi lançado o BDMG Crédito Verde – Programa de Apoio a Projetos Sustentáveis –, que utiliza recursos próprios ("BDMG Solar Fotovoltaico") e repasse do BNDES ("Finame Fundo Clima"). A iniciativa oferece crédito para as empresas que queiram investir em tecnologias que contribuam para a redução da emissão de carbono na atmosfera, como a energia solar fotovoltaica e os veículos elétricos. No produto "BDMG Táxis Híbridos" e nas linhas de "Crédito Verde" foram financiados R\$ 8,3 milhões e R\$ 1,9 milhões, respectivamente. Além dos produtos recém-criados, o BDMG financia projetos e capital de giro pra usinas de fabricação de álcool, considerado um biocombustível, sendo desembolsados R\$ 282,5 milhões para o segmento de 2015 a 2018.

ODS 8: Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos

O objetivo abrange diferentes temas como inovação, geração de emprego decente para micro e médias empresas, incentivo ao turismo e serviços relacionados à criatividade. O ODS também menciona a expansão do acesso a serviços bancários, de forma a incentivar a inclusão financeira. Nesse sentido, é possível dividir esse objetivo em três grandes grupos em que o BDMG atua: inovação, micro e pequenas empresas (MPEs) e turismo.

O primeiro grupo busca promover a inovação no setor produtivo mineiro e viabilizar a criação e o acesso ao mercado de crédito a empresas de base tecnológica. Nas linhas de



financiamento para inovação, o BDMG atua com recursos financeiros de parcerias com a Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG) – nos produtos Pró-Inovação e Programa de Apoio a Empresas em Parques Tecnológicos (PROPTEC) –; "BNDES MPME Inovadora" e "FINEP Inovacred. No período de 2015 a 2018 foram desembolsados de R\$ 178,3 milhões por meio dos financiamentos com recursos próprios e de repasses.

De acordo com a OCDE (2018), as MPEs respondiam por 86% do número total das empresas do Brasil, gerando 40% dos empregos formais em 2015. No entanto, ainda que seja clara a contribuição das MPEs para o desenvolvimento da economia, o segmento ainda enfrenta obstáculos de financiamento quando comparado com empresas maiores (Beck, 2013; De Paula, 2017; Lokhande, 2011). O acesso ao crédito adequado e oportuno a um custo razoável é um problema crítico enfrentado pelas MPEs, que normalmente lidam com custos de transação mais altos e exigência de garantias mais rigorosa. A oferta do BDMG abrange linhas de recursos próprios e de repasses para MPEs. Ao todo foram desembolsados R\$ 640 milhões de 2015 a 2018 para mais de 19 mil contratos de micro e pequenas empresas a partir da plataforma BDMG Web, uma plataforma on-line lançada em 2012 que possibilitou a concessão de financiamento on-line, baseada na integração com bancos de dados, informações fornecidas pelos clientes e um modelo de análise de riscos em *credit scoring*. Além da plataforma BDMG Web, outros créditos concedidos às micro e pequenas empresas, como máquinas e equipamentos e outros recursos do BNDES somaram R\$ 38,7 milhões.

Por fim, no setor de turismo, o BDMG foi credenciado junto ao Ministério do Turismo para operar recursos do Fundo Geral de Turismo (Fungetur), com desembolso de R\$ 4,3 milhões em 2018. Ao todo, unindo os desembolsos para inovação, micro e pequenas empresas e turismo, foi possível identificar desembolsos de R\$ 861,5 milhões no quadriênio analisado.

ODS 9: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação

O tema abrange o desenvolvimento de infraestrutura de qualidade, sustentável e resiliente, assim como a promoção da industrialização, aumentando a participação da indústria na economia estadual e incluindo também micro e pequenas indústrias. Em ambos os temas, infraestrutura e indústria, o BDMG atua praticamente desde a sua criação sendo que, no período analisado, foram desembolsados aproximadamente R\$ 2,4 bilhões (40% de desembolso total do período). Do valor desembolsado, 18% foi classificado como projetos de infraestrutura, referindo-se a projetos para construção de rodovias, transmissão de energia elétrica e infraestrutura municipal. Para o enquadramento das indústrias, utilizou-se como referência a classificação do CNAE, sendo que 82% do valor desembolsado foram direcionados para o setor.

