

Panorama Atual de Ações e Mandatos de Instituições Financeiras de Desenvolvimento.

Wellington Santos Damasceno

Coordenador de Estudos e Pesquisas

Célula de Estudos e Pesquisas Macroeconômicas

Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste – ETENE

Banco do Nordeste do Brasil

Introdução

A Pandemia do Covid-19 foi e é um evento que ainda não mostrou todos os seus desdobramentos para as relações de trabalho, organização das cidades e principalmente no repatriamento de atividades econômicas de países desenvolvidos que perceberam os riscos da dependência da produção na China e Sudeste Asiático. A Pandemia de Gripe Espanhola, que também atingiu todos os continentes em 1918 e 1919, aconteceu num mundo muito menos interconectado e, portanto, não serve como paralelo histórico para análise das mudanças provocadas pelo fenômeno atual. As epidemias de Gripe Aviária, Ebola, Varíola entre outras, apesar de merecerem atenção de todos os continentes não tiveram efeitos com alteração profunda nas relações micro e macroeconômicas.

Podemos destacar, ainda, diversas mudanças desde o ano de 2007 e observar seus impactos sobre o desenvolvimento econômico e social no mundo. Apesar de não serem novas como fenômenos econômicos e sociais, observa-se novas metas em 2015 de desenvolvimento sustentável das Nações Unidas até 2030, extraordinário incremento na velocidade e no volume de informações na internet, novos mercados criados pelo advento da geolocalização e inteligência artificial nos aplicativos de *smart* telefones (o iPhone foi lançado em janeiro de 2007), novas relações trazidas por diferentes formas de gestão e distribuição geográfica do trabalho, bem como recentes disputas geopolíticas que pressionam o ordenamento político mundial.

Assim, o presente documento, que busca traçar um panorama atual de ações e mandatos de Instituições Financeiras de Desenvolvimento neste contexto de profundas transformações, inicia-se com breve resumo sobre a extensão da literatura sobre Instituições Financeiras de Desenvolvimento, breve história das primeiras instituições e limitações às suas ações. Na sequência, trata-se da importância de Bancos de Desenvolvimento, os motivos de sua existência, novas missões e a presença desse tipo de instituição pelo mundo, inclusive em países desenvolvidos. Na seção Função Pública e Desenvolvimento pode-se entender por que algumas ações de crédito dependem de ação pública de governos ou parceria público-privadas para ações de desenvolvimento. Para se evitar contradições, erros conceituais e críticas sem fundamento a seção Finanças, Nomenclatura e Instituições para o Desenvolvimento discute critérios para que uma instituição seja classificada como Instituição Financeira de Desenvolvimento. Os desafios do *Funding* para o desenvolvimento são tratados na última seção que traça alternativas de produtos e serviços, bem como operações que não causam alavancagem sobre os ativos dessas instituições.

Como o próprio título confirma, a seção principal trata propriamente de um breve Panorama de Atuação dos Bancos de Desenvolvimento. Desde as metas de desenvolvimento da ONU até ações de combate à pobreza e inovação, tem-se um cenário para a manutenção de antigas

missões e o surgimento de novas instituições. Seja por questões geopolíticas ou mesmo por questões ambientais, novos Bancos Multilaterais foram e continuam sendo criados, bem como, novos produtos e serviços financeiros.

As recentes mudanças impelem essas instituições e governos a revisar seus mandatos, formas de trabalho, *funding* e capacidades técnicas. A história mostrou que a iniciativa privada não foi capaz de suprir necessidades econômicas e sociais especialmente quando não consegue se apropriar dos resultados do investimento ou atenuar os riscos de operações de crédito de longo prazo.

Objetivo

O presente trabalho tem o objetivo de avaliar o panorama das instituições financeiras de desenvolvimento no que se refere a seus mandatos, estratégias de *funding* bem como o papel desse tipo de instituição no sistema financeiro local e internacional. As instituições financeiras de desenvolvimento e governos estão impelidas a revisar seus mandatos, formas de trabalho, *funding* e capacidades técnicas. Daí o surgimento de novos bancos multilaterais, especialmente na Ásia. A iniciativa privada não foi capaz de suprir necessidades econômicas e sociais e a resposta recente tem sido a criação de novas instituições e novos serviços financeiros com objetivos variados bem como sob pressão geopolítica e desafios regionais.

Histórico

A literatura econômica e política é rica em documentos sobre desenvolvimento econômico e social. Por consequência, o sucesso, os erros do passado e as mudanças de estratégias das instituições financeiras de desenvolvimento também possuem extensa documentação, ora com críticas, ora com extenso apoio, especialmente para o combate à pobreza e desigualdade social e de gênero.

