

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Arthur de Oliveira Freitas Hoelz Magalhães Lyrio**

**Gestão e Agenda em Bancos Multilaterais: Um Estudo Comparativo**

**Juiz de Fora  
2025**

**Arthur de Oliveira Freitas Hoelz Magalhães Lyrio**

**Gestão e Agenda em Bancos Multilaterais: Um Estudo Comparativo**

Dissertação Apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis (FACC) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Tavares Júnior

**Juiz de Fora  
2025**

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração  
automática da Biblioteca Universitária da UFJF,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Lyrio, Arthur de Oliveira Freitas Hoelz Magalhães .  
Gestão e agenda em Bancos Multilaterais : Um estudo  
comparativo / Arthur de Oliveira Freitas Hoelz Magalhães Lyrio. --  
2025.  
109 p.

Orientador: Fernando Tavares Júnior  
Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz  
de Fora, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis.  
Programa de Pós-Graduação em Administração, 2025.

1. Bancos Multilaterais de Desenvolvimento. 2. Formação da  
Agenda. 3. Governança. 4. Análise Comparativa. . I. Júnior,  
Fernando Tavares , orient. II. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA



ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO  
STRICTO SENSU

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Nº PPG: 32005016070P4

Formato da Defesa: ( ) presencial (x) virtual ( ) híbrido

Ata da sessão (X) pública ( ) privada referente à defesa da (X) dissertação ( ) tese intitulada GESTÃO E AGENDA EM BANCOS MULTILATERAIS: UM ESTUDO COMPARATIVO, para fins de obtenção do título de (X) mestre(a) ( ) doutor(a) em Administração, área de concentração Gestão e Organizações, pelo(a) discente Arthur de Oliveira Freitas Hoelz Magalhães Lyrio (matrícula 120440021- início do curso em 04/03/2024), sob orientação do Prof.(#)Dr.(#) Fernando Tavares Júnior.

Aos 03 dias do mês de dezembro do ano de 2025, às 14 horas, de forma remota, conforme conforme Resoluções nº 10/2022-CSPP e nº 16/2023-CSPP da Universidade Federal de Juiz de Fora (UJJF), reuniu-se a Banca examinadora da (x) dissertação ( )tese em epígrafe, aprovada pelo Colegiado do Programa de Pós- Graduação, conforme a seguinte composição:

Titulação Prof(a) Dr(a) / Dr(a)	Nome	Na qualidade de:
Prof(a) Dr(a)	Fernando Tavares Júnior	Orientador(a) e Presidente da Banca
Prof(a) Dr(a)	Victor Cláudio Paradela Ferreira	Membro titular interno
Prof(a) Dr(a)	José Antonio Puppim de Oliveira	Membro titular externo
Prof(a) Dr(a)	Danilo de Oliveira Sampaio	Suplente interno
Prof(a) Dr(a)	Maria Cristina Drumond e Castro	Suplente externo

\*Na qualidade de (opções a serem escolhidas):

- Membro titular interno
- Membro titular externo
- Membro titular externo e Coorientador(a)
- Orientador(a) e Presidente da Banca
- Suplente interno
- Suplente externo
- Orientador(a)
- Coorientador(a)

\*Obs: Conforme §2º do art. 54 do Regulamento Geral da Pós-graduação stricto sensu, aprovado pela Resolução CSPP/UJJF nº 28, de 7 de junho de 2023, "estando o(a) orientador(a) impedido(a) de compor a banca, a presidência deverá ser designada pelo Colegiado".

AVALIAÇÃO DA BANCA EXAMINADORA

Tendo o(a) senhor(a) Presidente declarado aberta a sessão, mediante o prévio exame do referido trabalho por parte de cada membro da Banca, o(a) discente procedeu à apresentação de seu Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-graduação Stricto sensu e foi submetido(a) à arguição pela Banca Examinadora que, em seguida, deliberou sobre o seguinte resultado:

(X) APROVADO

( ) REPROVADO, conforme parecer circunstaciado, registrado no campo Observações desta Ata e/ou em documento anexo, elaborado pela Banca Examinadora

( ) APROVADO CONDICIONALMENTE, sendo consenso da banca de que esta ata é provisória e condicional

Novo título da Dissertação/Tese (só preencher no caso de mudança de título):

**Observações da Banca Examinadora caso haja necessidade de anotações gerais sobre a dissertação/tese e sobre a defesa, as quais a banca julgue pertinentes**

A Banca Examinadora aprovou o trabalho, devendo ser realizadas todas as correções indicadas ao longo da defesa e expressas nos comentários encaminhados digitalmente, bem como incorporadas ao texto as recomendações, sugestões e orientações que se mostram pertinentes à coerência do trabalho, a serem avaliadas pelo orientador, para que seja entregue a versão final dentro dos prazos institucionais estabelecidos.

**Descrição de todas as condicionalidades para a aprovação (só preencher no caso de Aprovação Condicional):**

Nada mais havendo a tratar, o(a) senhor(a) Presidente declarou encerrada a sessão de Defesa, sendo a presente Ata lavrada e assinada pelos(as) senhores(as) membros da Banca Examinadora e pelo(a) discente, atestando ciência do que nela consta.

#### INFORMAÇÕES

Para fazer jus ao título de mestre(a)/doutor(a), a versão final da dissertação/tese, considerada Aprovada, devidamente conferida pela Secretaria do Programa de Pós-graduação, deverá ser tramitada para a PROPP, em Processo de Homologação de Dissertação/Tese, dentro do prazo de 60 ou 90 dias, para discentes aprovados condicionalmente, a partir da data da defesa. Após o envio dos exemplares definitivos, o processo deverá receber homologação e, então, ser encaminhado à CDARA.

Se as condições descritas nesta ata não forem atestadamente atendidas dentro do prazo de 90 dias, a aprovação condicional será convertida em reprovação.

Esta Ata de Defesa é um documento padronizado pela Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa. Observações excepcionais feitas pela Banca Examinadora poderão ser registradas no campo disponível acima ou em documento anexo, desde que assinadas pelo(a) Presidente(a).

Esta Ata de Defesa somente poderá ser utilizada como comprovante de titulação se apresentada junto à Certidão da Coordenadoria de Assuntos e Registros Acadêmicos da UFJF (CDARA) atestando que o processo de confecção e registro do diploma está em andamento.



Documento assinado eletronicamente por Fernando Tavares Junior, Professor(a), em 03/12/2025, às 15:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por Jose Antonio Pupplim de Oliveira, Usuário Externo, em 04/12/2025, às 06:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por Arthur de Oliveira Freitas Hoelz Magalhães Lyrio, Usuário Externo, em 04/12/2025, às 14:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por Victor Claudio Paradela Ferreira, Professor(a), em 08/12/2025, às 14:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-UFJF ([www2.ufjf.br/SEI](http://www2.ufjf.br/SEI)) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador 2743735 e o código CRC 9836971F.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, pela força e pela serenidade que me acompanharam ao longo de toda esta jornada.

Aos meus pais, Carlos e Zara, e às minhas avós, Emygdia e Helena, pelo apoio incondicional, pela confiança e por sempre me oferecerem o alicerce de que precisei para seguir adiante. Sem seu amor, paciência, suporte e carinho não seria possível chegar até aqui.

Agradeço também ao meu orientador, Fernando, e a todos os professores e professoras que me acompanharam nesta trajetória, pelas orientações, pelo rigor acadêmico e pela confiança que contribuíram decisivamente para a construção deste trabalho.

Aos meus amigos, pela presença sincera, pelas conversas e risadas que tornaram o caminho mais divertido e agradável.

E a minha namorada, Clarice, por sua paciência e compreensão constante, que tornaram este processo mais leve e significativo.

Enfim, a todos, inclusive para os que nem sabem que contribuíram - direta ou indiretamente - para essa conquista, deixo minha profunda gratidão. Sem vocês, este trabalho não teria sido possível, tampouco teria sentido.

*Le véritable voyage de découverte ne consiste pas à chercher de nouveaux paysages, mais à avoir de nouveaux yeux* (Camus, 1966).

## RESUMO

O objetivo desta pesquisa é investigar os processos de formação de agenda em bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs), com foco no Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e no Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), especialmente a agenda climática. A escolha pelo NBD e AIIB justifica-se por sua relevância emergente e por representarem uma nova geração de BMDs, liderados por economias em ascensão, como os BRICS e a China. O estudo busca compreender como esses bancos definem e priorizam suas agendas estratégicas, considerando a influência de atores internos e externos, contextos políticos e econômicos e os desafios da tomada de decisão em instituições multilaterais. A pesquisa utiliza uma abordagem qualitativa e a metodologia de análise comparativa para examinar padrões de semelhanças e diferenças entre os casos especiais analisados. Busca-se identificar os critérios e dinâmicas que orientam a formação de agenda, contribuindo para uma compreensão mais ampla do papel dessas instituições no cenário global, sobretudo no enfrentamento de desafios como a crise climática. A pesquisa está estruturada em três etapas: revisão bibliográfica, produção e sistematização dos dados, comparação e análise dos resultados. O estudo visa contribuir para a teoria da agenda e para a prática da administração pública, destacando a importância da cooperação internacional e da governança multilateral no desenvolvimento sustentável.

**Palavras-chave:** Bancos Multilaterais de Desenvolvimento; Formação da Agenda; Governança; Análise Comparativa.

## **ABSTRACT**

The objective of this research is to investigate the agenda-setting processes within Multilateral Development Banks (MDBs), focusing on the New Development Bank (NDB) and the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), particularly regarding the climate agenda. The choice of the NDB and AIIB is justified by their emerging relevance and by the fact that they represent a new generation of MDBs led by rising economies such as the BRICS and China. The study seeks to understand how these banks define and prioritize their strategic agendas, considering the influence of internal and external actors, political and economic contexts, and the challenges of decision-making within multilateral institutions. The research adopts a qualitative approach and a comparative analysis methodology to examine patterns of similarities and differences between the selected cases. It aims to identify the criteria and dynamics that guide agenda formation, contributing to a broader understanding of the role of these institutions in the global arena, particularly in addressing challenges such as the climate crisis. The research is structured in three stages: literature review, data production and systematization, and comparison and analysis of results. The study aims to contribute to agenda-setting theory and public administration practice, highlighting the importance of international cooperation and multilateral governance in sustainable development.

**Keywords:** Multilateral Development Banks; Agenda-Setting; Governance; Comparative Analysis.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Níveis de Agenda .....	28
Figura 2 – Ciclo de projetos do New Development Bank (NDB). ....	61

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Investimentos Anuais do AIIB (2016–2022) .....	89
---	----

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Composição do Portfólio de Empréstimos por Setor – Comparativo 2017-2018 .....	62
Gráfico 2 – Evolução e composição setorial das aprovações de empréstimos do NDB.....	65
Gráfico 3 – Distribuição de funcionários do NDB por categoria – 2021 .....	69
Gráfico 4 – Distribuição dos compromissos de financiamento climática - 2022 .....	71
Gráfico 5 – Financiamento Acumulado do NDB por País (em US\$ bilhões, até 2023).....	74
Gráfico 6 – Distribuição Setorial do Portfólio de Projetos do NDB (em US\$ bilhões, até 2023).75	75
Gráfico 7 – Projetos por prioridade temática, período 2016-2019. ....	81
Gráfico 8 – Investimentos realizados em dólar (2016-2019).....	82
Gráfico 9 – Distribuição dos recursos do Climate Financing, em 2021.....	86
Gráfico 10 – Distribuição setorial dos projetos aprovados em 2021 .....	87
Gráfico 11 – Evolução do Quadro de Membros do AIIB: Distribuição entre Países Regionais e Não Regionais (2016–2022). ....	88
Gráfico 12 – Distribuição Anual dos Projetos Aprovados pelo AIIB (2016–2023).....	91

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Principais características da governança contemporânea .....	16
Quadro 2 – Protocolo prévio (Freitas, Zucatto e Becker (2022) .....	35
Quadro 3 – Novo Protocolo .....	37
Quadro 4 – Principais diferenças entre NBD e AIIB .....	44

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIAÇÕES

AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
BAsD	Banco Asiático de Desenvolvimento
BAfD	Banco Áfricano de Desenvolvimento
BD	Banco de Desenvolvimento
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BMD	Banco Multilateral de Desenvolvimento
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAF	Corporação Andina de Fomento
CEIU	Compliance, Effectiveness and Integrity Unit
CRF	COVID-19 Crisis Recovery Facility
ENMO	Ethics Network of Multilateral Organizations
ESF	Environmental and Social Framework
ESSs	Environmental and Social Standards
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FMI	Fundo Monetário Internacional
GEE	Gases do Efeito Estufa
IEO	Independent Evaluation Office
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IMIS	Investment Management Information System
I4T	Infrastructure for Tomorrow
MCDF	Multilateral Cooperation Center for Development Finance
MoUs	Memorandum of Understanding
NBD	Novo Banco de Desenvolvimento
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PPF	Project Preparation Fund

UN	United Nations
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
WCED	World Commission on Development and Environment

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
1.1 Administração pública e a formação de Agenda no contexto da Política Pública.....	14
1.2 Problema de pesquisa.....	19
1.3 Objetivos .....	21
2 AGENDA SETTING: BREVE HISTÓRICO E REVISÃO DA LITERATURA CONTEMPORÂNEA .....	23
2.1 Teoria da Agenda e a Administração Pública.....	23
2.1.1 Diferentes níveis e eixos temáticos da formulação da agenda .....	27
2.1.2 Formulação da agenda.....	29
2.1.3 Modelos teóricos .....	31
2.2 Panorama dos Estudos sobre Formação da Agenda .....	33
2.2.1 Revisão Sistemática da Literatura em três plataformas científicas .....	34
2.2.2 Panorama Teórico Atual.....	37
3 BANCOS DE DESENVOLVIMENTO .....	40
3.1 Bancos Multilaterais de Desenvolvimento .....	40
3.2 Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) .....	44
3.3 Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB).....	45
3.4 Mudanças Climáticas e a Agenda de Bancos Multilaterais .....	46
4 METODOLOGIA.....	49
4.1 Análise Comparativa.....	50
5 ANÁLISE DOS DADOS .....	52
5.1 Article of Agreement e Estrutura Organizacional .....	52
5.1.1 Propósito e Funções .....	53
5.1.2 Governança.....	54
5.2 Annual Reports.....	56
5.2.1 Annual Reports: NDB .....	57
5.2.2 Annual Reports: AIIB .....	77
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	94
REFERÊNCIAS .....	101

## 1 INTRODUÇÃO

A globalização e a crescente interdependência entre os países têm, nas últimas décadas, impulsionado intensas transformações políticas, econômicas e sociais (Besharati; Esteves, 2015). Nesse contexto, impôs-se a necessidade de uma mudança na administração pública, visando a adoção de novos modelos orientados ao aprimoramento do desempenho estatal (Matias-Pereira, 2010).

Tal transformação está intrinsecamente ligada à demanda por soluções eficientes para problemas globais cada vez mais intricados como, por exemplo, as mudanças climáticas, a promoção do desenvolvimento sustentável e a redução das assimetrias socioeconômicas. Diante disso, a administração pública contemporânea, ao reconhecer as limitações de sua atuação, tem buscado maior articulação com o setor privado e a sociedade civil organizada (Matias-Pereira, 2010). Nesse cenário, as instituições multilaterais - em especial os bancos de desenvolvimento - emergem como atores fundamentais, assumindo um papel estratégico, para além de suas funções tradicionais, auxiliando governos a enfrentar desafios globais complexos e interconectados, como mudanças climáticas, crises migratórias e desigualdades estruturais, exigindo uma atuação cada vez mais estratégica e coordenada no âmbito multilateral (Engine; Prizzon, 2018).

Deste modo, torna-se imprescindível compreender a articulação entre a administração pública contemporânea e os novos arranjos institucionais, especialmente no que diz respeito à definição de prioridades e à formulação de agendas políticas. Nessa direção, os tópicos que seguem discutem os principais elementos que caracterizam a administração pública e sua relação com os processos de formação de agenda no contexto das políticas públicas.

### 1.1 Administração pública e a formação de Agenda no contexto da Política Pública

Ao abordar o conceito de administração pública, Shafritz *et al.* (2022) a definem de forma sintética como a atuação do governo na gestão dos assuntos públicos e na execução das políticas públicas. Embora útil como ponto de partida, tal formulação é insuficiente diante da complexidade conceitual e prática que o tema encerra. A administração pública, mais do que um conjunto de práticas gerenciais, constitui-se como dimensão política e social do Estado em movimento, na qual se entrecruzam valores, interesses e disputas pela condução dos rumos coletivos. Entre as contribuições destacadas por Shafritz *et al.* (2022), sobressaem duas ideias centrais: a de que a

administração pública está intrinsecamente vinculada ao contexto político em que se insere e a de que ela reflete as normas culturais, crenças e realidades do ambiente em que atua. Essas perspectivas evidenciam que a efetividade da administração pública depende da capacidade de formular e implementar ações ajustadas às particularidades locais.

Ademais, é importante elucidar, com base em Benz e Papadopoulos (2006), que nas últimas décadas houve uma significativa mudança na organização do poder político, que pode ser definida como a transição entre governo (*government*) e governança (*governance*). Esse deslocamento indica uma nova forma de definir o conjunto de práticas relacionadas à administração pública (Bevir, 2006). Nesse contexto, o Banco Mundial (1997) identifica uma série de eventos históricos que contribuíram para essa inflexão na forma de compreender o Estado e, por conseguinte, a administração pública: o colapso da União Soviética; a crise fiscal do estado de bem-estar social em uma significativa parte das economias no centro do capitalismo; o papel importante do Estado no “milagre” econômico nas economias do leste asiático, dentre outros.

Dentre as características desse novo conjunto de práticas, conforme exposto no Quadro 1, tem-se como as principais: a pluralidade de atores (estão envolvidos o governo, ONGs, sociedade civil, instituições privadas, entre outros); a negociação como principal forma de tomada de decisão (em detrimento de processos unilaterais); as redes policêntricas (a hierarquia é entendida de forma mais fluida entre os diferentes atores) e barreiras funcionais (a estrutura de decisão está mais relacionada ao problema em questão, do que a barreiras territoriais ou institucionais pré-definidas) (Benz; Papadopoulos, 2006). Todavia, é importante ressaltar que essas características da governança não subestimam a importância do governo, tendo em vista que a governança se baseia na interação entre instituições formais e informais (Hill; Varone, 2021). Desse modo, entende-se que “a gestão pública é caracterizada atualmente pelo reconhecimento dos limites da sua atuação” (Peci; Pieranti; Rodrigues, 2008, p. 40)

Nesse contexto, o que antes estava restrito apenas aos processos governamentais, evoluiu para esforços interorganizacionais para lidar com problemas complexos, envolvendo uma rede de pessoas e organizações (Shafritz *et al.*, 2022). Assim, fica evidente que os desafios públicos atuais exigem uma atuação conjunta de governos, setor privado e organizações da sociedade civil, sendo a descentralização uma característica fundamental para a modernização organizacional e o aprimoramento da eficiência operacional em ambos os setores (Ferreira, 2013).

Quadro 1 – Principais características da governança contemporânea

Característica	Descrição	Autores
Pluralidade de atores	Envolvimento de governo, ONGs, sociedade civil e setor privado na formulação e implementação de políticas.	Benz; Papadopoulos (2006)
Negociação como forma central de decisão	Decisões resultam de processos negociados entre múltiplos atores, substituindo decisões unilaterais.	Benz; Papadopoulos (2006)
Redes policêntricas	Estrutura decisória fluida, com distribuição de autoridade entre diferentes centros de poder conforme o problema.	Benz; Papadopoulos (2006)
Barreiras funcionais	Os limites institucionais organizam-se a partir das funções ligadas ao problema, e não por fronteiras territoriais rígidas.	Benz; Papadopoulos (2006)
Interação entre instituições formais e informais	A governança se baseia na articulação entre regras formais, normas sociais e práticas informais.	Hill; Varone (2021)
Reconhecimento dos limites da atuação estatal	A gestão pública assume que o Estado não resolve problemas sozinho, exigindo cooperação interorganizacional.	Peci; Pieranti; Rodrigues (2008)

Fonte: Elaboração própria a partir de Benz e Papadopoulos (2006); Hill e Varone (2021); Peci, Pieranti e Rodrigues (2008).

Entre os diversos modelos de organização existentes, destacam-se, de forma especial, as agências multilaterais de desenvolvimento, cuja atuação é central no contexto da cooperação internacional voltada à promoção do desenvolvimento (Wang, 2017). Nesse cenário, observa-se que, dentre mais de 250 agências atualmente em operação, cerca de 30 correspondem aos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) – instituições particularmente relevantes por oferecerem apoio financeiro e assistência técnica destinados a impulsionar o crescimento econômico e o desenvolvimento social em países em desenvolvimento (Wang, 2017). À luz dessa perspectiva, torna-se oportuno recorrer à descrição oferecida pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) acerca dessas instituições, buscando delinear de forma mais precisa seu papel e suas características no cenário internacional:

*The post-Second World War era saw the emergence of the World Bank and regional banks. Since their creation, these banks have played a fundamental role in funding global and regional public goods, and in providing long-term finance to developing countries*  
 (UNCTAD, 2017, p. 5).

Tal definição reforça a constatação de que, no contexto contemporâneo, torna-se imperativo mobilizar múltiplos atores para uma correta abordagem e resolução dos problemas públicos. Nesse

viés, nota-se que a complexidade do mundo contemporâneo apresenta diversos desafios, como as diferentes formas de desigualdade entre países e povos, democracias em riscos, o surgimento e impactos da Inteligência Artificial, o agravamento da crise climática, entre outros fenômenos.

Diante da relevância das questões levantadas e, considerando as limitações de tempo e recursos, optou-se, nesta pesquisa, por concentrar-se em uma problemática específica: a crise climática. Concebida como mudanças de longo prazo nos padrões de temperatura e clima (Nações Unidas, 2025), essa temática possui relevância global (Damtoft *et al.*, 2008) e não se configura apenas como um desafio ambiental, mas também como uma questão social (Grundman, 2016). Tal compreensão decorre não apenas de seu caráter global, mas igualmente da necessidade de articulação de múltiplas ações<sup>1</sup> em diferentes áreas do conhecimento (IPCC, 2007).

Giddens (2013), ao abordar os agentes responsáveis pelo enfrentamento da crise climática, destaca o papel central do Estado nesse processo. É fundamental elucidar, contudo, que atualmente, em consonância com o que foi exposto acima, o Estado “*operates within the context of what political scientists call multilayered governance, stretching upwards into the international arena and downwards to regions, cities and localities*” (Giddens, 2013, p. 5). Essa perspectiva evidencia, de maneira clara, que a administração pública atual se realiza por meio da articulação de múltiplos atores em diferentes níveis de governança, reforçando que a eficácia das estratégias de enfrentamento da crise climática depende intrinsecamente dessa participação compartilhada.

Ademais, a fim de apreender de maneira mais robusta a dimensão da crise climática, torna-se necessário situá-la em seu contexto mais amplo. Para tanto, sem a pretensão de esgotar o tema, mas almejando apresentar uma contextualização relevante, é imprescindível tratar das questões relacionadas ao tema do “desenvolvimento”. Em consonância com a explicação de Bartle e Leuenberger (2010), a crise climática e os diversos desafios ligados ao aquecimento global são, em grande parte, consequência do chamado “desenvolvimento insustentável” que se refere aos esforços empreendidos com a intenção de proteger e manter o progresso humano, atender às necessidades das pessoas e realizar aspirações humanas, mas que dependem de forma excessiva e acelerada de recursos que já estão sendo explorados além dos limites (WCED, 1987).

---

<sup>1</sup> Grundman (2016) aponta que “*the essential expertise for making progress with climate change mitigation and adaptation lies in the social sciences, including economics but also including a variety of other disciplines such as cultural studies, history, sociology and policy research. We need to understand the different social contexts of climate policy before we can find pragmatic steps to manage the problem*”.

O reconhecimento da inadequação desses modelos impulsionou a emergência de uma “*new era of economic growth – growth that is forceful and at the same time socially and environmentally sustainable*” (WCED, 1987, p. 7), assinalando a necessidade de reorientar o desenvolvimento. Tal reorientação se materializa no conceito de desenvolvimento sustentável, definido como “*development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*” (WCED, 1987, p. 37). Entender essas transformações é de extrema relevância, especialmente considerando que a administração pública é altamente capacitada para assumir uma posição de liderança em prol do desenvolvimento sustentável, na medida que tem a possibilidade de gerenciar o comportamento humano e os sistemas naturais visando melhorar o bem-estar social e econômico (Bartle; Leuenberger, 2010).

Outro aspecto fundamental a ser considerado, em consonância com a formulação clássica de Rittel e Webber (1973), diz respeito ao reconhecimento de que determinadas problemáticas, sobretudo no campo social e político, apresentam um grau de complexidade tal que podem ser caracterizadas como *wicked problems*. Segundo essa definição, Incrorera (2015) complementa esclarecendo que “*wicked problems are inherently societal problems that may have a scientific or technical component*”. Percebe-se que, diferentemente dos desafios puramente científicos ou técnicos – que possuem definições claras e soluções objetivas –, os problemas sociais envolvem questões complexas no âmbito das políticas públicas, exigindo abordagens multidimensionais e negociações entre diversos atores. Essa conceituação permite ampliar a compreensão da natureza da crise climática, podendo defini-la como um *wicked problem* (Incrorera, 2015) devido a sua intrincada rede de causas e efeitos, bem como à interdependência de fatores ambientais, sociais, econômicos e políticos, e à ausência de respostas simples ou definitivas o que evidencia a importância de soluções sistêmicas e articuladas entre múltiplos atores, que considerem simultaneamente as dimensões econômica, social e ambiental, respondendo à complexidade e urgência desse e dos demais desafios globais contemporâneos.

Tendo em vista a definição da crise climática como um *wicked problem*, convém destacar o papel central da formulação e implementação de políticas públicas e investimentos para enfrentar esse desafio. Nesse contexto, “as políticas públicas devem desempenhar um papel proeminente e os instrumentos de política devem continuar a evoluir” (Incrorera, 2015, p. 193, tradução nossa). Isto posto, é pertinente tratar o tema das políticas públicas a partir do seu ciclo, entendido como um modelo conceitual que representa o processo de formulação de políticas de forma dinâmica e

interdependente, distribuído em cinco estágios principais. O primeiro corresponde à formação da agenda (*agenda-setting*)<sup>2</sup> – política; o terceiro estágio diz respeito à implementação; o quarto, à avaliação e mensuração dos impactos da política; e o quinto, ao aprimoramento decorrente dos mecanismos de *feedback* (Shafritz *et al.*, 2022). Nessa estrutura, os autores ressaltam que a administração pública constitui simultaneamente o "coração" e o fio condutor de todas essas etapas, atuando como elemento articulador entre a concepção, a execução e o aperfeiçoamento das políticas públicas. Essa interdependência é central para o escopo deste trabalho, ao evidenciar a relação orgânica entre a administração pública (e seus múltiplos atores), o processo de formulação de políticas e o conjunto de novas práticas que caracterizam o contexto do novo conjunto de práticas da administração pública.

Essa relação, uma vez delineada, pode ser mais bem compreendida por meio da análise de um aspecto específico: a formação da agenda, concebida “como o estudo de processos de mudança e de estabilidade política” (Capella, 2018). Ademais, a fim de reafirmar sua relevância – e, de certo modo, antecipar um elemento que será aprofundado adiante –, é pertinente destacar que a “formação da agenda é um dos elementos mais importantes do processo de políticas públicas” (Capella, 2020, p. 1499), na medida em que contribui para compreender por que determinados temas conseguem ascender e se consolidar como políticas, enquanto outros perdem visibilidade e se esvaem da pauta decisória (Cordero-Vinueza *et al.*, 2025).

## 1.2 Problema de pesquisa

À luz do exposto, a presente pesquisa se propõe a realizar uma análise comparativa de dois bancos multilaterais, a saber: o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, na sigla em inglês), com o intuito de identificar padrões, diferenças e particularidades em seus processos de formação de agenda. A pergunta central que orienta o estudo é: *como se observa historicamente a inserção de ações ligadas às mudanças climáticas dentre as prioridades de gestão de bancos multilaterais de desenvolvimento, a partir de documentos oficiais que refletem seu processo de formação de agenda?*

Para tanto, busca-se entender quais são os principais fatores que influenciam esse processo, como os interesses dos países membros são equilibrados e de que forma as agendas refletem as

---

<sup>2</sup> Conforme Shafritz *et al.* (2022), “governments are in a constant flurry over whether to do or not to do. And whatever they do or do not do is public policy” (p. 9).

demandas globais e locais. Nessa perspectiva, cabe destacar que análises a respeito da formação da agenda em instituições multilaterais já demonstraram seu potencial analítico e reflexivo em diferentes contextos<sup>3</sup>, proporcionando novas ferramentas interpretativas para melhor compreensão teórica e empírica da gestão em organizações multilaterais.

Além disso, estudos recentes têm mostrado que, embora os BMDs assumam compromissos formais com agendas globais - como o Acordo de Paris - a forma como essas orientações são efetivamente internalizadas permanece pouco compreendida. Pesquisas apontam um descompasso entre declarações estratégicas e práticas institucionais, revelando dificuldades de tradução dessas agendas em prioridades operacionais e instrumentos concretos de atuação (Dufief; Barchiche, 2022). De modo complementar, análises sobre o papel futuro dos BMDs indicam que essas instituições operam sob mandatos amplos e pressões diversas, o que torna seus processos de definição de prioridades ainda mais desafiadores (Bhattacharya *et al.*, 2018). Esse conjunto de evidências reforça a pertinência de investigar como temas globais são selecionados, priorizados e incorporados às agendas institucionais, justificando a adoção da perspectiva de agenda para compreender o posicionamento estratégico de bancos como o NDB e o AIIB.

A escolha pelos bancos NBD e AIIB para análise justifica-se por suas características únicas e seu papel emergente no cenário global. Ambos representam uma nova geração de bancos multilaterais de desenvolvimento, concebidos a partir da iniciativa de economias emergentes. O NBD foi criado pelos países que integram o bloco dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), com o objetivo de financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento. Sua estrutura é marcada pela igualdade entre os membros fundadores e pela busca de maior autonomia em relação aos organismos financeiros tradicionais. O AIIB, por sua vez, foi impulsionado pela China, com o propósito de ampliar os investimentos em infraestrutura no continente asiático e fortalecer a conectividade regional. Diferentemente do NBD, o AIIB possui uma base mais ampla de membros - incluindo países desenvolvidos e em desenvolvimento - e uma estrutura de governança que confere maior peso político e financeiro à participação chinesa. Ambas as instituições simbolizam o reposicionamento das economias

---

<sup>3</sup> Carammia, Princen e Timmermans (2016) mostram que a perspectiva de formação de agenda pode ser aplicada à análise de instituições multilaterais, ao examinar como o Conselho Europeu seleciona e prioriza temas. Embora em contexto distinto, o estudo evidencia que mecanismos de definição de prioridades também operam em arenas internacionais, o que sustenta a pertinência de aplicar esse arcabouço aos BMDs.

emergentes na arquitetura global de financiamento ao desenvolvimento, desafiando a hegemonia das instituições tradicionais criadas no pós-Segunda Guerra Mundial.

