

**“Precisaremos
rediscutir o
conceito de
desenvolvimento”**

Lia Valls e Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

Foto: Ministério da Fazenda

Nos últimos anos, enquanto o Brasil ganhava protagonismo internacional na liderança de diversos fóruns de cooperação, o multilateralismo se enfraquecia a passos rápidos, especialmente após a posse do presidente Donald Trump nos Estados Unidos, para seu segundo mandato. Para a diplomata Tatiana Rosito, que esteve na cozinha dessa atuação brasileira no campo financeiro, o atual cenário externo atual forçará os países a repensar os mecanismos que até hoje preservaram espa-

ços globais de diálogo, “lembrando que os recursos públicos são finitos e decrescentes, inclusive em face da grande expansão da dívida em todo o mundo”, diz. Nesta conversa para a *Conjuntura Econômica* da qual participa Lia Valls, pesquisadora associada do FGV IBRE, Rosito também destaca o papel da China nesse reordenamento mundial. “O país é um ator central para essa reflexão e para a própria evolução do sistema multilateral de desenvolvimento”, afirma.

Qual o balanço da atuação do Brasil no campo externo, sob um cenário de deterioração do multilateralismo?

Estamos concluindo um ciclo de três anos muito rico e importante para o Brasil na agenda externa – em 2023, reconstruindo a agenda internacional, logo com a presidência do G20 em 2024, a presidência do BRICS em 2025 e a preparação da presidência da COP30 a ser desenvolvida em 2026. No Ministério da Fazenda, a Secretaria de Assuntos Internacionais coordenou a trilha financeira desses mecanismos durante as presidências brasileiras, juntamente com o Banco Central. Mais recentemente, também coordenamos o Círculo de Ministros de Finanças da COP30, com um trabalho focado na ampliação do financiamento climático para países em desenvolvimento. Houve propostas inovadoras concretas lideradas pelo ministério na área de preservação florestal, como o Fundo Florestas Tropicais para Sempre (TFFF, na sigla em inglês), de mercados de carbono regulados e de uma super taxonomia. São iniciativas que foram recebidas com grande interesse externamente, ao mesmo tempo em que se conectam diretamente à agenda doméstica de desenvolvimento sustentável com participação ampliada de investimentos privados.

O Brasil promoveu deliberadamente no G20, no BRICS e na COP30 iniciativas e ideias para reforçar o multilateralismo em todos os seus aspectos, políticos, de segurança, econômicos, sociais e ambientais, entre outros. Além de questões políticas específicas, talvez as principais expressões desse

movimento estejam de fato na própria área de economia, financiamento e desenvolvimento sustentável. No ano passado, tivemos a Quarta Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento da ONU em Sevilha, que gerou resultados importantes, mas considerados aquém do necessário para que o mundo possa alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável até 2030 ou nas próximas décadas. Especialmente quando levamos em conta uma demanda cada vez mais ampla de financiamento climático e de transição energética, em particular de recursos concessionais, enquanto a tendência é de redução desse apoio pelos tradicionais doadores.

Veja, na década de 1970, a meta estabelecida era de que os países desenvolvidos destinassem 0,7% de seus rendimentos para a ajuda oficial ao desenvolvimento (a chamada ODA, na sigla em inglês), mas sequer chegamos à metade desse percentual (*o pico foi em 2022, com 0,37%, equivalente a US\$ 211 bilhões à época*). Com a nova realidade geopolítica, temos um contexto que ainda aponta à queda desse montante, e enfraquecimento do sistema multilateral. Por um lado, porque os países estão privilegiando outras questões, como defesa. No caso dos EUA, seguiu-se ao desmantelamento da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid), a saída do país de uma série de acordos e organizações internacionais, em especial na área de clima e desenvolvimento. Num mundo com maior volatilidade, seria de todo de-

sejável que a rede de proteção global crescesse, e não diminuísse. Essa rede de proteção, na área financeira, também engloba os recursos do FMI e dos mecanismos monetários regionais, que vêm se reduzindo relativamente ao PIB mundial e muito mais em relação aos fluxos financeiros.