De acordo com Thorne (2011), os Bancos de Desenvolvimento tiveram importante papel na industrialização e posteriormente na reconstrução da Europa no pós-guerra com o provimento de recursos financeiros de longo prazo. Entre os mais importantes Bancos de Desenvolvimento nos primeiros estágios está o *Crédit Mobilier*, estabelecido em 1848, que era de propriedade privada. A instituição teve um papel importante na economia europeia e é considerado o responsável pelo incremento da renda per capita do continente, disseminando instrumentos financeiros de longo prazo e estimulando a competição. Ainda segundo Thorne (2011), o *Crédit Mobilier* foi o modelo para o *Industrial Bank of Japan* (1900), o qual inspirou mais tarde Bancos de Desenvolvimento em países pobres. Contudo, mesmo com seu sucesso, os objetivos de desenvolvimento do *Crédit Mobilier* estavam em conflito com a necessidade de lucros no curto prazo. A questão do conflito de objetivos continua sendo um dos problemas enfrentados pelos Bancos de Desenvolvimento atuais. Ainda segundo o mesmo autor, a história mostra que os Bancos de Desenvolvimento têm um papel que não desperta inveja, pois operam como instituições financeiras dentro das limitações impostas, na maioria das vezes, pela política pública do Governo e com forte regulação.

Os primeiros Bancos de Desenvolvimento foram bem-sucedidos, sendo parcialmente privados, com autonomia operacional e mesmo com grandes limitações de orçamento. Eles cofinanciavam projetos privados, tinham gerenciamento profissional e eram comprometidos com a disseminação de conhecimento para o desenvolvimento. Eles também se beneficiaram da

estabilidade do pós-guerra em países desenvolvidos.

Os países pobres, diante do sucesso dessas instituições, também tentaram estabelecer seus próprios Bancos de Desenvolvimento. Segundo Nellis apud Thorne, muitos deles falharam devido a problemas políticos e falhas gerenciais. Algumas outras causas são citadas pelos autores, como corrupção, falta de ambiente econômico, falta de capacidade gerencial, falhas de regulação, falta de orientação comercial, rigidez de seus mandatos, não participação no sistema financeiro oficial e desequilíbrio financeiro em conflito com o mandato social. Nos anos 80 e 90, muitos Bancos de Desenvolvimento foram privatizados ou fechados, mas muitos governos insistiram na sua manutenção.

Apesar dos problemas, essas instituições ainda desempenham importante e indispensável papel anticíclico em crises econômicas, no financiamento de projetos de longo prazo relegados pelo mercado de capitais privado, bem como na promoção de pesquisas e serviços para o desenvolvimento. O mais visível é a sustentabilidade financeira demonstrada na execução de seus mandatos democratizando o crédito, criando empregos, estimulando o mercado de capitais, avaliando projetos e influenciando políticas de governo.

Importância dos Bancos de Desenvolvimento

A discussão recente do papel de Bancos de Desenvolvimento traz razões e justificativas para a manutenção e ampliação das atividades dessas instituições. As razões não são novas e se confundem com as mesmas que justificaram a criação das primeiras instituições do gênero.

XU, REN, WU (2019) listam razões, justificativas e questões sobre a utilidade e necessidade econômica de instituições financeiras de desenvolvimento, a saber:

- a) Informações assimétricas que aumentam o risco de negócios;
- b) Externalidades positivas não internalizadas por agentes privados;
- c) Curto “prazismo” como forma de minimização de riscos e custos ou por falta de capacidade técnica;
- d) Empréstimos pró-cíclicos durante períodos recessivos;
- e) Missão de Inovação;
- f) Incubação de instituições de mercado;
- g) Incentivo ao mercado de capitais;
- h) Aceleração da industrialização;
- i) Adaptação dos papéis das instituições financeiras de desenvolvimento em diferentes estágios de desenvolvimento;
- j) Efetividade das instituições financeiras de desenvolvimento.

Martins e Torres Filho (2022) argumentam sobre as dificuldades do investimento, dado sua incerteza. O mercado não é capaz de garantir o pleno emprego por sua “mão invisível”. Os

governos, portanto, devem intervir para a promoção da “socialização do investimento. Para tanto, diferentes ferramentas devem ser utilizadas para complementar o investimento privado tais como, políticas fiscais para infraestrutura, planejamento de capital e Bancos de Desenvolvimento. Esses teriam dois principais papéis. O primeiro seria de garantir disponibilidade financeira em todos os ciclos dos projetos. O segundo papel seria garantir recursos financeiros de maneira complementar ao setor privado com papel anticíclico.

No entanto, segundo os autores, os Bancos de Desenvolvimento como qualquer outra instituição, também estão sujeitos a limitações financeiras e respectivas regulações. O governo deveria garantir a sustentabilidade dessas instituições, mas ao mesmo tempo a regulação não deveria estar em conflito com a missão do Banco na promoção da socialização do desenvolvimento (CASTRO 2018 apud Martins; Torres Filho (2022).

Num mundo em constante mudança, seguido pelo surgimento de novos mercados e novas exigências para os agentes econômicos, os Bancos de Desenvolvimento aparecem com novas missões mais relacionadas com a suavização dos efeitos de crises financeiras, promoção da inovação tecnológica de produtos e mercados, inclusive mercado de capitais, contenção do aquecimento global e complementação da falta crescente de infraestrutura (Monteiro Neto, 2023).

As novas missões, no entanto, não se sobrepõem ou anulam os objetivos de desenvolvimento clássicos às Instituições Financeiras de Desenvolvimento, sejam em países desenvolvidos ou em desenvolvimento, a saber: industrialização, infraestrutura básica e financiamento de longo prazo.