A criação dessas duas instituições representou uma inflexão significativa na arquitetura global do financiamento ao desenvolvimento (Humphrey, 2015), conforme será discutido de forma mais detalhada adiante. Ademais, é oportuno destacar que o surgimento de ambos os bancos reforça a continuidade da relevância dos BMDs no cenário contemporâneo do financiamento global voltado ao desenvolvimento (Humphrey, 2019).

Por fim, no sentido de reforçar a relevância dessas instituições, é importante mencionar, conforme afirmam Persaud e Humphrey (2023), que “*although the increasingly devastating effects of the climate crisis are becoming more apparent with each passing year, multilateral development banks (MDBs) are still playing only a marginal role in the global response*”. Essa afirmação destaca uma lacuna significativa no papel dessas instituições frente a um dos maiores desafios da atualidade. Apesar de sua capacidade financeira e técnica, os bancos multilaterais de desenvolvimento têm atuado de forma limitada no enfrentamento da crise climática, especialmente em países em desenvolvimento, onde os impactos são mais severos e a necessidade de financiamento é crítica.

### 1.3 Objetivos

A presente pesquisa tem como objetivo empírico investigar como ações relacionadas às mudanças climáticas foram historicamente inseridas entre as prioridades de gestão do NDB e do AIIB, analisando documentos oficiais que refletem seus processos de formação de agenda, no período de 2015 a 2023<sup>4</sup>. Conceitualmente, objetiva-se ampliar o repertório analítico, teórico e conceitual para interpretação da gestão em organizações multilaterais ao incorporar categorias de análise e modelos interpretativos oriundos da Teoria da Agenda para aprofundar a compreensão dos processos de gestão, tomadas de decisão e resultados em organizações multilaterais.

Como objetivos específicos, listam-se:

1. Analisar os mecanismos e critérios utilizados pelo NBD e pelo AIIB na construção de suas agendas;

---

<sup>4</sup> A escolha por esse período se dá em função do fato de que um dos principais documentos a serem analisados, os Relatórios Anuais (*Annual Reports*), do NDB apenas estavam disponíveis – na data de elaboração da presente pesquisa – até o ano de 2023. Nesse sentido, para que a análise comparativa pudesse ser elaborada de modo coerente, optou-se por limitar a análise ao referido período.

2. Identificar os principais *turning-points* e elementos que influenciam a formação de agenda nesses bancos, incluindo a dinâmica entre interesses nacionais e multilaterais; e
3. Avaliar a evolução temporal da presença da temática climática nas agendas dos bancos, identificando tendências e mudanças entre 2015 e 2023.

Para alcançar tais objetivos, adotou-se a Teoria da Agenda como referencial teórico, por se mostrar adequada à análise dos mecanismos por meio dos quais os BMD analisados definem suas prioridades estratégicas. Essa perspectiva teórica possibilita compreender os processos pelos quais determinadas temáticas, como o financiamento climático e o desenvolvimento sustentável, conquistam centralidade nas agendas institucionais. A análise estrutura-se em três dimensões principais: (1) como os problemas globais são identificados e priorizados; (2) como as soluções técnicas e financeiras são desenvolvidas; e (3) como os contextos políticos influenciam a tomada de decisão.

Para os dois casos em questão, examinou-se ainda como as distintas estruturas de governança do NDB e do AIIB impactam a formação de suas agendas, o primeiro possuindo participação equitativa dos países do BRICS e o segundo com maior influência chinesa e um número significativamente maior de membros. Essa perspectiva teórica auxiliou na compreensão de como esses bancos definem as prioridades e respondem aos desafios contemporâneos, articulando as prioridades domésticas dos países membros com os acordos internacionais e as urgentes demandas pela promoção e desenvolvimento da sustentabilidade.

## 2 AGENDA SETTING: BREVE HISTÓRICO E REVISÃO DA LITERATURA CONTEMPORÂNEA

A discussão sobre *agenda-setting* constitui um dos eixos centrais para compreender como problemas públicos ganham relevância, mobilizam atores e se convertem em prioridades governamentais. Nesta seção, apresenta-se um panorama histórico e conceitual da Teoria da Agenda, recuperando suas principais origens, evoluções e modelos explicativos, bem como suas aplicações contemporâneas no campo da Administração Pública. O objetivo é oferecer uma base teórica para as análises subsequentes, situando a formação da agenda como elemento estruturante do processo decisório e das dinâmicas políticas que moldam a atuação estatal e institucional.

### 2.1 Teoria da Agenda e a Administração Pública

Conforme observa Souza (2006), as políticas públicas, entendidas tanto como campo de conhecimento quanto como o conjunto de regras, modelos e instituições que orientam sua formulação, decisão, implementação e avaliação, voltaram a ocupar posição de destaque nas últimas décadas. Trata-se de um campo que se consolida, inicialmente, nos Estados Unidos, como subárea da ciência política, sustentado por dois pressupostos fundamentais: “em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser: (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes” (Souza, 2006, p. 22). A autora considera H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton como os principais fundadores deste campo. H. Laswell foi responsável por introduzir, em 1936, a expressão *policy analysis* (análise de política pública). H. Simon, em 1957, apresentou o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), expondo que o conhecimento racional poderia minimizar a limitação da racionalidade. Lindblom (1959; 1979) propôs uma perspectiva diferente dos demais ao propor a inclusão de outras variáveis – como as relações de poder – à análise das políticas públicas. Por fim, Easton (1965) contribuiu para área ao apresentar as políticas públicas como sistema, isto é, enquanto uma relação entre o ambiente, a formulação e os resultados.

É importante expor que, conforme a autora, “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública” (Souza, 2006, p. 24) – na verdade, existem diversas definições. Contudo, é possível dizer que, mesmo a partir de abordagens distintas, as definições de políticas públicas incluem, de modo geral, uma perspectiva de que o todo é mais relevante que a soma das

partes, ou seja, deve-se considerar uma visão holística (Souza, 2006). Deste modo, as políticas públicas referem-se ao que os governos fazem ou deixam de fazer, podendo ser regular conflitos dentro da sociedade, distribuir uma considerável variedade de recompensas simbólicas e serviços materiais aos indivíduos, entre outros. Nesse sentido, entende-se que as políticas públicas regulam condutas, organizam o aparato estatal, distribuem benefícios e arrecadam tributos – ou tudo isso simultaneamente (Dye, 1987). Pode-se concluir, portanto, que as “definições de políticas públicas, mesmo as mais sintéticas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos” (Souza, 2006, p. 25). Enquanto objeto, o foco está em analisar as ações dos governos e/ou “colocá-los em ação” (variável independente) e, quando preciso, apresentar alterações no rumo ou trajetória das referidas ações (variável dependente) (Souza, 2006).

Para compreender tais processos, foram pensados alguns modelos dedicados a compreender por que e como os governos fazem ou deixam de tomar determinadas ações (Souza, 2006). O presente trabalho não tem a pretensão de apresentar todos os modelos. Serão considerados apenas alguns dos principais. O primeiro deles foi proposto por Theodor Lowi (1964; 1972), que desenvolveu uma tipologia do campo a partir da premissa de que “cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas” (Souza, 2006, p. 28). Com base nisso, Lowi distingue quatro formatos de políticas públicas, sendo elas: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. O segundo, chamado de “incrementalismo”, foi desenvolvido por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992). A partir de pesquisas empíricas e do entendimento de que políticas públicas são como um processo incremental, os autores argumentam que “os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero e, sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos” (Souza, 2006, p. 29).

Adiante, conforme argumenta Raeder (2015), há uma multiplicidade de modelos explicativos no campo das políticas públicas, sendo os objetivos de cada pesquisa os principais determinantes da escolha do modelo a ser adotado. Considerando o escopo e o objeto do presente trabalho, opta-se por uma abordagem centrada no modelo do ciclo da política pública, com ênfase especial na etapa de formulação da agenda – explorada a partir da Teoria da Agenda. Essa escolha se justifica, segundo Capella (2018), pelo fato de que

entender o processo de formulação permite ampliar a compreensão sobre o processo de produção de políticas públicas, as mudanças que se projetam sobre políticas específicas, as relações que se estabelecem entre técnica e política, e o próprio processo político, envolvendo a participação de atores – suas ideias, crenças e interesses – e instituições essenciais à ordem democrática (Capella, 2018, p. 147).

Trata-se de um modelo que interpreta a gestão pública como um processo dinâmico e de aprendizado, sendo “constituído pelos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação” (Souza, 2016, p. 29). É interessante mencionar que os estágios devem ser entendidos como recursos analíticos – no sentido de reconhecer os processos e atores que envolvem as políticas públicas – evitando que sejam utilizados de forma rígida e mecânica (Raeder, 2015). Enfatiza-se a definição de agenda (ou *agenda-setting*) como processo chave para compreender por que determinadas questões entram na agenda política e outras não (Souza, 2006). A agenda, portanto, refere-se ao conjunto de problemas ou temas que, em determinado momento, são reconhecidos como relevantes em decorrência da ação política de diferentes atores – como partidos políticos, burocratas, movimentos sociais, entre outros (Capella, 2018). Compreender como uma pauta se torna suficientemente relevante para ingressar na agenda política é parte crucial do processo, uma vez que, embora esse movimento ocorra de formas variadas, ele é sempre de considerável importância tanto para a elaboração de soluções públicas quanto para a definição da posição política de uma questão (Rochefort; Cobb, 1994). Reconhecendo a relevância desses processos no âmbito das políticas públicas, torna-se mais claro o argumento – corroborado por Dye (1987) e outros teóricos clássicos do campo – de que a etapa mais importante do processo de formulação de políticas é justamente a formação da agenda (*agenda-setting*).

A agenda pode ser entendida como um conjunto de controvérsias políticas, que são legítimas e merecem atenção por parte do sistema político. O referido campo teórico busca, em síntese, entender como uma agenda é estabelecida – isto é, como determinada questão entra na agenda – e quem participa do processo de formulação (Cobb; Elder, 1971). Todavia, o processo de formulação da agenda geralmente não é linear e racional, no sentido de que “*all the different policy options will be explored, their potential outcomes compared with each other, all while the assumptions underlying every option are explicit and widely agreed upon*” (Birkland, 2019, p. 205). Pelo contrário, trata-se de um processo marcado por intensa competição entre os atores

envolvidos, em que frequentemente se disputa não apenas a definição da pauta mais relevante do momento, mas também a interpretação do problema e, consequentemente, as soluções propostas (Birkland, 2019). Nesse sentido, seguindo a definição de Dearing e Rogers (1996, p 18): “*the agenda-setting process is an ongoing competition among issue proponents to gain the attention of media professionals, the public, and policy elites*”. Torna-se, portanto, evidente que o processo de *agenda-setting* se configura como uma disputa significativa por atenção, afetando de maneira transversal toda a gestão pública. Como ressalta Capella (2018, p. 30), “a agenda, como coleção de entendimentos, existe em todos os níveis de governo: cada órgão, seja ele federal, estadual ou municipal, tem seu conjunto de questões e hierarquiza suas prioridades de ação”.

Deriva-se que, “nesse processo, algumas questões são priorizadas, ou seja, alçadas ao topo da hierarquia de importância, enquanto outras assumem uma condição de menor relevância” (Capella, 2018, p. 31). Isso ocorre porque as questões precisam de exposição – isto é, serem exibidas pelos veículos de massa – para serem consideradas questões “públicas”, como apontam Dearing e Rogers (1996). Nesse contexto, diferentes pautas competem entre si por atenção dentro da agenda; enquanto algumas ascendem em relevância, outras perdem visibilidade, evidenciando a natureza dinâmica do processo de *agenda-setting*. Por conseguinte, a compreensão desse processo permite obter “uma visão detalhada de um determinado momento relacionado a uma questão específica, bem como apontar para mudanças na atenção dos formuladores e nas prioridades governamentais” (Capella, 2018, p. 31). Entretanto, governos, em todos os continentes, passaram por reformas e tiveram de ser “reinventados, reduzidos, privatizados, devolvidos, descentralizados, desregulamentados, atrasados, submetidos a testes de desempenho e contraídos” (Salamon, 2002, p. 1, tradução nossa). Tais reformas, conforme sugere o relatório do Banco Mundial (1997), foram ocasionadas pelas mudanças significativas, como o fim da guerra fria e a crise fiscal do estado de bem-estar social (*welfare state*) que ocorreram no mundo nas últimas décadas do século XX, bem como seus impactos globais.

Ao longo da segunda metade do século XX, essas reformas buscaram, entre outros objetivos, repensar o Estado e torná-lo mais eficiente. Dentre as formas apresentadas e sugeridas para aumentar a eficiência do estado, destaca-se o incentivo à expansão da cooperação internacional, tendo em vista que “*in an increasingly interdependent world, one country's actions will often have implications for its neighbors and for the rest of the world*” (Banco Mundial, 1997, p. 131). Incrementar e aprimorar o Estado significou, também, criar parcerias e instituições mais

eficazes, tanto internamente, quanto internacionalmente (Banco Mundial, 1997). Destaca-se, portanto, que compreender a formação da agenda, na atualidade, não se limita a analisar as dinâmicas internas dos governos, mas envolve também entender de que maneira outros atores – como organizações multilaterais, ONGs e demais instituições – exercem influência nesse processo.

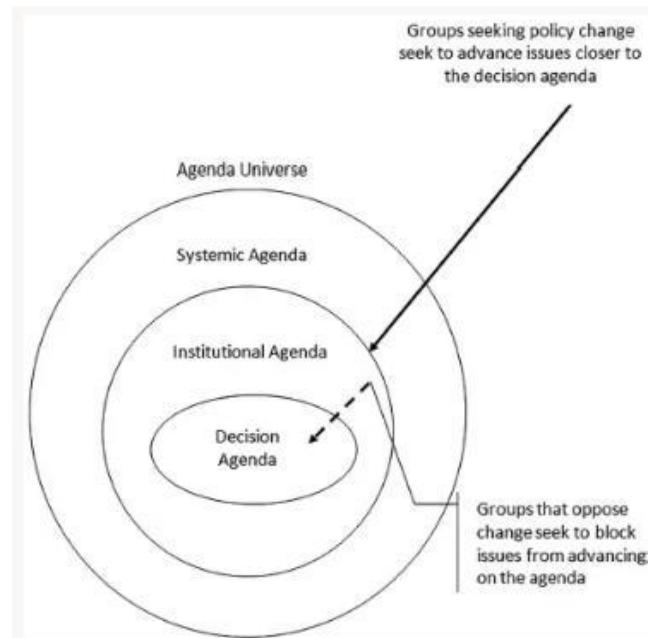
### 2.1.1 Diferentes níveis e eixos temáticos da formulação da agenda

Conforme ressalta Birkland (2019), diante das distintas definições de agenda e de sua complexidade intrínseca, é pertinente considerar diferentes níveis de agenda. Cobb e Elder (1971) distinguem, inicialmente, dois tipos que constituem o foco principal da fase pré-decisória do processo político: a agenda sistêmica e a agenda institucional. A primeira tende a ser mais abstrata e generalista, abordando temas mais amplos do que aqueles contemplados na agenda institucional, além de priorizar questões que não estão necessariamente incorporadas à agenda formal do governo (Cobb; Elder, 1971). Além disso, conforme esclarece Capella (2018), na agenda sistêmica, as pautas aparecem quando parte significativa do público demanda alguma forma de ação concreta do Estado a respeito de uma determinada preocupação, ou quando despertam atenção da opinião pública. No que tange à agenda institucional – também conhecida como formal ou governamental –, esta refere-se ao conjunto de pautas que recebem atenção destacada por parte de funcionários do governo (Kingdon, 1995). Complementando essa definição, Capella (2018, p. 28) afirma que ela “é composta pelas questões consideradas relevantes pelos tomadores de decisão, seja no plano local, estadual ou federal”.

Nesse sentido, é relevante considerar que a especificidade das pautas que são incluídas numa determinada agenda pode variar significativamente. Kingdon (1995) observa que existem agendas mais gerais, como a lista de temas discutidos pelo presidente e seu círculo mais próximo, bem como agendas altamente especializadas, abrangendo desde subcomunidades até áreas específicas como transporte fluvial ou pesquisa farmacêutica. Um subconjunto da agenda governamental – composto pelas questões suficientemente amadurecidas para que os formuladores de políticas possam transformá-las em políticas públicas efetivas – é denominado agenda decisória (Capella, 2018). Para Kingdon (1995), essa agenda pode ser definida como “a lista de temas que é alvo de deliberação”.

A construção de agendas poderia ser então dividida em diferentes níveis, a depender da especificidade e urgência dos temas existentes no momento da elaboração. Birkland (2019), no sentido de possibilitar uma melhor compreensão a respeito do tema, apresenta, de forma bastante didática, os níveis da agenda, conforme exposto na figura 1. Tem-se, inicialmente, o universo da agenda, definido como aquele “*which contains all ideas that could arise and be discussed in a society or a political system*” (Birkland, 2019, p. 205). Adiante, segundo sintetiza Capella (2018), a parte mais aceitável dessas ideias e questões, do ponto de vista da comunidade, compõe a agenda sistêmica – que tem o mesmo sentido que foi apresentado por Cobb e Elder (1971). Posteriormente, quando um problema ou ideia é elevado com sucesso da agenda sistêmica, ele passa para a agenda institucional ou governamental (Birkland, 2019). Por conseguinte, a etapa final do processo é a agenda decisória, que, em consonância com a definição apresentada anteriormente, trata-se da lista dos assuntos dentro da agenda do governo encaminhados para deliberação (Kingdon, 1995).

Figura 1 - Níveis de Agenda



Fonte: Birkland (2019, p. 212)

Adiante, para além dos níveis já mencionados, Dearing e Rogers (1996) apresentam o que denominam os três processos da formulação da agenda: a agenda midiática (*media agenda*), a agenda pública (*public agenda*) e a agenda de políticas públicas (*policy agenda*). Cada um desses

processos corresponde a uma linha de pesquisa específica. A agenda midiática concentra-se nas questões enfatizadas pelos meios de comunicação; a agenda pública investiga a relevância que o público em geral atribui a determinadas pautas; e a agenda de políticas públicas busca compreender quais temas são considerados prioritários pelos formuladores de políticas governamentais (Capella, 2018).

Por fim, é relevante destacar que a proeminência (*salience*) não constitui apenas um fator específico, mas sim um elemento crucial tanto para o processo de formulação da agenda, em suas diferentes formas, quanto para os estudos que buscam compreendê-lo. A proeminência atribuída a cada pauta pode ser entendida como a mudança na percepção de importância de determinado tema, conferindo-lhe caráter de relevância ou prioridade (Dearing; Rogers, 1996).

### 2.1.2 Formulação da agenda

Para Capella (2018, p. 71), a escolha das alternativas diz respeito à “formulação propriamente dita, momento em que diferentes cursos de ação (alternativas, propostas, soluções, ações) são avaliados para que seja definida uma forma de lidar com uma questão”. Trata-se, portanto, de uma das etapas iniciais da formação da agenda, englobando diversos processos de geração de opções sobre como abordar os problemas previamente identificados e priorizados (Howlett; Mukherjee, 2017). Durante essa etapa, as possibilidades de políticas públicas que têm potencial para resolver as questões selecionadas são identificadas, refinadas e formalizadas (Howlett; Mukherjee, 2017). Posto de outro modo, Kingdon (1995) aponta que este processo filtra o conjunto de temas e questões que poderia preencher a agenda, deixando apenas aqueles que realmente serão trabalhados – processo esse que é consideravelmente útil do ponto de vista analítico. Vale ressaltar que se trata de um momento crucial, visto que, conforme apresenta Capella (2018, p. 9), “essa etapa inicial tem impacto sobre todo o processo de produção de políticas que se desenvolve posteriormente”.

Ademais, retomando um dos pontos centrais da Teoria da Agenda, Kingdon (1995) propõe, como resposta à indagação sobre porque determinados problemas recebem mais atenção das autoridades do que outros, que a análise de como as situações chegam aos formuladores e de que maneira passam a ser reconhecidas como problemas auxilia na compreensão dessa questão. Desse modo, a partir do entendimento da origem de um tema específico, torna-se possível também delinear sua particularidade. Nesse contexto, Capella (2018) destaca que, “assim como os

problemas estão condicionados às percepções e perspectivas dos formuladores, as soluções também o estão; ambos constituem, portanto, construções sociais que refletem interesses e pontos de vista diversos”. Entende-se, portanto, que esse processo

*emerges through the interaction of technical analyses of goals and instruments and the political assessment of the costs and benefits to particular actors, the partisan and electoral concerns of governments, and the realm of ideas and beliefs held by political actors as governments attempt to articulate feasible policy options capable of resolving problems and meeting social goals with at least a modicum of social and political support* (Howlett; Mukherjee, 2017, p. 3).

Destaca-se, assim, que as políticas públicas, formuladas para as resoluções das questões, envolvem a utilização de instrumentos, que são capazes de “traduzir as intenções dos formuladores de políticas em um conjunto de ações concretas” (Capella, 2018, p. 75). Esses instrumentos<sup>5</sup> são definidos por Vedung (1998, p. 21) como “*the set of techniques by which governmental authorities wield their power in attempting to ensure support and effect or prevent social change*”. Nesse sentido, Salamon (2002, p. 19) complementa essa definição afirmando que se trata de “*an identifiable method through which collective action is structured to address a public problem*”. Visando esclarecer a dinâmica dessas ferramentas, dentro do contexto das políticas públicas, Capella (2018) afirma que essas são um conjunto de programas, que por sua vez podem utilizar de apenas um instrumento para resolver uma determinada situação, ou – como é mais comum na gestão pública contemporânea – mobilizar diferentes ferramentas.

De modo a tornar a análise dos instrumentos de política pública mais objetiva, é pertinente recorrer às definições e exemplos de Hood e Margets (2007). Inicialmente, os autores classificam os instrumentos em duas categorias: os instrumentos detectores (detectors), utilizados para coletar informações, e os instrumentos efetores (effectors), empregados para gerar impacto na sociedade. Segundo Hood e Margets (2007, p. 5), essas duas categorias são, para os governos, “basic to its existence, and certainly to its effectiveness”. Os recursos que servem de base para esses instrumentos são resumidos pelo acrônimo NATO, tratando da nodalidade, autoridade, tesouro e organização (Hood e Margets, 2007). A nodalidade confere ao governo uma posição estratégica pela qual pode distribuir informações e obter informações; a autoridade refere-se à capacidade de

---

<sup>5</sup> Conforme explica Howlett e Mukherjee (2017), são conhecidos também como “*policy tools*”, “*governing instruments*” ou “*tools of government*”.

fazer determinações no sentido da legalidade e da oficialidade; o tesouro diz respeito à capacidade financeira dos governos e a organização se relaciona com as estruturas organizacionais do Estado. Esses recursos, em consonância com a explicação de Capella (2018) podem ser utilizados pelos governos – de forma individual ou combinados entre si – para fazer com que os demais atores do sistema político sejam desencorajados a desenvolver certas atividades ou, no sentido oposto, atuem em conformidade com os propósitos e objetivos do governo. Vale ressaltar, segundo esclarecem Hood e Margets (2007), que os referidos recursos podem ser usados tanto enquanto detectores, quanto como efetores.

### 2.1.3 Modelos teóricos

Durante as décadas de 1980 e 1990, Baumgartner e Jones (1993) e Kingdon (2003)<sup>6</sup> contribuíram para o desenvolvimento do campo, com uma mudança no enfoque dos estudos de formação da agenda, passando a priorizar “investigação de questões que atravessam a agenda institucional” (Capella, 2020, p. 1501). Nesse sentido, foram desenvolvidos modelos teóricos voltados para o processo de formulação, que contribuem não apenas para o entendimento de como são definidas as agendas, mas também no sentido de ampliar a compreensão sobre o processo de construção de políticas públicas em geral (Capella, 2018).

Os modelos teóricos que constituem a principal contribuição dos autores mencionados são o Modelo de Múltiplos Fluxos, proposto por Kingdon (2003), e o Modelo de Equilíbrio Pontuado, desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993). O primeiro, fundamentado no “modelo da lata de lixo” (*garbage can model*) de Cohen, March e Olsen (1972)<sup>7</sup>, concebe o governo enquanto organização na qual operam “três fluxos decisórios relativamente independentes – problemas (*problems stream*); soluções ou alternativas (*policy stream*); e política (*political stream*)” (Capella, 2018, p. 39). Esses fluxos são mobilizados para explicar a formulação de políticas públicas, especialmente por meio da análise das etapas pré-decisórias do processo (Capella, 2020).

Segundo Herweg, Zahariadis e Zohlnhöfer (2023), os princípios básicos do Modelo de Múltiplos Fluxos tratam de questões como ambiguidade, independência de fluxos, participação

<sup>6</sup> O texto original, intitulado *Agendas, Alternatives and Public Policies*, foi originalmente publicado em 1984 (Capella, 2020).

<sup>7</sup> Conforme esclarece Capello (2018, p. 39) Esse modelo foi desenvolvido para a análise de organizações que se configuraram como “anarquias organizadas”, operando em condições de grande incerteza e ambiguidade (como universidades e governos nacionais)

fluida, preferências problemáticas, tecnologias pouco claras e restrições de tempo. Nesse sentido, Cairney e Jones (2016) explicam que, ainda que Kingdon tenha elaborado seu modelo com base em dados de apenas duas áreas – saúde e transporte –, em um único país – Estados Unidos) – e em um período restrito da década de 1980, o Modelo de Múltiplos Fluxos pode ser bem abrangente. Tal abrangência decorre de três características principais: primeiro, o modelo se baseia no “modelo da lata de lixo”, cuja natureza abstrata permite a extensão das conclusões para além do estudo original; segundo, a metáfora dos fluxos é suficientemente flexível e adaptável; e terceiro, o modelo desenvolve conceitos aplicáveis a diferentes casos de estudo, incluindo o papel da racionalidade limitada (*bounded rationality*) e o processo de escolha diante de incertezas e ambiguidades (Cairney; Jones, 2016).

Em relação ao Modelo do Equilíbrio Pontuado, Capella (2007, p. 25) aponta que “os autores procuraram criar um mecanismo que permitisse a análise tanto de períodos de estabilidade, como aqueles em que ocorrem mudanças rápidas no processo de formulação de políticas públicas”. Esse modelo, que teve como base para sua elaboração majoritariamente documentos escritos, apresenta um desenho de pesquisa que permite a combinação de duas formas de estudo, os longitudinais (que investigam uma questão apenas, em suas diferentes etapas de desenvolvimento ao longo de um período) e os transversais, que analisam múltiplas questões em um único período (Capella, 2020). Segundo Capella (2020),

os estudos longitudinais são adequados para analisar questões que entram e saem das agendas, mas dificilmente são generalizáveis ou comparáveis. Estudos transversais explicam por que algumas questões alcançam um alto nível de atenção na agenda, enquanto outras permanecem preteridas (Capella, 2020, p. 1504).

Desse modo, o Modelo do Esquilibrio Ponderado, na perspectiva de Zahariadis (2016), contribuiu com a literatura de duas formas diferentes: possibilita o emprego de técnicas quantitativas sofisticadas (diferentemente de outros modelos que dependiam mais de evidências qualitativas) e a teorização em um nível abstrato, que permite as investigações comparativas. Ademais, Capella (2018, p. 58) complementa argumentando que Baumgartner e Jones (1993) “oferecem uma sólida perspectiva teórica, capaz de sustentar tanto estudos de caso específicos quanto pesquisas mais abrangentes, voltadas ao estudo de mudanças em políticas públicas”.

## 2.2 Panorama dos Estudos sobre Formação da Agenda

No sentido de elucidar as principais tendências e aplicações contemporâneas da Teoria da Agenda no campo da Administração Pública, foi elaborada uma Revisão Sistemática de Literatura<sup>8</sup> (RSL) acerca o tema, seguindo os protocolos estabelecidos por Freitas, Zucatto e Becker (2022). A exemplo do estudo precursor, buscou-se identificar como os modelos teóricos – como o de Múltiplos Fluxos e o de Equilíbrio Pontuado – têm sido empregados para analisar processos de formação de agenda, ampliando, porém o escopo temporal e temático da investigação inicial.

A metodologia adotada, que está apresentada de forma mais detalhada nos tópicos subsequentes, replicou e expandiu a abordagem da RSL original, abrangendo publicações em bases nacionais (SciELO e SPELL) e internacionais (*Web of Science*) entre 1992 e 2024. Seguindo a estrutura proposta pelos autores de referência, os artigos foram categorizados por abordagens teóricas, níveis de análise e temas emergentes, com acréscimo de análises bibliométricas para examinar padrões de citação e colaboração acadêmica. Essa adaptação metodológica permitiu não apenas atualizar os achados anteriores, mas também identificar novas perspectivas de pesquisa no campo dos estudos sobre formação de agenda.

No que tange aos resultados da RSL, identificou-se um crescimento significativo na produção acadêmica sobre formação de agenda nas últimas décadas, com destaque para o aumento de estudos que aplicam o Modelo de Equilíbrio Pontuado (TEP). Enquanto pesquisas anteriores, como a de Freitas, Zucatto e Becker (2022), apontavam predominância do Modelo de Múltiplos Fluxos (MSF), os dados recentes revelam uma mudança nesse cenário, sugerindo maior interesse pela TEP, provavelmente devido à sua capacidade de analisar tanto períodos de estabilidade quanto mudanças abruptas nas políticas públicas. Essa tendência é particularmente evidente em estudos sobre temas complexos e transversais, como mudanças climáticas e crises globais, nos quais a abordagem do equilíbrio pontuado se mostra especialmente útil.

Outro resultado relevante foi a constatação de que as colaborações internacionais no campo de formação de agenda estão se expandindo, embora ainda concentradas em países desenvolvidos.

---

<sup>8</sup> Conforme será detalhado adiante no texto, a referida revisão sistemática parte de um texto cujo a primeira versão, intitulada *Panorama dos Estudos sobre Formação da Agenda: Perspectivas Globais e Locais* foi organizada, submetida e aprovada no X Encontro de Administração Pública da ANPAD. Posteriormente, uma versão aprimorada do referido texto foi submetida à revista *Brazilian Journal of Management*, com o novo título de *Public Administration and Agenda Setting: A Systematic Review Across Three Platforms*.

A análise bibliométrica mostrou que redes de pesquisa envolvendo Europa (especialmente Reino Unido e Países Baixos) e Estados Unidos continuam dominantes, mas há sinais de maior participação de países da Ásia e da América Latina, incluindo o Brasil. Esse achado corrobora a percepção de que o tema está ganhando relevância global, com pesquisadores buscando adaptar os modelos teóricos a diferentes contextos políticos e institucionais.

A revisão destacou ainda a emergência de novas temáticas na literatura, com foco crescente em questões como sustentabilidade o papel das mídias na definição de agendas políticas. A crise climática, em particular, surgiu como um tópico central, frequentemente analisado sob a lente da Teoria da Agenda. Esses resultados indicam que o campo está evoluindo para abarcar desafios contemporâneos, reforçando a importância de estudos que integrem perspectivas locais e globais na análise dos processos de formação de políticas públicas.

