



Diálogos

Soberania e Clima

V.1 N° 7. 2022.

**Bancos de desenvolvimento
e mudanças climáticas: a
necessidade de incorporar
critérios climáticos na carteira
de investimento do BNDESPAR**

— *Júlia Mello Neiva*

O CENTRO SOBERANIA E CLIMA

O Centro Soberania e Clima é um *think tank* voltado para promoção de diálogo, apoio à formação e disponibilização de conhecimentos e informações visando à aproximação construtiva entre os setores de meio ambiente, segurança e defesa nacionais. O Centro almeja proporcionar ambiência e qualidade ao debate construtivo, no campo das relações entre a defesa e o desenvolvimento sustentável, para a valorização das convergências e superação das resistências existentes entre os *stakeholders* relevantes de governos, da sociedade civil organizada, das forças armadas, da academia e do mercado.

DIÁLOGOS SOBERANIA E CLIMA

Diálogos Soberania e Clima é uma publicação mensal do Centro Soberania e Clima que pretende apresentar diferentes perspectivas e questionamentos sobre temas relacionados a mudanças climáticas, sustentabilidade socioambiental, segurança climática, segurança, soberania e estratégias de defesa, de maneira a fomentar discussões qualificadas para promover articulação entre políticas públicas voltadas para meio ambiente, Desenvolvimento Sustentável, segurança e defesa nacionais.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do(a)s autor (a) (es) (as), não refletindo, necessariamente, a posição das instituições envolvidas.

EDITORA CHEFE

Mariana Nascimento Plum

COMITÊ EDITORIAL

Bruna Ferreira
Mila Campbell

CONSELHO EDITORIAL

Antônio Augusto Muniz de Carvalho
Felipe Sampaio
Gabriel Sampaio
Jose Hugo Volkmer
Marcelo Furtado
Newton Raulino
Raul Jungmann
Sergio Westphalen Etchegoyen

PROJETO GRÁFICO

Pedro Bopp

DIAGRAMAÇÃO

Valéria Amorim

SOBERANIA E CLIMA

CNPJ 45.182.226/0001-99
Av. Pau Brasil, lote 06, Sala 407 - Parte 136
Águas Claras
Brasília/DF
CEP 71.916-50
www.soberaniaeclima.org.br

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

Dálogos Soberania e Clima.

V. 1 N° 7. Out 2022.

Brasília. Centro Soberania e Clima.

14p;

ISSN online 2764-9717

1. BNDES. 2. BNDESPAR. 3. crise climática. 4. responsabilidade.

Sumário

Sumário executivo	4
1. Introdução	5
2. Mudanças climáticas e direitos humanos	6
3. O Papel do Sistema BNDES, principalmente, do BNDESPAR, no combate à crise climática	8
4. Ação judicial demanda compromisso do BNDESPAR com metas climáticas	9
5. Conclusão	10
6. Recomendações	11
Referências	12

Sumário executivo

O Brasil é o quinto maior emissor global de gases do efeito estufa e já sofre de maneira dramática os impactos da mudança do clima. Em todo o país, temperaturas, chuvas e regimes pluviométricos vêm sendo alterados. Tempestades de areia se tornaram frequentes em vários estados, assim como as inundações e deslizamentos que deixaram um rastro de destruição e morte.

Neste contexto de colapso ecológico e emergência climática, entre os principais responsáveis pelo desmatamento e queimadas são empresas dos setores carbono intensivos. Um dos caminhos necessários para se reverter esse cenário é o país, por meio também de suas instituições financeiras, readequar sua economia, alinhando efetivamente com os compromissos assumidos pelo país para se cumprir as metas do Acordo de Paris e da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), proporcionando uma transição justa e socialmente responsável.

Neste artigo, trataremos especialmente do papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do BNDESPAR (BNDES Participações S.A.) para cumprir com sua responsabilidade de empregar recursos públicos na consecução da missão institucional de promoção do desenvolvimento nacional sustentável, incluindo contribuir para o enfrentamento da crise climática, a partir de insumos e pareceres preparados para a ação civil pública (Conectas, 2022a) movida pela Conectas Direitos Humanos em face do sistema BNDES sobre este tema (Conectas, 2022b).

PALAVRAS-CHAVE

BNDES, BNDESPAR, crise climática, responsabilidade.

Bancos de desenvolvimento e mudanças climáticas: a necessidade de incorporar critérios climáticos na carteira de investimento do BNDESPAR

Júlia Mello Neiva¹

1. Introdução

O presente artigo trata da relação do desenvolvimento nacional sustentável, encabeçado por bancos de desenvolvimento, no contexto das mudanças climáticas. Para tanto, especificamente aborda o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do BNDESPAR² (BNDES Participações S.A.) para cumprir com sua responsabilidade de empregar recursos públicos na consecução da missão institucional de promoção do desenvolvimento nacional sustentável, incluindo contribuir para o enfrentamento da crise climática, a partir de insumos e pareceres preparados para a ação civil pública movida pela Conectas Direitos Humanos em face do sistema BNDES sobre este tema.