Interessante destacar que, se muitas dessas instituições financeiras de desenvolvimento estiveram na base da reconstrução pós segunda guerra mundial de muitos países hoje considerados desenvolvidos, ainda estão presentes e fortalecidos nesses mesmos países.

O mapeamento feito por XU, REN, WU (2019) mostra que 92,5% das instituições mapeadas são nacionais ou sub-regionais mostrando também o importante papel dos Bancos de Desenvolvimento nas soberanias nacionais. As outras instituições com o papel integrativo de ações representam 7,5% do conjunto mapeado. São instituições com mais de um país em seu capital com diversos fins econômicos e sociais, a exemplo do New Development Bank dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (South Africa)).

Ainda seguindo os critérios do referido mapeamento, 31% das instituições nacionais ou sub-nacionais estão na Ásia, 25% na África, 20% na Europa, também 20% nas Américas e 4% na Oceania.

Tabela 1 – População % por continente e % de IFDs por continente

Continente	% População Mundial	% Instituições Financeiras de Desenvolvimento
Asia	59	31
África	17,8	25
Europa	9,4	20
Américas	13,2	20
Oceania	0,6	4

Fonte: www.populationstat and XU, REN, WU (2019). Elaboração própria.

Tal distribuição denota que Bancos de Desenvolvimento não são apenas importantes e necessários em países de baixa renda. Nos países de alta renda, eles ainda são mantidos para a promoção da inovação, manutenção do emprego e redução de desigualdades sociais.

A necessidade e a participação dos Bancos de Desenvolvimento na economia de países desenvolvidos, pode ser percebida no debate da política regional da União Europeia desde 2010. Segundo Barca (2009) e McCann (2015) apud Monteiro Neto (2023) mostram que a aplicação de recursos para o desenvolvimento, não deve ser mera redistribuição de recursos entre os participantes. Não pode ser apenas transferência fiscal de áreas ricas para áreas pobres. A transferência de recursos deve ter objetivos de mudança estrutural, ou seja, diversificação produtiva, aumento da produtividade e inserção nos mercados globais. Outra abordagem também presente na discussão em tela é a especialização inteligente com o aproveitamento dos recursos e habilidades já presentes na região para a promoção da inovação no território.

XU, REN, WU (2019) argumentam de uma forma geral que a falta de estudos sobre essas instituições não permite o avanço nas respostas para questões que ainda afligem tomadores de decisão e planejadores de políticas públicas. Algumas dúvidas são mais recentes, mas outras persistem no debate desenvolvimentista. O que define uma instituição financeira de desenvolvimento? O que justifica a necessidade de intervenção do Estado no sistema financeiro? Como essas instituições deveriam se adaptar às necessidades dos diferentes estágios de desenvolvimento? Quais as fontes de financiamento mais adequadas e como desenvolver mercados de capitais? Como avaliar a performance dessas instituições? Por que alguns Bancos de Desenvolvimento alcançam sucesso enquanto outros falham? Qual seria o modelo regulatório ideal? Como mudar o modelo operacional para melhor atender as necessidades do cliente final?

As falhas porventura ocorridas no passado não justificam as críticas ao modelo de trabalho dessas instituições e a razão delas existirem. Por conseguinte, novas pesquisas também indicarão as falhas e novos caminhos para os novos desafios do desenvolvimento. O mérito das instituições financeiras de desenvolvimento pode ser visto na correção das falhas de mercado, incubação de novos mercados e promoção de resultados de interesse público de longo prazo.

De acordo com Thorne (2011), Bancos de Desenvolvimento participam do sistema financeiro com o objetivo de agir em falhas de mercado provendo recursos. Geralmente os setores com falta de recursos são aqueles onde os benefícios sociais excedem os benefícios

comerciais, projetos de longo prazo, inovações com grandes custos afundados, em regiões pobres e para pequenos e novos tomadores de empréstimos com deficiências na oferta de garantias. Ainda segundo o autor, o financiamento ofertado pelos Bancos de Desenvolvimento, complementam os recursos do Governo e do mercado privado. Os recursos governamentais a princípio são alocados em projetos nos quais os custos não podem ser recuperados. Por outro lado, os recursos privados são alocados com a intenção de lucro. Existe um nicho entre essas duas alocações, que é preenchido pelos Bancos de Desenvolvimento. Os projetos, nesses casos, podem ter baixas receitas, alto risco e serem de longo prazo. Mesmo tendo essa primeira função, os Bancos de Desenvolvimento ainda podem ser importantes na realização de pesquisas, educação para o Desenvolvimento e assistência técnica.

Função Pública e Desenvolvimento

Considerando o mandato social dos Bancos de Desenvolvimento, bem como resultados que não são passíveis de serem apropriados por agentes privados, entende-se a importância de rever a classificação de bens públicos.

Os bens e serviços ofertados em uma economia podem ser classificados em extremos como sendo privados ou públicos e com diferentes matizes a depender do grau de rivalidade e exclusão no uso ou consumo desses bens e serviços. As externalidades negativas e positivas também são fatores que podem determinar a oferta pública ou privada de bens e serviços.

A rivalidade pressupõe que o bem, uma vez consumido ou serviço utilizado, não poderá ser consumido ou utilizado, respectivamente, num segundo momento. Já a exclusão é avaliada com relação a seus custos de excluir. Custos altíssimos de exclusão para bens e serviços não rivais tendem a levar bens e serviços para o extremo de oferta pública pura. Por outro lado, custos baixíssimos de exclusão de bens e serviços rivais tendem a levar a oferta para o provimento puramente privado.