### 2.2.1 Revisão Sistemática da Literatura em três plataformas científicas

Dado o exposto no tópico anterior, realizou-se uma Revisão Sistemática de Literatura, de modo a tornar possível a compreensão a respeito da hodierna situação das pesquisas sobre formação de agenda. Assim, anteriormente à produção da RSL em si, foram empreendidos estudos exploratórios e diagnósticos que sinalizaram a viabilidade do trabalho. Buscaram-se também pesquisas que tivessem realizado análises semelhantes, no sentido não somente entender como outros pesquisadores do campo tem trabalhado o tema, mas de evitar possíveis redundâncias.

Dentre os artigos encontrados, um trabalho apresentado no XLVI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD), em 2022, por Freitas, Zucatto e Becker (2022) mostrou-se relevante. Os autores realizaram uma RSL para examinar como o modelo de múltiplos fluxos (Kingdon, 1984) e a teoria do equilíbrio pontuado (Jones; Baumgartner, 1993) têm sido abordados na literatura. Este estudo busca ampliar e atualizar o escopo temporal da análise, adotando critérios e processos metodológicos alinhados aos já utilizados, com foco em pesquisas sobre formação de agenda (*agenda-setting*).

Conforme ilustrado no Quadro 2, Freitas, Zucatto e Becker (2022) elaboraram um protocolo de busca seguindo os parâmetros de Okoli (2015), estabelecendo diretrizes metodológicas básicas. Neste estudo, buscou-se replicar, ampliar e complementar esse protocolo, considerando os avanços recentes na área. A pesquisa priorizou não apenas a originalidade, mas também a atualização e aprofundamento da compreensão da Teoria da Agenda no contexto da Administração Pública. O

objetivo foi contribuir para o campo de forma mais abrangente, indo além dos modelos analíticos específicos e examinando como o processo de formação de agenda tem sido abordado na literatura.

Quadro 2 – Protocolo prévio (Freitas, Zucatto e Becker (2022)

Protocolo Prévio		
Espectro da revisão	Amplio	
<b>Locais de Busca da Bibliografia</b>	Bases Nacionais	Base Scielo Brasil Plataforma Spell
	Bases Internacionais	Base Scopus Base <i>Web of Science</i>
<b>Descritores</b>	Scielo Brasil Plataforma Spell	<i>Agenda-setting</i> Formação da agenda
	Scopus <i>Web of Science</i>	“ <i>Agenda-setting</i> ” (aspas para pesquisar a expressão exata) “ <i>Agenda Formation</i> ” (aspas para pesquisar a expressão exata)
<b>Delimitação Temporal</b>	Publicações até 2020	
<b>Tipos de documentos</b>	<i>Articles e Reviews</i>	
<b>Critérios de inclusão das publicações</b>	Abordar Políticas Públicas;	
	Abordar a Formação da Agenda (para Políticas Públicas);	
	Abordar <i>Agenda-setting</i> (para Políticas Públicas);	
<b>Critérios de exclusão das publicações</b>	Abordar <i>agenda-setting (Media)</i> ;	
	Não abordar Políticas Públicas;	
	Não abordar a Formação da agenda;	
	Abordar Formação da agenda ou <i>Agenda-Setting</i> de temas que não tenham relação ou vínculo com Políticas Públicas;	

Fonte: Freitas, Zucatto e Becker (2022, p. 6).

As principais diferenças metodológicas residem em três aspectos. Primeiro, optou-se por distinguir as plataformas de busca, analisando separadamente os resultados provenientes de bases nacionais e internacionais, em contraste com a abordagem unificada adotada anteriormente. Segundo, ampliou-se o protocolo de busca para incluir trabalhos que transcendem os dois modelos teóricos de referência (Kingdon, 1984; Jones; Baumgartner, 1993), permitindo um escopo mais abrangente. Em terceiro lugar, estendeu-se o recorte temporal da revisão para incorporar produções acadêmicas mais recentes, assegurando assim a atualidade da síntese bibliográfica. Essas adaptações metodológicas buscaram aprimorar a qualidade analítica do estudo e expandir sua contribuição para o campo de pesquisa em formação de agenda oferecendo uma perspectiva mais atualizada e abrangente sobre o tema.

Antes de conduzir a RSL, adotou-se o protocolo previamente estabelecido, assegurando intersubjetividade, rigor metodológico e sistematicidade ao processo. A replicação das etapas

propostas pelos autores permitiu identificar os mesmos textos após a aplicação criteriosa de filtros sucessivos. Na fase final de seleção, avaliou-se a aderência ao objeto de estudo mediante análise de resumos, palavras-chave e, quando necessário, da íntegra dos artigos. Os critérios de filtragem compreenderam: delimitação por área do conhecimento (Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas), categorias temáticas da *Web of Science* (*Political Science*, *Public Administration*, *Management* e *Interdisciplinary Social Sciences*), e recorte temporal até dezembro de 2020.

Na plataforma SPELL, o processo de busca apresentou-se mais simplificado, em virtude da menor diversidade de descritores disponíveis. O estudo de referência havia identificado e selecionado, inicialmente, 16 artigos na base SciELO. Na presente replicação, foram identificadas 55 publicações potencialmente relevantes, as quais, após a aplicação dos critérios de triagem e seleção, foram igualmente reduzidas a 16 trabalhos. Na plataforma SPELL, a pesquisa original havia recuperado nove artigos, enquanto o presente processo de filtragem resultou em oito estudos elegíveis. A consolidação final dos resultados, após a exclusão das duplicatas entre as bases de dados, possibilitou a constituição de um corpus final composto por onze artigos provenientes do SciELO.

O processo de categorização baseou-se em três dimensões principais: (1) Conceito Teórico, que identificou o referencial teórico utilizado em cada estudo; (2) Nível da Política, que classificou os trabalhos conforme seu escopo geográfico (Transnacional, Nacional, Estadual ou Municipal) quando analisavam políticas públicas específicas, ou como Desenvolvimento da Teoria para aqueles com contribuições teóricas; e (3) País, Órgão ou Abordagem Teórica, que especificou os casos analisados nos estudos geográficos ou as contribuições teóricas nos demais trabalhos (Freitas; Zucatto; Becker, 2022). Esta estrutura permitiu uma análise sistemática dos artigos revisados. A seguir, será detalhado o novo protocolo metodológico desenvolvido para ampliar e atualizar essa abordagem.

A coleta de dados na WoS foi realizada em duas etapas distintas: a primeira abrangendo o período de 1992 a 2020 e a segunda compreendendo os anos de 2021 a 2024, como apresentado no Quadro 3. A estratégia de busca inicial empregou os descritores "agenda-setting" ou "agenda formation", aos quais foram aplicados filtros adicionais por tipo de documento (artigos), acesso aberto e categorias específicas da WoS (*Management*, *Public Administration*, *Political Science* e *Social Sciences Interdisciplinary*). Este processo resultou na identificação de 268 artigos para o

primeiro período e 216 para o segundo. Para a análise desses resultados, que foram apresentadas anteriormente, utilizou-se a extensão *Bibliometrix* do software R.

Quadro 3 – Novo Protocolo

Protocolo Prévio	
<b>Espectro da Revisão</b>	Amplo
<b>Locais de Busca da Bibliografia</b>	Base SciELO Brasil
	Plataforma SPELL
<b>Descritores</b>	<i>Agenda-setting</i>
	Formação da Agenda
<b>Delimitação Temporal</b>	Publicações entre janeiro de 2021 e dezembro de 2024
<b>Tipos de Documentos</b>	Artigos
<b>Critérios de Inclusão das Publicações</b>	Abordar Políticas Públicas
	Abordar Formação da Agenda (para Políticas Públicas)
	Abordar <i>Agenda-setting</i> (para Políticas Públicas)
<b>Critérios de Exclusão das Publicações</b>	Abordar <i>Agenda-setting (Media)</i>
	Não abordar Políticas Públicas
	Não abordar Formação da Agenda
	Abordar Formação da Agenda ou <i>Agenda-setting</i> que não tenham relação ou vínculo com Políticas Públicas

Fonte: Adaptado de Freitas, Zucatto e Becker (2022).

Em suma, a Revisão Sistemática da Literatura permitiu mapear o panorama atual das pesquisas sobre formação de agenda nas três plataformas analisadas. A replicação e atualização do protocolo metodológico reforçaram a consistência dos resultados e evidenciaram tendências, lacunas e abordagens predominantes no campo. Esses achados oferecem uma base para as análises desenvolvidas nos próximos capítulos.

## 2.2.2 Panorama Teórico Atual

A produção acadêmica sobre formação de agenda, tanto no Brasil quanto no exterior, ainda é modesta se comparada a outros campos da Administração. Contudo, observa-se um crescimento gradual e irregular ao longo dos anos, indicando um processo de consolidação da área como campo de estudo relevante e em expansão (Capella, 2020). A análise das bases internacionais revela um aumento das colaborações, especialmente em estudos empíricos, envolvendo pesquisadores de diferentes países e continentes, para além dos tradicionais centros da Europa e América do Norte. Essa tendência confirma o apontamento de Perloff (2022) sobre a crescente diversificação e

adaptação da *agenda-setting* diante dos novos desafios globais. No contexto brasileiro, ainda há carência de articulações institucionais mais robustas e redes interdisciplinares consolidadas, sendo desejável o fortalecimento da cooperação acadêmica para impulsionar a qualidade e o alcance das pesquisas nacionais.

Em relação aos modelos teóricos, observa-se uma mudança significativa: enquanto o Modelo de Múltiplos Fluxos (MSF) foi o mais utilizado em estudos anteriores (Freitas, Zucatto e Becker, 2022), publicações recentes indicam um aumento no uso do Modelo de Equilíbrio Pontuado (TEP). Isso sugere uma possível reconfiguração do campo teórico e corrobora a hipótese de Capella (2020) sobre o potencial ainda pouco explorado do TEP. Quanto aos temas abordados, nota-se uma estabilidade nas plataformas internacionais, com destaque para a crise climática, demonstrando a centralidade crescente do tema nas agendas globais (Capella, 2020).

As agências multilaterais de desenvolvimento, em especial os BMD, têm desempenhado papel fundamental na estruturação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável, oferecendo suporte financeiro e técnico aos países em desenvolvimento (UNCTAD, 2017; Wang, 2017). A crise climática, por sua vez, é caracterizada como um *wicked problem* (Incrorera, 2015), ou seja, um problema social de alta complexidade, sem soluções simples e com múltiplas causas interconectadas. Tal característica exige respostas coordenadas e colaborativas entre diferentes níveis de governança. Nesse sentido, o Estado permanece um ator central, mas opera em um contexto de governança multinível, que envolve desde o plano internacional até o local (Giddens, 2013).

O reconhecimento de que os modelos tradicionais de desenvolvimento são insustentáveis levou à formulação do conceito de desenvolvimento sustentável, definido como aquele que atende às necessidades presentes sem comprometer as gerações futuras (WCDE, 1987). A administração pública é especialmente capacitada para assumir protagonismo nesse processo, pois possui instrumentos para gerir sistemas sociais e naturais em benefício do bem-estar coletivo (Bartle; Leuenberger, 2010). A incorporação de temas globais emergentes – como a crise climática, a pandemia de Covid-19 e a sustentabilidade – nas agendas públicas destaca a necessidade de abordagens teóricas robustas e integradas.

Modelos como o MSF e o TEP ganham relevância ao oferecer estruturas analíticas capazes de captar as dinâmicas complexas e interdependentes desses temas. A aplicação desses modelos contribui para a compreensão do modo como as prioridades governamentais são definidas, como

os recursos são alocados e quais fatores influenciam a emergência de novos temas nas agendas públicas. Nesse contexto, torna-se essencial ampliar o escopo das pesquisas, adotar metodologias diversificadas e explorar novas bases de dados internacionais. Isso permite mapear com maior precisão as áreas temáticas prioritárias, identificar lacunas na produção científica e compreender melhor os condicionantes políticos e sociais da formulação de agendas multilaterais no século XXI.

### 3 BANCOS DE DESENVOLVIMENTO

Uma vez apresentada a Teoria da Agenda, bem como sua relevância e trajetória de desenvolvimento, torna-se imperioso aprofundar a explicação acerca dos Bancos de Desenvolvimento (BD). Conforme definição de Luna-Martinez e Vicente (2012), trata-se de instituições financeiras ou bancos que tenham, no mínimo, 30% do seu patrimônio detido pelo Estado, com um mandado legal explícito para atingir objetivos socioeconômicos em determinada região, setor ou segmento de mercado.

Os BDs podem ser significativamente eficientes na promoção e fomento do desenvolvimento, tanto em países com grande extensão territorial (como, por exemplo, a China e Índia), quanto em países menores (como a Coreia do Sul). Todavia, em função de limitações técnicas e financeiras, países mais pobres podem não ter estrutura para desenvolver um BD (UNCTAD, 2017). Nesses contextos, estruturas mais amplas (bilaterais, sub-regionais, regionais ou multilaterais) têm a capacidade de promover o desenvolvimento, “*since these banks could play somewhat different yet overlapping roles and, at the same time, explore complementarities between them*” (UNCTAD, 2017, p. 33).

#### 3.1 Bancos Multilaterais de Desenvolvimento

Os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD) constituem o foco deste trabalho. Conforme Humphrey e Brugger (2020), essas instituições, criadas por governos a partir da captação de recursos – em grande parte provenientes de investidores estrangeiros privados –, têm como função central conceder empréstimos, sobretudo a países em desenvolvimento, voltados ao financiamento de projetos capazes de promover o desenvolvimento econômico e social. A ênfase recai, em especial, sobre iniciativas de infraestrutura, que historicamente ocupam lugar de destaque nas agendas desses bancos.

Nesse contexto, Humphrey (2015, p. 2) aponta que “*since the World Bank was established in 1944, multilateral development banks (MDBs) have proven to be a useful specialised form of international organisation*”. Além disso, por serem instituições que, em geral, contam com o respaldo de países desenvolvidos, os BMDs apresentam elevada nota de investimento – frequentemente AAA –, o que lhes assegura acesso a empréstimos com taxas de juros significativamente reduzidas (Humphrey; Brugger, 2020). Essa nota de investimento apresenta

importante significado e implicações. A classificação de risco, realizada por agências internacionais, serve como um indicador do nível de confiança dos investidores estrangeiros na economia de um país. Tais notas são utilizadas como referência para determinar os juros dos títulos públicos, que representam o custo para o governo captar recursos no mercado financeiro. Além disso, as agências também avaliam e atribuem notas aos títulos emitidos por empresas, analisando a capacidade dessas organizações de honrar seus compromissos financeiros (Agência Brasil, 2024). Essa avaliação impacta não apenas a disponibilidade de financiamento, mas também as condições sob as quais ele é obtido, tanto no setor público quanto no setor privado.

Em relação às particularidades institucionais, os BMD distinguem-se por três atributos fundamentais: a natureza multilateral de sua estrutura acionária, o status preferencial como credor e um modelo de capital sustentado por subsídios, aliado a mecanismos diversificados de captação de recursos (Buiter e Fries, 2002). Nesse sentido, entende-se que os BMD não apenas contribuem, geralmente junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), com o financiamento de programas de estabilização macroeconômica e de ajustamento estrutural, como também tem a capacidade de contribuir com o desenvolvimento e o aumento da qualidade de vida em um país (Buiter; Fries, 2002). Assim, como ressalta o Ministry of Foreign Affairs (2000, p. 4, tradução nossa), “o modelo dos BMD é a mais útil inovação institucional para auxiliar países em desenvolvimento”<sup>9</sup>.

É pertinente, portanto, apresentar um breve panorama histórico dessas instituições. A trajetória dos BMDs organiza-se em cinco etapas distintas, refletindo as transformações da ordem geopolítica e econômica internacional (Engine; Prizzon, 2018). A primeira fase teve início em 1944, com a criação do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), cuja função era financiar a reconstrução da Europa no pós-Segunda Guerra Mundial, além de apoiar o desenvolvimento em países de baixa renda (Alejandro, 2022). Nas décadas de 1950 e 1960, surgiram os primeiros bancos regionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD) e o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAsD), impulsionados tanto pela insatisfação dos países em desenvolvimento com a atuação do Banco Mundial quanto pela estratégia dos Estados Unidos e aliados ocidentais de conter a influência comunista.

A terceira fase, entre as décadas de 1960 e 1970, foi marcada pelo surgimento de bancos

---

<sup>9</sup> No original: *The MDB model is a most useful institutional innovation to assist developing countries* (Ministry of Foreign Affairs, 2000).

sub-regionais, especialmente na América Latina e África, em meio a processos de descolonização e fortalecimento do regionalismo (Engine; Prizzon, 2018). Nesse mesmo período, países árabes criaram suas próprias instituições financeiras, aproveitando o crescimento econômico derivado do petróleo. A queda da União Soviética nos anos 1990 deu origem à quarta fase, com a criação do Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento (BERD) e de bancos voltados às economias pós-socialistas em transição para o mercado.

A fase atual, iniciada na década de 2010, caracteriza-se pela ascensão de novos BMDs liderados por economias emergentes, notadamente o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) e o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), ambos sediados na China (Engine; Prizzon, 2018). Estas instituições, que constituem o objeto central deste estudo, refletem tanto a insatisfação com a governança tradicional dos BMDs quanto o crescente peso geoeconômico de potências emergentes, como a China. Dessa forma, a trajetória dos BMDs evidencia como essas instituições foram moldadas por contextos históricos, disputas de poder e transformações na arquitetura financeira internacional.

No que tange às críticas feitas aos BMDs, nota-se que alguns críticos apontam que esses bancos não são suficientemente transparentes e que os resultados práticos nem sempre são claramente perceptíveis. Além disso, há a percepção de que os padrões adotados por essas instituições não são suficientemente rigorosos, somada à incerteza sobre onde exatamente o capital está sendo direcionado (Corporate Finance Institute, 2024).

Ademais, é relevante considerar que os BMDs podem ser classificados segundo sua área de influência e atuação, dividindo-se entre: globais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional), regionais (BAsD, BID e BAfD)<sup>10</sup> e os sub-regionais (Banco de Desenvolvimento da América Latina, Banco de Desenvolvimento do Caribe)<sup>11</sup> (Costa; Gonzalez; Almeida, 2014).

Com o objetivo de centrar a discussão nos bancos multilaterais que constituem o objeto desta pesquisa, é pertinente apresentar uma breve introdução à criação do NBD e do AIIB. Conforme mencionado anteriormente, a instituição dessas instituições representou um marco significativo, suscitando expectativas – tanto favoráveis quanto críticas – raramente observadas no contexto das instituições financeiras internacionais (Wang, 2019). A intensidade dessas reações

<sup>10</sup> Banco Asiático de Desenvolvimento, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Africano de Desenvolvimento, respectivamente.

<sup>11</sup> Os bancos apresentados entre parêntesis são apenas exemplos, não representando a totalidade dos bancos em cada categoria.

está diretamente ligada ao fato de que tanto o NBD quanto o AIIB têm suas sedes principais na China – país que também detém um papel relevante dentro dessas instituições. Essa participação mais expressiva da China é vista como uma transformação na estrutura da governança econômica global, gerando preocupação entre diversos analistas. Eles argumentam que esses bancos, apoiados pela China, poderiam representar um desafio aos bancos multilaterais de desenvolvimento tradicionais, como o Banco Mundial, estabelecidos sob a liderança dos Estados Unidos no pós-Segunda Guerra Mundial (Wang, 2019).

Nesse contexto, embora inicialmente houvesse uma expectativa de que esses dois novos bancos pudessem representar uma ruptura significativa em relação ao sistema financeiro global estabelecido, Wang (2019) observa que, considerando as múltiplas identidades nacionais da China e seus complexos interesses econômicos e políticos, é provável que o país continue ocupando, no futuro próximo, uma posição dúbia e intermediária. Essa postura equilibra-se entre a manutenção de sua posição na ordem econômica internacional liberal já estabelecida, liderada principalmente pelas nações desenvolvidas, e o protagonismo de iniciativas em prol de um modelo alternativo de cooperação Sul-Sul, que busca fortalecer os laços entre países em desenvolvimento, especialmente entre os BRICS e sua expansão.

Dessa forma, diante da influência chinesa nessas instituições, o rumo que o NBD e o AIIB seguirão ainda não está completamente definido. Todavia, Qian, Vreeland e Zhao (2023) afirmam que já é possível observar que o Banco Mundial está perdendo espaço para o AIIB, banco liderado pela China. Nesse contexto, o AIIB “pode representar um desafio à influência política que os Estados Unidos tradicionalmente exercem sobre os países em desenvolvimento por meio de sua liderança no Banco Mundial” (Qian; Vreeland; Zhao, 2023, p. 231, tradução nossa).

Visando aprofundar a compreensão do papel desses bancos no cenário internacional, o presente trabalho se propõe a analisar suas principais características. Nesse contexto, o Quadro 4 apresenta algumas das diferenças mais notáveis entre o NBD e o AIIB, oferecendo um panorama inicial das particularidades de cada instituição antes da discussão detalhada de seus elementos constitutivos nos tópicos que seguem.

Quadro 4 – Principais diferenças entre NBD e AIIB.

	<b>NBD</b>	<b>AIIB</b>
<b>Origins</b>	BRICS initiative based on Indian proposal	Chinese initiative
<b>Scale</b>	US\$ 50 billion in subscribed capital; Limited access to international capital markets;	US\$ 100 billion in subscribed capital; Expansive access to international capital markets;
<b>Governance</b>	Equal shares and voting power among members; No member has veto power;	Differentiated shares and voting power among members; Chinese veto power on major issues;
<b>Transparency</b>	Limited information about projects	Detailed information about projects, including safeguards
<b>Safeguards</b>	Country systems	International ‘best practice’
<b>Main partners</b>	National authorities and banks	Traditional MDBs

Fonte: Wang (2019, p. 228).

### 3.2 Novo Banco de Desenvolvimento (NBD)

Criado em 2014 por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, o NBD, também chamado de "Banco dos BRICS", iniciou suas operações em 2015 com o propósito de fomentar a infraestrutura e o desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento (Wamg, 2017). Atualmente, além dos cinco membros fundadores, conta com três novos membros: Bangladesh, Emirados Árabes Unidos e Egito – além do Uruguai como membro potencial<sup>12</sup> (*prospective member*). O banco materializa a ideia de um papel mais amplo para os mercados emergentes e os países em desenvolvimento no cenário global, além de contribuir para moldar o financiamento ao desenvolvimento por meio da cooperação internacional (NBD, 2020). Ademais, conforme destaca Chin (2024), nos primeiros anos de operação, o NDB concentrou-se em consolidar sua estrutura institucional e ampliar sua relevância no cenário internacional.

Adicionalmente, conforme explica o Relatório Anual de 2020 (NDB, 2020), o trabalho do banco complementa os esforços das instituições financeiras multilaterais e regionais voltados para o crescimento e o desenvolvimento global. O documento destaca que o NBD busca maximizar o impacto do desenvolvimento de maneira ágil, flexível e eficiente, apoiando projetos públicos e privados por meio de assistência técnica e instrumentos financeiros – como empréstimos, garantias,

---

<sup>12</sup> Os membros potenciais são os que foram admitidos pelo Conselho de Governadores do NDB e se tornarão oficialmente países membros após depositar seu instrumento de adesão (NDB, 2023).

participação acionária e outros produtos –, alinhados a nove áreas estratégicas de atuação, entre as quais se incluem energia renovável, infraestrutura de transportes e desenvolvimento urbano. Nesse sentido, ressalta-se que “o funcionamento do banco é bem estruturado com base em objetivos claramente definidos, focados no desenvolvimento sustentável e no desenvolvimento de infraestrutura” (Das, 2024, p. 23, tradução nossa).

O NBD opera de maneira semelhante a uma cooperativa de crédito, reunindo recursos dos países membros para financiar projetos de desenvolvimento compartilhados (Wang, 2019). Além disso, “possui uma estrutura de governança única, em que os cinco países fundadores detêm participações iguais e nenhum deles tem poder de voto sobre decisões” (NDB, 2020, p. 7, tradução nossa). Essa configuração demonstra um compromisso sólido com a igualdade entre seus membros (Wang, 2019) e reflete a intenção original dos fundadores de criar um *global bank*, ancorado nos países emergentes, mas projetado para ter alcance internacional (Chin, 2024).

O banco iniciou suas operações com um capital inicial de US\$50 bilhões e os países que o compõem atuam tanto como financiadores quanto como beneficiários. O capital inicial subscrito foi distribuído de forma igualitária entre os países fundadores, assim como o poder de voto: cada um dos cinco membros contribuiu com US\$ 10 bilhões (sendo 80% exigível e 20% a ser pago em sete parcelas) do capital do banco e detém 20% dos votos (Wang, 2019). De acordo com seu estatuto (*Article of Agreement*), a adesão ao banco está aberta a todos os membros das Nações Unidas, mas os países fundadores devem manter 55% do total das ações (Wang, 2019).

### 3.3 Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB)

O AIIB, idealizado pela China e estabelecido conjuntamente por cinquenta e sete países da Ásia e de outras regiões, iniciou suas operações em 2016 (AIIB, 2023) e “tem como foco mobilizar recursos para investir em infraestrutura, com foco no continente asiático” (Wang, 2017, p. 113, tradução nossa). Atualmente, o banco reúne 48 membros regionais, 50 não regionais e 12 potenciais (AIIB, 2025). Assim como o NBD, sua criação respondeu à urgente necessidade de investimentos em infraestrutura nos países em desenvolvimento (Wang, 2017). Ainda assim, segundo apontam Qian, Vreeland e Zhao (2023), o AIIB se distingue pelo porte e ambição, pela ausência dos Estados Unidos e do Japão em sua composição e, sobretudo, pela liderança chinesa, fatores estes que reforçam seu caráter singular no cenário das finanças multilaterais e evidenciam seu papel estratégico na ampliação das alternativas de financiamento para países em desenvolvimento.

No que diz respeito à estrutura de governança do AIIB, “o estatuto estabelece que o poder de voto de cada membro está fortemente associado à sua participação no capital social” (Wang, 2019, tradução livre, p. 226). Os membros contam com três categorias de votos: votos básicos (correspondentes a 12% do total de votos), votos de Membro Fundador (600 votos para cada membro fundador) e votos proporcionais à participação acionária (que representam inicialmente cerca de 85% do total de votos) (Wang, 2019).

O AIIB apresenta uma crescente projeção global. Embora tenha sido concebido como uma instituição voltada ao continente asiático, já financia projetos em países da África, América Latina e Europa, consolidando-se como um ator multirregional (AIIB, 2023). Essa expansão cumpre dupla função: contribui para suprir lacunas de financiamento em infraestrutura e reforça a estratégia geopolítica chinesa de ampliar sua influência no sistema financeiro internacional, alinhando-se à Iniciativa do Cinturão e Rota (*Belt and Road Initiative*) (Callaghan; Hubbard, 2016).

O banco iniciou suas operações com um capital autorizado de US\$100 bilhões (Wang, 2017). Em comparação com o NBD, o AIIB se distingue por sua composição mista, envolvendo tanto países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, refletindo uma abordagem mais diversificada e inclusiva no financiamento de infraestrutura (Wang, 2019). Desde 2020, o AIIB vem ampliando sua atuação para além da infraestrutura física tradicional, posicionando-se como um “green bank”. Segundo seu *Corporate Strategy 2021–2030*, que será detalhado posteriormente, a meta é que 50% de todas as aprovações anuais estejam alinhadas com o financiamento climático até 2025, em consonância com o Acordo de Paris (AIIB, 2021).

### 3.4 Mudanças Climáticas e a Agenda de Bancos Multilaterais

Conforme devidamente discutido na seção introdutória, o presente trabalho investiga o processo de inserção da crise climática na agenda dos BMD. A escolha por este *wicked-problem* especificamente justifica-se pela crescente relevância que o tema vem assumindo na agenda global. Como será evidenciado adiante, trata-se de uma questão urgente, na medida em que “*we are already suffering some of the harms due to human-caused climate disruption*” (Pierrehumbert, 2019, p. 6). Dessa forma, para conduzir a análise proposta, torna-se necessária uma caracterização mais detalhada do fenômeno em questão.

Inicialmente, é imperioso ratificar que a crise climática constitui “um dos principais desafios ecológicos e sociais da contemporaneidade” (Dietz; Shwom; Whitley, 2020, p. 1, tradução

nossa), já provocando eventos climáticos extremos em diversas regiões do planeta e comprometendo a segurança alimentar, os recursos hídricos, a saúde coletiva e a estabilidade socioeconômica, além de gerar danos irreversíveis a ecossistemas e populações vulneráveis (IPCC, 2023). Para possibilitar uma compreensão adequada do fenômeno, é necessário elucidar, com base na literatura mais recente, os principais fatores que o causam e intensificam. Conforme observado pelo *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPPC), “as atividades humanas, principalmente por meio das emissões de gases de efeito estufa (GEE), causaram, inequivocamente, o aquecimento global, com a temperatura média da superfície terrestre atingindo 1,1°C acima dos níveis pré-industriais (1850-1900) no período 2011-2020” (2023, p. 42, tradução nossa). Entre 2010 e 2019, registrou-se um crescimento contínuo das emissões globais de GEE, marcado por disparidades históricas e contemporâneas em suas fontes. Esse padrão é derivado, principalmente, de: (1) matrizes energéticas insustentáveis; (2) transformações no uso e cobertura da terra; e (3) hábitos de consumo e modelos de produção heterogêneos - com variações significativas entre blocos regionais, nações, territórios subnacionais e até mesmo entre grupos populacionais específicos (IPCC, 2023).

Diante desse cenário, a análise de Jorgenson *et al.* (2019) evidencia que o modelo econômico contemporâneo, fundamentado na expansão contínua da produção e do consumo, configura-se como um dos principais fatores para o aumento das emissões de carbono. No entanto, esse padrão é influenciado por diferenças estruturais na sociedade, isto é, observa-se que os níveis de consumo e, consequentemente, as emissões per capita variam significativamente entre diferentes grupos sociais (Jorgenson *et al.*, 2019). Tais assimetrias acarretam consequências desproporcionais: determinados grupos sociais sofrem perdas materiais mais graves, como a vulnerabilização de suas fontes de sustento e ameaças mais intensas à preservação de suas culturas (Thomas *et al.*, 2019).

Dentre os fatores que levam às consequências desproporcionais, a disparidade no acesso a recursos é dada como crítico, tendo em vista que “demanda tanto ações locais – em nível comunitário ou de projetos específicos – quanto transformações estruturais em larga escala, visando à redução da pobreza e da marginalização política” (Thomas *et al.* 2019, p. 13, tradução livre). Nesse contexto, cabe destacar que os países em desenvolvimento enfrentam os desafios mais agudos na implementação de ações climáticas – particularmente devido à escassez de recursos financeiros direcionados à adaptação – que, somados a deficiências estruturais como formação

técnica insuficiente, dados climáticos limitados e baixa conscientização sobre riscos, dificultam significativamente o progresso na mitigação e adaptação às mudanças climáticas (IPCC, 2023).