Na segunda seção, o artigo aborda a relação entre mudanças climáticas e direitos humanos. Na terceira seção, trata da relação e dever do sistema BNDES, incluindo o BNDESPAR, de combater a crise climática e readequar a economia brasileira para cumprir as obrigações nacionais e internacionais em conformidade com o Acordo de Paris e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Em seguida, o artigo traz os principais pontos demandados na ação judicial em face do BNDES e BNDESPAR, como mencionado anteriormente. Na quinta seção traz considerações finais sobre o tema e na última parte apresenta recomendações de como o sistema BNDES, incluindo o sistema BNDESPAR, deve agir para cumprir sua missão.

Dentre as principais recomendações aqui apresentadas, pode-se destacar a de que a atuação do BNDES e BNDESPAR precisa prestar contas para a sociedade, explicando as suas escolhas e os seus critérios. Para tanto, o BNDESPAR deve adotar critérios climáticos nas decisões sobre investimento e desinvestimento e sobre o acompanhamento do progresso, em termos de redução de emissões, das empresas que fazem parte de sua carteira, informando de que modo considera riscos e oportunidades climáticos em suas decisões de investimento, desinvestimento e reinvestimento. Recomenda-se ainda que o banco faça um Plano de Redução de Emissões de Gases do Efeito Estufa que garanta um alinhamento da atuação do BNDESPAR às metas do Brasil no âmbito do Acordo de Paris e às regras da PNMC. Este plano

1. Júlia Mello Neiva é coordenadora do Programa de Defesa dos Direitos Socioambientais da Conectas Direitos Humanos em São Paulo, e uma de suas fundadoras. Advogada formada pela Faculdade de Direito da PUC-SP, tem LL.M. pela Faculdade de Direito da Universidade de Columbia-NY e é doutoranda no Programa de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Júlia trabalhou por diversos anos como representante e pesquisadora sênior do Centro de Informação sobre Empresas e Direitos Humanos (BHRRC), Instituto Pólis, African American Policy Forum, além de outras ONGs e na academia. Integra o Conselho de Diretores da organização francesa de direitos humanos Sherpa e é integrante colaboradora da Comissão Arns. É feminista, antirracista. Email: julia.neiva@conectas.org.

2. O BNDESPAR é uma empresa pública criada em 1982, subsidiária do BNDES, dotada de personalidade jurídica de direito privado, cujo único acionista é a União Federal.

deve ser construído com participação efetiva de representantes da sociedade civil, de órgãos públicos e academia, bem como todas as populações, povos e comunidades tradicionais que desenvolvem atividades socioeconômicas diretamente afetadas pelas mudanças climáticas, incluindo, mas não se limitando, a povos indígenas e quilombolas. Lembrando que o alinhamento com a transição climática é um dever constitucional, legal e convencional de perseguir o desenvolvimento sustentável e de maximizar recursos e instrumentos públicos.

“Se as tendências atuais se mantiverem, o planeta continuará se aquecendo e se tornando um lugar mais inseguro. Nosso futuro como humanidade, em conexão com a natureza, depende das escolhas que fazemos hoje.”

2. Mudanças climáticas e direitos humanos

A crise climática é real, uma efetiva emergência para a humanidade. António Guterres, Secretário Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), afirmou recentemente que estamos cada vez mais próximos de uma catástrofe climática (G1, 2022). Segundo dados do Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG), o Brasil é o quinto maior emissor global de gases do efeito estufa (responde por 3,2% das emissões totais) (Observatório do Clima, 2021). E, neste contexto, aproxima-se cada vez mais do ponto de não retorno³ com relação à Amazônia. Como afirmou recentemente Txai Suruí, indígena e ativista: “Sem Amazônia, a gente não tem perspectiva de um amanhã” (Arcoverde, 2022).

Essa percepção, de que as mudanças climáticas já estão ocorrendo, tem sido gradativamente constatada por diversos setores da sociedade e governos. Riscos que eram previstos para um futuro incerto, infelizmente, estão ocorrendo com maior frequência. Tempestades torrenciais – como as trágicas da Bahia e Rio de Janeiro –, as secas – no nordeste, nas áreas mais centrais do país e na Amazônia – e outras condições extremas e desastres socioambientais deixaram um rastro de destruição e morte.