Quadro 1 – Tipos de bens e serviços segundo rivalidade e custo de exclusão

	Rival	Não Rival
Baixo Custo de Exclusão	Privado Puro	Público Privatizável
Médio Custo de Exclusão	Misto	Misto
Alto Custo de Exclusão	Uso Comum	Público Puro

Adaptado de Jones (2000) apud Sanson (2011).

A classificação de bens e serviços, sob os aspectos mencionados, é uma baliza para a análise de Bancos de Desenvolvimento e seus respectivos formatos de trabalho, *fundings*, mandatos e propriedade pública (mista ou multilateral).

Os resultados das ações de Bancos de Desenvolvimento podem ser ora considerados Rivals e ora totalmente vistos como Não Rivals, a depender do ponto de vista dos impactos direto e indireto provocados na economia. O custo de exclusão também é uma variável que pode ser manejada no modelo de trabalho dessas instituições.

Considerando a Teoria de Finanças Públicas que permite classificar bens e serviços, pode-se

entender como instituições financeiras que promovem o desenvolvimento podem estar num extremo de oferta privada pura, possuir pares no outro extremo da oferta e propriedade pública pura, com pares intermediários mais ao centro da classificação ou tendendo para um dos extremos, a saber: público ou privado.

À primeira vista parece desnecessário rever teoria e debate de finanças públicas que também inclui discussões de tributos e outros fatores para o funcionamento do Estado. Mas essa classificação permite debater com mais propriedade o papel, falhas, mandatos e o sucesso de Bancos de Desenvolvimento. Se a oferta de bens por essas instituições for pública pura, ela terá o componente de arrecadação tributária e utilização de recursos públicos para sua atividade. O oposto, oferta privada pura sofre com a crítica sob resultados e impactos sociais econômicos excludentes.

Alguns fenômenos não tão recentes também servirão como baliza para análise, tendo como pano de fundo externalidades positivas ou negativas, a exemplo de poluição de rios e mares, exploração mineral, queima de combustíveis fósseis, movimentos migratórios causados por guerras civis ou busca de oportunidades e até mesmo novos arranjos administrativos de gestão do trabalho remoto e movimentação de capitais por meio de moedas convencionais ou novas moedas digitais, por exemplo.

Finanças, Nomenclatura e Instituições para o Desenvolvimento

Na literatura relacionada com o desenvolvimento econômico e social não é incomum encontrar diferentes nomenclaturas para o mesmo tipo de instituição. Por vezes, também, o uso incorreto do mesmo nome para diferentes ações e organizações que promovem o desenvolvimento.

Para os Bancos de Desenvolvimento, também, é utilizada a expressão **Instituições Financeiras de Desenvolvimento** em que pese essa denominação não diminuir o entendimento sobre esse tipo de instituição. O nome Instituições Financeiras de Desenvolvimento é utilizado por XU, REN, WU (2019) ampliando a compreensão sobre o tema e a necessidade inovativa para ações financeiras de desenvolvimento.

Uma das características importantes no sucesso de instituições financeiras de desenvolvimento é de acordo com o Thorne (2011) o *institutional fit*, ou seja, a instituição precisa estar encaixada e operar seguindo as regras locais. Ainda segundo a autora, instituições financeiras de desenvolvimento precisam estar integradas com o restante do sistema financeiro. O papel dessas instituições é complementar, e, portanto, não deveria estar isolado do sistema como garantia do sucesso de suas ações bem como da sua própria existência. Diamond (1957) apud Thorne coloca muito bem o fundamento dessa questão quando afirma que um Banco de Desenvolvimento é apenas um instrumento entre muitos que devem ser usados consistentemente e em perfeita harmonia.

Considerando o *institutional fit* como condição ao sucesso, no que tange ao desenvolvimento, vê-se que essas ações financeiras não precisam vir apenas de Bancos de Desenvolvimento com o peso das licenças requeridas pelos países e regulamentos próprios. Bastaria tão somente estar inseridas no sistema sem necessariamente administrar as carteiras próprias de Bancos, sem prejuízo de sua inserção nos sistemas financeiros nacionais e

internacionais.

A ampliação do escopo de formatos permite o surgimento de novas iniciativas de sucesso e como já foi dito, complementarão de forma inteligente e ágil as ações de desenvolvimento em todo o seu ecossistema de ações.

Ao mesmo tempo que a abertura do escopo cria oportunidades, ela traz risco ao ecossistema de ações e instituições para o desenvolvimento especialmente quando se trata de ações financeiras para aquele fim. XU, REN, WU (2019) estabelecem interessantes parâmetros que definem Instituições Financeiras de Desenvolvimento.

Os autores afirmam que ainda em 2019 não existia consenso em como distinguir Instituições Financeiras de Desenvolvimento de outras instituições de desenvolvimento como agências de fomento, fundos etc. Na prática, vários critérios são utilizados como propriedade, fonte de recursos, instrumentos financeiros, operações, objetivos e dependência de governos nacionais. Muitas vezes estão sob o mesmo escopo Bancos de Desenvolvimento, agências de crédito à exportação, instituições seguradoras e garantidoras e capitais de investimento. Como proposta de critérios básicos, os autores propõem que as instituições sejam: legalmente independentes, autossustentáveis financeiramente, persigam objetivos públicos, que tenham suporte governamental e possuam ativos e passivos de longo prazo.