Nesse sentido, Artaxo (2020, p. 62) afirma que “o impacto socioeconômico da mitigação e adaptação às mudanças climáticas pode ser muito grande, especialmente em países em desenvolvimento”. Para enfrentar os desafios das mudanças climáticas, é fundamental desenvolver sistemas de governança que promovam ações integradas e coordenadas em todos os níveis – global, nacional e local (Artaxo, 2020). Evidencia-se, portanto, que as “estruturas e processos de governança existentes não são adequados para gerenciar as mudanças climáticas” (Meadowcroft, 2009, p. 4, tradução nossa). Entre as características dessa nova governança voltada para a crise climática, Meadowcroft (2009) ressalta a formação de instituições autônomas, aptas a impulsionar transformações de maneira independente. Tais entidades visam minimizar a influência política, contornar a inflexibilidade burocrática e fortalecer a confiança da sociedade, atuando como peças-chave na regulação e no fomento de agendas específicas, como as ligadas às mudanças climáticas (Meadowcroft, 2009).

Nesse contexto, a complexidade da crise climática demanda abordagens distintas e, no que se refere ao fortalecimento da resiliência nos países em desenvolvimento, os BMD podem exercer um papel fundamental (Persaud; Humphrey, 2023). A relevância dessa passagem reside em sua capacidade de ilustrar como a crise climática – alinhada à definição previamente discutida – constitui um problema complexo, que exige soluções inovadoras e a articulação de múltiplos atores, entre os quais os BMD não apenas assumem um papel estratégico, mas também possuem potencial para ampliar ainda mais sua efetividade.

#### 4 METODOLOGIA

O presente trabalho adota uma abordagem qualitativa e comparativa com base em evidências documentais, utilizando a técnica de análise comparativa para investigar os processos de formação de agenda no NBD e no AIIB, entre os anos de 2015 e 2023. A escolha do referido período deve-se ao fato de abranger desde a criação dos bancos até o ano em que, no momento de realização da pesquisa, o último Relatório Anual (*Annual Report*) de ambas as organizações estivesse disponível - em consonância com o que foi exposto nas seções anteriores.

Nesse sentido, é pertinente apontar que a análise comparativa, cujo objetivo é analisar padrões de semelhanças e diferenças em um número moderado de casos (Ragin; Amoroso, 2010), distingue-se do estudo de caso múltiplo, que também envolve a análise de mais de um caso, mas visa aprofundar-se em cada unidade para compreender fenômenos contextuais específicos, sem necessariamente buscar generalizações analíticas amplas (Yin, 2015; Gerring, 2017). No caso da análise comparativa, o foco está na identificação sistemática de semelhanças, diferenças e particularidades, contribuindo para uma compreensão mais ampla e detalhada do tema.

Para tanto, foram utilizados documentos oficiais, relatórios institucionais e dados públicos disponíveis, que forneceram insumos para a comparação dos critérios, mecanismos e dinâmicas envolvidos na formação de agenda. A partir da análise desses materiais, identificou-se as prioridades institucionais, os processos decisórios e as estratégias adotadas pelos bancos em questão, viabilizando a compreensão do modo como essas organizações definem e operacionalizam suas agendas. Assim, os dados contribuem diretamente para responder à pergunta de pesquisa, ao evidenciar as semelhanças e diferenças nos arranjos institucionais e nos fatores que influenciam a formação de agenda em cada um dos casos analisados.

O estudo foi dividido em três etapas principais. Na primeira, foi realizada uma revisão bibliográfica e documental para contextualizar o papel dos bancos multilaterais de desenvolvimento e os conceitos relacionados à formação de agenda. Posteriormente, foram coletados e analisados dados sobre o NBD e o AIIB, com foco em suas agendas estratégicas, processos decisórios e atores envolvidos – conforme será exposto adiante. Por fim, na terceira etapa, os resultados foram comparados, buscando identificar padrões, divergências e fatores que influenciam a priorização de temas e projetos em cada banco.

Convém ainda pontuar que, do ponto de vista epistemológico, a escolha dos BMDs como objeto empírico é adequada porque essas instituições tornam visíveis os processos centrais da

Teoria da Agenda: disputa por prioridades, competição entre temas, enquadramentos estratégicos e influência de condições políticas. Como organizações multilaterais que operam sob mandatos amplos, múltiplos interesses nacionais e pressões de regimes internacionais, os BMDs constituem ambientes nos quais a seleção de problemas e a definição de prioridades são particularmente relevantes e observáveis. Assim, examinar como NDB e AIIB incorporam temas globais, como a agenda climática, permite analisar empiricamente os mecanismos de atenção, negociação e alinhamento político previstos pelo arcabouço teórico. A combinação entre análise documental e abordagem comparativa possibilita identificar padrões e diferenças nos processos de formação de agenda que não emergiriam em um exame isolado. Com essa fundamentação metodológica, apresenta-se a seguir a lógica e os princípios da análise comparativa adotada na pesquisa.

#### 4.1 Análise Comparativa

Proposta por Charles Ragin originalmente na década de 1980, a análise comparativa é uma metodologia central nas ciências sociais aplicadas que visa investigar padrões de similaridades e contrastes em um número moderado de casos (Ragin; Amoroso, 2010). Conhecida pelo acrônimo QCA (*Qualitative Comparative Analysis*), essa abordagem surgiu como uma alternativa às técnicas qualitativas e quantitativas tradicionais, ampliando as possibilidades de investigação em contextos complexos (Sandes-Freitas; Bizzarro-Neto, 2016). Reconhece-se, assim, que nenhum fator isolado é necessariamente suficiente ou indispensável para produzir um resultado, mas que diferentes combinações de condições podem levar a um mesmo desfecho. Dessa forma, a QCA permite identificar padrões causais específicos que caracterizam distintos tipos de casos, oferecendo uma compreensão mais matizada das relações causais em contextos nos quais os fenômenos sociais raramente podem ser explicados por relações lineares simples de causa e efeito (Ragin, 1998).

Essa metodologia difere das abordagens qualitativas e quantitativas tradicionais por examinar um número intermediário de casos de forma sistemática. Seu diferencial está na identificação de causalidade complexa, em que combinações específicas de fatores – não necessariamente isolados – produzem resultados (Ragin; Amoroso, 2010). Diferente das técnicas puramente quantitativas ou qualitativas, parte-se do pressuposto de que os fenômenos não podem ser compreendidos apenas como o resultado de variáveis independentes, mas sim como processos configurados por condições relacionais que se desenvolvem em interação com o contexto (Sandes-Freitas; Bizzarro-Neto, 2016). Nesse sentido, conforme esclarece Ragin (2014), os pesquisadores,

ao utilizarem esse método, analisam a forma como variáveis ou fatores se articulam em um ambiente e contrastam com sua articulação em outro.

Os principais objetivos da análise comparativa são explorar a diversidade, interpretar significados culturais ou históricos e avançar na teoria (Ragin; Amoroso, 2010). A exploração da diversidade permite identificar condições causais que levam a diferentes resultados, diferenciando casos em subgrupos. Já a interpretação cultural ou histórica busca classificar eventos em categorias mais amplas, exigindo um conhecimento prévio do objeto de estudo. Ainda, o avanço teórico está relacionado à análise das complexidades das relações de causa e efeito, contribuindo para a construção de teorias nas ciências sociais (Ragin; Amoroso, 2010).

O processo de análise comparativa envolve três etapas principais: seleção dos casos, definição das estruturas de análise e exame da diversidade (Ragin e Amoroso, 2010). A escolha dos casos deve considerar limites espaciais e temporais claros, garantindo que sejam comparáveis e pertençam a uma categoria significativa. Em seguida, define-se a estrutura de análise, com base em teorias existentes ou, em alguns casos, criando uma estrutura adaptada ao estudo. Por fim, analisa-se a diversidade, examinando como diferentes configurações de causas produzem resultados distintos nos casos estudados (Ragin e Amoroso, 2010).

Em suma, a análise comparativa é uma metodologia versátil, que permite explorar a diversidade, interpretar contextos e avançar teorias. Nesse sentido, a escolha por essa metodologia justifica-se pelo objetivo da pesquisa, que busca compreender os critérios e dinâmicas que orientam a definição e priorização das agendas do NDB e do AIIB. Para tanto, com base na análise comparativa, propõe-se analisar cada banco individualmente e, em seguida, comparar os resultados, de modo a identificar semelhanças e diferenças entre suas abordagens e práticas.

## 5 ANÁLISE DOS DADOS

Em consonância com o exposto até o momento, sabe-se que a Teoria da Agenda fornece a base para compreender como certos temas ganham centralidade, enquanto outros permanecem marginais. Modelos como o de Múltiplos Fluxos (Kingdon, 1995) e o de Equilíbrio Pontuado (Baumgartner; Jones, 1993) permitem analisar tanto momentos de estabilidade quanto rupturas que redefinem prioridades institucionais. No contexto dos BMDs, esses referenciais explicam como questões globais, como a crise climática, passam a competir por espaço na pauta institucional, revelando a interação entre fatores técnicos, políticos e sociais que moldam a tomada de decisão.

Além disso, os estudos sobre formação de agenda destacam que o processo não é linear, mas envolve disputas de atenção, interpretações concorrentes e a definição social de problemas (Cobb; Elder, 1971; Joachim; Dalmer, 2016; Capella, 2018; Birkland, 2019). Questões só alcançam a agenda quando conseguem mobilizar atores, recursos e visibilidade suficiente, sendo priorizadas em detrimento de outras. Tais fundamentos teóricos oferecem, portanto, o arcabouço necessário para interpretar os casos empíricos analisados nesta seção.

Nesse sentido, as próximas subseções se dedicam à análise dos principais documentos institucionais e estratégicos do NDB e do AIIB, com o objetivo de compreender como essas instituições estruturam e operacionalizam suas agendas. Foram examinados, primeiramente, os Acordos Constitutivos (*Articles of Agreement*) e as estruturas organizacionais, que definem mandatos e mecanismos decisórios. Em seguida, a análise dos Relatórios Anuais (*Annual Reports*) permitiu observar a evolução das prioridades temáticas, a incorporação de pautas globais – como os ODS e o Acordo de Paris – e a tradução dessas diretrizes em portfólios de projetos. Esse percurso possibilitou a identificação de convergências e divergências entre os bancos e compreender os fatores que orientam a definição de suas agendas.

### 5.1 *Article of Agreement* e Estrutura Organizacional

Foram inicialmente examinados os *Articles of Agreement* (AoA) do NDB e do AIIB, documentos que estabelecem as bases legais, operacionais e de governança dessas instituições. A análise buscou evidenciar tanto as semelhanças quanto as diferenças estruturais, além de destacar os elementos centrais da composição de seus membros, oferecendo, assim, uma visão mais clara sobre o posicionamento e a atuação de cada banco no contexto do desenvolvimento global.

### 5.1.1 Propósito e Funções

Em que concerne o AoA do NBD, o documento estabelece que o propósito fundamental do banco é mobilizar recursos para “*infrastructure and sustainable development projects in BRICS and other emerging economies and developing countries, complementing the existing efforts of multilateral and regional financial institutions for global growth and development.*” (NDB, 2014, p. 1). Para cumprir esse propósito, o NDB se propõe a apoiar projetos públicos ou privados por meio de empréstimos, garantias, participação acionária e outros instrumentos financeiros. Além disso, o banco deve cooperar com organizações internacionais e outras entidades financeiras, e fornecer assistência técnica para os projetos que apoia (NDB, 2014).

No que se refere ao AoA do AIIB, o documento estabelece um propósito duplo para a instituição: “*(i) foster sustainable economic development, create wealth and improve infrastructure connectivity in Asia by investing in infrastructure and other productive sectors; and (ii) promote regional cooperation and partnership in addressing development challenges by working in close collaboration with other multilateral and bilateral development institutions*” (AIIB, 2015, p. 2). As funções do AIIB incluem promover o investimento de capital público e privado na região para promover o desenvolvimento, utilizar seus recursos para financiar o desenvolvimento na região (com atenção especial às necessidades dos membros menos desenvolvidos), incentivar o investimento privado e suplementá-lo quando o capital privado não estiver disponível em termos razoáveis, e realizar outras atividades que promovam essas funções (AIIB, 2015).

Ambos os bancos compartilham o objetivo central de mobilizar recursos para o desenvolvimento de infraestrutura e para o avanço do desenvolvimento sustentável, o que orienta diretamente a formulação de suas agendas. Essa convergência se expressa na busca por complementariedade em relação a outras iniciativas multilaterais de financiamento, indicando que ambos evitam a concorrência e priorizam a cooperação. Nesse contexto, suas agendas incorporam funções comuns, como a oferta de assistência técnica e o apoio a projetos dos setores público e privado, alinhando-se a objetivos globais de desenvolvimento e sustentabilidade.

Essa análise dos propósitos evidencia que a formação de agenda em ambos os bancos resulta da interação entre seus mandatos institucionais e as demandas emergentes do cenário internacional, como o enfrentamento das mudanças climáticas e a promoção de soluções inovadoras para o desenvolvimento sustentável.

### 5.1.2 Governança

Tendo em vista questões de governança, a comparação entre o NDB e o AIIB revela como dois bancos multilaterais, embora semelhantes do ponto de vista dos objetivos gerais – financiar infraestrutura e promover desenvolvimento sustentável –, diferem em suas estruturas organizacionais, refletindo escopos institucionais, lógicas de governança e estratégias de posicionamento internacional distintas.

O NDB adota uma estrutura organizacional concisa e funcionalmente integrada, apresentando uma estrutura dividida em três níveis principais: o Conselho de Governadores (*Board of Governors*), que representa a mais alta autoridade decisória e é formado por ministros das finanças, ou autoridades equivalentes, dos países-membros; o Conselho de Diretores (*Board of Directors*), responsável pela supervisão das operações e implementação de políticas, é composto por diretores indicados por cada país; e a Alta Administração, liderada por um presidente e apoiada por quatro vice-presidências (*Operations, Finance, Strategy and Risk* e *Administration*). A distribuição de responsabilidades é ampla e relativamente concentrada. A *Vice Presidency for Administration*, em particular, reúne um amplo conjunto de áreas essenciais ao funcionamento institucional, como Recursos Humanos, Administração Geral, Tecnologia da Informação, Comunicação Corporativa e Aquisições. Essa configuração demanda elevada capacidade de coordenação e gestão, já que centraliza funções de suporte técnico-operacional fundamentais em uma única instância executiva. Tal arranjo indica uma opção por eficiência organizacional, objetivando redução de custos e agilidade na tomada de decisões.

Adicionalmente, o banco opera com comitês executivos internos permanentes, como o Comitê de Finanças, o Comitê de Crédito e o Comitê de Gestão de Riscos, que reúnem o presidente e os vice-presidentes para deliberação colegiada sobre temas operacionais. O banco incorpora, também, mecanismos institucionais voltados à integridade, à transparência e à responsabilização. Um dos pilares desse arranjo é o *Independent Evaluation Office* (IEO), unidade responsável por conduzir avaliações imparciais sobre o desempenho das operações, estratégias e políticas do banco. O IEO atua com autonomia operacional, não estando subordinado à administração executiva, e reporta diretamente ao Conselho de Diretores, o que fortalece sua imparcialidade e reforça a *accountability* institucional (NDB, 2023).

Além disso, o NDB estabeleceu procedimentos formais de denúncia (denominado *Whistleblowing Procedures*), voltados à proteção de denunciantes e à investigação de condutas irregulares. Esses procedimentos são administrados pelo *Compliance and Investigations Department*, que inclui uma *Ethics and Investigations Division*, dedicada a conduzir investigações internas e zelar pelo cumprimento das normas éticas.

O AIIB, por outro lado, exibe uma estrutura organizacional muito mais ampla, evidenciando seu escopo global e a diversidade e número de membros<sup>13</sup>. Além do Conselho de Governadores e do Conselho de Diretores – semelhantes aos do NDB em função e composição –, o AIIB apresenta uma presidência apoiada por múltiplos vice-presidentes e executivos sênior (*Vice President Policy & Strategy, Vice President & Corporate Secretary, Vice President & Chief Administration Officer, Vice President, Investment Solutions, Chief Financial Officer (CFO), Chief Risk Officer (CRO), Chief Economist, General Counsel (Legal Department), Chief Internal Audit Officer, Chief Ethics Officer Ombudsperson*) com atribuições específicas e uma rede extensa de departamentos temáticos e regionais, todos liderados por diretores-gerais ou *chief officers* com mandato técnico.

Entre as unidades que compõem a estrutura do AIIB, destacam-se: *Human Resources Department, Information Technology Department, Facilities and Administration Services Department, Corporate Secretariat, Strategy, Policy and Budget Department, Portfolio Management Department, Sectors, Themes, Finance Solutions Department, Sustainability and Fiduciary Solutions Department, Operational Partnership Department e Communications Department*. Além disso, o banco dispõe de divisões específicas por tipo de cliente (setor público, setor privado, fundos financeiros) e por região geográfica. Isso garante um alto grau de especialização e permite respostas diferenciadas às demandas de cada grupo de *stakeholders*.

Nesse sentido, é relevante mencionar que a gestão de riscos aparenta ocupar um papel central na estrutura institucional do AIIB, sendo considerada essencial para garantir a solidez financeira e a credibilidade do banco. O modelo adotado se baseia em três linhas distintas: a primeira envolve a gestão cotidiana dos riscos pelas áreas operacionais; a segunda é formada pela função de *Risk Management* do banco; e a terceira, pelo controle interno independente (AIIB, 2017). Além disso, o AIIB conta com a *Compliance, Effectiveness and Integrity Unit* (CEIU),

---

<sup>13</sup> É relevante destacar que esta pesquisa foi conduzida entre os meses de julho e agosto de 2025, coincidindo com a atualização mais recente do documento oficial que apresenta a estrutura organizacional do AIIB, datada de 1º de julho de 2025.

responsável por promover *accountability* institucional, aprendizado organizacional (*learning*) e efetividade operacional (*effectiveness*).

Essa fragmentação funcional e a existência de departamentos técnicos especializados indicam uma estratégia de profissionalização da gestão, com clara separação entre funções de formulação estratégica, execução técnica e controle institucional. A coordenação horizontal entre setores é facilitada pela presença de diversos níveis de liderança técnica (*chief officers* e diretores gerais), o que permite uma divisão precisa de responsabilidades e promove a eficiência operacional em uma escala global. Desse modo, novamente, evidencia-se que o AIIB tem um foco regional mais acentuado na Ásia, com mecanismos de votação que garantem a predominância dos membros regionais, alinhando-se à sua missão de promover a integração e o desenvolvimento na região asiática.

Assim, em conformidade com o exposto por Capella (2007), percebe-se que o arranjo de governança exerce influência direta sobre a formação da agenda, pois define quem participa do processo decisório e de que maneira as prioridades são negociadas. No caso do NDB, a paridade entre os membros fundadores garante equilíbrio político, mas pode limitar a incorporação ágil de novos temas ou interesses trazidos por países recentemente admitidos. Já no AIIB, a predominância regional, aliada a estruturas técnicas altamente especializadas, confere maior flexibilidade na formulação e implementação de políticas, mas também concentra o poder decisório nos membros asiáticos. Essas diferenças estruturais podem impactar a capacidade de cada banco de responder a demandas emergentes e de alinhar-se às agendas globais de desenvolvimento, sobretudo considerando que a “mudança na agenda depende da combinação entre problemas, soluções e condições políticas” (Capella, 2007, pág. 36) – elementos cuja convergência nem sempre ocorre de forma oportuna ou equilibrada, podendo limitar a efetividade das respostas institucionais.

## 5.2 Annual Reports

Considerando a complexidade e a extensão dos Relatórios Anuais (*Annual Reports*), que abrangem uma diversidade de informações financeiras, operacionais e estratégicas, optou-se por apresentar a análise em seções distintas – uma para o NDB, outra para o AIIB. Essa estruturação permite uma avaliação mais detalhada e organizada de cada componente, facilitando a compreensão integral do documento sem comprometer a profundidade da investigação. Cabe ressaltar ainda que, diante da extensão e da densidade informacional dos relatórios analisados, este

trabalho priorizou a síntese dos aspectos mais relevantes de cada documento, em consonância com os objetivos apresentados em seções anteriores. Não houve, portanto, a pretensão de esgotar todas as nuances presentes nos documentos originais.

Adicionalmente, é pertinente explicitar que os relatórios analisados, de ambos os bancos, incluem seções dedicadas aos demonstrativos financeiros, apresentando seus balanços, receitas, despesas e demais informações contábeis. Todavia, o presente trabalho optou por não abordar esses dados de forma detalhada, uma vez que seu foco não recai sobre a análise financeira das instituições, mas sim sobre os aspectos estratégicos, institucionais e operacionais que orientam suas atuações no financiamento ao desenvolvimento.

### *5.2.1 Annual Reports: NDB*

Entre 2016 e 2023, o NDB passou por desafios internos e externos e ao mesmo tempo buscou alinhar-se a pautas globais como financiamento climático, cooperação em moedas locais e infraestrutura sustentável. Os relatórios anuais refletem não apenas o crescimento do banco em termos de portfólio e número de projetos, mas também as mudanças na sua identidade estratégica e nas formas de atuação junto aos países membros ao longo desse período.

Nesse sentido, o *Annual Report* de 2016 do NDB apresenta as principais atividades realizadas em seu primeiro ano completo de operação. O documento, que já revelava uma preocupação com a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável, traz o propósito do banco: mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável em países do BRICS e outras economias emergentes, complementando instituições financeiras multilaterais existentes com foco em transparência, agilidade, inovação e crescimento global (NDB, 2017).

Além disso, destaca a conclusão de sua estrutura institucional, incluindo a consolidação da equipe, a implementação de políticas internas e o desenvolvimento de diretrizes operacionais. Em 2016, o NDB aprovou sete projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, totalizando aproximadamente USD 1.5 bilhão em financiamento, com foco em setores como energia renovável, transporte e gestão de recursos hídricos.

Do ponto de vista institucional e de desenvolvimento de políticas, o relatório destaca a formulação e revisão anual de normas operacionais alinhadas a padrões de risco, controles internos e aspectos socioambientais, com foco em eficiência e governança. Na área de recursos humanos, o NDB busca construir um ambiente diverso, baseado em meritocracia e colaboração, com estrutura

organizacional flexível e alinhada ao crescimento orgânico do banco – ao final daquele ano, o banco somava 58 funcionários.

Em relação à sustentabilidade, o relatório já delineava os princípios que viriam a nortear suas operações futuras ao apontar que o NDB se orienta por princípios que buscam promover o desenvolvimento sustentável, por meio de padrões operacionais alinhados a boas práticas internacionais. O banco valoriza o uso de sistemas nacionais no gerenciamento de riscos socioambientais e compromete-se a apoiar seu fortalecimento quando necessário e reforça seu compromisso com a sustentabilidade ao buscar minimizar impactos adversos em pessoas e no meio ambiente decorrentes de seus financiamentos. Destaca-se, ainda, a ênfase na crise climática: o NDB busca fomentar medidas de mitigação e adaptação, apoiando iniciativas econômicas verdes em diferentes níveis e promovendo a resiliência climática em seus investimentos. Ademais, a igualdade de gênero é tratada como um pilar essencial para o desenvolvimento econômico sustentável, tendo em vista que é um dos “*key future objectives of the Bank is to mainstream gender equality issues in all of its operations*” (NDB, 2017, p. 16).

A abordagem de empréstimos do NDB busca fomentar o desenvolvimento dos países membros, apoiar o crescimento econômico, gerar empregos e estimular a concorrência, promovendo também o compartilhamento de conhecimento entre economias em desenvolvimento. Embora os empréstimos sejam o principal instrumento, o banco utiliza também garantias, participação acionária e outros mecanismos financeiros. Sua estratégia prioriza uma carteira diversificada em moedas locais e estrangeiras, com gestão de riscos e soluções inovadoras, como emissão de títulos verdes e proteção contra volatilidade cambial. Adicionalmente, o relatório menciona a agenda internacional de desenvolvimento sustentável, especialmente os ODS e o Acordo de Paris, indicando estar ancorado à referida agenda. O documento aponta ainda que “*these events influenced and directly shaped the foundations of NDB*” (NDB, 2017, p. 20).

Nesse sentido, à luz do que Birkland (2019) observa sobre a formação de agendas, esse alinhamento revela que a sustentabilidade é apresentada como elemento estruturante, mas cuja consolidação como prioridade efetiva depende de mobilização contínua de atores e da disputa por espaço em meio a múltiplos problemas e soluções concorrentes. Desse modo, ainda que o banco sustente o compromisso com a infraestrutura sustentável e com os marcos assumidos por seus membros fundadores, a efetividade desse posicionamento dependerá de como tais diretrizes se traduzirão em decisões concretas e consistentes ao longo do tempo.

Outro aspecto relevante refere-se ao detalhamento, no relatório, dos parâmetros adotados pelo AIIB na concessão de empréstimos. Estes variam conforme as necessidades e capacidades dos mutuários, contemplando prazos entre 12 e 20 anos e taxas flutuantes baseadas em indicadores do mercado internacional. Destaca-se, ainda, a flexibilidade quanto às diferentes modalidades de crédito – soberanas ou não soberanas, em RMB ou USD – com garantias ajustadas ao perfil de risco do tomador. Um exemplo é o financiamento de RMB 525 milhões (aproximadamente USD 73 milhões, na cotação atual<sup>14</sup>) para um projeto de energia solar em Xangai, que deve evitar a emissão de 73 mil toneladas de CO<sub>2</sub> por ano, ilustrando o compromisso do banco com soluções ambientalmente sustentáveis.

Por fim, no que se refere à auditoria, o relatório apresenta parecer favorável emitido por auditoria independente, conforme os padrões internacionais de auditoria (ISAs). Segundo o documento, as demonstrações financeiras do NDB refletem, de forma verdadeira e apropriada, a posição financeira do banco até 31 de dezembro de 2016. O parecer afirma que a auditoria foi conduzida em conformidade com as normas éticas internacionais e que as evidências obtidas foram suficientes para embasar a opinião emitida. Destaca-se, ainda, que a responsabilidade pelas demais informações constantes no relatório é da gestão do banco, não estando incluídas no escopo da auditoria, que tampouco expressa garantia sobre essas outras informações.

O relatório referente ao ano de 2017 evidencia o fortalecimento operacional da instituição, com destaque para a expansão da carteira de projetos, aprimoramento dos processos internos e ampliação do portfólio de produtos financeiros, com ênfase em sustentabilidade e inovação. Além disso, o documento apresenta uma linha do tempo que destaca eventos institucionais relevantes do NDB em 2017. Em janeiro, foi aprovado o *Project Preparation Fund*<sup>15</sup> (PPF); em abril, as condições para admissão de novos membros; e em junho, a Estratégia Geral 2017-2021. Em agosto, o banco abriu seu primeiro escritório regional em Joanesburgo, na África do Sul, e, em setembro, realizou a cerimônia de inauguração de sua sede permanente em Xangai, China. Esses marcos refletem a expansão institucional e o fortalecimento da estrutura operacional do banco.

A Estratégia Geral do NDB para 2017-2021, aprovada em 2017, teve como foco consolidar o banco como ator multilateral global. O documento destaca a infraestrutura sustentável como pilar central, destinando dois terços dos compromissos iniciais a projetos que integrem critérios

<sup>14</sup> Julho de 2025.

<sup>15</sup> Trata-se de um fundo voltado a fortalecer a preparação de projetos, apoiar estudos de viabilidade e implementar iniciativas, aproveitando expertises locais e ampliando a capacidade dos países membros para estruturar projetos.

econômicos, sociais e ambientais. Essa estratégia também enfatiza novas abordagens, com inovação, eficiência e estabilidade financeira, buscando adaptar-se ao contexto dos países membros e às transformações globais. Por fim, reforça a importância de novos relacionamentos pautados por igualdade, respeito e confiança, valorizando as especificidades socioeconômicas de cada país membro.

Nesse sentido, o banco reafirma seu compromisso com a transição para uma economia verde e sustentável nos países membros, alinhando-se às agendas globais do Acordo de Paris e da Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável. O relatório também ratifica que, em 2016, o NDB destacou-se por ser o primeiro banco de desenvolvimento multilateral a emitir um título verde na China, reforçando sua atuação pioneira no financiamento sustentável. Assim, a instituição se propõe a mobilizar investimentos voltados a projetos ambiental e socialmente responsáveis, fortalecendo seu papel como agente de transformação no contexto do desenvolvimento sustentável.

Adicionalmente, em termos de diversidade e do desenvolvimento funcional do banco, em 2017, o relatório aponta que a equipe era composta por 106 funcionários, sendo 59% homens e 41% mulheres, com destaque para o fato de que mais de 42% possuíam menos de 32 anos, o que favorece a agilidade e a capacidade de inovação da instituição. Essa composição está alinhada à estratégia de recursos humanos delineada no plano 2017-2021, que prioriza a inclusão e o fortalecimento de uma cultura organizacional diversa.

Para garantir a eficiência e a qualidade técnica de seus projetos, o banco estruturou um ciclo de aprovação em seis etapas, demonstradas na Figura 02. O ciclo se inicia com o desenvolvimento de oportunidades e análise de alinhamento estratégico, seguido da concepção e avaliação de impactos e riscos. Após a *due diligence* e negociações, os projetos são submetidos à aprovação do conselho e, uma vez aprovados, passam para a fase de assinatura, desembolso e, por fim, a etapa de monitoramento. Essa metodologia tem o objetivo de equilibrar agilidade e rigor técnico, permitindo que o NDB mantenha padrões elevados de governança e gestão de riscos, ao mesmo tempo em que se adapta às especificidades de cada país membro e contribui para seus objetivos nacionais de desenvolvimento.

Figura 2 – Ciclo de projetos do New Development Bank (NDB).



Fonte: New Development Bank (2018)

Nesse contexto, destaca-se, em consonância com o apresentado pelo relatório, que em 2016, o NDB priorizou projetos de energia renovável e desenvolvimento sustentável, como energia eólica, solar e estradas rurais. Já em 2017, ampliou seu escopo para restauração de ecossistemas, abastecimento de água, reestruturação de irrigação e eficiência energética. Cabe apresentar que, naquele ano, foram aprovados 13 empréstimos, totalizando USD 3.4 bilhões, dos quais USD 1.8 bilhão foram contratados no ano e USD 24 milhões desembolsados. O setor de energia concentrou o maior volume de aprovações (USD 1.4 bilhão), seguido por água (USD 1.1 bilhão), infraestrutura social (USD 460 milhões) e transporte (USD 419 milhões). A maior parte do crédito aprovado foi soberano, representando USD 3.01 bilhões do total.

Na sequência, o relatório de 2018 apresenta alguns avanços. Ao longo daquele ano, foram aprovados 17 novos empréstimos, que somaram aproximadamente USD 4.6 bilhões, reforçando sua atuação no financiamento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável. Com essas aprovações, o banco alcançou um total de 30 projetos em seu portfólio, representando um valor agregado de cerca de USD 8 bilhões.

Nesse contexto, o Gráfico 01 apresenta a composição do portfólio de empréstimos do NDB em 2018 – junto a uma comparação com 2017. Energia limpa e infraestrutura de transporte representaram, cada um, 27% do total, enquanto projetos de irrigação, gestão de recursos hídricos e saneamento responderam por 18%, e desenvolvimento urbano por 14%. Eficiência ambiental e infraestrutura social corresponderam a 8% e 6%, respectivamente.

Gráfico 1 – Composição do Portfólio de Empréstimos por Setor – Comparativo 2017-2018



Fonte: New Development Bank (2019).