Certamente vivemos o momento mais desafiador para o multilateralismo dos últimos 80 anos, e podemos estar acompanhando uma transição acelerada do sistema. Na presidência do G20 em curso este ano, os temas de desenvolvimento tendem a perder ênfase para o crescimento econômico sem distinção entre países. Nesse campo, o Brasil foi relativamente bem-sucedido no G20, em 2024, em trazer para a agenda global a questão da sustentabilidade e da desigualdade com iniciativas como a Força-Tarefa do Clima, a Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza e a agenda de tributação progressiva, também chamada de tributação dos super ricos. Esse tema já era de crescente projeção na academia e na sociedade civil, sobretudo na Europa, mas também na América Latina. Hoje, como resultado desse trabalho brasileiro, a OCDE tem um grupo dedicado ao tema tributação, desigualdade e crescimento entre seus principais projetos de atuação com o G20.

Como um balanço, considero que foram anos cruciais, mas os avanços coexistem com esse momento de aceleração mais clara de uma transição que talvez nos force a repensar muito do que estamos fazendo no mundo do desenvolvimento, não em termos de princípios e objetivos a al-

cançar, mas de forma e método de atuação, já que os caminhos atuais ou não estarão disponíveis, ou podem ser mais tortuosos. Ainda que continuemos a defender fortemente o espaço multilateral, e o Brasil e os países em desenvolvimento nesse espaço, acho que não poderemos nos furtar a repensar de forma um pouco mais profunda sobre o que manter e onde buscar inovar para preservar o que se construiu em termos de espaços de diálogo e cooperação, ou criar novos mecanismos, lembrando que os recursos públicos são finitos e decrescentes, inclusive em face da grande expansão da dívida em todo o mundo, pelo menos desde a pandemia. Chama a atenção, nessa linha, o recente pronunciamento do primeiro-ministro do Canadá, que sugere que as potências médias devem reforçar seu diálogo para defender seus interesses. Há muitas questões a serem repensadas para que o multilateralismo possa seguir evoluindo num contexto diferente, com nova dinâmica de poder econômico global e de disposição para compromissos políticos e econômicos.

Diante da dificuldade em manter o multilateralismo da forma como foi originalmente organizado, considera a possibilidade de a China liderar uma mudança nas regras e normas de conduta que hoje regem esse sistema cooperativo – o que, entre outros fatores, implicaria algum nível de consenso entre China e Estados Unidos? Seria do interesse chinês fazê-lo?

Há pelo menos 15 anos, a China, mas também outros países emergentes como o Brasil, somos bastante vocais na necessidade de dar mais representação aos países em desenvolvimento nas organizações internacionais. Podemos falar aqui da expectativa de reformas mais profundas de governança nas instituições de Bretton Woods, que está no seio da própria origem do grupamento BRICS, mas isso também se aplica ao Conselho de Segurança da ONU, ainda que lá

“A China é um ator central para a reflexão sobre o conceito de desenvolvimento e para a própria evolução do sistema multilateral como o conhecemos”

outros condicionantes determinem as posições individuais de cada país. De forma simplificada, assistimos nos últimos 15 anos a um aumento expressivo da participação da China na economia mundial sem que isso se revertesse num aumento proporcional de sua participação naqueles organismos em que a representação se dá pelo aporte de capital, como

são o FMI e os bancos multilaterais de desenvolvimento. À exceção da reforma das quotas de 2010, essa desproporção veio se ampliando no caso chinês e de muitos outros emergentes. Ainda assim, esses países todos seguem como membros fundamentais e importantes dessa comunidade de desenvolvimento internacional. Muitos deles, inclusive a China, também aumentaram sua parcela de contribuição de recursos, seja multilateralmente, seja via cooperação bilateral.