Instituições Financeiras de Desenvolvimento precisam ser legalmente independentes buscando autossustentabilidade e se distanciando, se possível, da necessidade de recursos públicos para a manutenção de sua operação, buscando níveis adequados de avaliação de riscos e fluxo de caixa para manutenção de suas operações no longo prazo. O lucro não é a meta, mas sim a geração de impactos econômicos e sociais positivos, a exemplo de habitação, segurança alimentar e inovação produtiva. Isso não impede que essas instituições operem carteiras semelhantes à de outros Bancos que inclusive podem ser geradores de receitas para a manutenção da instituição, serviços públicos e captação de fundos. O *funding* provido pelos governos nacionais também é um critério que define uma instituição de financiamento do desenvolvimento e não necessariamente o Governo ser o dono da Instituição. Por fim, a visão de desenvolvimento de longo prazo.

Nada obstante às classificações clássicas das especificidades dos bancos de desenvolvimento, pode-se encontrar formatos mais simples. Momesso explica esse fato, sob a ótica da economia solidária destacando por exemplo, a atuação dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento. Essas instituições são organizações criadas que tentam fazer a inclusão econômica de bairros e pequenos territórios. Estão na órbita de concessão de crédito, mas com o viés solidário na sua operação. A base é a confiança entre os entes locais que de forma coletiva permitem a inclusão econômica e até mesmo a criação de moedas locais. Mesmo com atuação restrita e de baixo volume, essa ação local além de prover crédito, inclusive cria laços comunitários que podem se expandir para outras atividades que solucionam problemas comuns do local, sejam nas áreas de educação, segurança e promoção do bem-estar social.

Panorama de Atuação dos Bancos de Desenvolvimento

As primeiras instituições, a exemplo do Banco Internacional, de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional foram estabelecidos a partir da Conferência de Bretton Woods de 1944 na esteira do pós-guerra. Com foco mais regional, a pluralização de Bancos Multilaterais pode ser observada com o surgimento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1959, Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) em 1964, Corporação Andina de Fomento (CAF) em 1968 e Banco Islâmico de Desenvolvimento em 1975.

Mais recentemente, segundo Díaz, temos exemplos que fomentam as parcerias e ações multilaterais de desenvolvimento. Duas agendas, segundo o autor, são fundamentais no contexto atual: o documento final da Segunda Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Cooperação Sul-Sul (PABA +40) de 2019 e Agenda de Ação de Adis Abeba de 2015. Em resumo, as cooperações acontecem em duas direções. A direção Norte-Sul estaria baseada no binômio doador-receptor, tem um caráter mais assistencialista. A direção Sul-Sul propõe um trabalho coletivo com responsabilidades mútuas dos agentes.

Sob um ponto de vista de décadas, pós-Segunda Guerra Mundial e fim da Guerra Fria, também pode ser identificado como recente, o ressurgimento de instituições de desenvolvimento multilaterais tendo a China como protagonista a exemplo da criação do Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB).

Para Sotillo apud Díaz (2022), a cooperação internacional, estando no âmbito da política internacional, engloba as atividades, recursos, trocas e experiências que os países desenvolvidos e em desenvolvimento realizam ou colocam à disposição de outros países em favor de seu desenvolvimento. Díaz complementa afirmando que é importante considerar a cooperação internacional como relações de poder, nas quais os diversos atores competem por legitimidade, reconhecimento e recursos.

Nesse contexto, Rist apud Díaz caracteriza o desenvolvimento num conceito mais dinâmico, que varia em função de certos contextos históricos, muitas vezes enviesados. Diferente do crescimento econômico por si só, possui as dimensões ambientais, social, cultural, institucional e até política.

Os mandatos desses tipos de bancos também estão sendo atualizados a exemplo do que aconteceu com a Overseas Private Investment Corporation (OPIC) nos Estados Unidos. A OPIC foi consolidada com o Development Credit Authority (DCA) para a criação da International Development Finance Corporation (USIDFC) com o objetivo de desenvolver o setor privado, economias de países menos desenvolvidas e o avanço de interesses de política estrangeira dos Estados Unidos (Xu, 2019).

Outro exemplo é a FinDev Canada, criada a partir da agência de crédito à exportação canadense com mandatos ao apoio ao empreendedorismo, empreendedorismo feminino e mudanças climáticas, estimulando desenvolvimento sustentável, verde e investimento limpo.

Sob a mesma ótica XU (2019), traz outro exemplo do Reino Unido com a criação do Green Investment Bank para acelerar a transição para uma economia mais verde.

No Brasil, os exemplos são os Bancos Estaduais que subsidiam programas e projetos em suas respectivas localidades, os Bancos Regionais, a exemplo do **Banco do Nordeste** e Bancos Federais como o BNDES. Todos eles com fundos e recursos destinados à promoção do desenvolvimento econômico e social e aderentes com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

Os Bancos de Desenvolvimento também podem ser classificados de acordo com seu tamanho, propriedade (privada, pública), mandato, orientado para a sustentabilidade, focado na indústria, no pequeno agente produtivo ou na provisão de recursos para a infraestrutura.