No sentido de ratificar a relevância do banco e contextualizar a representatividade de seus membros, o relatório apresenta dados sobre o desempenho econômico dos países do BRICS e sua contribuição para o crescimento global. Em 2018, essas economias representaram cerca de 43% do crescimento global e 33% do PIB mundial medido em paridade de poder de compra. Além disso, projeta-se que sua participação em investimentos globais em infraestrutura aumente de 40,1% em 2018 para 42,5% até 2030.

O relatório dedica uma seção aos resultados esperados das operações do banco, com destaque para transporte e energia limpa. Na área de transporte, preveem-se mais de 7.800 km de rodovias, 350 pontes e melhorias em portos e aeroportos, ampliando conectividade e acesso a mercados e serviços. Em energia limpa, os projetos somam 1.500 MW de capacidade renovável, com redução estimada de 1,5 milhão de toneladas de CO<sub>2</sub> por ano. Esses dados evidenciam como o NDB busca vincular sua agenda a metas quantificáveis e de impacto direto para os países membros.

Nesse contexto, entre os projetos aprovados em 2018 para o Brasil, destacam-se três iniciativas que somam USD 321 milhões: a melhoria ambiental de duas refinarias da Petrobras (USD 200 milhões), a reabilitação da rodovia MA-006 no Maranhão (USD 71 milhões) e o

*Sustainable Municipalities Project* no Pará (USD 50 milhões), voltado à drenagem e pavimentação urbana. Essas ações refletem uma agenda que combina infraestrutura essencial e sustentabilidade ambiental e social, articulando prioridades nacionais a objetivos globais de desenvolvimento, o que confirma a observação de Capella (2018) de que agendas e alternativas se desenvolvem em processos não lineares e permeados por múltiplas perspectivas.

Outro ponto relevante apresentado no relatório refere às parcerias institucionais para promover projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, alinhando-se aos ODS, especialmente ao ODS 17, que enfatiza cooperação global e mobilização de recursos. Em 2018, o Banco firmou quatro *Memorandum of Understanding* (MoUs) e destinou cerca de USD 380 milhões para cofinanciamento e financiamento paralelo de projetos em parceria com diversas instituições, objetivando “*maximise finance for development*” (NDB, 2019, pág. 16) e tendo em vista o entendimento de que “*global infrastructure goals can only be achieved through collaborative efforts*” (NDB, 2019, p. 57).

Entre as colaborações estratégicas, destaca-se a obtenção do status de observador na Assembleia Geral da ONU, fortalecendo o diálogo com agências especializadas e outros bancos multilaterais. O NDB também firmou parceria com a FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*), voltada a iniciativas em desenvolvimento rural e gestão hídrica, além de acordos com o Banco Santander Brasil S.A. e o IDB Invest para ampliar a cooperação em serviços financeiros e transporte limpo.

Na sequência, o relatório referente ao ano de 2019, destaca que foram aprovados USD 7.2 bilhões em projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, representando um aumento de 53% em relação ao ano anterior. Houve também um crescimento de 52% nos desembolsos anuais e ampliação da participação de operações não soberanas, que passaram de 18% para 20% do total aprovado. Outro avanço relevante foi o aumento do financiamento em moedas locais, que subiu de 20% para 27%, refletindo a estratégia de diversificação cambial do banco, entendida como “*a key component of NDB’s value proposition*” (NDB, 2020, p. 36).

Um elemento central dessa estratégia é a ênfase na diversificação geográfica e monetária dos financiamentos. O documento ratifica que o banco tem buscado expandir o uso de moedas locais, como o renminbi (RMB) da China, o rand (ZAR) da África do Sul, o rublo (RUB) russo, bem como iniciativas para utilização do real (BRL) brasileiro e da rúpia (INR) da Índia. Essa prática visa, simultaneamente, reduzir a exposição dos mutuários à volatilidade cambial e fomentar o

desenvolvimento dos mercados de capitais domésticos, fortalecendo a autonomia financeira dos países membros.

Essas iniciativas de inovação financeira fortalecem a resiliência do portfólio do banco e estão diretamente alinhadas à sua missão de apoiar o desenvolvimento sustentável, possibilitando investimentos mais acessíveis e estáveis para os países membros e, gradualmente, para futuros novos membros (NDB, 2020). Além disso, o NDB passou a adotar modalidades operacionais como empréstimos multilocais e investimentos em participação acionária. O relatório ainda destaca a solidez do perfil financeiro da instituição, comprovada pela manutenção das classificações AA+ pela Standard & Poor's e Fitch, e pela atribuição da nota AAA pela *Japan Credit Rating Agency*.

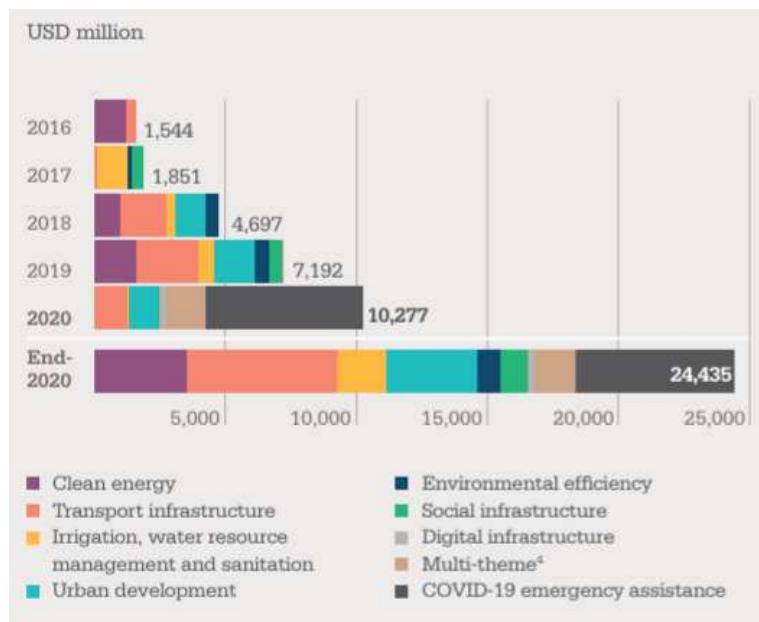
Na seção sobre recursos humanos, o relatório destaca o esforço do NDB em formar uma equipe internacional, diversificada e qualificada, que ao final do período contava com 161 colaboradores, sendo 39% mulheres e cerca de 30% com até 32 anos. Embora esses dados indiquem avanços em diversidade de gênero e etária, o documento não aprofunda a análise sobre o impacto dessas políticas na governança e na capacidade institucional do banco. A expansão de 12% no quadro de funcionários é apresentada como positiva, mas sem esclarecer como esse crescimento se relaciona a desafios estratégicos ou à ampliação do portfólio de projetos, aspectos relevantes para compreender a formação e a implementação da agenda institucional. Destaca-se ainda o foco em treinamentos técnicos e no alinhamento às melhores práticas internacionais. Contudo, o relatório apresenta um viés predominantemente descritivo, sem métricas ou avaliações que indiquem se os investimentos em capital humano de fato fortalecem a capacidade do banco para cumprir seus objetivos de financiamento sustentável e inovação institucional.

Posteriormente, o relatório de 2020 evidencia um marco importante na trajetória da instituição: o fechamento do primeiro ciclo de cinco anos de operações, coincidente com um dos períodos mais críticos da história recente, a pandemia de COVID-19. O documento ressalta que, diante da crise sanitária e econômica global, o banco demonstrou agilidade ao criar a *Fast-Track Emergency Assistance Response Facility*, que disponibilizou até USD 10 bilhões para medidas emergenciais e apoio à recuperação econômica dos países membros. Desse montante, aproximadamente USD 6 bilhões foram efetivamente aprovados em 2020 para projetos relacionados à pandemia, abrangendo iniciativas de saúde pública, proteção social e estímulo econômico em Brasil, China, Índia e África do Sul.

O relatório de 2020 destaca programas emergenciais do NDB durante a pandemia, como o empréstimo de USD 1 bilhão ao Brasil para assistência social e recuperação econômica e o financiamento de RMB 7 bilhões à China para reforço da infraestrutura de saúde. Essas operações exemplificam como eventos críticos atuam como gatilhos que transformam questões em problemas que exigem ação imediata – mecanismo que, ao lado de indicadores e *feedback* governamental, reconfigura agendas e prioridades (Capella, 2018). Com isso, o banco adaptou sua atuação para priorizar proteção social, saúde pública e estímulo econômico, em alinhamento aos ODS.

O portfólio do NDB apresentou crescimento expressivo, alcançando USD 24.4 bilhões distribuídos em 67 projetos ativos ao final de 2020, o que representa um aumento de 63,6% em relação a 2019. Somente em 2020 foram aprovados 19 novos empréstimos, totalizando, aproximadamente, USD 10.3 bilhões, com destaque para operações em setores como energia limpa, transporte e saneamento, conforme apresenta o Gráfico 02. Destaca-se, ademais, que, não apenas o capital investido cresce anualmente, como também há, cada vez mais, uma diversificação setorial, com a incorporação, por exemplo, de investimentos nas áreas de infraestrutura digital e social. Assim, convém ressaltar a capacidade de adaptação do NDB durante a crise, ao incorporar ações emergenciais sem abandonar investimentos estruturais em áreas como transporte e urbanização, preservando o foco de longo prazo de sua agenda.

Gráfico 2 – Evolução e composição setorial das aprovações de empréstimos do NDB



Fonte: New Development Bank (2021)

Ademais, merece destaque a inclusão, no relatório, de seções dedicadas a cada setor de investimento, relacionando-os aos ODS, ainda que sem apresentar análises detalhadas sobre os resultados esperados. Como exemplo, destaca-se o setor de Infraestrutura Digital, “*identified with SDG 9 on building resilient infrastructure and promoting inclusive, and sustainable industrialisation and fostering innovation*” (NDB, 2021, p. 63). Essa vinculação evidencia o esforço do banco em alinhar sua agenda a marcos globais de desenvolvimento sustentável, reforçando a integração entre prioridades institucionais e compromissos internacionais.

Dando sequência ao panorama institucional, o relatório de 2020 aponta uma reestruturação organizacional aprovada em dezembro, voltada a alinhar o NDB às melhores práticas do setor e aprimorar sua governança. A mudança previu novos departamentos voltados a títulos soberanos e não soberanos, parcerias, auditoria interna e gestão de talentos, preparando a instituição para operações mais complexas. O período também marcou uma transição de liderança, com Marcos Troyjo assumindo a presidência em julho de 2020 e Anil Kishora a vice-presidência de Estratégia e Risco, na primeira renovação de cargos de alto escalão desde a fundação do banco.

Na sequência, o relatório apresenta um conjunto de prioridades estratégicas delineadas para o reposicionamento do NDB no cenário internacional. Destaca-se o esforço de elevar o perfil do banco junto à comunidade de desenvolvimento, buscando consolidá-lo como representante das ambições dos BRICS e de outros mercados emergentes. Embora tal diretriz amplie a visibilidade institucional, o documento carece de detalhamento sobre como esse reconhecimento se traduzirá em maior influência na formulação de agendas globais.

Também é mencionada a intenção de expandir gradualmente o número de membros e diversificar os instrumentos financeiros utilizados, incorporando garantias, empréstimos sindicalizados e mecanismos de captação híbridos - direções importantes, mas que permanecem descritas de modo genérico, sem indicação de critérios objetivos para sua implementação. O foco em inovação, qualidade de projetos e uso ampliado de moedas locais é relevante, especialmente por alinhar-se à mitigação de riscos cambiais e à promoção de soluções tecnológicas. Contudo, o relatório não explicita métricas ou marcos de avaliação para monitorar o impacto dessas iniciativas.

O relatório de 2020 também destaca o papel do NDB na comunidade internacional de desenvolvimento, ressaltando sua estratégia de ampliar parcerias com bancos multilaterais, regionais e sub-regionais, além de agências bilaterais e organizações não governamentais. Nesse contexto, foram aprovados cerca de USD 4.5 bilhões em cofinanciamentos, dos quais USD 4

bilhões voltados a projetos emergenciais de combate à COVID-19 e USD 1.7 bilhão para operações de repasse via outros bancos de desenvolvimento. Apesar dos avanços na cooperação, o documento fornece poucos detalhes sobre critérios de seleção dos parceiros ou sobre a efetividade dessas colaborações além do aspecto financeiro. Evidencia-se também o engajamento do NDB em plataformas multilaterais, como sua adesão ao *Multilateral Cooperation Center for Development Finance* (MCDF), que reúne dez instituições para promover investimentos em infraestrutura e conectividade. Esse movimento reforça o esforço do banco em articular sua agenda a iniciativas coletivas internacionais, ampliando cooperação e alinhamento estratégico com outros atores multilaterais.

O relatório reforça o alinhamento do NDB à Agenda 2030 e aos ODS, destacando que 11 dos 17 objetivos possuem relação direta com os projetos financiados. Estima-se que aproximadamente 19% do total aprovado até o fim de 2020 esteja vinculado a financiamento climático, sinalizando uma ênfase crescente em sustentabilidade. Além disso, o NDB adota um arcabouço de gestão baseado em riscos e resultados e, sempre que compatível, utiliza sistemas nacionais dos países membros na preparação e implementação dos projetos, buscando equilibrar padrões internacionais de governança com a adaptação às realidades locais.

Esse foco é reforçado pela integração de diretrizes ESG (*Environmental, Social and Governance*), marcada pela afirmação de que o banco “*aims to ensure that all projects financed by its funds are implemented in a sustainable way and their ESG impacts are assessed, minimised and mitigated during project implementation*” (NDB, 2021, p. 45). Como parte desse movimento, o Conselho aprovou a criação de um Departamento de ESG, com o objetivo de transversalizar essas diretrizes em todas as áreas do banco – incluindo operações, tesouraria e estratégia –, fortalecendo a dimensão sustentável de sua agenda. Nesse sentido, em consonância com Capella (2018), é possível notar como a agenda envolve tanto uma dimensão mais difusa - associada a crenças e entendimentos sobre problemas – quanto elementos concretos, expressos em documentos como projetos de lei e outros instrumentos.

Avançando para o ano de 2021, observa-se uma fase de expansão e consolidação do NDB, marcada pelo encerramento de seu primeiro ciclo estratégico (2017–2021) e pela preparação do novo plano para 2022–2026. Esse segundo ciclo tem como metas elevar o padrão de excelência operacional, ampliar a mobilização de recursos em larga escala, adotar instrumentos financeiros mais sofisticados e fortalecer o perfil institucional do banco, buscando maximizar seu impacto no

desenvolvimento sustentável (NDB, 2022). Entre os marcos institucionais, e com base no fato de que “*expanding its membership will remain a strategic priority for the Bank*” (NDM, 2022, p. 9), destacam-se a admissão dos primeiros quatro novos membros – Bangladesh, Egito, Emirados Árabes Unidos e Uruguai – ampliando a cobertura do banco em mais de 280 milhões de pessoas e reforçando seu posicionamento como plataforma global para o financiamento de infraestrutura e desenvolvimento sustentável.

Em 2021, o NDB aprovou 10 novos projetos, totalizando cerca de USD 5,1 bilhões e elevando o volume acumulado desde sua fundação para aproximadamente USD 29,1 bilhões em 74 projetos. As aprovações concentraram-se em resposta à COVID-19 (61,3%), seguidas por desenvolvimento urbano (16,8%), transporte (10,6%), energia limpa (9,7%) e irrigação e saneamento (1,6%). Quanto à distribuição por país, a China liderou em 2021 com USD 2,48 bilhões, seguida por Rússia (USD 1,3 bilhão) e África do Sul (USD 1 bilhão); Brasil e Índia receberam valores menores, mas o portfólio acumulado mostra uma distribuição relativamente equilibrada, com leve predominância da China e Índia – o que pode ser explicado por se tratar de países significativamente mais populosos que os demais.

O relatório apresenta indicadores dos resultados esperados para os projetos do NDB até 2021<sup>16</sup>, incluindo reduções anuais de 7,5 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> (13 milhões no acumulado), construção de 35 mil unidades habitacionais, ampliação da capacidade de abastecimento de água em 49 mil m<sup>3</sup>/dia (209 mil m<sup>3</sup>/dia no total) e benefícios para 2 cidades no ano (42 no portfólio). Destacam-se ainda a construção ou melhoria de 30 pontes (850 no total), 660 km de rodovias (15.700 km acumulados), 30 km de rede ferroviária urbana (260 km no total) e 2.800 MW em energia renovável, além de investimentos em tratamento de esgoto, infraestrutura hídrica e escolas.

Embora tais dados revelem amplitude setorial e ambição de impacto, o relatório carece de clareza metodológica sobre o cálculo desses resultados e não diferencia as suas projeções dos impactos efetivos. Essa lacuna limita a avaliação da contribuição real do banco para o desenvolvimento sustentável, mas indica um movimento de fortalecimento da agenda orientada a métricas e resultados, ainda em processo de amadurecimento.

Nesse sentido, entre os projetos aprovados, destaca-se o Pará II, que se destina à reabilitação da infraestrutura de transporte no estado do Pará, com financiamento de USD 153 milhões. A

---

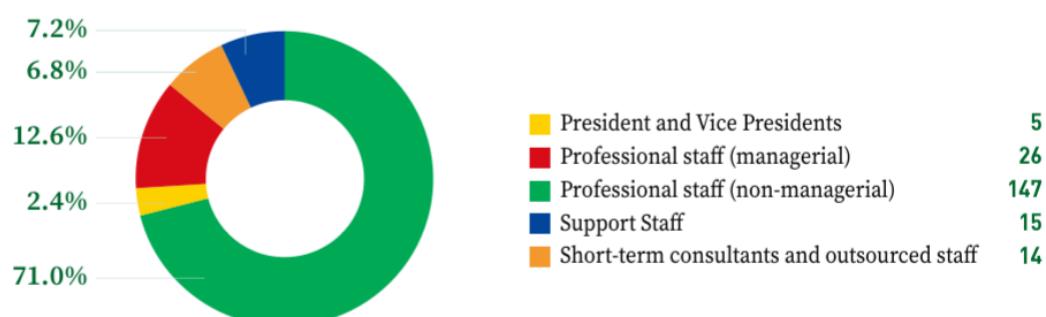
<sup>16</sup> Os resultados esperados se referem a projetos selecionados financiados pelo NDB, em parceria com outras instituições, independentemente da proporção do financiamento do banco, baseando-se em dados disponíveis no momento da aprovação e valores arredondados (NDB, 2022).

iniciativa prevê a recuperação de aproximadamente 472 km de rodovias e a construção ou melhoria de 31 pontes, com o objetivo de aumentar a capacidade média de tráfego diário de 388 para 1.000 veículos. Inserido em uma região marcada por baixa cobertura viária e relevância para setores exportadores, o relatório ratifica que o projeto busca reduzir gargalos logísticos, promover maior integração econômica e social entre os municípios beneficiados e estimular o desenvolvimento regional ao melhorar o acesso a serviços e mercados (NDB, 2022).

Ademais, destacam-se os financiamentos emergenciais aprovados em 2021 para enfrentamento da COVID-19, que somaram cerca de USD 9.2 bilhões. Foram destinados RMB 7 bilhões à China para recuperação de setores estratégicos como comércio e agricultura; USD 1 bilhão à Rússia para reforço do sistema de saúde; e USD 1 bilhão à África do Sul para geração de empregos e estímulo econômico por meio de programas de proteção social. Esses financiamentos foram viabilizados por meio do *Fast Track COVID-19 Emergency Assistance Response Facility* do banco, lançado no ano anterior.

O relatório destaca o avanço institucional do NDB na consolidação de uma equipe enxuta, porém qualificada, que atingiu 207 funcionários em 2021, representando um aumento de 12% em relação a 2020. Foram abertas 30 vagas, com mais de 5.000 candidaturas recebidas, incluindo posições de liderança. A composição da equipe, pormenorizada no Gráfico 05, revela que 71% ocupam funções não gerenciais, 12,6% estão em cargos de gestão e 7,2% atuam como consultores ou terceirizados. Observa-se 38% de participação feminina no total, com avanço significativo em posições gerenciais (de 19% para 23%), além de um leve aumento na diversidade de nacionalidades, sinalizando esforços do banco para fortalecer sua capacidade técnica e aprimorar a governança.

Gráfico 3 – Distribuição de funcionários do NDB por categoria – 2021



Fonte: New Development Bank (2021),

A seção final do relatório apresenta as diretrizes estratégicas para o ciclo 2022–2026, estruturadas em quatro eixos: (i) projetos de alto impacto, com foco em iniciativas climáticas, resilientes e inclusivas alinhadas à Agenda 2030 e ao Acordo de Paris; (ii) maximização do impacto do desenvolvimento, por meio de indicadores claros, monitoramento contínuo e integração de processos voltados à sustentabilidade; (iii) mobilização de recursos, com diversificação de instrumentos financeiros, expansão de captações temáticas e estímulo à participação privada; e (iv) excelência operacional, reforçando capacidades institucionais, inovação digital e expansão gradual do número de membros.

Embora o plano seja ambicioso e coerente com as agendas globais, o relatório apresenta os mecanismos de implementação, métricas de avaliação e desafios operacionais de modo pouco detalhado, o que dificulta a avaliação de viabilidade dessas metas frente às restrições financeiras e à heterogeneidade dos países membros. Ainda assim, sinaliza uma evolução da agenda do NDB para incorporar de forma mais explícita sustentabilidade, inovação e alinhamento multilateral às suas prioridades estratégicas.

O Relatório de 2022 do NDB marca o início de seu segundo ciclo estratégico (2022–2026), contextualizando o período como de recuperação pós-pandemia, mas ainda marcado por desafios inflacionários e instabilidade geopolítica. Diante desse cenário, o banco enfatiza a necessidade de respostas financeiras ágeis e coordenadas para promover desenvolvimento resiliente.

No campo operacional, foram aprovados 14 novos projetos, totalizando cerca de USD 2,7 bilhões, elevando o acumulado para USD 30,2 bilhões em 84 projetos desde a criação do banco. Em 2022, os investimentos concentraram-se em infraestrutura de transportes (57,4%), seguida de energia limpa e eficiência energética (25,9%) e água e saneamento (16,6%), sem novas aprovações em outros setores do portfólio.

O documento apresenta ainda as diretrizes do novo ciclo estratégico, estruturado em três eixos: (i) mobilização de recursos, (ii) financiamento para impacto e (iii) fortalecimento institucional. Prevê-se a diversificação de instrumentos financeiros, com maior uso de moedas locais, títulos temáticos (verdes e sociais) e parcerias com outros bancos multilaterais, além da meta de destinar 40% das aprovações a projetos climáticos. Aqui, o foco recai sobre áreas estratégicas como energia limpa, transporte sustentável e infraestrutura digital, reforçando o

alinhamento do banco à Agenda 2030 e ao Acordo de Paris e consolidando uma agenda orientada à sustentabilidade e inovação.

Apesar desses avanços, o documento apresenta lacunas na mensuração de impactos socioambientais e na definição de mecanismos robustos de monitoramento. A ênfase em metas agregadas e narrativas institucionais, sem indicadores claros de desempenho, limita a avaliação sobre como o banco equilibrará a expansão do portfólio com a mitigação de riscos e a efetividade dos resultados para o desenvolvimento de longo prazo.

Observa-se ainda que o relatório de 2022 também explicita os compromissos de financiamento climático (*climate finance commitments*), com detalhamento dos montantes destinados a mitigação e adaptação, como apresentado no Gráfico 04. Em 2022, foram aprovados aproximadamente USD 827 milhões, dos quais 55,5% (USD 459 milhões) foram direcionados à mitigação e 44,5% (USD 368 milhões) à adaptação. Considerando o portfólio acumulado até dezembro do mesmo ano, o total alcançou USD 5,6 bilhões, sendo 90,06% voltados para mitigação (USD 5,04 bilhões) e apenas 9,94% para adaptação (USD 556 milhões). Embora os números reforcem a centralidade da agenda climática na estratégia do NDB, o relatório não detalha a natureza dos projetos nem os mecanismos de monitoramento de impactos, o que dificulta avaliar a efetividade dessas iniciativas para o cumprimento das metas de longo prazo do banco e de seus membros.

Gráfico 4 – Distribuição dos compromissos de financiamento climática - 2022



Fonte: New Development Bank (2023)

Na sequência, o relatório apresenta a estrutura acionária do NDB em 2022, evidenciando um capital subscrito total de USD 51,5 bilhões, majoritariamente detido pelos cinco membros fundadores – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – que concentram 19,42% cada, somando 97,09% do poder de voto. Os novos membros, Bangladesh e Emirados Árabes Unidos, possuem

participações menores, de USD 942 milhões (1,83%) e USD 556 milhões (1,08%), respectivamente.

Dentre os avanços em termos de governança, destaca-se a criação do IEO<sup>17</sup>, responsável por conduzir avaliações de estratégias, políticas, iniciativas e operações do NDB, com o objetivo de identificar lições aprendidas e recomendar melhorias para a eficiência e eficácia da instituição (NDB, 2025). Nesse contexto, o primeiro produto do IEO dedica-se à avaliação do projeto *Madhya Pradesh Major District Roads* na Índia, parcialmente financiado pelo banco com um empréstimo de USD 350 milhões – aprovado em 2016 e iniciado no ano seguinte. O estudo “*followed internationally recognised evaluation criteria and methodologies*” (NDB, 2023, p. 19) e envolveu a coleta e análise de dados primários e secundários, visitas de campo e consultas a múltiplos atores nos níveis nacional, estadual e comunitário por meio de questionários semiestruturados. Técnicas de triangulação foram utilizadas para validar e fortalecer as conclusões da avaliação (NDB, 2023).

A avaliação concluiu que o projeto alcançou seus objetivos principais, beneficiando cerca de 434 mil pessoas em comunidades rurais com a modernização de 1.500 km de estradas e eliminação de 130 pontos críticos de acidentes, melhorando o acesso a serviços e oportunidades econômicas. Destacou-se a parceria inovadora com o setor privado, responsável pela manutenção das estradas por cinco anos. Observou-se aumento de 55% na renda média das famílias beneficiadas, embora esse resultado não possa ser atribuído exclusivamente ao projeto. Entre as melhorias recomendadas estão o fortalecimento do desenho do projeto, maior assistência técnica às unidades de gestão e supervisão mais consistente por parte do banco (NDB, 2023).

Ademais, o relatório dedica uma seção às práticas de ESG e aquisição do NDB. Em conformidade com seu *Environment and Social Framework* (ESF)<sup>18</sup>, o banco classifica os projetos

---

<sup>17</sup> Criado em 2022, o IEO busca fortalecer a governança e a prestação de contas por meio de avaliações independentes das operações e políticas do banco. Vinculado ao Conselho de Diretores, atua com foco em aprendizado institucional e na melhoria da eficácia e sustentabilidade das intervenções. Embora represente um avanço importante, seu impacto dependerá da capacidade do NDB de incorporar recomendações e traduzi-las em ajustes práticos e mensuráveis.

<sup>18</sup> O documento busca equilibrar desenvolvimento e sustentabilidade em projetos de infraestrutura, adotando boas práticas internacionais e priorizando o uso dos sistemas nacionais dos mutuários. Embora promova apropriação local e respeito à soberania, essa abordagem pode ser limitada em contextos de regulação frágil, já que o banco atua mais como supervisor do que como executor direto. O modelo representa um avanço conceitual, mas sua efetividade depende da capacidade dos países e da habilidade do NDB em garantir proteção socioambiental consistente.

segundo categorias de risco socioambiental<sup>19</sup> e *Environmental and Social Standards* (ESSs)<sup>20</sup>. Os dados de 2022 evidenciam um cenário operacional complexo: cerca de 65% do portfólio está concentrado em categorias de risco moderado (B e FI-B), enquanto quase um terço enquadra-se em risco significativo (A e FI-A). Essa distribuição revela o potencial de impacto das operações de infraestrutura do banco e ressalta a importância de mecanismos eficazes de monitoramento e mitigação na agenda socioambiental do NDB.

A análise evidencia que, embora a maior parte dos projetos demande avaliação de riscos por meio do ESS1, um contingente significativo aciona o ESS2, relacionado ao reassentamento involuntário – um dos impactos sociais mais críticos. Em contraste, o ESS3, voltado para povos indígenas, é acionado em proporção consideravelmente menor, o que levanta questionamentos sobre a capacidade do banco em identificar tais situações ou sobre seu nível de engajamento em projetos que envolvem esses grupos vulneráveis. No relatório, o banco afirma fortalecer a capacidade dos clientes por meio de sistemas nacionais, mas essa dependência pode ser problemática quando os marcos regulatórios locais são frágeis.

Nesse contexto, o banco afirma que se engaja proativamente com os clientes para gerenciar os riscos identificados, alegando que suas intervenções melhoraram o desempenho socioambiental de 78% dos projetos do portfólio até o final de 2022. Contudo, essa melhoria declarada se apoia na mesma premissa de fortalecer os sistemas dos próprios países e incentivar a adoção de boas práticas internacionais (NDB, 2023). Essa estratégia, embora diplomaticamente correta, transfere uma responsabilidade significativa para o cliente, cuja capacidade de implementação e fiscalização pode ser o elo mais fraco, o que torna a eficácia das medidas de proteção socioambiental do NDB condicionada a fatores externos ao seu controle direto.

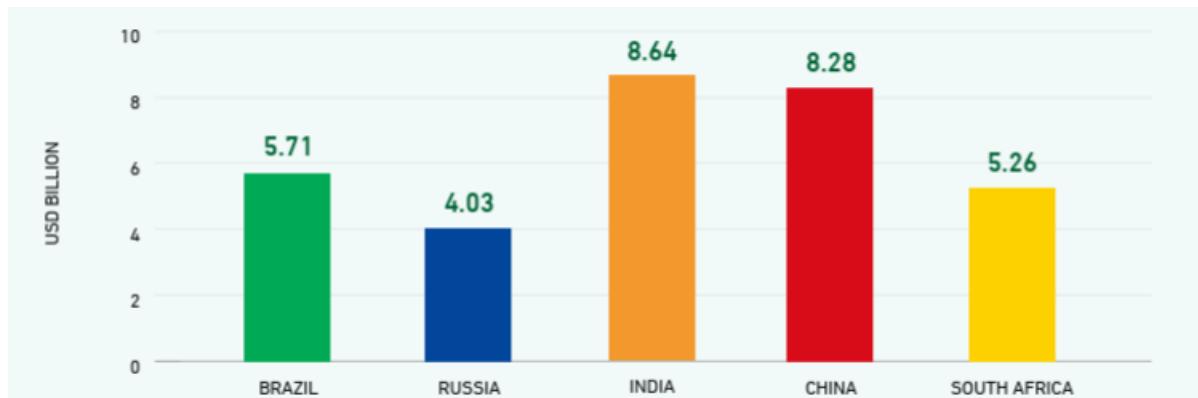
Finalmente, no que tange ao relatório de 2023 – o último disponível até o momento de elaboração da presente pesquisa –, trata-se de um ano de mudanças, marcado pela nova liderança da presidente Dilma Rousseff, que, em sua primeira mensagem, destaca a retomada das operações

<sup>19</sup> Um projeto é classificado como Categoria A ou FI-A quando apresenta impactos ambientais e sociais adversos significativos, irreversíveis, diversos ou sem precedentes, podendo afetar áreas além do local das obras. A Categoria B ou FI-B aplica-se a projetos com impactos menos graves, geralmente localizados e mitigáveis. Já a Categoria C ou FI-C é destinada a projetos com impactos mínimos ou inexistentes (NDB, 2023).