Em paralelo, e sob liderança de países emergentes, outras organizações foram estabelecidas em complementação às organizações tradicionais, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e o Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura (AIIB). Nesses bancos os emergentes são maioria ou totalidade do capital e sua sede é na China, não por acaso. De toda forma, são instituições que, cada uma à sua maneira, atuam em complementaridade e muitas vezes em parceria com as instituições tradicionais. Aos poucos, essas instituições vão construindo sua cultura e aumentando seu impacto transformador.

Nas instituições multilaterais em que cada país tem um voto, a situação também é desafiadora, talvez até mais. Por ora, perseguimos a fundamentação histórica, construída no seio das Nações Unidas, de que os países desenvolvidos ou economias avançadas estão na origem do padrão de consumo e produção prevalecente – ainda que hoje muitos emergentes estejam entre os principais emissores de gases de efeito estufa. Sobre essa base, os países desenvolvidos acorda-

ram transferir recursos e tecnologia para mitigar os impactos negativos do modelo para as nações menos desenvolvidas. A constatação de que tínhamos que sair de um patamar de apoio antes avaliado em bilhões de dólares para a casa dos trilhões de dólares aconteceu na última década (*para o financiamento climático dos países em desenvolvimento, hoje a meta é de pelo menos US\$ 1,3 trilhão por ano até 2035*). Por outro lado, o combate às mudanças climáticas e as soluções de transição energética em direção à descarbonização, incluindo soluções baseadas na natureza, passaram a configurar, junto com a economia digital, os principais vetores do crescimento mundial, em particular na China. Então assistimos a um embate entre as posições acordadas, que são justas e legítimas, e aquelas que advêm das transformações econômicas, em que os emergentes são parte necessária da solução, sendo que no caso da China isso inclui a liderança tecnológica em muitos setores. Não somente em comércio e investimentos a China tem uma atuação relevante, mas também no financiamento ao desenvolvimento, em seus diversos aspectos. Essa é mais uma faceta da mudança do mundo.

Se eu tivesse que arriscar uma previsão hoje, diria que a China não pretende ser um substituto na liderança da formatação de regras para esse mundo na forma como a conhecemos sob liderança americana, porque isso não faz parte do ideário chinês, pelo menos tal como revelado até hoje. Por outro lado, a China tampouco está parada, mas faz as coisas à sua moda.

Quando há mais de 10 anos lançou a Belt and Road Initiative (BRI), mesmo que buscasse construir plataformas para apoiar os investimentos de suas empresas, também se tratava de uma sinalização para o mundo como a principal marca de política externa do presidente Xi Jinping.

Para além da BRI, a China também tem sido propositiva ao lançar as quatro iniciativas globais: desenvolvimento global, segurança global, civilização global e governança global.

“Hoje os países desenvolvidos apresentam muitos desafios de países em desenvolvimento, e países em desenvolvimento são também importantes provedores de soluções”

São iniciativas apoiadas por grande número de países e que buscam reforçar uma forma chinesa de liderança. Mas enquanto a BRI busca globalizar relações bilaterais, essas iniciativas parecem mais amplas e, por isso mesmo, mais vagas.

Acho que todos esses exemplos, se tomados em conjunto, ajudam a responder à pergunta sobre a lideran-

ça chinesa, que é algo em evolução. Ela envolve sim a cooperação com os Estados Unidos e as instituições tradicionais, onde couber, mas também a busca de iniciativas novas, que possam ser mais abrangentes e inclusivas, alavancando o peso das relações bilaterais comerciais e econômicas, mas também crescentemente financeiras. Certamente precisaremos rediscutir o conceito de desenvolvimento, e a China é um ator central para essa reflexão e para a própria evolução do sistema multilateral de desenvolvimento como o conhecemos.

Em setembro de 2025, a China abdicou de ter tratamento especial de país em desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio (OMC) em suas negociações. O que essa iniciativa pode sinalizar?

Não é de hoje o questionamento de que a China deveria abrir mão desse tratamento. Na OMC, mas também em outros organismos econômicos e financeiros, há pressão crescente para que o país passe de receptor a doador de recursos apenas. De forma mais específica, a China segue ampliando suas contribuições e é um grande doador em muitos organismos, mas sem perder o caráter de país em desenvolvimento.