É preciso reconhecer o papel do IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*)⁴, que, desde 1988, tem contribuído com seus relatórios precisos (e alarmantes), para demonstrar como as emissões de gases de efeito estufa e outros poluentes estão alterando o clima; dentre outros aspectos, inclusive como o clima responde à influência humana; e o que podemos esperar de diferentes cenários de aumento adicional no aquecimento global. Demonstrem que a elevação da temperatura média do planeta em mais de 1,5° C nos próximos 20 anos tornará os fenômenos climáticos extremos mais frequentes e violentos e impactará negativamente na fruição de uma série de direitos humanos, especialmente o direito à vida, à saúde e à alimentação. Se as tendências atuais se mantiverem, o planeta continuará se aquecendo e se tornando um lugar mais inseguro. Nosso futuro como humanidade, em conexão com a natureza, depende das escolhas que fazemos hoje.

Diversos Estados têm se comprometido com a redução da emissão de gases, até para cumprir suas promessas firmadas no Acordo de Paris, instrumento em que os países se comprometeram com metas climáticas impostas por si próprios⁶ e que dependem da utilização de políticas e instrumentos domésticos, bem como do controle das emissões do setor privado. Mas

3. O ponto de não retorno, expressão que deriva do termo em inglês *tipping point*, é um limite máximo em que há tamanho desequilíbrio, que se torna impossível retornar a uma situação anterior. No caso da Amazônia, o termo tem sido utilizado por diversos pesquisadores e pesquisadoras para designar um estado em que a floresta estaria sendo tão desmatada, destruída, que tem aos poucos sofrido um processo de savanização, e esse processo pode ser irreversível.

4. O IPCC é uma organização científico-política criada no âmbito das Nações Unidas (ONU) pela iniciativa do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e da Organização Meteorológica Mundial (OMM).

5. Trata-se do Sexto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (*Intergovernmental Panel on Climate Change Sixth Assessment Report*), conhecido como AR6 e divulgado em 9 de agosto de 2021. O relatório é um dos documentos mais atualizados da série de grandes documentos que o IPCC vem produzindo desde 1990, e reforçou as conclusões dos relatórios anteriores no sentido de que as mudanças climáticas são reais e causadas pelas atividades humanas. 517 cientistas trabalharam no documento, analisando mais de 14 mil estudos científicos, e o texto foi aprovado por representantes de 195 governos. O primeiro volume do Sexto Relatório consistiu no resumo executivo do volume *The Physical Science Basis of Climate Change* (As Bases da Ciência Física da Mudança Climática).

6. A esse respeito dispõe o Acordo de Paris sobre as “contribuições nacionalmente determinadas”, em inglês *NDC*.

“O desmatamento, aliado ao desmantelamento institucional dos órgãos ambientais e de controle, traz perigos concretos que intensificam a crise climática.”

“Os impactos causados pela degradação ambiental e pelas mudanças climáticas têm forte relação com questões de raça, gênero, idade, aspectos geográficos, dentre outros. Povos e comunidades em situação de vulnerabilidades diversas são os principais afetados por catástrofes socioambientais, naturais ou causadas pelo ser humano”

IPCC, 2014

não tem sido suficiente. Há a previsão de aumento de 13% nas emissões de gases de efeito estufa até 2030 (Nações Unidas Brasil, 2021), mesmo que os 191 Estados-partes do Acordo de Paris cumpram com suas metas climáticas.

No caso do Brasil, o país tem retrocedido no combate à emissão de gases de efeito estufa, e suas metas levarão ao aumento das emissões, segundo o Relatório sobre a Lacuna de Emissões 2021 (*Emissions Gap Report 2021*) (UNEP, 2021). A NDC (*Nationally Determined Contributions ou Contribuição Nacionalmente Determinada*) atualizada pelo Brasil em dezembro de 2020 “leva a um aumento absoluto” nas emissões, adicionando cerca de 300 milhões de toneladas de CO₂ por ano (Poder 360, 2021).

Ora, não poderia ser diferente com o quase inexistente enfrentamento do Brasil às mudanças climáticas nos últimos anos, em razão de uma política socioambiental totalmente descontinuada. O desmatamento, aliado ao desmantelamento institucional dos órgãos ambientais e de controle, traz perigos concretos que intensificam a crise climática. Estudo do Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE) publicado em 2021 na revista *Nature* concluiu, por exemplo, que, por conta de processos de desmatamento e de degradação, partes da Amazônia perderam sua função de sumidouro de carbono, tornando-se, ao contrário, emissoras líquidas de carbono (Gatti *et al.*, 2021). O desmatamento no país tem aumentado exponencialmente nos últimos anos. Conforme dados do SEEG, ligado ao Observatório do Clima (2021), as emissões de gases de efeito estufa subiram 9,6% no Brasil em 2019 (Girard, 2020). E o desmatamento é a principal fonte de emissão desses gases no país (Escobar, 2020). Dados do INPE (2020a) referentes à 2020 mostram que as taxas de desmatamento na Amazônia aumentaram 9,5% em 12 meses (Escobar, 2020), o que equivale a uma devastação de quase oito vezes a área da cidade de São Paulo, cerca de 11 mil quilômetros quadrados de floresta (INPE, 2020b). No cerrado, o aumento foi de cerca de 13% (INPE, 2020c).