ODS 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles

Tratando-se da desigualdade dentro dos países, e ainda mais especificamente da desigualdade entre regiões do Estado de Minas Gerais, uma das metas do ODS 10 aborda a adoção de políticas (fiscais e/ou de proteção social) para alcançar, progressivamente, uma maior igualdade. Nesse sentido, a partir de 2016, nas linhas de financiamento de recursos próprios para municípios e para micro e pequenas empresas foram definidas condições diferenciadas para regiões que apresentam índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) abaixo da média dos IDHM do Estado. Nas linhas "BDMG Social" foram desembolsados R\$ 94,8 milhões de 2016 a 2018 para 258 municípios mineiros (30% do total de municípios do Estado), sendo 67% para operações de setor público e 33% para empresas situadas nessas cidades.

ODS 11: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

O objetivo aborda a urbanização planejada, de forma inclusiva e sustentável, reforçando o desenvolvimento regional. Em conexão com esse objetivo, o BDMG financia com recursos



próprios para projetos de municípios mineiros como obras de construção, reforma e ampliação de prédios públicos, abastecimento de água e esgoto, resíduos sólidos, mobilidade e drenagem urbana, bem como recursos para aquisição de máquinas e equipamentos. No período analisado, foram realizados desembolsos no valor total de R\$ 535,5 milhões para 360 municípios mineiros. Cabe destacar o forte relacionamento com o ODS 10, uma vez que 12% dos desembolsos foram realizados para municípios com menor IDHM.

ODS 12: Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis

O ODS 12 objetiva reduzir a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso, assim como incentivar empresas a adotar práticas sustentáveis. De 2015 a 2018 um total de R\$ 163 milhões foi desembolsado pelo BDMG para projetos de reciclagem e tratamento de resíduos. Do total, 63% foram destinados para empresas de reciclagem de vidro e 37% para projetos de resíduos, a maior parte no setor privado.

ODS 13: Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e impactos

O ODS tem como finalidade reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais. Nesse sentido pôde se identificar três frentes de atuação diferentes pelo BDMG, uma com recursos próprios, outra através de repasses BNDES e uma terceira frente a partir de fundos privados.

A frente de recursos próprios aborda o "BDMG Solidário", um conjunto de ações emergenciais para micro e pequenas empresas e municípios de regiões que tiveram estado de emergência ou calamidade decretado pela Defesa Civil de Minas Gerais, com desembolso de R\$ 8,7 milhões em 2018. A atuação com o BNDES constitui a segunda frente. Em 2016 foram desembolsados R\$ 9 milhões no "BNDES PER" (Programa Emergencial de Reconstrução de Municípios Afetados por Desastres Naturais) para médias empresas situadas em municípios afetados por enchentes.

A terceira frente de atuação foi a parceria entre o BDMG, Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes) e a Fundação Renova – instituição responsável por gerir os programas de reparação das cidades afetadas pelo rompimento da barragem de Fundão, em Mariana em novembro de 2015. O primeiro trabalho conjunto diz respeito a oferta da linha Desenvolve Rio Doce de capital de giro para empresas localizadas na região impactada, com desembolso total de R\$ 15,2 milhões de recursos da Renova e mais R\$ 6,2 milhões de recursos próprios. Considerando o programa BDMG Solidário, BNDES PER e a parceria com a Fundação Renova, foram desembolsados R\$ 39,3 milhões de 2015 a 2018.