Os chineses eliminaram a pobreza extrema, são a segunda economia do mundo, estão a caminho de tornar-se país de renda alta e despontam na liderança tecnológica em vários setores. Mesmo assim, não significa que não tenham contradições internas e fragilidades institucionais, desafios regionais e sociais comuns de paí-

ses em desenvolvimento. Independentemente dos aspectos objetivos e técnicos relacionados ao que seja o desenvolvimento, note que para os países em desenvolvimento, mas também para a China, esse conceito é a base não somente de sua construção interna, mas da forma de se inserir e se relacionar com o mundo. A face mais expressiva é o G77 (*coalizão de países em desenvolvimento criada em 1964 dentro das Nações Unidas*), que não por coincidência é o “G77 mais China”.

Temos que lembrar que hoje os países desenvolvidos apresentam também muitos desafios de países em desenvolvimento, ao passo que os países em desenvolvimento são também importantes provedores de soluções. Então, com o incremento da desigualdade dentro dos países desde os anos 1980, em paralelo ao movimento de hiperglobalização, muitas contradições emergiram dentro e fora dos países, independentemente de seu nível de renda. Talvez será preciso rediscutir o próprio conceito de desenvolvimento tal como encarado pelo sistema internacional e uma mudança ou evolução desse sistema certamente deverá passar pela China. O que acho importante frisar é que, independentemente das expectativas ou frustrações sobre como a China seguirá construindo a sua liderança, e ainda que ela ocorra de forma totalmente diferente de outras lideranças (ou seja, sem a mesma afirmação de primazia), a China se apresenta crescentemente como ator propositivo para o debate e para iniciativas concretas, seja nas instituições tradi-

cionais, seja com a criação de novas instituições que possam ajudar na nova narrativa do desenvolvimento, em que os atores aparecem crescentemente em múltiplos papéis.

Em artigo publicado no Blog do IBRE (<https://go.fgv.br/unjabdfpbT8>, o pesquisador Livio Ribeiro analisa que as primeiras notícias sobre o XV Plano Quinquenal chinês, que lança diretrizes econômicas até 2030,

“O que transparece nos discursos das lideranças chinesas é a ideia de que o mundo ficou mais desafiador. Ainda assim, vejo uma direção clara de dobrar a aposta na indústria”

frustram as expectativas de quem buscava um foco mais explícito na demanda e consumo doméstico. Qual sua avaliação?

Apesar de a maior parte das linhas gerais já serem conhecidas, o plano de fato só será divulgado nos próximos meses. O que identifico é um documento altamente focado no *upgrade* industrial e tecnológico. É como se

o governo dissesse: nesses próximos cinco anos, quero consolidar tudo que foi conquistado e do qual sou capaz. Desde o plano Made in China (2015 a 2025), o país conquistou a liderança em diversas indústrias, algumas que à época praticamente só estavam no papel. Claro que há um espaço ainda a ser consolidado, como na tríade de renováveis – crescimento da capacidade de geração elétrica, a produção de veículos elétricos, e os desenvolvimentos envolvendo os minerais críticos, como baterias – e áreas que vão do *cyber space* à computação quântica. Mas há muitas resistências também, como desconforto e preocupação nas economias mais avançadas que fizeram com que o país tirasse o pé do acelerador em algumas áreas previstas no Made in China. O foco deles, entretanto, continua em consolidar a modernização socialista até 2035, com uma sociedade afluyente, e a liderança global em 2050, que são objetivos que caminham juntos.