Segundo Chan e Freitas (2021), os mandatos de Bancos de Desenvolvimento sofrem mudanças de acordo com as necessidades da sociedade e por força dos contextos históricos. Dentre os mandatos mais conhecidos estão: industrialização, reconstrução no pós-guerra, democratização do crédito, criação de empregos, fortalecimento do mercado de capitais, capacitação para o desenvolvimento, sustentabilidade, avaliação de projetos e ação econômica anticíclica. Por exemplo, com relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, o BNDES organizou os objetivos sob os seguintes mandatos: infraestrutura, estrutura produtiva, socioambiental, inovação, desenvolvimento de mercado de capitais, modernização de Estado e desenvolvimento territorial e anticíclico emergencial.

Já o Banco de Desenvolvimento do Japão (DBJ – Development Bank of Japan Inc) está em transição desde 2008 para deixar de ser uma empresa pública e ser uma empresa de capital aberto. O mandato continua o mesmo com o financiamento de longo prazo de projetos de desenvolvimento, serviços financeiros, bem como consultoria. O Banco teve papel fundamental no Japão após a crise global de 2008, bem como após o grande terremoto que ocorreu no leste japonês. Em 2014, o governo japonês, em função dos planos de privatização, reviu a organização do Banco bem como a participação de capital dos acionistas. Em 2015, foi mantida a direção para a completa privatização da instituição, no entanto o processo vem sofrendo sucessivos atrasos, dada a necessidade de garantir que o Banco, mesmo privatizado, consiga atender seu mandato de desenvolvimento.

É indiscutível também o tamanho do debate sobre a necessidade de um modelo de desenvolvimento sustentável. No entanto, as ações ainda não têm tido todos os efeitos esperados. Segundo Chan e Freitas (2021), isso reflete uma falha de mercado que apesar de trazer males para os negócios não consegue se resolver pela ação dos agentes produtivos. O desenvolvimento sustentável passa a ser assim visto como função pública que pode ter sua ação desenvolvida na esfera financeira já que atinge universalmente os negócios. Os autores reforçam, portanto, a ideia de que Bancos de Desenvolvimento podem e devem atuar ofertando produtos e serviços financeiros com foco na sustentabilidade ambiental e social. Estes podem ser pilares da mudança onde o bem-estar social não seja medido apenas em termos de lucro e crescimento do PIB.

Instituições Financeiras de Desenvolvimento possuem diferentes prioridades e modelos de trabalho. De acordo com Além e Madeira (2015), essas instituições são muito diferentes entre si. As prioridades são definidas de acordo com o grau de desenvolvimento de cada país e mandato de cada instituição. Os mandatos podem variar de flexíveis ou com foco em nichos. Ainda segundo os mesmos autores, os países podem contar com diferentes instituições com foco em segmentos variados. No geral, os mandatos abrangem aspectos sobre inovação, infraestrutura, Micro, Médias e Pequenas Empresas, exportação, sustentabilidade e internacionalização. Na sua maioria, essas

instituições são de grande porte provendo montantes relevantes de recursos, especialmente de longo prazo em projetos de desenvolvimento.

O International Finance Corporation defende que os setores público e privado têm papel importante no financiamento das metas de desenvolvimento sustentável. Para tanto, a exemplo da estruturação de parcerias público-privadas, o financiamento para o desenvolvimento sustentável exige maior negociação entre os agentes produtivos, governo e sociedade para a mobilização de recursos privados onde naturalmente o setor privado estaria ausente.

O modelo de desenvolvimento para inovação além do apoio do crédito também pode se basear segundo Monteiro Neto, na “dependência de trajetória” para o desenvolvimento de longo prazo. Nessa condição, uma localidade teria mais facilidade de atrair atividades econômicas tecnologicamente mais próximas ou relacionadas a estruturas produtivas consolidadas no local. Caberia, portanto, ao Banco de Desenvolvimento estimular a produtividade, como também provocar, por meio de novos fundos de financiamento, a mudança tecnológica e a adição de novas atividades produtivas ainda não existentes.

FUNDING e Finanças para o Desenvolvimento

Funding, numa tradução livre para o presente documento, é tratado como os recursos e suas respectivas fontes para o financiamento do desenvolvimento. É consenso que os recursos são limitados e as demandas são inúmeras frente aos desafios sociais no mundo. O documento das Nações Unidas afirma que muito precisa ser feito nos próximos anos, para pelo menos atender a agenda aparente de investimentos. Somente a agenda de apoio às 17 Metas de Desenvolvimento Sustentável da Conferência de Addis Ababa possuía 169 objetivos.

Na breve pesquisa, não exaustiva, para o presente trabalho encontra-se alguns instrumentos para viabilização de recursos para o desenvolvimento. Por exemplo, Bancos Multilaterais de Desenvolvimento podem servir, de acordo com o documento das Nações Unidas (2018), como um efetivo mecanismo institucional para o financiamento do desenvolvimento. Algumas características criam as condições para que essas instituições tenham um importante papel na promoção do desenvolvimento. Elas possuem, claro, mandato para apoiar programas de desenvolvimento, conhecimento interno dos projetos, capacidade de avaliação de riscos e gerenciamento de projetos e orçamento com recursos para operações de longo prazo. De fato, existem recursos a exemplo de fundos de pensão e fundos soberanos, no entanto estes focam em ativos com maior liquidez, ou seja, de curto prazo.