<sup>20</sup> Estabelecem requisitos obrigatórios para gerenciar e mitigar riscos e impactos ambientais e sociais em projetos financiados pelo banco, conforme o ESF. Esses padrões incluem: ESS 1 – “*Environmental and Social Assessment*”, que trata da identificação e análise dos impactos; ESS 2 – “*Involuntary Resettlement*”, aplicável quando há deslocamento de comunidades; e ESS 3 – “*Indigenous People*”, acionado em projetos que afetam populações tradicionais (NDB, 2023).

centrais após a crise da COVID-19 e retorno às sedes em Xangai. No que tange os projetos, foram aprovados 09, que somaram US\$ 2.07 bilhões em financiamento. Esse crescimento elevou o portfólio acumulado da instituição para 93 projetos<sup>21</sup>, representando um compromisso total de US\$ 31.9 bilhões. Nesse contexto, a Índia foi o principal destino dos novos recursos, com US\$ 1.2 bilhão em aprovações, seguida por Brasil (US\$ 522 milhões), China (US\$ 230 milhões) e África do Sul (US\$ 73 milhões). No portfólio acumulado, observa-se equilíbrio entre os membros fundadores, com Índia e China liderando em volume de projetos aprovados – US\$ 8.6 bilhões e US\$ 8.2 bilhões, respectivamente, como demonstrado no Gráfico 05.

Gráfico 5 – Financiamento Acumulado do NDB por País (em US\$ bilhões, até 2023).



Fonte: New Development Bank (2024).

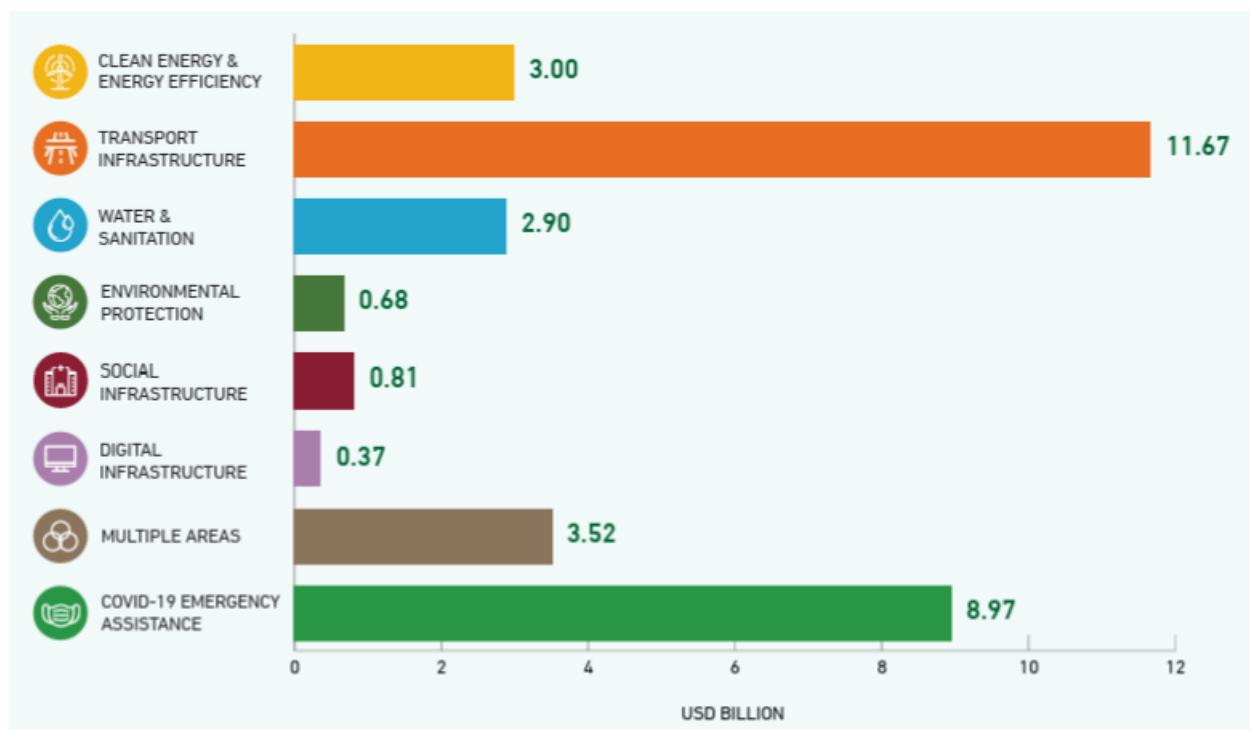
No que diz respeito à distribuição setorial do portfólio, evidencia-se o foco do NDB em infraestrutura, especialmente em transportes, que lidera com US\$ 11.6 bilhões, seguido pelos empréstimos emergenciais para a COVID-19 (US\$ 8.9 bilhões). Outras áreas relevantes incluem projetos multissetoriais (US\$ 3.5 bilhões), energia limpa e eficiência energética (US\$ 3 bilhões) e água e saneamento (US\$ 2.9 bilhões), indicando esforços para alinhar os investimentos aos ODS.

Em 2023, o banco realizou seu primeiro investimento em infraestrutura digital, sinalizando uma ampliação da agenda para além de setores tradicionais e incorporando prioridades emergentes impostas pelo contexto contemporâneo, como conectividade e inovação tecnológica – elementos cada vez mais centrais para o desenvolvimento sustentável e para a integração entre os países

<sup>21</sup> É importante notar que os dados operacionais do NDB analisados nesta dissertação referem-se ao portfólio líquido do banco, que consiste nas aprovações acumuladas, descontados os empréstimos cancelados ou integralmente pagos. O valor bruto acumulado, ao final de 2023, era de US\$ 34.8 bilhões para 105 projetos.

membros. Essa ampliação evidencia o dinamismo do processo de definição de interesses e problemas e, consequentemente, da formação da agenda institucional.

Gráfico 6 – Distribuição Setorial do Portfólio de Projetos do NDB (em US\$ bilhões, até 2023).



Fonte: New Development Bank (2024).

A consolidação do IEO, em 2023, representa um passo importante do NDB para fortalecer sua governança e transparência. No entanto, uma análise dos resultados de suas primeiras cinco avaliações revela uma narrativa de sucesso quase unânime, que merece um olhar crítico. Projetos complexos de energia e infraestrutura no Brasil, China e África do Sul foram classificados, no relatório, como "bem-sucedidos" em seu impacto, eficácia e sustentabilidade.

Embora o relatório mencione que foram evidenciadas “*areas of improvement in ongoing operations and the design of new operations so as to ensure enhanced results and sustainability of benefits*” (NDB, 2024, p. 32), a comunicação foca nos resultados positivos, o que pode ser interpretado como um exercício de legitimação institucional. A ausência de detalhes sobre as falhas ou desafios significativos encontrados nessas avaliações limita a profundidade da análise e levanta

questões sobre o quanto "independente" e rigorosa essa nova função de avaliação realmente é na prática.<sup>22</sup>

No que tange ao financiamento climático, observa-se que 17,8% do portfólio – equivalente a USD 5.7 bilhões – foram destinados a projetos de mitigação e adaptação (NDB, 2024). Deste total, a maior parte (USD 5.0 bilhões) concentrou-se em mitigação, enquanto apenas US\$ 0.7 bilhão foi alocado para adaptação, revelando um desequilíbrio expressivo que privilegia a redução de emissões em detrimento do fortalecimento da resiliência comunitária. O relatório destaca que, excluídos os empréstimos emergenciais da COVID-19, o financiamento climático corresponderia a 24,7% da carteira, tentativa de apresentar proporção mais favorável, mas que não altera a disparidade entre mitigação e adaptação. Esse cenário sugere que a agenda climática do banco permanece mais orientada à infraestrutura de baixo carbono, priorizando a redução de emissões, do que ao fortalecimento da resiliência social e territorial frente aos impactos das mudanças climáticas.

Quanto à gestão de riscos e estratégia financeira, o NDB mantém uma postura conservadora, com forte adequação de capital e elevada liquidez, fundamentais para sustentar seus altos ratings de crédito (AA+ da S&P e AA da Fitch), reafirmados em 2023. Tal credibilidade permite ao banco captar recursos a custos competitivos, favorecendo a execução de sua agenda de longo prazo. Ao mesmo tempo, a tesouraria revela ambição crescente: em 2023, o banco diversificou suas captações, levantando USD 4.6 bilhões e emitindo títulos em dólares, renminbi e, pela primeira vez, em rands sul-africanos, alinhando-se à estratégia de diversificação cambial. A emissão de um *green bond* de USD 1.25 bilhão e de um *panda bond* recorde de RMB 8.5 bilhões se consolidam como marcos estratégicos, reforçando o papel da agenda sustentável na política de financiamento e posicionamento internacional do banco.

Assim, entende-se que os relatórios anuais do NDB evidenciam a evolução de sua agenda, que partiu de um foco inicial em infraestrutura tradicional e incorporou progressivamente sustentabilidade, digitalização e financiamento climático. Apesar desse avanço, permanecem desafios recorrentes, como a predominância de projetos de mitigação sobre adaptação e a escassa mensuração de impactos sociais e ambientais, o que limita a avaliação sobre a coerência entre as metas estratégicas do banco e os resultados efetivos alcançados.

---

<sup>22</sup> Essa análise se refere a forma como as informações foram apresentadas no *Annual Report* de 2023.

### 5.2.2 Annual Reports: AIIB

A trajetória do AIIB, com base nos dados apresentados pelos *Annual Reports*, revela um processo contínuo de institucionalização, crescimento operacional e reorientação estratégica. Ao longo desse período, o banco demonstrou avanços significativos, sobretudo no que diz respeito à incorporação de prioridades relacionadas ao desenvolvimento sustentável e à diversificação de instrumentos financeiros. No entanto, algumas lacunas estruturais permanecem nos relatórios, sobretudo no que diz respeito à transparência, mensuração de impacto e sistematização de dados.

Nesse sentido, ao analisar os relatórios anuais do AIIB, nota-se que, em seu primeiro ano de operação, 2016, o banco aprovou nove projetos de infraestrutura, totalizando US\$ 1.73 bilhão, com grande parte do portfólio voltada para cofinanciamentos com outros bancos multilaterais de desenvolvimento. Já nesse momento inicial, foram definidas três prioridades temáticas – a saber: infraestrutura sustentável, conectividade transfronteiriça e mobilização de capital privado – que passaram a orientar a formação de sua agenda e se mantiveram como referência para o desenvolvimento de suas prioridades estratégicas nos anos seguintes.

Dentre essas prioridades, destaca-se a preocupação inicial com sustentabilidade, já evidente nas primeiras páginas do relatório de 2016, quando o banco afirma seu compromisso com “*financing infrastructure that is environmentally and socially sustainable*” (AIIB, 2017, p. 2). Apesar desse posicionamento, ainda não havia dados robustos sobre o volume de financiamento climático ou sobre os impactos sociais dos projetos naquele momento inicial. O mesmo relatório também estabelece como valores centrais os princípios *Lean* (eficiência operacional), *Clean* (integridade e combate à corrupção) e *Green* (compromisso ambiental e social). Esses pilares passaram a orientar a atuação do banco, reforçando a busca por impacto positivo, boa governança e apoio à transição para uma economia de baixo carbono.

O documento reforça o alinhamento com ODS ao afirmar que busca abordar, de maneira equilibrada e integrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental. O banco adota os princípios do desenvolvimento sustentável desde a etapa de identificação até a implementação de seus projetos, com foco em infraestrutura verde. Essa orientação inclui, entre outros pontos, a promoção da conservação de energia, água e outros recursos, além do fortalecimento da capacidade institucional dos países membros (AIIB, 2017).

O relatório reforça o compromisso do AIIB com energias renováveis, eficiência energética e resiliência climática, operacionalizado por meio de seu *Environmental and Social Framework*

(ESF) – alinhado a padrões internacionais e elaborado com ampla consulta a *stakeholders*, sobre o qual serão apresentados mais detalhes adiante nesta seção. Destacam-se também a ênfase na inclusão social, com atenção especial à equidade de gênero e à proteção de grupos vulneráveis, bem como o foco na conectividade transfronteiriça, considerada essencial para a integração regional. Além disso, o banco prioriza a mobilização de capital privado, sobretudo por meio de cofinanciamentos e instrumentos financeiros inovadores, buscando ampliar a escala e a viabilidade de seus investimentos sustentáveis. Esses elementos revelam a consolidação de uma agenda que combina sustentabilidade e integração regional com a busca por eficiência operacional e atração de capital privado

No que se refere aos projetos financiados e seus processos de aprovação, o relatório de 2016 descreve cinco etapas sequenciais: (i) *Initial Project Sourcing and Identification*, (ii) *Strategic Programming*, (iii) *Project Identification*, (iv) *Project Preparation* e (v) *Board Approval*. Cada proposta é submetida a avaliações técnicas, ambientais e sociais, além de uma análise detalhada da capacidade de pagamento do mutuário. A aprovação final ocorre com a submissão ao *Board of Directors*, garantindo o alinhamento às políticas internas do banco e à sua missão de promover o desenvolvimento sustentável (AIIB, 2017).

No *Annual Report* de 2017, observam-se avanços significativos em comparação ao ano inaugural do banco. Após um primeiro período voltado à estruturação organizacional e à definição de diretrizes estratégicas, o AIIB passou a operar uma carteira mais diversificada de projetos e a fortalecer sua governança, capacidade técnica e posição financeira. O volume de financiamentos aprovados em 2017 atingiu USD 4.2 bilhões, distribuídos em 23 projetos – um aumento expressivo frente aos USD 1.7 bilhão de 2016. Essa expansão concentrou-se principalmente nos setores de energia, transportes, desenvolvimento urbano e água e saneamento, reafirmando o compromisso com a infraestrutura sustentável, uma das três prioridades temáticas já estabelecidas no início das operações do banco. Esse movimento sinaliza o início de uma agenda mais consolidada, que amplia o escopo setorial sem perder o alinhamento às diretrizes fundacionais de sustentabilidade e integração regional.

Em 2017, o banco recebeu classificações de crédito de longo e curto prazo AAA pelas agências *Standard & Poor's*, *Moody's* e *Fitch*, além de publicar suas primeiras demonstrações financeiras auditadas. Entre os marcos do período, destaca-se a formulação da *Risk Appetite Statement*, considerada “*the cornerstone of the management of risk at our institution*” (AIIB, 2018,

p. 30). O relatório também enfatiza a continuidade dos esforços para “*refine, deepen and enhance our institutional and policy frameworks and ensure their effective implementation*” (AIIB, 2018, p. 31), sinalizando o fortalecimento progressivo da base institucional do banco.

Do ponto de vista socioambiental, o ESF<sup>23</sup> foi atualizado em 2017 com base no retorno de consultas públicas. O documento passou a incorporar com mais clareza exigências relacionadas à avaliação e gestão socioambiental, reassentamento involuntário, proteção a povos indígenas e sensibilidade de gênero. Ademais, procurando reforçar o alinhamento aos ODS, o banco “*recognize the need to address the three dimensions of sustainable development – economic, social and environmental*” (AIIB, 2018, p. 13).

Nesse contexto, destaca-se um dos projetos daquele ano: o *Metro Manila Flood Management Project*, nas Filipinas, voltado à mitigação de desastres climáticos. O AIIB, em parceria com o governo local e o Banco Mundial, apoiou a modernização das estações de bombeamento e a melhoria do manejo de águas pluviais, com o objetivo de reduzir os impactos das enchentes frequentes. Com foco em infraestrutura resiliente e adaptativa, a iniciativa beneficia diretamente as comunidades mais vulneráveis (AIIB, 2018).

Em 2018, o AIIB avançou na consolidação de seu papel como instituição financeira multilateral voltada para infraestrutura sustentável e desenvolvimento regional. Ao final do exercício, o banco reunia 93 membros e acumulava 35 projetos aprovados, somando mais de USD 7,5 bilhões em financiamentos desde sua criação – um crescimento mais moderado em relação ao ano anterior, mas que ainda sinalizava expansão contínua. Neste ano, o relatório também passou a divulgar dados sobre diversidade de gênero, informando que 32% do quadro de funcionários eram mulheres. Embora represente um avanço em transparência institucional e um passo inicial para integrar a igualdade de gênero à estratégia do banco, o dado é apresentado de forma pouco contextualizada, sem metas claras ou análise de impactos, o que limita sua contribuição efetiva para a agenda social e para o alinhamento mais consistente aos ODS.

---

<sup>23</sup> Trata-se de um sistema que apoia o banco e seus clientes na promoção de resultados de desenvolvimento ambiental e socialmente sustentáveis. Isso ocorre por meio da integração de boas práticas internacionais de planejamento e gestão socioambiental – voltadas à identificação e mitigação de riscos e impactos – nos processos de tomada de decisão, preparação e implementação dos projetos apoiados pelo banco (AIIB, 2021).

Nesse contexto, o banco também implementou um novo modelo de governança institucional, fundamentado no *Accountability Framework*<sup>24</sup>, com o objetivo de integrar a busca por eficiência operacional com um sistema de supervisão estratégica rigoroso (AIIB, 2018). O modelo fortaleceu o papel do Conselho de Diretores na formulação de políticas e diretrizes estratégicas, ao mesmo tempo em que ampliou a autonomia do Presidente para aprovar projetos que atendam a critérios previamente definidos - com exceção aqueles de grande impacto, valor elevado ou risco reputacional. A estrutura também estabeleceu parâmetros claros de desempenho e prestação de contas, promovendo uma cultura organizacional orientada pela responsabilidade institucional. De acordo com o banco, esse novo modelo “*follows best modern governance practice, appropriate for a new MDB with a nonresident Board like AIIB*” (AIIB, 2018).

Nesse mesmo ano, o relatório ratifica o compromisso do AIIB com práticas de ESG, reforçando o ESF como base para a identificação, avaliação e mitigação de riscos nos projetos financiados, alinhado a boas práticas internacionais. O banco passou também a aplicar esses critérios a projetos não tradicionais, como carteiras de crédito gerenciadas e mecanismos inovadores de mobilização de capital privado. Um exemplo é o AIIB Asia ESG *Enhanced Credit Managed Portfolio*, de USD 500 milhões, voltado à promoção da infraestrutura como classe de ativos e à integração dos princípios ESG no mercado de dívida da Ásia Emergente. Essa ampliação evidencia a evolução da agenda do banco, que começa a transitar de um foco restrito em infraestrutura física para um modelo mais integrado, incorporando finanças sustentáveis e mecanismos de atração de capital privado como parte central de sua estratégia.

Outro aspecto importante do relatório em questão é o fato de que o AIIB foi avaliado por agências especializadas em ESG pela primeira vez, recebendo da *Sustainalytics* uma nota de 66/100 e sendo reconhecido como um ator progressista no setor de bancos de desenvolvimento por sua atuação transparente, critérios robustos e integração dos aspectos ESG na governança e operação institucional (AIIB, 2018).

No que tange aos projetos desenvolvidos em 2018, destaca-se o *Tuz Gölü Gas Storage Expansion Project*, na Turquia, com aporte de USD 2.73 bilhões. A iniciativa do AIIB junto ao Banco Mundial objetivou expandir a capacidade de armazenamento de gás natural subterrâneo,

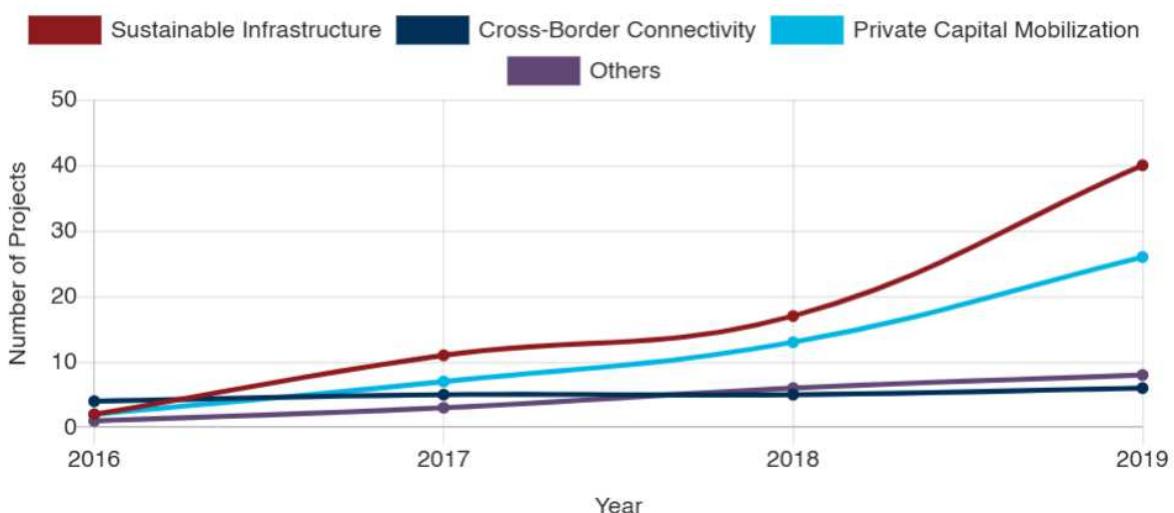
---

<sup>24</sup> Lançado em 2018, o documento define funções distintas entre o Conselho de Diretores e o Presidente, permitindo maior eficiência na gestão e aprovação de projetos, ao mesmo tempo em que reforça a supervisão estratégica e consolida uma cultura institucional de prestação de contas.

contribuindo para a segurança energética e a estabilidade do fornecimento na região, especialmente em períodos de alta demanda sazonal (AIIB, 2018).

Avançando para o relatório do ano de 2019, o AIIB evidencia avanços na consolidação de seu modelo institucional, com a aprovação de 28 projetos em 15 países, totalizando cerca de USD 4.4 bilhões – um crescimento significativo em volume e escopo em relação a 2018. Nesse período, o banco também passou a adotar uma nova forma de categorização dos projetos, alinhada às suas três prioridades temáticas<sup>25</sup>, o que permite uma análise mais estruturada de seu portfólio.

Gráfico 7 – Projetos por prioridade temática, período 2016-2019.



Fonte: Asian Infrastructure Investment Bank (2019).

Observa-se, a partir do Gráfico 07, uma tendência de crescimento expressivo no número de projetos classificados sob a prioridade temática de infraestrutura sustentável, o que vai ao encontro da preocupação do banco, marcada em todos os relatórios até então, com a promoção de projetos com foco em fomentar a sustentabilidade, sobretudo no que diz respeito à energia renovável. Em menor escala, os projetos voltados à mobilização de capital privado também apresentaram expansão significativa no período, superando a marca de 20 – cerca de 30%. Já as categorias de conectividade transfronteiriça e “outros” mantiveram-se relativamente estáveis, com crescimento mais moderado.

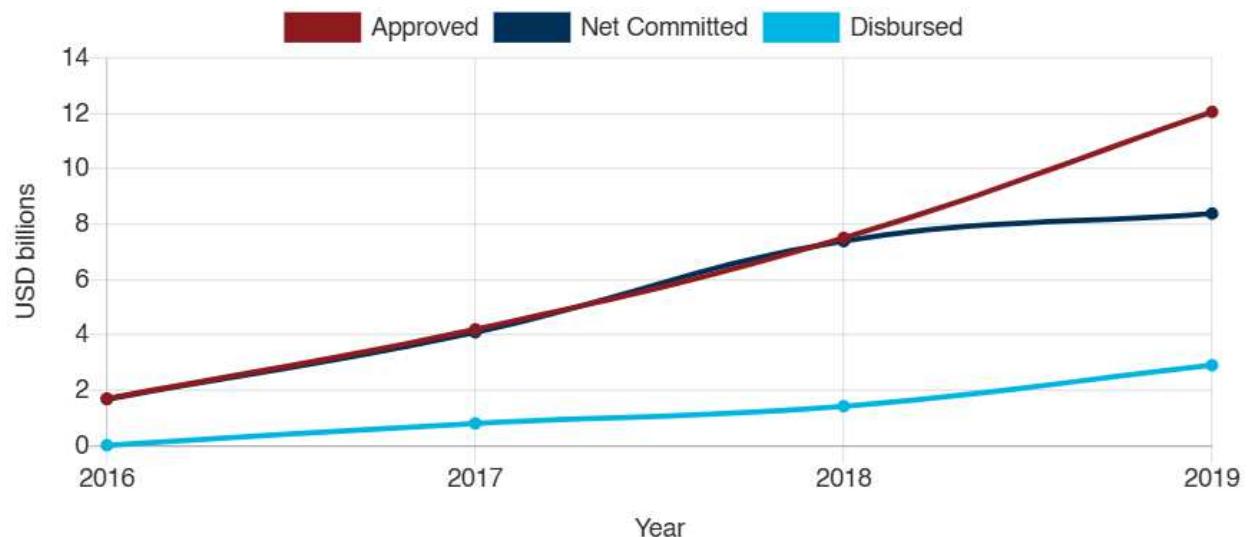
Dentre os projetos aprovados, o relatório destaca alguns por ordem de prioridade. Nos projetos categorizados como *Sustainable Infrastructure*, foram evidenciados: o financiamento de

<sup>25</sup> A categoria “Others” se refere aos projetos que fazem parte de mais de uma prioridade temática.

USD 100 milhões para ampliar o acesso à água e saneamento em Bangladesh, beneficiando especialmente mulheres e meninas; o apoio de USD 300 milhões à mitigação de riscos sísmicos em Istambul, com foco em infraestrutura urbana segura e sustentável; e o aporte de USD 144.7 milhões para melhorar a gestão hídrica e reduzir inundações em Bengala Ocidental, na Índia, promovendo maior eficiência agrícola em uma área altamente vulnerável.

Na sequência, o Gráfico 08 apresenta um panorama sobre os investimentos realizados até o final de 2019<sup>26</sup>. Os dados indicam uma trajetória de expansão significativa nas operações do AIIB, com os valores aprovados crescendo de USD 1.6 bilhão em 2016 para USD 12.04 bilhões em 2019. O volume comprometido acompanhou essa tendência, atingindo USD 8.3 bilhões no mesmo período. Já os desembolsos evoluíram de forma mais gradual, partindo de um patamar inicial de USD 10 milhões em 2016 e alcançando USD 2.9 bilhões em 2019. O gráfico ilustra, portanto, o fortalecimento operacional do Banco e a ampliação de sua capacidade de execução financeira ao longo de seus primeiros anos de atuação.

Gráfico 8 – Investimentos realizados em dólar (2016-2019)



Fonte: Asian Infrastructure Investment Bank (2019)

Um ponto de atenção pode ser levantado no que diz respeito à sutil diferença entre os dados apresentados nos relatórios. Enquanto o relatório de 2016 aponta um total de USD 1.73 bilhões em

<sup>26</sup> Os valores de “Approved” representam o montante total aprovado; “Net Committed” corresponde ao valor comprometido subtraído de eventuais cancelamentos; e “Disbursed” indica o valor efetivamente desembolsado, incluindo encargos capitalizados (AIIB, 2019).

investimentos aprovados até aquele ano, o relatório de 2019 menciona USD 1.69 bilhões para o mesmo período. Apesar da variação ser pequena, esse tipo de divergência ressalta a importância de consistência na consolidação dos dados ao longo do tempo.

No plano institucional, 2019 marcou a implementação efetiva do *Accountability Framework*, modelo de governança aprovado no ano anterior, que passou a vigorar integralmente a partir de janeiro (AIIB, 2019). Internamente, a auditoria passou a operar com metodologia ágil e sistema em nuvem. Por fim, o AIIB reforçou seu papel em redes internacionais voltadas à ética, integridade e responsabilidade institucional, como o ENMO<sup>27</sup> (*Ethics Network of Multilateral Organizations*), o IAMnet<sup>28</sup> e o GDI<sup>29</sup>, ampliando sua atuação colaborativa no ecossistema multilateral.

Cabe destacar que, apesar dos avanços evidenciados nos documentos analisados até aqui, persiste uma carência de detalhamento quanto aos impactos concretos das ações implementadas. Em diversos trechos, os relatórios apresentam descrições gerais e metas institucionais que carecem de indicadores precisos, evidências empíricas ou dados sistematizados que permitam mensurar de forma objetiva os resultados alcançados. Essa limitação reduz a capacidade de avaliar não apenas a efetividade das estratégias, mas também o grau de coerência entre a agenda declarada – centrada em sustentabilidade e integração regional – e os resultados efetivamente produzidos.

O relatório de 2020 aponta que o AIIB aprovou USD 9.9 bilhões em investimentos e desembolsou USD 6.2 bilhões, totalizando 45 projetos distribuídos por oito setores. Destes, 55% foram alinhados à prioridade de infraestrutura sustentável, 30% à mobilização de capital privado e 15% à conectividade transfronteiriça. É importante mencionar que, em decorrência da pandemia de COVID-19 que começou naquele ano, uma parte significativa dos projetos esteve vinculada ao COVID-19 *Crisis Recovery Facility*<sup>30</sup> (CRF), com foco em resiliência econômica (45%), saúde pública (30%) e liquidez financeira (26%). Ainda nesse ano, o banco investiu em 28 de seus

<sup>27</sup> Trata-se de uma rede interinstitucional que promove o intercâmbio de experiências e o fortalecimento da função de ética entre organizações multilaterais. A adesão é institucional e voltada a entidades intergovernamentais multilaterais, como agências da ONU e instituições financeiras internacionais (European Central Bank, [2023?]).

<sup>28</sup> “A network of practitioners that regularly shares ideas and assist with institutional capacity building in accountability and compliance as components of corporate governance” (AIIB, 2019).

<sup>29</sup> “GDI is a partnership of over 50 development organizations focused on collecting and sharing operational insights and lessons to better understand what works—and doesn’t—in project implementation. GDI specialists made two virtual presentations to interested AIIB staff” (AIIB, 2019).

<sup>30</sup> Foi uma linha temporária de financiamento do AIIB, com vigência até outubro de 2021, que disponibilizou até USD 13 bilhões para apoiar membros em contextos críticos. Até dezembro de 2020, haviam sido aprovados 27 projetos por meio da Facility, totalizando USD 7.07 bilhões em financiamento para 19 países membros, abrangendo tanto o setor público quanto o privado (AIIB, 2020).

membros – naquele ano, o banco contava com 83 membros – e aprovou quatro novos subsídios do *Project Preparation Special Fund*<sup>31</sup>, totalizando USD 14.1 milhões.

Entre os projetos aprovados em 2020 no âmbito da COVID-19 CRF, destacam-se iniciativas voltadas a economias altamente dependentes do turismo, como Ilhas Cook e Fiji. O AIIB destinou USD 20 milhões às Ilhas Cook – o primeiro projeto com esse país – e USD 50 milhões a Fiji, ambos em parceria com o ADB, com foco em assistência econômica e apoio a trabalhadores formais, informais e microempreendedoras.