O que transparece nos últimos anos nos discursos das lideranças chinesas é a ideia de que o mundo ficou mais arriscado e desafiador, e que a segurança cresce de importância. Ainda assim, vejo uma direção clara de perseguir a inovação tecnológica, de dobrar a aposta na indústria. O mundo já mostrou, e a covid tornou isso ainda mais conspícuo, que o que as pessoas buscam não é só eficiência, mas também resiliência. O rebalanceamento da demanda para maior consumo doméstico é uma meta que vem sendo claramente perseguida na China, mas que ocorre ao mesmo tempo em que o país busca ampliar os espaços para o

seu desenvolvimento e segurança nesse mundo mais conturbado e enfrenta outros rebalanceamentos internos, como o declínio do setor imobiliário e dos investimentos em infraestrutura e em ativos fixos. A minha visão é de que isso já era esperado e é parte mesmo do rebalanceamento mais amplo, que talvez leve mais tempo do que se gostaria, mas também não produza os solavancos ou rupturas que muitos esperavam no Ocidente. É algo a ser acompanhado. Isso sem falar da construção de um sistema de bem-estar social que também é importante para o crescimento do consumo das famílias no longo prazo.

Considera que o Banco dos BRICS pode ser farol de novas dinâmicas para as instituições?

Acho que sim. O Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) acabou de completar 10 anos, e tem seu papel na construção e manutenção de um espaço de diálogo e cooperação. Já possui uma carteira significativa de projetos e vem construindo uma cultura própria com base em princípios que são caros aos seus membros fundadores e aos países emergentes, como a liderança dos próprios países (*demand driven*), a ausência de condicionais políticas, a utilização dos sistemas legais dos países como referência, entre outros, como o incentivo à utilização de moedas locais. Além disso, à medida que o banco consolida e torna mais sofisticada sua atuação nos países, ele também terá o condão fundamental de promover maior sinergia entre os membros e

tornar mais eficiente a disseminação do conhecimento produzido nos emergentes para os emergentes. Nos últimos anos, incorporou quatro novos membros e há uma lista extensa de países que desejam se associar. O NDB tem um elemento de política externa, resultado concreto de uma expressão do BRICS, talvez o mais notável. Mas antes de tudo ele é um banco de desenvolvimento, que sobrevive como tal, do capital dele e com o que levanta indo ao mercado,

“Será interessante ver como o NDB evoluirá nos próximos anos, quanto ao impacto das operações e como caixa de ressonância sobre o sistema multilateral de desenvolvimento”

com base em avaliações do seu risco, e persegue também a competitividade em relação a outras instituições financeiras para oferecer empréstimos ao setor público e privado.

Também há um potencial a ser explorado do NDB como uma caixa de ressonância e construção conceitual desse “novo desenvolvimento”, para além do uso de sistemas locais

e de moedas locais, em resposta à demanda dos países. O banco pode nos ajudar a refletir sobre a evolução das políticas dos grandes tomadores na área de financiamento do desenvolvimento – que têm muitas lições a dar, já que a dimensão e os desafios dos seus membros têm escala inigualável. Será muito interessante ver como evoluirá o banco nos próximos anos, não somente quanto ao impacto de suas operações, mas também como espaço de produção e disseminação de conhecimento e caixa de ressonância sobre o sistema multilateral de desenvolvimento.

Nesse campo, acho que o Brasil também teve o condão de inovar, ao abrir caminho para uma atuação concreta do NDB em temas da trilha financeira e da Cúpula dos BRICS, como a criação de um mecanismo de garantia dos BRICS para investimentos sustentáveis e também o aperfeiçoamento do arcabouço para investimentos intra BRICS, ambas iniciativas com a participação direta do NDB.

Voltando à questão ambiental, quais as expectativas quanto ao *hub* de plataformas de país discutido na COP30 para a atração de investimento em projetos brasileiros sustentáveis, levando em conta o contexto internacional mais desafiador?

Antes de falar do lançamento do *hub* de plataformas, que foi uma contribuição concreta do Ministério da Fazenda para a COP30, é útil olhar para a evolução recente do conceito de plataforma de país (*country pla-*

tform). Embora ele não seja recente, ganhou momento desde 2024 sob a presidência brasileira do G20. Das primeiras propostas ancoradas pelos bancos multilaterais na década passada, às plataformas Parcerias para a Transição Energética Justa (JETPs, na sigla em inglês) lançadas na COP26, ele desponta hoje como um instrumento valioso para aperfeiçoar e tornar mais eficiente e estratégica a canalização de recursos internacionais, públicos e privados, para iniciativas em direção ao alcance das NDCs (*contribuições de cada país para mitigar o aquecimento global*) e à descarbonização. Em outras palavras, os países - cada um à sua forma - precisam se organizar melhor institucionalmente, para que o uso de recursos concessionais dos fundos climáticos e o seu *pipeline* de investimento reflitam as NDCs e os planos nacionais de desenvolvimento. Unir planejamento e implementação para tirar o maior proveito dos recursos concessionais e atrair mais recursos privados, sob coordenação pública sempre que necessário.