No entanto, Bancos Multilaterais de Desenvolvimento podem fazer a ponte entre recursos privados, investidores institucionais e projetos de desenvolvimento. Eles têm a capacidade de operar no mercado de capitais internacional com custo baixo razoável, de estabelecer parcerias incluindo parceiros privados. Primariamente são financiadores, mas também são criadores de mercados, provendo instrumentos financeiros que melhor compartilham riscos entre os agentes.

Ainda de acordo com o documento das Nações Unidas (2018), os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento têm a capacidade de alavancar financiamentos com sua capacidade de tomar empréstimos do mercado internacional de capitais. Também podem atrair investidores para projetos de desenvolvimento, providenciando garantias e outros instrumentos para cobrir diferentes tipos de riscos, assistência técnica e melhores práticas com foco no desenvolvimento.

Outra forma de atração de recursos são os *Trust Funds* com os chamados “*blended finance*”. Trust funds possuem recursos que são marcados para usos específicos por Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e não podem ser utilizados de qualquer forma pela instituição.

Dada as limitações impostas por regulações, dentre elas requerimentos de capital impostas por Basileia III, muitas instituições e agentes privados têm trabalhado com operações fora do balanço com arranjos mais complexos. Arezki et al apud United Nations (2018) explica que Bancos Multilaterais de Desenvolvimento têm mudado seu modelo de operação de *originate-to-hold model* para *originate-to-distribute model* para Parcerias Público-Privadas em projetos de infraestrutura. Sob o primeiro modelo, os bancos utilizam seus fundos e mantêm os financiamentos em seus balanços até seus vencimentos. No modelo com distribuição, os bancos realizam o financiamento, mas o sindicalizam trazendo outros bancos ou vendendo esse título em mercados secundários. Esse modelo pode atrair investidores de curto prazo para as tranches que lhe são convenientes como também grandes investidores.

Outra forma de alavancar operações é a venda de ativos financeiros e bonds. Títulos com classificação AAA são relativamente fáceis de vender no mercado internacional e desafogam o balanço das instituições permitindo a alavancagem de operações dentro dos parâmetros regulatórios locais e de Basileia. No entanto, Bancos Multilaterais de Desenvolvimento não possuem reguladores e, portanto, precisam estar mais atentos a seus balanços para a manutenção do rating AAA frente às agências classificadoras de risco que não têm os mesmos parâmetros de avaliação.

Conclusão

Nos últimos quinze anos, diversas mudanças estruturais foram observadas com grandes impactos nas relações econômicas, sociais e no desenvolvimento humano.

A pandemia do Covid-19 foi um evento que ainda tem mostrado desdobramentos nas relações de trabalho, de consumo e principalmente nas estratégias de soberania nacional devido à dependência da China e do Sudeste asiático demonstrada pela escassez de produtos essenciais e até básicos durante o “fechamento” das economias durante o pico do número de infecções. Até mesmo a produção de vacina estava concentrada em países como Índia que mal conseguia suprir o próprio mercado. O trabalho remoto se tornou uma realidade e hoje as empresas tentam buscar o equilíbrio nesse novo formato.

Nada obstante a experiência e a capacidade de adaptação que instituições financeiras de desenvolvimento possuem, estas passam pelo constante desafio de atender e se adequar às novas demandas, e também aquelas sequer pensadas, a exemplo de contratos eletrônicos, políticas e recursos (inclusive privados) para projetos de sustentabilidade e serviços financeiros com alcance supranacional.

A história provou diversas vezes que para alguns projetos os recursos privados não foram suficientes ou não são utilizados por não conseguirem se apropriar dos resultados sociais ou por conta dos riscos de operações de longo prazo. Nesse sentido, temos diversos casos de sucesso referentes às ações de Bancos de Desenvolvimento, bem como aprendizados sobre os erros.

Os primeiros Bancos de Desenvolvimento tiveram essencialmente mandatos para a industrialização e posteriormente para a reconstrução da Europa no pós-guerra, quase sempre

com o foco no provimento de recursos de longo prazo. Diante do sucesso dessas instituições, países pobres também estabeleceram suas próprias instituições de desenvolvimento, no entanto, muitos falharam por erros gerenciais ou problemas políticos. No geral essas instituições desempenham indispensável papel anticíclico como o que foi observado nas recentes crises econômicas e sanitárias bem como a democratização do crédito, fomentando o emprego, o mercado de capitais e influenciando as políticas de governo.

No entanto, como qualquer instituição financeira, os Bancos de Desenvolvimento estão sujeitos a limitações financeiras e regulações. Também muitas vezes estão limitadas por seus respectivos mandatos que ora estão desatualizados frente às novas exigências dos agentes econômicos, ora por desalinhamento político. As novas missões ou mandatos, no entanto, continuam tendo como fim a industrialização, o apoio aos pequenos empreendimentos, infraestrutura básica e o financiamento de longo prazo.