ODS 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

O objetivo aborda a necessidade de restaurar florestas degradadas e aumentar substancialmente o florestamento e o reflorestamento, assim como a mobilização de recursos para financiar o manejo florestal sustentável. A única linha de financiamento identificada neste grupo foi o "BNDES ABC" que tem como escopo o financiamento a investimentos que contribuam para a redução de impactos ambientais causados por atividades agropecuárias com desembolsos de R\$ 8,2 milhões no período analisado. Considerando outros clientes que possuem como característica CNAE de produção florestal, é possível contabilizar mais R\$ 8,9 milhões em diferentes linhas de financiamento, destacando-se máquinas e equipamentos e capital de giro. Ao todo, os desembolsos somaram R\$ 17,2 milhões.

Por fim, consolidando o período analisado, e as classificações nos ODS, observa-se que 71% das operações do BDMG estariam relacionadas a pelo menos um ODS, 22% a mais de dois e 1% a mais de três, sendo que somente 6% das operações não estariam classificadas em nenhum dos 17 ODS, como colocado a seguir na Tabela 1.

**Tabela 1: Classificação dos desembolsos do BDMG 2015-2018 [%]**

Classificação ODS	2015	2016	2017	2018	Total
1 ODS	80%	72%	73%	57%	71%
2 ODS	12%	21%	22%	37%	22%
3 ODS	0%	1%	1%	4%	1%
Sem classificação	8%	7%	4%	3%	6%
Total Geral	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados primários do BDMG.

Considerações finais

Partindo do princípio que as transformações do próprio conceito de desenvolvimento afetaram e continuam influenciando a atuação, estratégia e funcionamento dos bancos de desenvolvimento, pressionando o repensar de seu papel e de sua relação com a sociedade, ressalta-se aqui o elo entre as metas do desenvolvimento sustentável, representada pelos 17 ODS, e o atual mandato dos bancos de desenvolvimento. Levando em conta os efeitos das mudanças climáticas e seus impactos, a necessidade de que as instituições de desenvolvimento renasçam com a função de prover financiamento adequado para projetos sustentáveis de longo prazo e orientar essa mudança é um ponto crítico.

Ao analisar, de forma empírica, a conexão dos ODS com o atual mandato do BDMG em suas operações de crédito de 2015 a 2018, foi possível verificar relacionamento com 13 dos 17 ODS existentes, sendo que 94% dos financiamentos concedidos no período apresentaram relação com pelo menos desses objetivos. Embora a vinculação seja significativa, observou-se predominância de desembolsos em alguns ODS, destacando-se o apoio à indústria e infraestrutura (ODS9), fomento à agricultura (ODS 2) e estímulo ao trabalho decente (ODS 8), e atuação residual em outros objetivos – como educação (ODS 4), mudança climática (ODS 13) e florestas (ODS 15). Além disso, ainda nos objetivos em que a atuação é mais significativa, cabe direcionar o foco para práticas resilientes. Tomando o financiamento à produção agrícola (ODS 2), independentemente de os recursos para o setor serem expressivos, resta ampliar a parcela destinada a práticas agrícolas que não agredem o meio ambiente.

Nesse sentido, as instituições financeiras de desenvolvimento desempenham um papel fundamental para ampliar e orientar o investimento à agenda de sustentabilidade, bem como incentivar o desenvolvimento resiliente à mudança climática. Cabe aos bancos de desenvolvimento o papel de liderar e mobilizar ações para que os investimentos realizados pelos setores público e privado contemplem os princípios da sustentabilidade ambiental desde o momento da oferta do crédito até a verificação dos impactos ambientais do projeto, após a sua conclusão. Para isso, existem desafios institucionais e políticos que precisam ser também ultrapassados, visando consolidar uma abordagem orientada à agenda do desenvolvimento sustentável.