O Pantanal, a Amazônia e os Pampas foram os principais biomas atingidos pelos focos de incêndio intensos sofridos pelo país (G1, 2020). Houve um aumento de cerca de 200% entre 2019 e 2020 no caso do Pantanal (Haje, 2020).

Outro exemplo notório de retrocesso é a paralisação, em 2019, do Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima (Fundo Clima), principal órgão do país no enfrentamento ao aquecimento global. Seu orçamento deriva justamente de royalties de petróleo e empréstimos outorgados pelo BNDES. A decisão do governo federal foi questionada no STF, que já reconheceu a necessidade de avaliar a existência de um “estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental e climática”. O caso foi julgado em julho de 2022, e o STF afirmou a importância do Fundo Clima para o enfrentamento climático e ordenou o seu descontingenciamento, afirmando que “o Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente, de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, bem como do princípio constitucional da separação dos poderes” (Menegassi, 2022).

No âmbito internacional, a ONU tem reconhecido a emergência das mudanças climáticas e enfatizado o seu caráter injusto em termos dos danos relacionados. “Os piores impactos afetam aqueles que menos contribuíram para o problema e que possuem menos recursos para se adaptar e lidar com esses impactos”, consta em afirmação da Relatoria das Nações Unidas sobre Direitos Humanos e Meio Ambiente (*United Nations*, 2019). Essa análise dos impactos diversos para distintos grupos também foi reconhecida pelo IPCC. Os impactos causados pela degradação ambiental e pelas mudanças climáticas têm forte relação com questões de raça, gênero, idade, aspectos geográficos, dentre outros. Povos e comunidades em situação de vulnerabilidades diversas são os principais afetados por catástrofes socioambientais, naturais ou causadas pelo ser humano (IPCC, 2014). No caso brasileiro, organizações da sociedade civil, pesquisadores e membros da academia, movimentos sociais e ambientalistas vêm denunciando que o incremento dessas taxas no país é resultado de uma política de reversão da trajetória de proteção ambiental (Escobar, 2020), diante de um quadro de omissão e permissividade governamental.

Isso indica que tratar de mudanças climáticas significa, também, entender os impactos que tais mudanças têm sobre as populações, portanto não se trata apenas de uma questão estritamente ambiental. Fica evidente que não é possível separá-los.

Neste contexto – de colapso ecológico e emergência climática –, deve-se notar que os principais responsáveis pelo desmatamento e queimadas são empresas do setor carbono intensivos. Um dos caminhos necessários para se reverter esse cenário é que o país readeque sua economia, alinhando efetivamente os compromissos assumidos pelo país para cumprir as metas do Acordo de Paris e da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), com vistas a uma transição justa, e socialmente responsável.

Feita esta contextualização, este texto visa analisar e discutir o papel dos principais financiadores estatais. Nesse sentido, deve-se recordar a missão institucional do BNDES e do BNDESPAR, qual seja: cumprir com sua responsabilidade de empregar recursos públicos na consecução de sua missão institucional de promoção do desenvolvimento nacional sustentável, incluindo contribuir para o enfrentamento da crise climática (BNDES, 2021).

Para esta análise, utilizaremos insumos e pareceres constantes da ação civil pública movida pela Conectas Direitos Humanos perante o BNDES e BNDESPAR demandando transparência, informação e responsabilidade no combate à crise climática.

3. O Papel do Sistema BNDES, principalmente, do BNDESPAR, no combate à crise climática

“Embora o BNDES tenha desenvolvido algumas iniciativas para incorporar o clima em sua carteira de financiamentos, a carteira de investimentos do BNDESPAR é integrada por grandes emissores de gases de efeito estufa em variados setores econômicos”
(BNDES, 2022)

O BNDES foi criado pelo Estado brasileiro no início da década de 1950 para financiar empresas nacionais, fomentando o desenvolvimento econômico e social do país de acordo com as políticas e prioridades do governo federal. O banco tem duas modalidades de atuação: concessão de crédito e compra de ações. Essa última forma de aporte financeiro é operacionalizada pelo BNDESPAR, empresa criada em 1982 e subsidiária do BNDES – que, por sua vez, pertence integralmente à União. O BNDESPAR é uma empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado, cujo único acionista é a União Federal.