Além disso, o banco destinou USD 1.2 bilhão a projetos com cobenefícios climáticos, o que representou 41% do total de financiamento aprovado para infraestrutura não relacionada à linha emergencial de resposta à COVID-19. Dos 18 projetos de infraestrutura aprovados fora da CRF, 13 incluíam componentes de financiamento climático, sendo sete voltados à mitigação, quatro à adaptação e dois com benefícios duplos. Esse percentual representa uma crescente em relação aos 39% registrados em 2019, reforçando que o banco “*has managed to maintain a slightly increased climate finance share*” (AIIB, 2020, p. 80) e um alinhamento da atuação ao ODS 13 (ação contra a mudança global do clima). Esse movimento também evidencia o amadurecimento da agenda climática do AIIB, que, embora ainda concentre esforços em mitigação, começa a integrar ações de adaptação e a consolidar o clima como eixo estratégico de suas prioridades de financiamento. Nesse contexto, como destaca Zeng (2024, p. 10), o banco “*appears to intentionally align itself with the existing agenda and practice of climate finance*”, reforçando sua inserção no debate internacional e sua busca por maior legitimidade nesse campo.

Ademais, o relatório referente ao ano de 2020 apresenta importantes avanços feitos na estrutura organizacional e estratégica ao lançar sua primeira Estratégia Corporativa de Longo Prazo (2020–2030). Entre 2018 e 2020, o AIIB desenvolveu sua Estratégia Corporativa com ampla participação de acionistas, conselheiros e funcionários, culminando em sua aprovação em setembro daquele ano. O documento, que passou a guiar as operações do banco a partir de 2021, estabelece uma visão de longo prazo até 2030, comprometida com a sustentabilidade em três dimensões: financeira, social e ambiental.

---

<sup>31</sup> Criado em 2016, trata-se é um fundo multidoador que oferece subsídios de assistência técnica a membros elegíveis, com foco em países de baixa renda, para viabilizar projetos sustentáveis e financiáveis pelo banco (AIIB, 2021).

A referida estratégia também estrutura a missão do banco em torno do conceito de *Infrastructure for Tomorrow* (i4t)<sup>32</sup>, orientado por quatro eixos transversais: infraestrutura verde, conectividade e cooperação regional, infraestrutura orientada por tecnologia e mobilização de capital privado. Esses eixos refletem a ambição da instituição em se consolidar como um banco de desenvolvimento moderno, capaz de responder às demandas de um mundo interconectado e dinâmico, ao mesmo tempo em que integra a agenda do desenvolvimento sustentável como eixo central de suas prioridades estratégicas e operacionais.

Em 2021, o AIIB apresentou avanços significativos tanto no desempenho operacional quanto no fortalecimento institucional da entidade. Ao longo do ano, o banco aprovou 51 projetos, somando USD 9,9 bilhões em financiamentos. Destes, 19 foram realizados por meio do mecanismo emergencial CRF, enquanto os outros 32 integraram o portfólio regular do banco. As áreas de energia, transporte, saúde e desenvolvimento urbano lideraram em volume de aprovação, refletindo a diversidade setorial da atuação do AIIB.

Em relação aos aspectos institucionais, observa-se a inclusão de uma nova prioridade temática, denominada *i4t: Technology-enabled Infrastructure*, que abrange o desenvolvimento ou a aplicação de tecnologias inovadoras em infraestrutura, com ênfase em agregar valor, eficiência, sustentabilidade, inclusão e boa governança – sendo exigido que os recursos tecnológicos sejam recentes e pertinentes ao setor e ao contexto econômico (AIIB, 2023). Ademais, nota-se que a prioridade anteriormente denominada *Sustainable Infrastructure* passou a ser referida como *Green Infrastructure*, embora não tenha sido identificada qualquer justificativa oficial para essa alteração.

No que se refere à agenda climática, o banco tem demonstrado comprometimento com a sustentabilidade. Dos 32 projetos fora do escopo da CRF, 21 incorporaram componentes relacionados à ação climática, somando aproximadamente USD 2,9 bilhões em financiamento - o equivalente a 48% do total aprovado nesse grupo. Entre eles, destacam-se iniciativas voltadas à mitigação das emissões de carbono, à adaptação climática e à geração de cobenefícios ambientais. Esse direcionamento reflete a compreensão de que as agendas de mudança climática e desenvolvimento estão fortemente interconectadas (Buchner *et al.*, 2023), o que reforça a

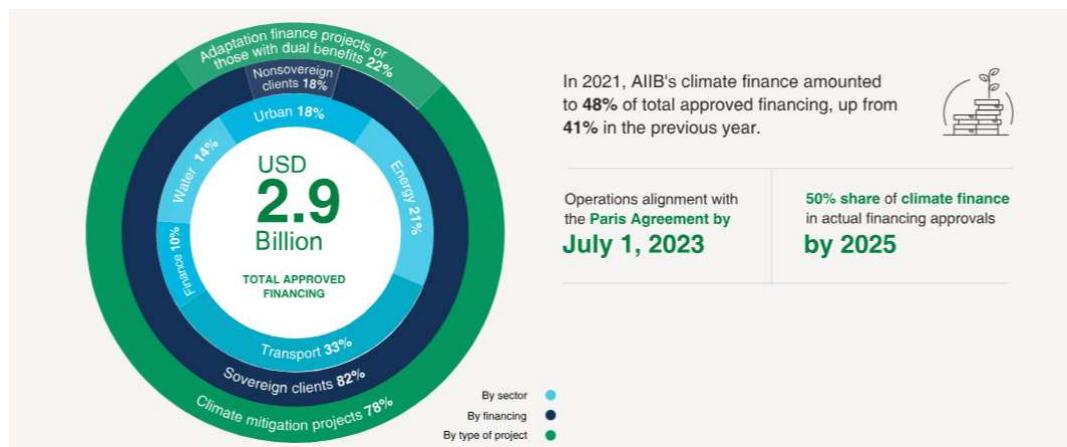
---

<sup>32</sup> O banco define o i4t como investimentos sustentáveis e resilientes que priorizam infraestrutura verde, digital, conectada regionalmente e capaz de mobilizar capital privado, alinhando crescimento econômico a objetivos climáticos e sociais (AIIB, 2025).

pertinência de alinhar suas operações a marcos globais como o Acordo de Paris – compromisso assumido integralmente a partir de 1º de julho de 2023 – e ao alcance do ODS 13 (Gráfico 08).

Nesse contexto, o AIIB comprometeu-se a destinar 50% de suas aprovações anuais ao financiamento climático até 2025 e projeta atingir USD 50 bilhões em volume acumulado até 2030. Ainda, obteve credenciamento como observador na UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) e participou da COP26, reforçando seu engajamento com a agenda climática global e sinalizando esforços tanto em mitigação das emissões quanto em adaptação às mudanças climáticas pelos países membros.

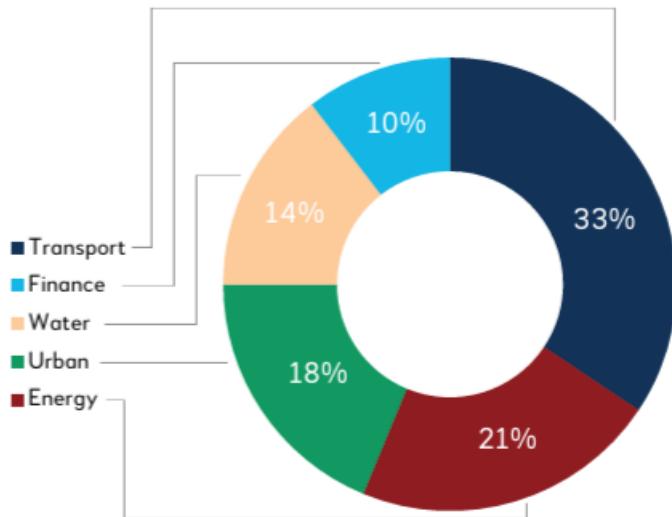
Gráfico 9 – Distribuição dos recursos do Climate Financing, em 2021.



Fonte: Asian Infrastructure Investment Bank (2022)

Ainda no âmbito do financiamento climático, o Gráfico 09 apresenta a distribuição setorial dos projetos aprovados em 2021. O setor de transportes concentrou a maior parcela (33%), seguido por energia (21%), áreas urbanas (18%), recursos hídricos (14%) e setor financeiro (10%). Essa alocação evidencia a prioridade dada à infraestrutura e mobilidade, ao mesmo tempo em que contempla setores-chave para o desenvolvimento sustentável e para o fortalecimento da resiliência urbana.

Gráfico 10 – Distribuição setorial dos projetos aprovados em 2021



Fonte: Asian Infrastructure Investment Bank (2022).

No plano institucional, o banco reforçou seu compromisso com os valores centrais *Lean*, *Clean* e *Green* ao alinhar suas operações institucionais à missão de promover um futuro de energia limpa. Adicionalmente, também consolidou a implementação da Estratégia Corporativa de Longo Prazo (2020–2030) — orientada pelas prioridades temáticas descritas anteriormente — que marca um “*new development stage for us as we mature as we leave our startup phase and mature as an institution*” (AIIB, 2022, p. 9-10).

Paralelamente, o AIIB reforçou seu compromisso com o financiamento sustentável ao implementar o *Sustainable Development Bonds Framework*<sup>33</sup> e publicar seu primeiro relatório anual de impacto, com foco nos benefícios ambientais e sociais das operações. Adotou também uma *Learning and Evaluation Policy*<sup>34</sup> (LEP) para estruturar a avaliação de suas atividades. No campo financeiro, manteve pelo quarto ano consecutivo sua classificação AAA pelas agências Moody’s, Fitch e S&P, e consolidou sua presença nos mercados internacionais ao emitir, entre outras transações, seu primeiro título sustentável no mercado australiano (*Kangaroo bond*).

<sup>33</sup> Diz respeito a um relatório que contém dados agregados e exemplos de projetos, destacando os benefícios ambientais e sociais gerados pelas operações, bem como informações sobre emissões, volume de carteira, prioridades temáticas e alocação de portfólio (AIIB, [2025?])

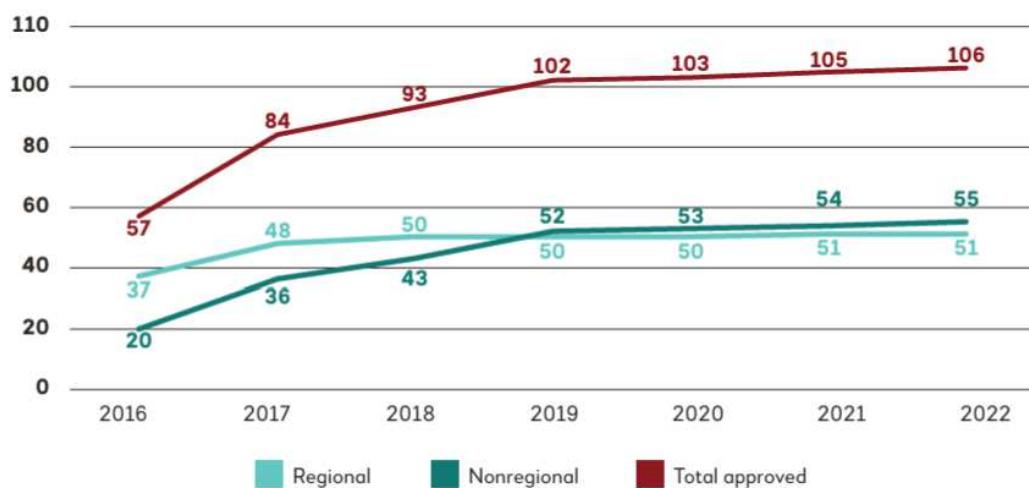
<sup>34</sup> Aprovada em maio de 2021, a política fornece a base institucional para avaliações independentes e revisões de aprendizado de projetos, promovendo uma abordagem estruturada para análise de resultados, identificação de lições e fortalecimento da *accountability*. Alinhada à Estratégia Corporativa, a política visa fomentar uma cultura organizacional orientada à aprendizagem contínua e à melhoria da qualidade dos investimentos (AIIB, 2022)

Deste modo, o ano de 2021 foi marcado pela continuidade da expansão institucional do AIIB, com a aprovação de novos membros, elevando o total para 105 países – “*representing approximately 81 percent of the global population and 65 percent of global GDP*” (AIIB, 2022, p. 6) –, o que reafirma o posicionamento global da instituição e sua ambição de se consolidar como um dos principais bancos multilaterais voltados ao desenvolvimento sustentável.

O relatório referente ao ano de 2022 evidencia os avanços institucionais e operacionais do AIIB em seu processo de consolidação. No ano, foram aprovados USD 6.8 bilhões em 42 novos projetos, elevando o total acumulado para 202 projetos e USD 39.4 bilhões desde a fundação. Destaca-se também a ampliação da base de membros, que alcançou 106 países, reforçando a abrangência global da instituição e seu propósito de atuar além da Ásia.

O Gráfico 10 ilustra a evolução no número de membros entre 2016 e 2022, evidenciando tanto o ritmo constante de expansão quanto o caráter cada vez mais global da composição do banco. Essa expansão não apenas fortalece a presença institucional do AIIB, mas também indica uma evolução de sua agenda, que passa a incorporar demandas e prioridades de diferentes regiões, ampliando seu escopo de atuação e sua capacidade de alinhar-se às agendas globais de desenvolvimento sustentável.

Gráfico 11 – Evolução do Quadro de Membros do AIIB: Distribuição entre Países Regionais e Não Regionais (2016–2022).



Fonte: Asian Infrastructure Investment Bank (2023).

Entre os destaques do relatório, está a apresentação dos valores anuais de investimentos aprovados e desembolsados pelo AIIB entre 2016 e 2022. Conforme ilustrado na Tabela 01, o período totalizou USD 38.8 bilhões em aprovações e USD 13.7 bilhões em desembolsos. O pico de aprovações ocorreu em 2020 (USD 9.9 bilhões), seguido de 2021 (USD 9.8 bilhões). Em 2022, embora as aprovações tenham recuado para USD 6.8 bilhões, os desembolsos alcançaram o maior valor da série (USD 6.3 bilhões), sinalizando maior eficiência na execução dos projetos.

Esse desempenho reflete, em parte, a adoção do *Investment Management Information System* (IMIS) em 2022, que reorganizou os fluxos de informação e aprimorou a gestão do portfólio em expansão. O relatório indica que a nova plataforma otimizou a coleta e análise de dados, permitindo decisões mais embasadas e ajustes no sistema de reporte.

Tabela 1 – Investimentos Anuais do AIIB (2016–2022)

YEAR	ANNUAL APPROVALS* (IN USD BILLION)	DISBURSED (IN USD BILLION)
<b>TOTAL (as of Dec. 31, 2022)</b>	38.81*	13.76
<b>2022</b>	6.81	6.38
<b>2021</b>	8.84	4.62
<b>2020</b>	9.98	6.23
<b>2019</b>	4.65	1.48
<b>2018</b>	3.30	0.62
<b>2017</b>	2.50	0.79
<b>2016</b>	1.73	0.01

Fonte: Asian Infrastructure Investment Bank (2023)

No que se refere aos projetos aprovados em 2022, a maior parte deles esteve alinhada ao pilar de infraestrutura verde, com 28 iniciativas, evidenciando a consolidação do posicionamento do AIIB em torno de objetivos climáticos e de sustentabilidade ambiental. Os projetos voltados à infraestrutura habilitada por tecnologia também ganharam destaque, com 15 aprovações, refletindo a busca do banco por soluções inovadoras para ampliar a eficiência, resiliência e transparência de suas operações.

Os projetos voltados à conectividade e à cooperação regional totalizaram nove aprovações, evidenciando a continuidade do papel do AIIB como articulador do desenvolvimento regional e promotor da integração física e econômica entre os países membros. Contudo, embora o portfólio apresente sinais de expansão e diversificação, a ênfase na mobilização de capital privado – presente

em 14 projetos – ainda carece de indicadores consistentes acerca de seus impactos e efetividade, o que limita a compreensão do real alcance e da contribuição dessa diretriz para a sustentabilidade e o fortalecimento da agenda institucional do banco.

Dentre os projetos aprovados, destaca-se o primeiro para o Brasil: em janeiro de 2022, o AIIB aprovou USD 100 milhões para o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), destinado a energia renovável e infraestrutura de conectividade com a Ásia, visando fortalecer relações comerciais e gerar bens públicos globais. Classificada como operação não soberana e de categoria ambiental e social, a iniciativa requer do BDMG a implementação de sistema de gestão socioambiental (ESMS), com triagem, monitoramento contínuo e mecanismos de reclamação em nível de subprojeto (AIIB, 2022).

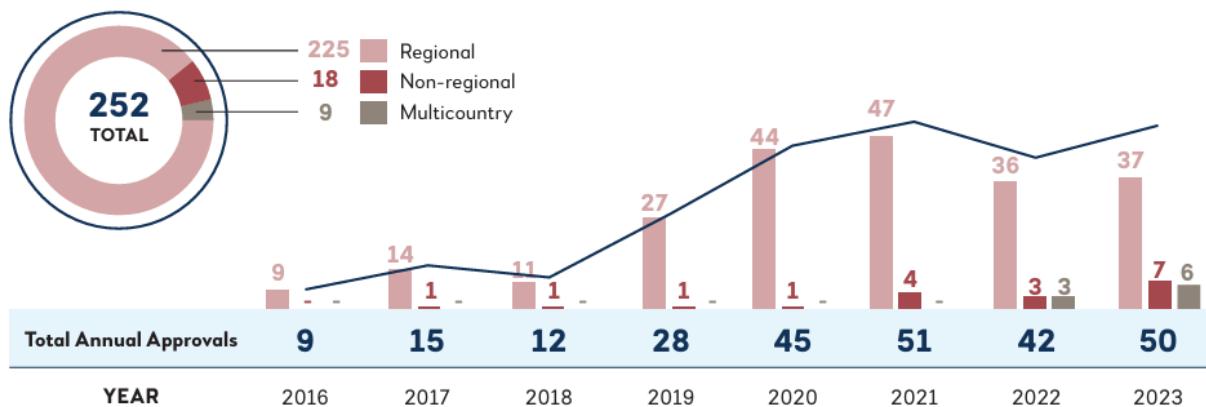
Apesar dos avanços observados na estrutura e na abrangência dos relatórios anuais do AIIB, permanece uma lacuna significativa na apresentação de resultados concretos e impactos efetivos dos projetos. Embora sejam disponibilizados dados relativos ao volume de financiamento e ao alinhamento climático das iniciativas, ainda se carece de métricas de desempenho e de evidências consistentes acerca de seus efeitos socioeconômicos. Essa limitação dificulta a avaliação da efetividade da agenda do banco, sobretudo diante de sua pretensão de consolidar-se como agente transformador do desenvolvimento sustentável.

Por fim, em 2023, o AIIB registrou um recorde de USD 11.6 bilhões em financiamentos aprovados, com destaque para a expansão do financiamento climático, que alcançou USD 3.4 bilhões, número equivalente a 60% das aprovações regulares e já acima da meta institucional de 50% prevista para 2025. Esse desempenho não apenas superou os 56% registrados em 2022, como também representou um incremento absoluto de USD 1 bilhão em relação ao ano anterior, consolidando o clima como eixo central da estratégia do banco.

Conforme apresentado no Gráfico 11, o ano de 2023 destacou-se como o segundo com maior número de projetos aprovados desde a fundação do banco – cinquenta no total –, além de registrar a maior participação de iniciativas voltadas a países fora da Ásia ou de caráter *multicountry*. Ademais, merece destaque a seguinte passagem do relatório: “*we will further increase financing for climate change adaptation, particularly relevant at a time when a number of our clients are grappling with the consequences of climate change*” (AIIB, 2024, p. 13). Tal afirmação revela o esforço do banco em reafirmar seu alinhamento à agenda global de

financiamento climático, reforçando a centralidade que a adaptação às mudanças climáticas assume em sua estratégia institucional.

Gráfico 12 – Distribuição Anual dos Projetos Aprovados pelo AIIB (2016–2023)



Fonte: Asian Infrastructure Investment Bank (2024)

Em relação aos projetos desenvolvidos no ano de 2023, o relatório apresenta uma distribuição a partir da prioridade temática e setorial. Destacam-se os projetos de infraestrutura verde, seguidos por iniciativas de mobilização de capital privado, infraestrutura tecnológica e conectividade regional, demonstrando a ênfase do banco em combinar sustentabilidade com integração econômica. Na divisão setorial, sobressaem os projetos multissetoriais, bem como os voltados a energia e transporte, enquanto áreas como saúde, digital e urbana permanecem menos representativas, mas indicam uma diversificação gradual do portfólio. Essa configuração reflete a evolução da agenda do AIIB, que amplia seu escopo sem perder o foco em infraestrutura sustentável e mobilização de capital privado como eixos estratégicos.

Quanto ao quadro de funcionários, o relatório de 2023 registra 551 colaboradores, dos quais 42% são mulheres e 70% provenientes de países da região asiática, representando um total de 69 nacionalidades. Os dados apontam avanços em diversidade geográfica e de gênero, mas também evidenciam desafios persistentes, sobretudo no que se refere à equidade de gênero, aspecto central para uma instituição que busca promover desenvolvimento inclusivo.

Ademais, em consonância com seu compromisso de alinhamento ao Acordo de Paris, o relatório indica que o AIIB vem consolidando a adoção de melhores práticas entre os bancos multilaterais de desenvolvimento no que se refere à contabilização e à gestão de suas emissões institucionais de gases de efeito estufa (GEE). Nesse contexto, merece destaque a publicação do

AIIB *Carbon Footprint Report*<sup>35</sup>, em 2022, que reforça o esforço da instituição em monitorar e reduzir sua própria pegada de carbono.

Ainda no contexto de aprimoramento institucional, pode-se destacar o lançamento do *Climate Action Plan* (CAP), descrito como a “*AIIB's direct response to the global call for action*” (AIIB, 2023, p. 1). O documento apresenta a estratégia do banco para alinhar integralmente suas operações aos objetivos do Acordo de Paris, estabelecendo diretrizes para a integração das considerações climáticas em todas as etapas do ciclo de projetos, desde o planejamento até as etapas de implementação e monitoramento. O plano estrutura-se em quatro pilares centrais: (i) apoio aos países membros no cumprimento de suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs, na sigla em inglês); (ii) expansão do financiamento climático, com a meta de que ao menos 50% das aprovações regulares sejam destinadas a atividades relacionadas ao clima; (iii) compatibilidade das operações com a transição para economias de baixo carbono e resilientes; e (iv) reforço da capacidade institucional interna, promovendo aprendizagem contínua, adoção de ferramentas especializadas e parcerias estratégicas.

O CAP também contempla o fortalecimento das métricas e dos padrões de avaliação, ampliando o rastreamento e a transparência das ações climáticas conduzidas pelo banco. De acordo com a diretriz expressa na afirmação de que “*MDBs like AIIB have a crucial role to play in addressing climate change*” (AIIB, 2023, p. 5), o documento sinaliza o amadurecimento da agenda climática do AIIB, que passa a priorizar não apenas a mitigação dos riscos, mas também a geração de benefícios socioambientais. Desse modo, o banco procura consolidar-se como ator estratégico na arquitetura global do financiamento climático.

Embora sejam evidentes os avanços observados, persistem lacunas significativas ao longo dos oito anos analisados. A indisponibilidade de dados desagregados por país, setor ou beneficiário final restringe a análise do direcionamento estratégico e da evolução das prioridades institucionais. Ademais, a falta de padronização nos indicadores de financiamento climático compromete a possibilidade de avaliar a transformação efetiva da agenda e o grau de concretização das metas anunciadas.

---

<sup>35</sup> O relatório apresenta as emissões de GEE da instituição referentes ao ano de 2022. O documento detalha fontes diretas e indiretas de emissões, incluindo energia, viagens e uso de bens e serviços. Destaca-se o compromisso do banco com a sustentabilidade institucional, refletido na adoção de eletricidade renovável e em ações para compensar as emissões residuais (AIIB, 2023).

Ainda que as informações sobre impactos concretos dos projetos sejam restritas, o período analisado evidencia uma expansão significativa da agenda do AIIB, que evolui de um foco inicial em infraestrutura tradicional para incorporar clima, digitalização e integração regional como eixos estratégicos. Essa diversificação indica maior alinhamento com as demandas globais de desenvolvimento sustentável, mas também reforça a necessidade de aprimorar mecanismos de monitoramento e mensuração para garantir que o avanço da agenda seja acompanhado por evidências claras de impacto.

A análise conduzida ao longo deste capítulo permitiu evidenciar como NDB e AIIB estruturaram suas agendas, operacionalizam seus mandatos e incorporam temas globais - especialmente a agenda climática - ao longo do período estudado. A partir da leitura integrada dos documentos institucionais, das estruturas de governança e dos relatórios anuais, emergiram padrões, divergências e elementos específicos que caracterizam a atuação de cada banco. Esses resultados, embora já indiquem diferenças substantivas, demandam uma sistematização que permita compreender de forma comparativa os fatores que orientam a definição de prioridades em ambas as instituições. Assim, o capítulo seguinte organiza os achados, permitindo sintetizar as evidências e aprofundar a comparação entre os casos, com foco nos mecanismos que explicam a presença e a evolução da temática climática nas agendas dos bancos multilaterais analisados.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada ao longo desta dissertação demonstrou que os processos de formação de agenda em bancos multilaterais de desenvolvimento são complexos, dinâmicos e profundamente dependentes de condicionantes políticos, institucionais e contextuais. Ainda que esses bancos sejam frequentemente apresentados como instituições técnicas voltadas à alocação racional de recursos, os resultados aqui expostos confirmam que suas agendas refletem disputas de poder, negociações interestatais e adaptações estratégicas que escapam à lógica puramente financeira. Tal constatação dialoga diretamente com a literatura de formação de agenda, especialmente com Capella (2007; 2018) e Birkland (2019), os quais defendem que mudanças em agendas governamentais dependem da combinação entre problemas percebidos, soluções existentes e condições políticas favoráveis.

Ao aplicar esse enquadramento teórico ao NDB e ao AIIB, reforça-se a pertinência da Teoria da Agenda para analisar organizações internacionais cuja atuação combina racionalidade técnica, interesses nacionais e pressões globais. A maneira como as agendas climáticas foram incorporadas nesses dois bancos evidencia que temas globais - como a crise climática - não entram automaticamente nas prioridades institucionais, mas dependem de disputas internas, mediações diplomáticas e da construção de janelas de oportunidade que permitam sua ascensão. Essa interpretação pode ampliar os modos pelos quais a literatura tradicional sobre BMDs costuma compreender o papel desses bancos na governança do desenvolvimento.

Nesse processo, a evolução temporal analisada confirma uma presença maior de questões relativas à crise climática na agenda dos bancos, mas também revela limites importantes. Se por um lado observa-se um crescimento expressivo da presença da sustentabilidade e do financiamento climático nos portfólios e discursos do NDB e do AIIB, por outro, a operacionalização dessas diretrizes ainda é condicionada por disputas entre interesses nacionais e multilaterais. Enquanto os países membros pressionam por respostas que reflitam suas prioridades domésticas, as instituições precisam equilibrar tais demandas com compromissos globais e expectativas de legitimidade internacional. Essa tensão ajuda a compreender por que, apesar do avanço discursivo, a prática permanece fragmentada e dependente de conjunturas políticas específicas, reafirmando que a agenda dos BMDs se configura como produto de negociações dinâmicas e nem sempre convergentes.

Esse quadro está diretamente relacionado às recomendações do G20 *Independent Experts Group* (2023), que defende uma agenda tripla para os bancos multilaterais: (i) adotar um triplo mandato que combine erradicação da pobreza extrema, promoção da prosperidade compartilhada e provisão de bens públicos globais; (ii) triplicar a capacidade de financiamento sustentável até 2030; e (iii) desenvolver instrumentos inovadores para ampliar a escala e a efetividade das operações. Os especialistas reconhecem, entretanto, que transformar organizações internacionais é um processo complexo e de longo prazo, dependente do consenso entre gestores, acionistas e demais *stakeholders*. Por isso, enfatizam a necessidade de que o G20 acompanhe de perto o andamento das reformas, de modo a assegurar que os BMDs possam responder de forma mais consistente às demandas globais, em especial ao financiamento climático.

No caso do NDB, observou-se um movimento gradual e incremental de incorporação da sustentabilidade e da preocupação climática. Desde sua criação, o banco mantém um portfólio fortemente orientado a setores tradicionais - transporte, energia e infraestrutura - refletindo prioridades históricas dos BRICS e a lógica da cooperação Sul–Sul. A análise dos relatórios anuais demonstra que a agenda climática esteve presente de maneira difusa, mas ganhou maior centralidade após 2020, especialmente com a criação do Departamento de ESG e com o compromisso de destinar 40% das aprovações a projetos climáticos. Ainda assim, tais avanços foram acompanhados por limitações importantes: ausência de métricas robustas de impacto, inconsistências na classificação climática de projetos e falta de transparência nos critérios de seleção.

O AIIB, por sua vez, apresenta um processo mais claro, estruturado e acelerado de institucionalização da agenda climática. Desde sua Estratégia de Longo Prazo (2020–2030), baseada no conceito de *Infrastructure for Tomorrow*, o banco tem articulado a agenda climática como eixo transversal para sua atuação. A adoção do *Climate Action Plan* em 2023 reforçou essa orientação, estabelecendo metas explícitas de compatibilidade com o Acordo de Paris, apoio às NDCs dos países membros e mecanismos formais de avaliação climática. Em 2023, o AIIB destinou 60% das aprovações regulares ao financiamento climático, superando a meta de 50% prevista apenas para 2025. Esses dados confirmam uma trajetória mais assertiva e coordenada de incorporação do clima como prioridade estratégica.

No entanto, mesmo o AIIB enfrenta tensões importantes. Embora articule um discurso climático robusto, o banco continua priorizando setores tradicionais de infraestrutura - energia,

transporte e conectividade regional - e ainda não avançou em métricas precisas de impacto socioeconômico. Ao mesmo tempo, sua narrativa climática funciona como elemento de *soft power*, reforçando a legitimidade da China e expandindo sua influência no sistema financeiro internacional. Como destacam Kaya, Kilby e Kay (2021), o banco não favorece automaticamente países alinhados à China, mas tende a atuar como mecanismo de multilateralismo corretivo<sup>36</sup>, evitando capturas diretas e projetando uma imagem de governança equilibrada.

Os casos de NDB e AIIB comprovam, portanto, que a formação de agenda nos BMDs emerge de processos marcados por disputas institucionais e condicionantes políticos. A adoção da agenda climática não ocorre apenas pela consciência dos riscos globais, mas porque essa agenda funciona como recurso estratégico, simbólico e organizacional, capaz de reequilibrar interesses internos, atender pressões externas e contribuir para a legitimidade das instituições.

A ascensão da agenda climática nos bancos analisados está diretamente conectada a eventos e marcos internacionais que elevaram a urgência do tema. Como mostra Buchner *et al.* (2023), o primeiro Global Stocktake do Acordo de Paris intensificou pressões sobre instituições financeiras multilaterais, exigindo delas uma atuação mais ambiciosa e alinhada às metas globais. A crescente demanda por reformas nos BMDs - impulsionada por fóruns como o G20 - reforçou expectativas de triplicação da capacidade de financiamento sustentável, criação de instrumentos inovadores e adoção de um triplo mandato que combine desenvolvimento, prosperidade e bens públicos globais.