Referências

- Beck, T. (2013). Bank Financing for SMEs—Lessons from the Literature, *National Institute Economic Review*, 225(1), R23-R38.
- Bresser-Pereira, L. C. (1995). A Teoria do Desenvolvimento Econômico e a Crise de Identidade do Banco Mundial. *Revista de Economia Política*, 15(57), 5-40.
- Bruck, N. (2001). Development banking concepts and theory. In ADFIAP-IDF. Principles and practices of development banking. Manila, Philippines: ADFIAP-IDF, 1, 9-39.
- Brundtland, G. H. (1987). *Our Common Future: The World Commission on Environment and Development*. Oxford: Oxford University Press.



- Diamond, W. (1957). *Development banks*. Washington: Johns Hopkins Press.
- De Paula, G. M. (2017). *Inclusão financeira de pequenas e médias empresas no Brasil*. Relatório Final de Pesquisa CEPAL/Nações Unidas.
- Ferraz, J. C., & Ramos, L. (2018). *Inclusão financeira para a inserção produtiva de empresas de menor porte na América Latina Inovações, determinantes e práticas de instituições financeiras do desenvolvimento*. Informe regional, CEPAL.
- Gama Neto, R. B. (2011). Plano Real, Privatização dos Bancos Estaduais e Reeleição, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 26 (77), 129-150.
- Ingham, B. (1993). The Meaning of Development: Interactions Between New and Old Ideas, *World Development*, 21(11), 1803-1821.
- Glemarec, Y. & Puppim de Oliveira, J. A. (2012). The role of the visible hand of public institutions in creating a sustainable future, *Public Administration and Development*, 32(3), 200-214.
- La Porta, R., Lopez-De-Silanes, F., & Shleifer, A. (2002) Government Owner-ship of Banks, *The Journal of Finance*, 57 (1), 265–301.
- Lazzarini, S. G., Musacchio, A., Mello, R. B. de, & Marcon, R. (2011). What Do Development Banks Do? Evidence from Brazil, 2002–2009, *Harvard Business School*, Working Paper n. 12-047.
- Leão, L. L., Martins, P. S., & Locatelli, R. L. (2012) Gestão de ativos e passivos e Controle de Riscos: Um Estudo Aplicado ao Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S/A, *Revista Gestão & Tecnologia*, 12 (3), 3-25.
- Lima Neto, G. C. (2008). *A trajetória do BDMG e o desenvolvimento da economia mineira*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro.
- Lokhande, M. (2011). Financial inclusion: options for micro, small and medium enterprises, *Synergy*, 9(2), 39–50.
- Luna-Martínez, J. de, & Vicente, C. L. (2012). *Global Survey of Development Banks*, World Bank, Policy Research Working Paper 5969.
- Luna-Martínez, J. de, Vicente, C. L., Arshad, A. B., Tatucu, R., & Song, J. (2018). *2017 Survey of National development banks*. World Bank, Policy Research Working Paper 125958.
- Mckinnon, R. I. (1973). *Money & capital in economic development*. Washington, DC.: The Brookings Institution.
- OECD (2018). “Financing SMEs and Entrepreneurs 2018”. OECD Publishing, Paris.
- Sen, A. K. (1977). Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory, *Philosophy and Public Affairs*, 6(4), 317-44.
- Smallridge, D., Buchner, B., Trabacchi, C., Netto, M., Gomes Lorenzo, J. J., & Serra, L. (2013). *The role of national development banks in catalyzing international climate finance*, Inter-American Development Bank, Working Paper IDB-MG-148.
- Shaw, E. S. (1973). *Financial deepening in economic development*. New York: Oxford University Press.
- Stiglitz, J. (1993). The role of the State in financial markets. In: *Annual Bank Conference on Development Economics*, Washington, DC., The World Bank.
- UN-DESA (2005). *Rethinking the role of National Development Banks*. New York: UN-DESA.
- Vergara, S. C. (2006). *Métodos de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research. design and methods*. Thousand Oaks: Sage.

ⁱ O levantamento dos dados, análise e observação dos eventos ficou sob responsabilidade uma co-autora deste trabalho, funcionária de carreira do BDMG.