Estas duas empresas são as principais financiadoras da economia brasileira, sendo, portanto, agentes decisivos para o cumprimento das metas nacionais de redução de emissões e para induzir a transição justa nos mais diversos setores do mercado. Como empresas públicas, BNDES e BNDESPAR têm também a obrigação de garantir a máxima efetividade no desenho de suas políticas e de controlar os impactos sociais, ambientais e em direitos humanos de seus desembolsos.

Apesar disso, o BNDESPAR não possui política de atuação que inclua critérios climáticos. Tampouco divulga informações sobre emissões de gases do efeito estufa relacionadas à sua carteira de investimentos. Alguns de seus documentos internos, como o Formulário de Referência, chegam a afirmar que a atividade da empresa não apresenta riscos socioambientais. São indícios de que o BNDESPAR e seu controlador, o BNDES, estão desconsiderando os impactos climáticos do seu negócio.

É importante que se compreenda que os danos climáticos, a despeito dos esforços multilaterais, avolumam-se a cada dia. E que a atuação do BNDESPAR, enquanto importante instrumento de desenvolvimento no país, contribui para o agravamento desses danos, ao desconsiderar a variável climática em suas operações.

Enquanto o BNDES atua, essencialmente, em financiamentos, na concessão de créditos a empresas e projetos, o BNDESPAR atua em investimentos em posições acionárias, adquirindo ações e debêntures de companhias abertas e fechadas. Embora o BNDES tenha desenvolvido algumas iniciativas para incorporar o clima em sua carteira de financiamentos, a carteira

“O Sistema BNDES está em uma posição privilegiada para induzir a descarbonização da economia brasileira, alavancar projetos sustentáveis e, ao mesmo tempo, reduzir os riscos econômicos associados à transição e à própria emergência climática.”

de investimentos do BNDESPAR é integrada por grandes emissores de gases de efeito estufa em variados setores econômicos (BNDES, 2022) (em especial os de petróleo e gás, frigoríficos, mineração e energia elétrica). Percebe-se que as decisões de investimento e desinvestimento do BNDESPAR têm o potencial de induzir os principais setores emissores a alinhar-se às metas climáticas brasileiras.

Conforme anteriormente explicado, em razão do Acordo de Paris, todos os países têm metas climáticas impostas por si próprios que dependem da efetiva utilização de políticas e instrumentos domésticos, bem como das emissões do setor privado. Neste contexto, os bancos de desenvolvimento têm recebido maior escrutínio sobre os impactos climáticos de suas atividades, e o mesmo se aplica aos projetos apoiados pelo *Green Climate Fund* (GCF).

450 bancos de desenvolvimento públicos (IISD, 2020) – que juntos investem cerca de 2,3 trilhões de dólares anualmente, o que representa aproximadamente 10% de todos os investimentos globais de fontes públicas e privadas – comprometeram-se em 2020 a usar seu considerável poder financeiro para, em resposta à crise climática e à pandemia, contribuir para a retomada econômica verde (*Finance in Common*, 2020). O Banco Mundial anunciou que, a partir de julho de 2023, 100% de suas novas operações estarão alinhadas ao Acordo de Paris (*The World Bank*, 2021). E o Tesouro dos Estados Unidos emitiu diretrizes opondo-se ao financiamento de combustíveis fósseis pelos bancos multilaterais de desenvolvimento dos quais é acionista (*Lawder*, 2021).

Ora, neste sentido, o Sistema BNDES é um agente decisivo para promover a transição econômica brasileira. É crucial que este utilize seu repertório de políticas de capitalização de empresas com vistas ao melhor alcance das metas climáticas. Lembramos aqui que o Sistema BNDES detém inteligência setorial, com equipes de seleção e avaliação de projetos organizadas em função dos segmentos da economia brasileira.

O BNDES e o BNDESPAR, apesar de serem empresas públicas destinadas a fomentar o desenvolvimento do país, têm infelizmente contribuído decisivamente para o agravamento da crise climática e de seus efeitos sobre os direitos humanos.

A adoção de critérios climáticos para garantir um meio ambiente equilibrado não é facultativa porque a Administração Pública e as instituições de Estado, como é o caso do BNDES e do BNDESPAR, têm a prerrogativa de apoiar o país no cumprimento de seus compromissos internacionais, das garantias constitucionais e das leis ordinárias, entre elas, a que instituiu a PNMC. Estas empresas não podem ser parte do problema, podem e devem ser parte da solução.

Assim como os administradores do BNDESPAR não são livres para ignorar riscos e insucessos em suas decisões, tampouco podem desconsiderar os parâmetros legais relativos ao clima. O Sistema BNDES está em uma posição privilegiada para induzir a descarbonização da economia brasileira, alavancar projetos sustentáveis e, ao mesmo tempo, reduzir os riscos econômicos associados à transição e à própria emergência climática.