Nesse contexto, tornou-se evidente que tanto o NDB quanto o AIIB precisavam ajustar suas prioridades. Para o AIIB, o clima tornou-se oportunidade estratégica para fortalecer a narrativa de um banco moderno, técnico e alinhado à governança global. Para o NDB, o clima emergiu como instrumento para atualizar sua identidade institucional, reforçar sua legitimidade e reposicionar o banco diante de crescentes expectativas por liderança climática de economias emergentes.

Assim, a formação de agenda no período analisado não pode ser compreendida sem considerar janelas de oportunidade externas que alteraram a relevância política do clima, influenciando diretamente a hierarquização interna das prioridades dos bancos. Isso sugere que a

---

<sup>36</sup> O conceito de multilateralismo corretivo (*remedial multilateralism*) descreve a estratégia pela qual instituições como o AIIB ampliam o acesso a financiamentos justamente para países com menor proximidade econômica com a China – isto é, com baixos níveis de comércio, dívida e investimento direto estrangeiro provenientes do país. Ao contrário do que sugerem interpretações de um multilateralismo “suplementar”, voltado a reforçar vínculos já existentes, o modelo corretivo busca forjar novas conexões e ampliar a legitimidade internacional do banco, minimizando a percepção de que se trata apenas de um instrumento de influência chinesa (Kaya; Kilby; Kay, 2021)

Teoria da Agenda pode oferecer um referencial útil para compreender como BMDs incorporam temas globais em suas estratégias institucionais.

Além das pressões externas, os achados demonstram que a formação da agenda climática nos bancos estudados é condicionada por fatores internos. No NDB, a governança paritária entre os BRICS cria uma dinâmica de equilíbrio político que privilegia consensos e dilui mudanças rápidas. Já no AIIB, a centralidade da China fornece maior agilidade na definição de prioridades, mas também insere tensões geopolíticas na interpretação de sua agenda climática.

Ademais, é pertinente apontar que a aplicação, em ambos os bancos, dos *Environmental and Social Frameworks* (ESF) reflete os dilemas descritos por Getzel e Humphrey (2024): equilibrar a mitigação de impactos ambientais e sociais com a necessidade de evitar burocracia excessiva e, ao mesmo tempo, respeitar a soberania dos países membros. Diante da natureza arriscada do desenvolvimento e da multiplicidade de atores envolvidos, esses bancos têm recorrido a reformas incrementais e pragmáticas, em linha com a recomendação de harmonizar e simplificar procedimentos para reduzir custos e tempo de execução. Como enfatizam os autores, a coordenação entre BMDs é um elemento central para assegurar padrões elevados de salvaguardas socioambientais e melhorar a experiência dos clientes em projetos financiados (Getzel; Humphrey, 2024).

Essas tensões indicam que agendas não são apenas declarações programáticas, mas construções organizacionais que envolvem disputa, negociação e priorização seletiva. Ao analisar documentos oficiais, relatórios anuais e instrumentos normativos dos bancos, a presente dissertação buscou evidenciar que a consolidação da agenda climática resulta de movimentos incrementais e decisões estratégicas, frequentemente condicionadas por constrangimentos institucionais que limitam sua efetividade.

Destaca-se, portanto, que esta dissertação mobiliza a literatura de formação de agenda – originalmente formulada no campo das políticas públicas – para ampliar o escopo teórico, conceitual e analítico de estudo das organizações multilaterais uma vez que elas apresentam características similares à complexidade observada em outros contextos, como instituição da administração pública mais afetadas por ações de governo. Isso também se aplica aos temas do financiamento ao desenvolvimento, como no caso dos bancos multilaterais.

Com isso, amplia-se o escopo analítico de estudo de organizações multilaterais ao incorporar da Teoria da Agenda alguns de seus eixos centrais, como disputa por atenção,

enquadramento de problemas e condições políticas para mudança, também são pertinentes para compreender processos decisórios em arenas multilaterais caracterizadas por elevada complexidade institucional e interesses heterogêneos entre países-membros. Essa perspectiva permite iluminar dimensões pouco exploradas pela literatura tradicional sobre BMDs, que costuma priorizar debates sobre governança, desempenho institucional e capacidade financeira, mas raramente examina como determinados temas - como a agenda climática - passam a ocupar posições estratégicas dentro dessas organizações.

Uma lacuna teórica observada nas teorias organizacionais tradicionais que estimulou a realização deste estudo foi da ausência de interpretações sistemáticas sobre o processo de formação de Agenda, que se revela central para a compreensão e dos debates em torno de organizações como os BMDs. Um exemplo é o financiamento climático. Embora existam análises relevantes sobre expansão institucional, transparência ou arranjos de governança, ainda são escassos os trabalhos que investigam, de modo processual, como prioridades organizacionais são definidas, disputadas e reconfiguradas. Ao aplicar explicitamente categorias da Teoria da Agenda à análise do NDB e do AIIB, esta dissertação demonstra a utilidade desse referencial para compreender dinâmicas decisórias em instituições multilaterais, nas quais Estados, burocracias e coalizões transnacionais moldam a seleção e a hierarquização de temas - no caso, a agenda climática.

Desse modo, o trabalho dialoga com a dissertação de Drummond (2024), que analisa a transparência do NDB e evidencia a distância entre o discurso de inovação e a prática efetiva de divulgação de informações, posicionando o banco entre os piores avaliados no *DFI Transparency Index*. Ao invés de tratar transparência apenas como variável de desempenho, o presente trabalho a recoloca como parte de um processo mais amplo de construção de agenda organizacional: quem define o que é divulgado, quais dimensões dos projetos são realçadas e como o clima entra - ou é marginalizado - na comunicação institucional. De forma complementar, a tese de Pereira (2021) mostra, por meio de uma abordagem de teoria dos jogos, como a expansão dos BMDs depende de equilíbrios estratégicos entre grupos de países membros e da forma como conflitos e coordenação são estruturados na arena multilateral.

Nesse sentido, esta pesquisa avança esse debate ao argumentar que a agenda climática funciona como um dos principais mecanismos contemporâneos de recomposição desses equilíbrios, operando como recurso de barganha, legitimação e acomodação de interesses, e não apenas como mais um “setor” ou linha de financiamento.

Sendo assim, um dos aportes teórico-conceituais oferecidos por este estudo, portanto, está em mostrar que a agenda climática, nos BMDs estudados, não é apenas um recorte temático da atuação dessas instituições, mas um dispositivo organizacional de formação de agenda: ela redefine prioridades, reestrutura coalizões internas, produz novos critérios de seleção de projetos e reconfigura a forma como essas organizações se apresentam no sistema financeiro internacional.

Ao articular formação de agenda, governança de BMDs, transparência e financiamento climático em um mesmo quadro analítico, a dissertação oferece uma interpretação integrada que vai além da mera descrição do NDB e do AIIB. Os resultados empíricos permitem propor, de maneira mais geral, que agendas globais - em especial a climática - constituem hoje um dos principais vetores pelos quais organizações internacionais ajustam seu lugar em uma arquitetura financeira em transformação, o que contribui para o avanço do conhecimento tanto no campo de políticas públicas quanto nos estudos organizacionais sobre instituições financeiras internacionais.

Entre as limitações, destaca-se a dependência de dados secundários e a falta de transparência e padronização nos relatórios dos bancos, o que dificulta avaliar impactos concretos e comparar de forma precisa suas estratégias. Além disso, o recorte temporal (2015–2023) pode não captar transformações mais recentes, como o amadurecimento de novos instrumentos financeiros ou o fortalecimento de compromissos pós-2023, especialmente após marcos como o *Global Stocktake* do Acordo de Paris.

Para pesquisas futuras, sugere-se ampliar o escopo empírico para outros bancos multilaterais e regionais, como Banco Mundial, BID e Banco Africano de Desenvolvimento, de modo a permitir análises comparativas mais abrangentes sobre a formação de agendas climáticas em diferentes contextos institucionais. Recomenda-se também o uso de métodos quantitativos, como análise de redes de governança e modelagem bibliométrica, capazes de mapear conexões entre atores, países e projetos. Outro caminho relevante é a realização de estudos de caso aprofundados sobre projetos específicos, avaliando em que medida as metas climáticas declaradas se traduzem em resultados mensuráveis em mitigação e adaptação. A investigação da interação entre pressões externas (como mercados financeiros, G20 e sociedade civil) e as decisões internas dos bancos pode enriquecer a compreensão sobre como interesses nacionais e globais se conciliam - ou são tensionadas - nos processos de definição da agenda climática.

Por fim, reafirma-se que os bancos multilaterais de desenvolvimento possuem papel estratégico na governança global para o enfrentamento da crise climática. A efetividade de sua

atuação dependerá da capacidade de transformar compromissos em decisões operacionais mensuráveis, com maior equilíbrio entre mitigação e adaptação, fortalecimento de mecanismos de transparência e integração da sustentabilidade como eixo transversal. Mais do que agentes de financiamento, NDB e AIIB têm o potencial de se consolidar como atores centrais na construção de um futuro mais resiliente, equitativo e sustentável.

## REFERÊNCIAS

ALEJANDRO, J. O papel dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento na Cooperação Sul-Sul. **Mural Internacional**, v. 13, p. e67485–e67485, 22 dez. 2022.

ARTAXO, Paulo. As três emergências que nossa sociedade enfrenta: saúde, biodiversidade e mudanças climáticas. **Estudos Avançados**, São Paulo, Brasil, v. 34, n. 100, p. 53–66, 2020. DOI: [10.1590/s0103-4014.2020.34100.005](https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.34100.005). Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/178752..> Acesso em: 7 abr. 2025.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK (AIIB). 2023 AIIB Annual Report and Financials. [S.l.]: **Asian Infrastructure Investment Bank**, 2023. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/news-events/annual-report/2023/index.html>. Acesso em: 14 mar. 2025

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK (AIIB). Governance: Members of the Bank.: **Asian Infrastructure Investment Bank**, [2023?]. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>. Acesso em: 14 mar. 2025

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. **Articles of Agreement**. Beijing, 29 jun. 2015. Disponível em: [https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/\\_download/articles-of-agreement/basic\\_document\\_english-bank\\_articles\\_of\\_agreement.pdf](https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/articles-of-agreement/basic_document_english-bank_articles_of_agreement.pdf).

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. **Annual report 2016**. Beijing: AIIB, 2017. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/news-events/annual-report/index.html>. Acesso em: 15 jul. 2025.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. **Our Governance. 2018**. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/news-events/annual-report/2018/our-governance/index.html>. Acesso em: 16 jul. 2025.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. **Our Investments – Annual Report 2019**. 2019. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/news-events/annual-report/2019/our-investments/index.html#part2>. Acesso em: 16 jul. 2025.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. **Our Growth – Annual Report 2019**. [S. l.]: AIIB, 2019. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/news-events/annual-report/2019/our-growth/index.html#part1>. Acesso em: 18 jul. 2025.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. **How we do our work. 2018**. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/news-events/annual-report/2018/how-we-do-our-work/index.html>. Acesso em: 16 jul. 2025.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. **Environmental and Social Framework. 2021**. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/framework-agreements/environmental-social-framework.html>. Acesso em: 16 jul. 2025.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. **Annual report and financials 2020.** Beijing: AIIB, 2021. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/news-events/annual-report/2020/home/index.html>. Acesso em: 19 jul. 2025.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. **AIIB Annual Report and Financials 2021.** Beijing: AIIB, 2022. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/news-events/annual-report/2021/index.html>. Acesso em: 19 jul. 2025.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. **Brazil: BDMG Renewables and Asia Connectivity Facility.** Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/projects/details/2022/approved/BDMG-Renewables-and-Asia-Connectivity-Facility.html>. Acesso em: 19 jul. 2025.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. **Infrastructure for Tomorrow:** overview. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/infrastructure-for-tomorrow/overview/index.html>. Acesso em: 18 jul. 2025.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK (AIIB). **Technology-enabled infrastructure:** AIIB thematic priority. Beijing: AIIB, [2023?]. Disponível em: <https://www.infratechportal.org/>. Acesso em: 19 jul. 2025.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. **AIIB Annual Report 2023.** Beijing: AIIB, 2024. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/news-events/annual-report/2023/index.html>. Acesso em: 21 jul. 2025.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK (AIIB). **Sustainability Bond Impact Report – Overview.** Disponível em: <https://www.aiib.org/en/news-events/impact-reports/sustainability-bond-impact/overview/index.html>. Acesso em: 19 jul. 2025.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK (AIIB). **2022 AIIB Carbon Footprint Report.** Beijing: AIIB, 2023. Disponível em: [https://www.aiib.org/en/policies-strategies/\\_download/carbon/2022-AIIB-Carbon-Footprint-Report.pdf](https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/carbon/2022-AIIB-Carbon-Footprint-Report.pdf). Acesso em: 21 jul. 2025.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. **AIIB Climate Action Plan.** Beijing: AIIB, 2023. Disponível em: [https://www.aiib.org/en/policies-strategies/climate-finance/\\_download/AIIB-Climate-Action-Plan.pdf](https://www.aiib.org/en/policies-strategies/climate-finance/_download/AIIB-Climate-Action-Plan.pdf). Acesso em: 21 jul. 2025.

BARTLE, J. R.; LEUENBERGER, D. Z. **Sustainable Development for Public Administration.** 1. ed. Routledge, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9781315700540>.

BENZ, A.; PAPADOPOULOS, Y. **Introduction. Governance and democracy: Concepts and key issues.** In: BENZ, A.; PAPADOPOULOS, Y. (eds.). Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences. London: Routledge, 2006. p. 1-26.

BESHARATI, N.; ESTEVES, P. Os BRICS, a cooperação sul-sul e o campo da cooperação para o desenvolvimento internacional. **Contexto Internacional**, v. 37, n. 1, p. 289–330, jan. 2015.

BEVIR, M. Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives. **Public Administration Review**, v. 66, n. 3, p. 426-436, 2006.

BIRKLAND, T. A. **An Introduction to the Policy Process:** Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. 5. ed. New York, Ny: Routledge, 2019.

Bhattacharya, A.; Kharas, H.; Plant, M.; Prizzon, A. (2018). **The New Global Agenda and the Future of the Multilateral Development Bank System.** The Brookings Institution / Overseas Development Institute / Center for Global Development, 2018

BUITER, W.; FRIES, S. Quelle devrait être la mission des banques multilatérales de développement ? **Revue d'économie du développement**, v. 10, n. 1, p. 171, 2002.

BUCHNER, B.; NARAN, B.; PADMANABHI, R.; STOUT, S.; STRINATI, C.; WIGNARAJAH, D.; MIAO, G.; CONNOLLY, J.; MARINI, N. **Global Landscape of Climate Finance 2023.** San Francisco: Climate Policy Initiative, 2023. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-of-climate-finance-2023/>. Acesso em: 15 ago. 2025.

CALLAGHAN, M.; HUBBARD, P. The Asian Infrastructure Investment Bank: Multilateralism on the Silk Road. **China Economic Journal**, v. 9, n. 2, p. 116-139, 2016. DOI: 10.1080/17538963.2016.1162970.

CAIRNEY, P.; JONES, M. D. Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of This Universal Theory? **Policy Studies Journal**, v. 44, n. 1, p. 37–58, 17 jun. 2016.

CAPELLA, A. C. N. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1498–1512, dez. 2020.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas.** Brasília: Enap, 2018.

CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas.** In: Hochman, G., Arretche, M.; Marques, E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CARAMMIA, M.; PRINCEN, S.; TIMMERMAN, A. From summity to EU government: An agenda formation perspective on the European Council. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 54, n. 4, p. 809-825, 2016.

CHIN, G. T. Introduction – The evolution of New Development Bank (NDB): A decade plus in the making. **Global Policy**, v. 15, p. 368–382, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13399>

COBB, R. W., & ELDER, C. D. (1971). **The Politics of Agenda-Building:** An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. **The Journal of Politics**, 33(4), 892–915. doi:10.2307/2128415

CORDERO-VINUEZA, Viviana A.; DIJK, Terry van; LAMKER, Christian; NIEKERK, Femke. Making child-friendly cities: A quest for local agenda-setting. **Cities**, v. 161, p. 105882, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2025.105882>

**CORPORATE FINANCE INSTITUTE.** Multilateral Development Bank (MDB). Disponível em: <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/economics/multilateral-development-bank-mdb/>. Acesso em: 19 dez. 2024.

COSTA, Carlos E. L; GONZALEZ, Manuel J. F; ALMEIDA, Nathália F. A Lógica de Funcionamento dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e o seu Relacionamento com o Brasil no período 1990-2012. Brasília: IPEA/ **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 16 (jan.-abr), 2014.

CREUTZ, K. Multilateral Development Banks as Agents of Connectivity: the Asian Development Bank (ADB) and the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). **East Asia**, v. 40, p. 335–356, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12140-023-09408-6>.

DAMTOFT, J. S.; LUKASIK, J.; HERFORT, D.; SORRENTINO, D.; GARTNER, E. M. Sustainable development and climate change initiatives. **Cement and Concrete Research**, v. 38, n. 2, p. 115-127, 2008. ISSN 0008-8846. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cemconres.2007.09.008>.

DAS, R. C. **Convergence and Developmental Aspects of Credit Allocations in BRICS Nations**. 1. ed. Índia: Routledge, 2024. Disponível em: <https://www.perlego.com/book/4388310>.

DEARING, James W.; ROGERS, Everett M. **Agenda-setting**. Thousand Oaks, SAGE, 1996.

DIETZ, T.; SHWOM, R. L.; WHITLEY, C. T. Climate Change and Society. **Annual Review of Sociology**, v. 46, p. 135-158, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-121919-054614>.

DRUMMOND, Silvia Helena Machado. **A transparência nos bancos multilaterais de desenvolvimento: uma análise do Novo Banco de Desenvolvimento**. 2024. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/36073>.

**DUFIEF, Elise; BARCHICHE, Mounir.** *Development banks*. In: **Open Access edited book**. Routledge, 2022. Disponível em: [https://www.taylorfrancis.com/chapters/oa-edit/10.4324/9781003519560-39/development-banks-elise-dufief?utm\\_source=researchgate.net&utm\\_medium=article](https://www.taylorfrancis.com/chapters/oa-edit/10.4324/9781003519560-39/development-banks-elise-dufief?utm_source=researchgate.net&utm_medium=article)

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 6. ed. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall, 1987. 382 p. ISBN 0139369732.

ENGINE, L.; PRIZZON, A. **A guide to multilateral development banks**. London: Overseas Development Institute, 2018. Disponível em: <https://cdn.odi.org/media/documents/12187.pdf>.

**EUROPEAN CENTRAL BANK. Ethics Network of Multilateral Organizations (ENMO).** Frankfurt: ECB, [2023?]. Disponível em: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/our-values/ethics/enmo/html/index.en.html>. Acesso em: 16 jul. 2025.

FERREIRA, Victor Cláudio Paradela. A administração pública gerencial. In: **SANÁBIO, Marcus Tanure; SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcus Vinícius** (Org.). Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão. 1. ed. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2013. v. 1, p. 35-56.

FREITAS, Rodrigo Uszacki Carvalho de; ZUCATTO, Luis Carlos; BECKER, Kalinca Léia. **Formação da agenda de políticas públicas: uma síntese metodológica das publicações em bases nacionais e internacionais.** In: **ENCONTRO DA ANPAD – EnANPAD 2022, XLVI,** 2022, On-line. Anais [...]. Rio de Janeiro: ANPAD, 2022.

GERRING, John. **Case study research: principles and practices.** 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

GETZEL, B.; HUMPHREY, C. **Streamlining MDB environmental, social and procurement safeguards while maintaining high standards.** ODI Global Report, background paper for the Brazilian G20 presidency, out. 2024.

GIDDENS, Anthony. **The politics of climate change.** Cambridge: Polity Press, 2013.

GIVEN, Lisa (Ed.). **The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods.** Sage, 2008.

GRUNDMANN, R. Climate change as a wicked social problem. **Nature Geoscience**, [s. l.], v. 9, p. 562-563, 2016. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/ngeo2780>. Acesso em: 07 fev. 2025.

**G20 INDEPENDENT EXPERTS GROUP. Strengthening Multilateral Development Banks: The Triple Agenda – Volume 2.** Relatório encomendado pela Presidência indiana do G20, jul. 2023. Center for Global Development. Disponível em: [https://icrier.org/g20-ieg/pdf/The\\_Triple\\_Agenda\\_G20-IEG\\_Report\\_Volume2\\_2023.pdf](https://icrier.org/g20-ieg/pdf/The_Triple_Agenda_G20-IEG_Report_Volume2_2023.pdf).

Herweg, N., Zahariadis, N., & Zohlnhöfer, R. (2023). **The Multiple Streams Framework:** Foundations, Refinements, and Empirical Applications. In C. M. Weible & P. A. Sabatier (Eds.), Theories of the Policy Process (5<sup>a</sup> ed., pp. 36–72). Routledge.

HILL, Michael; VARONE, Frédéric. **The Public Policy Process.** 7. ed. London: Routledge, 2021.

HOOD, C.; MARGETTS, H. **The tools of government in the digital age.** Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. (EDS.). **Handbook of policy formulation.** Cheltenham, England: Edward Elgar Publishing, 2017.

HUMPHREY, Chris. Developmental revolution or Bretton Woods revisited? London; **Overseas Development Institute (ODI)**, 24 abr. 2015. Disponível em: <https://odi.org/en/publications/developmental-revolution-or-bretton-woods-revisited/>.

HUMPHREY, Chris. ‘Minilateral’ development banks: what the rise of Africa’s Trade and Development Bank says about multilateral governance. **Development and Change**, [S.l.], v. 50, n. 1, p. 164-190, jan. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/dech.12467>.

HUMPHREY, C.; BRUGGER, F. The Role of Multilateral Development Banks in Financing the Sustainable Development Goals. Policy Brief, **ETH NADEL**, 2020.

INCORRERA, Frank P. **Climate Change: A Wicked Problem:** Complexity and Uncertainty at the Intersection of Science, Economics, Politics, and Human Behavior. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Climate change 2007: Impacts, adaptation and vulnerability. **Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.** Cambridge: Cambridge University Press, 2007. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar4/wg2/>. Acesso em: 08 fev. 2025.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Climate Change 2023: Synthesis Report. **Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change** [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 2023. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>. Acesso em 31 mar. 2025.

JOACHIM, Jutta; DALMER, Nicole. The United Nations and agenda setting. In: ZAHARIADIS, Nikolaos (org.). **Handbook of public policy agenda setting.** Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016. p. 269-289. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781784715922.00030>

JORGENSEN, A. K.; FISKE, S.; HUBACEK, K.; LI, J.; McGOVERN, T. et al. Social science perspectives on drivers of and responses to global climate change. **Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change**, v. 10, n. 1, e554, 2019.

KAYA, A.; KILBY, C.; KAY, J. Asian Infrastructure Investment Bank as an instrument for Chinese influence? Supplementary versus remedial multilateralism. **World Development**, v. 145, p. 105531, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105531>

KINGDON, John W. (1995). **Agendas, Alternatives, and Public Policies.** 2nd Edition. Harper Collins CollegePublishers.in SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma ideia (pp. 219-224); Juntando as coisas (pp. 225-246).

LUNA-MARTINEZ, J.; VICENTE, C. L. Global Survey of Development Banks. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 5969, WPS5969, fev. 2012. Disponível em:

[https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/655871468331240822/global-survey-of-development-banks.](https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/655871468331240822/global-survey-of-development-banks)

MATIAS-PEREIRA, J. A GOVERNANÇA CORPORATIVA APLICADA NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 109–134, 2010. DOI: 10.21118/apgs.v2i1.4015. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>.

MEADOWCROFT, James. Climate Change Governance. **Policy Research Working Paper**, n. WPS 4941. Washington, DC: World Bank, 2009. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/4135>. Licença: CC BY 3.0 IGO.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS (Sweden). A Foresight and Policy Study of the Multilateral Development Banks. **Stockholm: Ministry of Foreign Affairs**. 2020.

NEW DEVELOPMENT BANK (NDB). Annual Report, 2020 : **New Development Bank**, 2020. Disponível em: <https://www.ndb.int/annual-report-2020/>. Acesso em: 10 mar. 2025

NEW DEVELOPMENT BANK (NDB). About NDB: Members. [S.l.]: **New Development Bank**, [2023?]. Disponível em: <https://www.ndb.int/about-ndb/members/>. Acesso em: 11 mar. 2025

NEW DEVELOPMENT BANK. **Annual report 2016: New Development Bank**, 2017. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/NDB-Annual-Report-2016.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2025.

NEW DEVELOPMENT BANK. **Annual Report 2017**. Shanghai: NDB, 2018. Disponível em: <https://www.ndb.int/>. Acesso em: 23 jul. 2025.

NEW DEVELOPMENT BANK. **Independent Evaluation**. 2023. Disponível em: <https://www.ndb.int/governance/independent-evaluation/>.

NEW DEVELOPMENT BANK. **Annual Report 2018**. Shanghai: NDB, 2019. Disponível em: <https://www.ndb.int/>. Acesso em: 24 jul. 2025.

NEW DEVELOPMENT BANK. **Annual Report 2019**. Shanghai: NDB, 2020. Disponível em: <https://www.ndb.int/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

NEW DEVELOPMENT BANK. **Annual Report 2020**. Shanghai: NDB, 2021. Disponível em: <https://www.ndb.int/>. Acesso em: 27 jul. 2025.

NEW DEVELOPMENT BANK. **Annual Report 2021**. Shanghai: NDB, 2022. Disponível em: <https://www.ndb.int/>. Acesso em: 23 jul. 2025.

NEW DEVELOPMENT BANK. **Annual Report 2022**. Shanghai: NDB, 2023. Disponível em: <https://www.ndb.int/>. Acesso em: 29 jul. 2025.

**NEW DEVELOPMENT BANK. Independent Evaluation Office – Brochure.** Shanghai: NDB, 2025. Disponível em: <https://www.ndb.int/governance/independent-evaluation/>. Acesso em: 29 jul. 2025.

**NEW DEVELOPMENT BANK. Acordo sobre o Novo Banco de Desenvolvimento (Agreement on the New Development Bank).** Fortaleza, 15 jul. 2014. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2022/11/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf>.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e *new public management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 15, n. 46, p. 39-55, set. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302008000300002>. Acesso em: 31 mar. 2025.

PEREIRA, Rafael Antonio Anicio. **The expansion of Multilateral Development Banks**: a game approach. 2021. Tese (Doutorado em Economia do Desenvolvimento) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, University of São Paulo, São Paulo, 2021. doi:10.11606/T.12.2021.tde-06102025-102828.

PERSAUD, A.; HUMPHREY, C. Readyng the Multilateral Development Banks for the Climate Fight. **Project Syndicate**, 09 out. 2023. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/multilateral-development-banks-climate-finance-by-avraham-persaud-and-christopher-humphrey-2023-10>. Acesso em: 07 fev. 2025.

PIERREHUMBERT, R. There is no Plan B for dealing with the climate crisis. **Bulletin of the Atomic Scientists**, v. 75, n. 5, p. 215–221, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00963402.2019.1654255>.

QIAN, J.; VREELAND, J. R.; ZHAO, J. The impact of China's AIIB on the World Bank. **International Organization**, v. 77, n. 1, p. 217-237, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818322000327>

RAEDER, S. Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 13, p. 121–146, 6 jan. 2015.

RAGIN, C. C. The logic of qualitative comparative analysis. **International Review of Social History**, [S. l.], v. 43, n. S6, p. 105-124, 1998. DOI: 10.1017/S0020859000115111. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-review-of-social-history/article/logic-of-qualitative-comparative-analysis/6F8D3E1B8F4A4A3F9F4F4F4F4F4F4F4F>.

RAGIN, Charles C.; AMOROSO, Lisa M. **Constructing social research**: the unity and diversity of method. 2. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2010.

RAGIN, Charles C. **The Comparative Method**. Berkeley: University of California Press, 2014. ISBN 978-0-520-95735-0.

RITTEL, Horst W. J.; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a General Theory of Planning. **Policy Sciences**, v. 4, n. 2, p. 155-169, jun. 1973.

ROCHEFORT, D. A.; COBB, R. W. (EDS.). **Politics of problem definition:** Shaping the policy agenda. Lawrence, KS, USA: University Press of Kansas, 1994

SALAMON, L. M. **The Tools of Government :** a Guide to the New Governance. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2002.

SHAFRITZ, J. M. et al. **Introducing public administration.** 10. ed. Londres, Inglaterra: Routledge, 2022.

SHAHID JAVED BURKI; PERRY, G. **Beyond the Washington consensus :** Institutions Matter. Washington, Dc: World Bank, 1999.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20–45, dez. 2006.

THOMAS, K. et al. Explaining differential vulnerability to climate change: **A social science review.** **Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change**, v. 10, n. 2, e565, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/wcc.565>.

UNFCCC. **Global Stocktake.** Bonn: United Nations Framework Convention on Climate Change, 2023. Disponível em: <https://unfccc.int/topics/global-stocktake>. Acesso em: 18 ago. 2025.

UNITED NATIONS (UN). **What is Climate Change?** [S. l.], [2025?]. Disponível em: <https://www.un.org/en/climatechange/what-is-climate-change>. Acesso em: 25 jan. 2025.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). The Role of Development Banks in Promoting Growth and Sustainable Development in the South (UNCTAD/GDS/ECIDC/2016/1). Geneva: **UNCTAD**, 14 Feb. 2017. Disponível em: [https://unctad.org/system/files/official-document/gdsECIDC2016d1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/gdsECIDC2016d1_en.pdf). Acesso em: 10 fev. 2025.

VEDUNG, Evert. **Policy Instruments:** Typologies and Theories. In: BEMELMANS-VIDEC, Marie-Louise; RIST, Ray C.; VEDUNG, Evert (eds.). Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation. New Brunswick: Transaction Publishers, 1998.

VERDÉLIO, Andreia. Agência Moody's melhora perspectiva da nota de crédito do Brasil. (2024). **Agência Brasil.** <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-05/agencia-moodys-melhora-perspectiva-da-nota-de-credito-do-brasil>. Acesso em: 31 out. 2024.

WANG, H. New Multilateral Development Banks: Opportunities and Challenges for Global Governance. **Global Policy**, v. 8, n. 1, p. 113–118, fev. 2017.

WANG, Hongying. The New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank: China's Ambiguous Approach to Global Financial Governance. **Development and Change**, [S.l.], v. 50, n. 1, p. 221-244, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/dech.12473>. Acesso em: 25 fev 2025

- WORLD BANK. The state in a changing world. Washington, D.C.: **World Bank**, 1997.
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (WCED). **Our common future**. Oxford: Oxford University Press, 1987.
- YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.
- ZAHARIADIS, N. **Setting the agenda on agenda setting:** definitions, concepts, and controversies. Em: Handbook of Public Policy Agenda Setting. [s.l.] Edward Elgar Publishing, 2016.
- ZENG, W. Climate finance and new multilateral development banks: approaching co-productive dynamics?. **Climate Policy**, p. 1–14, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1080/14693062.2024.2442004>.