Essa ideia ganhou força em outubro de 2024, quando o governo brasileiro lançou a Plataforma Brasil de Investimentos Climáticos e para a Transformação Ecológica (BIP). Até hoje, mapeamos a possibilidade de atração de mais R\$ 23 bilhões em investimentos em projetos que atendem aos critérios estabelecidos pelo comitê de alinhamento a planos nacionais (Plano Clima e Plano de Transformação Ecológica) e planos setoriais.

A BIP é voltada para projetos estratégicos estruturantes em três seto-

res: bioeconomia e soluções baseadas na natureza, descarbonização da indústria e mobilidade, e transição energética. São projetos privados, mas que dependem de coordenação pública, posto que são capital intensivos e dependem da atração de capital concessional para *de-risking* de suas primeiras etapas. A BIP é o locus para colocar em prática o conceito de *blended finance* e trazer capital catalítico para ampliar o financiamento climático.

O papel do BNDES é fundamental, por sua *expertise* e experiência sofisticada com instrumentos financeiros para o financiamento do desenvolvimento há mais de sete décadas. Em conjunto com o banco, e com apoio do Green Climate Fund (GCF) e do Glasgow Financial Alliance for Net Zero (GFANZ), estruturou-se o secretariado da BIP, que tem a missão de facilitar o financiamento e a estruturação dos projetos selecionados.

Estamos otimistas. Identificamos alguns gargalos na atuação da plataforma, para os quais já buscamos respostas e soluções, como a importância do capital catalítico e a maior participação e estímulo a projetos de fundos de *private equity*, criando mercados nessa área. Essa estruturação não é fácil. Financiar projetos de transição baseada na natureza que possam ser replicáveis para bilhões é um desafio que não está equacionado em nenhum lugar. Estamos buscando fazê-lo, tomando as lições e se beneficiando da criação de um ecossistema criado nos últimos três anos sob liderança do Ministério da Fazenda e tendo como eixo o Plano de Transfor-

mação Ecológica. Ele inclui novo direcionamento estratégico dos recursos de fundos climáticos (GEF, GCF, CIFs) para que priorizem os projetos estratégicos da BIP no que se refere aos recursos privados. O Eco Invest Brasil, coordenado pelo Tesouro, é outra iniciativa pioneira desenvolvida em parceria com o BID e apoio britânico para apoiar *blended finance* e ampliar os investimentos externos a partir de instrumentos de mitigação de risco cambial. Outros elementos centrais desse ecossistema são a implementação do mercado de carbono no Brasil e da taxonomia sustentável brasileira, lançada no final de 2025.

Em relação do *hub* de plataformas lançado na COP30, trata-se de uma resposta a um crescente interesse dos países em estabelecer plataformas país, cada uma com suas nuances. Na COP, com apoio do GCF, mais de 14 países anunciaram a criação de plataformas, desde pequenos países insulares e caribenhos a países maiores, de todos os continentes. O *hub* será codirigido por Brasil, Uganda e V-20 e permitirá que países interessados possam receber assistência técnica e financeira inicial para criar ou aprimorar suas plataformas, além de disseminar conhecimento. É um exemplo concreto de cooperação Sul-Sul, uma entrega do Brasil nos projetos de aceleração da COP30 e que já conta com várias instituições parceiras e um secretariado. Embora o *hub* não se confunda com a BIP, é a experiência na formulação desta que nos inspirou e a outros parceiros para buscar disseminar conhecimento e evitar duplicação de esforços. ■