4. Ação judicial demanda compromisso do BNDESPAR com metas climáticas

A Conectas Direitos Humanos (Conectas, 2022c), por meio de Ação Civil Pública Climática, argumenta, em sua ação judicial perante o Sistema BNDES, que o BNDESPAR não possui regras ou protocolos para avaliar os impactos de seus investimentos no agravamento da crise climática – violando os compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris de 2015 e a PNMC, entre outros dispositivos.

Com base em dois pareceres técnicos, a Conectas pede que a Justiça obrigue o BNDESPAR e seu controlador, o BNDES, a criarem regras e mecanismos que vinculem seus investimentos e desinvestimentos à redução das emissões de gases do efeito estufa por parte das empresas financiadas. Na prática, uma vitória levaria o BNDESPAR a se abster de investir em negócios que agravam a mudança do clima.

O primeiro parecer, elaborado pelo Centro Clima da Coppe/UFRJ (Centro de Estudo Integrado sobre Meio Ambiente e Mudanças Climáticas) e coordenado pelo professor Emilio Lèbre La Rovere, demonstra que pelo menos 65% dos ativos do BNDESPAR estão alocados em empresas intensivas em emissões de gases do efeito estufa. O cálculo foi feito a partir da análise de informes publicados pelas próprias companhias e tomou como referência uma amostra de 85% da carteira de investimentos da estatal que, até março de 2021, estava concentrado em dez empresas dos setores de petróleo e gás natural, energia elétrica, produção de carne, mineração, papel e celulose.

O parecer técnico da Coppe também revelou que o BNDESPAR é pouco transparente e não incluiu critérios e riscos climáticos em suas análises de investimento e desinvestimento. La Rovere fez parte do grupo de cientistas do IPCC que ganhou o Prêmio Nobel da Paz em 2007 em conjunto com o ex-vice-presidente dos Estados Unidos Al Gore.

O segundo parecer é assinado pelo professor Mario Schapiro, da FGV Direito de São Paulo, e sustenta que o BNDESPAR tem o dever jurídico de contribuir com a consecução das metas e obrigações climáticas estabelecidas pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris e da PNMC, além do dever indireto de facilitar o controle público sobre suas decisões e melhorar a governança de informações.

O caso se apoia essencialmente em três instrumentos principais:

- 1) a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, que foi operacionalizada por meio do Acordo de Paris de 2015 (em substituição ao Protocolo de Kyoto);
- 2) a Constituição Federal, principalmente seus artigos 225, sobre o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever do Poder Público de preservá-lo para as gerações presentes e futuras; e 170, que sobrepõe a incolumidade do meio ambiente aos interesses econômicos e empresariais; e
- 3) a Lei 12.187/09, que instituiu a Política Nacional de Mudanças Climáticas e, entre outras coisas, determinou que os mecanismos financeiros e as linhas de crédito e de financiamento de agentes públicos e privados são instrumentos da PNMC.

Além destes dispositivos, a ação faz referência ao Código Florestal, que impõe o dever de respeito à integridade do sistema climático, e compromissos voluntários internacionais como os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU.

5. Conclusão

A transição climática só estará garantida quando o clima se tornar um bem público da sociedade civil, rechaçando-se políticas desalinhadas com o futuro do planeta. Para a construção de um bem público e para o alcance do controle social correspondente, é necessária a constituição de um sistema de governança pública, assentado nos art. 225 e 170, V da Constituição Federal, também à luz do arcabouço jurídico climático brasileiro, e no estabelecimento de metas, na publicização dos instrumentos e na prestação de contas dos custos incorridos e dos benefícios alcançados.

Conforme afirma o IPCC (2021), o cenário catastrófico só poderá ser revertido com cortes “rápidos, profundos e imediatos” nas emissões de gases do efeito estufa. O BNDESPAR deve e pode contribuir com esses cortes.

“O alinhamento com a transição climática é um dever constitucional, legal e convencional de perseguir o desenvolvimento sustentável e de maximizar recursos e instrumentos públicos”

“O Sistema BNDES precisa informar se, e de que modo, considera riscos e oportunidades climáticos em suas decisões de investimento, desinvestimento e reinvestimento”