Foi possível verificar que, mesmo em países de alta renda e desenvolvidos, as instituições financeiras continuam com importante papel nos financiamentos de longo prazo, no fomento à inovação e na manutenção do emprego. A Europa que não possui mais do que 10% da população mundial possui 20% do número total de instituições financeiras para o desenvolvimento do mundo.

Após o fechamento nos anos 80 e 90 de alguns Bancos de Desenvolvimento, pelos mais variados motivos, percebe-se o ressurgimento dessas instituições e com maior força os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento que complementam e criam uma ambiência para o setor povoado por Bancos de Desenvolvimento soberanos que cuidam dos interesses nacionais, bem como instituições regionais como o **Banco do Nordeste do Brasil** e instituições locais.

Também pode ser observado o surgimento ou atualização dos mandatos dessas instituições que acontecem por atos desde a sua constituição ou até mesmo pela qualificação dos recursos utilizados para as operações, a exemplo do Green Investment Bank no Reino Unido que tem o mandato de acelerar a transição para uma economia mais verde.

Bancos Multilaterais de Desenvolvimento podem fazer a ponte entre recursos privados, investidores institucionais e projetos de desenvolvimento. Eles têm a capacidade de operar no mercado de capitais internacional com custo baixo razoável, de estabelecer parcerias, incluindo parceiros privados. Primariamente são financiadores, mas também são criadores de mercados provendo instrumentos financeiros que melhor compartilham riscos entre os agentes.

Outra forma de atração de recursos são os Trust Funds, com os chamados “blended finance”. Trust funds possuem recursos que são marcados para usos específicos por Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e não podem ser utilizados de qualquer forma pela instituição. As operações fora do balanço com o originate-to-distribute model para Parcerias Público-Privadas em projetos de infraestrutura e a venda de ativos financeiros bem avaliados pelas agências de risco, também aparecem como alternativas aos limites primários de *funding*.

Para a alavancagem de operações, a venda de ativos financeiros e *bonds* também são alternativas para o financiamento do desenvolvimento. Títulos com classificação AAA são relativamente fáceis de vender no mercado internacional e desafogam o balanço das instituições permitindo a alavancagem de operações dentro dos parâmetros regulatórios locais e de Basiléia. No entanto, Bancos Multilaterais de Desenvolvimento não possuem reguladores e, portanto,

precisam estar mais atentos a seus balanços para a manutenção do rating AAA frente às agências classificadoras de risco que não têm os mesmos parâmetros de avaliação.

O *Funding* para o desenvolvimento que são os recursos e suas respectivas fontes sempre aparecem como um desafio, seja pela sua disponibilidade, seja pela necessidade do atendimento dos limites de alavancagem das operações e consequente aumento de capital imposto pelas regulações nacionais e internacionais. Considerando a importância do tema e os desafios do financiamento da agenda de desenvolvimento, será realizada a ampliação de pesquisa e organização de informações acerca do assunto e mapeamento das oportunidades presentes no mercado ou por meio de parceiros institucionais. A agenda de preservação do meio ambiente e solução dos problemas sociais tem trazido alternativas, e novos instrumentos financeiros com impacto social têm surgido no mercado. Alguns instrumentos não são novidade, mas ativos como *green bonds* e swaps de dívidas, por exemplo têm ajudado no financiamento de projetos que outrora não acessariam recursos privados para tal.

Referências

ALBUQUERQUE, Breno; GRIMALDI, Daniel; GIAMBIAGI, Fabio; BARBOZA, Ricardo. **Os Bancos de Desenvolvimento e o Papel do BNDES**. Textos para discussão 133. Dezembro de 2018.

Além, Ana; Madeira, Rodrigo. **As Instituições Financeiras Públicas de Desenvolvimento e o Financiamento de Longo Prazo**. Revista do BNDES 43, junho 2015.

CHAN, Isabela; FREITAS, Marta. **O Papel dos Bancos de Desenvolvimento na Agenda 2030: o caso do BNDES**. Revista BNDES. Rio de Janeiro: BNDES, 2021.

Development Bank of Japan. **Integrated Report 2022** Disponível em
<https://www.dbj.jp/en/pdf/CSR_disclo/2022/04.pdf>

Díaz, José Alejandro Sebastian Barrios. **O PAPEL DOS BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO NA COOPERAÇÃO SUL-SUL**. Mural Internacional, Rio de Janeiro, Vol.13, e67485, 2022.

International Finance Corporation. **Closing the SDG Financing Gap-Trends and Data**. Disponível em
<<https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/842b73cc-12b0-4fe2-b058-d3ee75f74d06/EMCompass-Note-73-Closing-SDGs-Fund-Gap.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mSHKI4S>>

MARTINS, Norberto Montani; TORRES FILHO, Ernani Teixeira. **Regulating development banks: a case study of the Brazilian Development Bank (BNDES) (1952-2019)**. Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, vol. 17, n. 32, p. 50-78, maio-ago. 2022.

MOMESSO, Caio. **O que são: Bancos Comunitários de Desenvolvimento?** (Pílula Solidária #8). Disponível em
<https://portal.sescsp.org.br/online/artigo/15341_O+QUE+SAO+BANCOS+COMUNITARIOS+DE+D>