6. Recomendações

- A atuação do BNDES e BNDESPAR precisa prestar contas para a sociedade, explicando as suas escolhas e os seus critérios;
- BNDESPAR deve adotar critérios climáticos nas decisões sobre investimento e desinvestimento e sobre o acompanhamento do progresso, em termos de redução de emissões, das empresas que fazem parte de sua carteira;
- BNDESPAR deve fazer um Plano de Redução de Emissões de Gases do Efeito Estufa que garanta um alinhamento da atuação do BNDESPAR às metas do Brasil no âmbito do Acordo de Paris e às regras da PNMC. Este plano deve ser construído com participação efetiva de representantes da sociedade civil, de órgãos públicos e academia, bem como todas as populações, povos e comunidades tradicionais que desenvolvem atividades socioeconômicas diretamente afetadas pelas mudanças climáticas, incluindo, mas não se limitando, a povos indígenas e quilombolas;
- É importante que o sistema tenha condições técnicas e de governança para avaliar o atingimento das metas estabelecidas no Plano de Redução de Emissões de Gases do Efeito Estufa, diagnosticando a evolução do plano e contexto nacional e global de emergência climática;
- O Sistema deve manter equipe técnica capacitada, incluindo equipes de engenharia e de cientistas de dados, capaz de reunir dados de emissões de Gases de Efeito Estufa e métricas de impacto socioambiental e climático para subsidiar o trabalho do sistema;
- As decisões de investimento do BNDESPAR podem e devem induzir os setores carbono intensivos a se alinhar às metas do Acordo de Paris e da PNMC;
- Considerando que o Sistema BNDES historicamente alterou os “preços de mercado”, induzindo empreendedores a realizar investimentos que não seriam feitos sem a indução do Banco, defende-se que a maneira mais adequada de dar cumprimento material ao Acordo de Paris e à PNMC é mais uma vez induzir comportamentos para novas especializações produtivas – no caso específico do BNDESPAR, por meio da aquisição de valores mobiliários de empresas –, e, por isso, o Sistema BNDES é um agente decisivo para promover a transição econômica brasileira. É urgente e necessário, pois, que este utilize seu repertório de políticas de capitalização de empresas com vistas ao melhor alcance das metas climáticas;
- O alinhamento com a transição climática é um dever constitucional, legal e convencional de perseguir o desenvolvimento sustentável e de maximizar recursos e instrumentos públicos;
- O caso do financiamento de segmentos verdes e favoráveis à transição climática tende a ser favorecido se as metas de financiamento do BNDES vierem a ser definidas publicamente, em rituais anuais ou plurianuais. O Sistema BNDES precisa informar se, e de que modo, considera riscos e oportunidades climáticos em suas decisões de investimento, desinvestimento e reinvestimento;
- O Sistema precisa incorporar critérios climáticos à análise de investimentos e desinvestimentos, sob a ótica da promoção do desenvolvimento nacional sustentável e da transição à economia de baixo carbono;

- O Sistema precisa elaborar e/ou analisar inventários de emissões de Gases de Efeito Estufa de Escopos 1, 2 e 3, correspondentes às suas participações acionárias, e análise da adequação ou inadequação de suas trajetórias às metas da NDC brasileira;
- É preciso que o BNDESPAR preveja compensações socioambientais, preferencialmente voltadas ao apoio na contenção de danos causados pelas mudanças climáticas, sempre que as metas não forem atendidas.

Referências

1. Arcoverde, L. (2022) 'Txai Suruí: 'Sem a Amazônia não existe amanhã'', *Nexo Jornal*, 13 Agosto. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2022/08/13/Txai-Suru%C3%AD-%E2%80%98Sem-a-Amaz%C3%B4nia-n%C3%A3o-existe-amanh%C3%A3%E2%80%99> (Acesso: 16 maio 2022).
2. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). (2021) 'Fontes de Recursos', 11 Novembro. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/prestacao-de-contas/fontes-de-recursos> (Acesso: 14 jan. 2022).
3. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). (2022) 'Carteira da BNDESPAR'. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/carteira-acionaria> (Acesso: 16 maio 2022).
4. Conectas. (2022a) 'Ação Civil Pública contra BNDES e BNDESPAR'. Disponível em: <https://www.conectas.org/litigiopt/acao-demanda-compromisso-da-bndespar-com-metas-climaticas> (Acesso: 21 out. 2022).
5. Conectas. (2022b) 'Ação inédita demanda compromisso do BNDESPAR com metas climáticas'. Disponível em: <https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2022/06/Sumario-executivo-acao-climatica-1.pdf> (Acesso: 21 out. 2022).
6. Conectas. (2022c) 'Conectas cobra na Justiça redução de emissões do BNDESPAR'. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/ong-cobra-na-justica-reducao-de-emissoes-do-bndespar/> (Acesso: 20 out. 2022).
7. Escobar, H. (2020) 'Desmatamento da Amazônia dispara de novo em 2020', *Jornal da USP*, 7 Agosto. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/desmatamento-da-amazonia-dispara-de-novo-em-2020/> (Acesso: 5 abr. 2021).
8. Finance in Common. (2020) 'Development banks make landmark climate pledge, but no fossil fuel phase out', 12 Novembro. Disponível em: <https://financeincommon.org/development-banks-make-landmark-climate-pledge-but-no-fossil-fuel-phase-out> (Acesso: 16 maio 2022).
9. G1. (2020) 'Pantanal teve 14% do bioma queimado apenas em setembro e área devastada já é recorde histórico, diz Inpe', 7 Outubro. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/10/07/pantanal-bate-recorde-historico-de-numero-de-queimadas-em-setembro-desde-inicio-das-medicoes-do-inpe-com-mais-de-14-mil-focos-em-um-mes.gh.html> (Acesso: 11 abr. 2021).
10. G1. (2022) '“Estamos cada vez mais próximos de uma catástrofe climática”, diz António Guterres sobre novo relatório da ONU', 18 Maio. Disponível em: <http://glo.bo/3wWn1te> (Acesso: 20 maio 2022).

11. Gatti, L. V. *et al.* (2021) 'Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change', *Nature*, 595, pp. 388-393. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41586-021-03629-6> (Acesso: 15 maio 2022).
12. Girardi, G. (2020) 'Emissões de gases estufa no Brasil subiram 9,6% em 2019 com alta no desmatamento', *Estadão*, 6 Novembro. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/sustentabilidade/emissoes-de-gases-estufa-no-brasil-subiram-9-6-em-2019/> (Acesso: 9 abr. 2021).
13. Haje, L. (2020) 'Inpe confirma aumento de quase 200% em queimadas no Pantanal entre 2019 e 2020', *Câmara dos Deputados*, 30 Setembro. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/696913-inpe-confirma-aumento-de-quase-200-em-queimadas-no-pantanal-entre-2019-e-2020/> (Acesso: 11 abr. 2021).
14. International Institute for Sustainable Development (IISD). (2020) '450 Public Development Banks Pledge to Align with Paris Agreement', 16 Novembro. Disponível em: <https://sdg.iisd.org/news/450-public-development-banks-pledge-to-align-with-paris-agreement/> (Acesso: 16 maio 2022).
15. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). (2020a) Plataforma TerraBrasilis. Disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/> (Acesso: 9 abr. 2021).
16. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). (2020b) 'PRODES - Dashboard de Desmatamento (Amazônia)', *Plataforma TerraBrasilis*. Disponível em: http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates (Acesso: 9 abr. 2021)
17. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). (2020c) 'PRODES - Dashboard de Desmatamento (Cerrado)', *Plataforma TerraBrasilis*. Disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/cerrado/increments> (Acesso: 9 abr. 2021).
18. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2014) *Summary for policymakers, Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*.
19. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2021) *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/> (Acesso: 21 out. 2022).
20. Lawder, D. (2021) 'U.S. Treasury to oppose development bank financing for most fossil fuel projects', *Reuters*, 16 Agosto. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/sustainable-business/us-treasury-oppose-development-bank-financing-most-fossil-fuel-projects-2021-08-16/> (Acesso: 16 maio 2022).
21. Menegassi, D. (2022) 'Em vitória histórica, STF reconhece proteção do clima como dever constitucional', *O Eco*, 1 Julho. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/em-vitoria-historica-stf-reconhece-protecao-do-clima-como-dever-constitucional/> (Acesso: 30 set. 2022).
22. Nações Unidas Brasil. (2015) *Acordo de Paris sobre o Clima*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/node/88191> (Acesso: 21 out. 2022).
23. Nações Unidas Brasil. (2021) 'COP 26: Metas nacionais atualizadas ainda levam a aumento de 13% das emissões até 2030'. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/157399-cop26-metas-nacionais-atualizadas-ainda-levam-aumento-de-13-das-emissoes-ate-2030> (Acesso: 16 maio 2022).

24. Observatório do Clima. (2021) *Sistema de Estimativa de Emissões de Gases de Efeito Estufa*. Disponível em: <http://seeg.eco.br/> (Acesso: 9 abr. 2021).
25. Poder 360. (2021) 'Brasil é único país do G20 a recuar em promessa de cortar emissões, diz ONU', 27 Outubro. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/meio-ambiente/brasil-e-unico-pais-do-g20-a-recuar-em-promessa-de-cortar-emissoes-diz-onu/> (Acesso: 16 maio 2022).
26. The World Bank. (2021) 'World Bank Group Increases Support for Climate Action in Developing Countries', 22 Junho. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/06/22/world-bank-group-increases-support-for-climate-action-in-developing-countries> (Acesso: 16 maio 2022).
27. United Nations (UN). (2019) 'Safe Climate: A Report of the Special Rapporteur on Human Rights and the Environment (A/74/161)', *United Nations, Human Rights Special Procedures: 2019*, §46.
28. United Nations Environment Programme (UNEP). (2021) *Relatório sobre a Lacuna de Emissões 2021*. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/resources/emissions-gap-report-2021> (Acesso: 16 maio 2022).