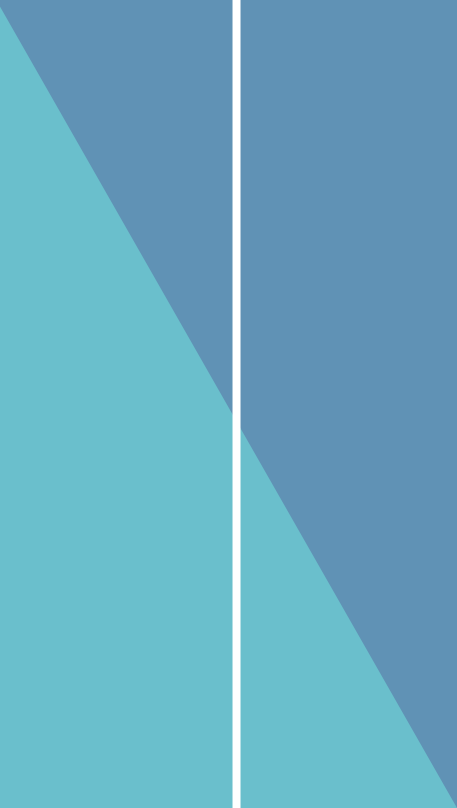
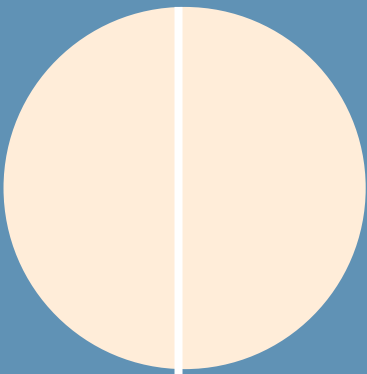


RELATÓRIO DE PESQUISA

A GESTÃO DE RISCO SOCIOAMBIENTAL NO BNDES:

**UMA ANÁLISE COMPARATIVA COM BANCOS
MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO**

JUNHO, 2025



EXPEDIENTE

REALIZAÇÃO

Centro de Estudos em Sustentabilidade da
Fundação Getulio Vargas (FGVces)

COORDENAÇÃO GERAL

Fernanda Carreira

COORDENAÇÃO DA PESQUISA

Kena Chaves

PESQUISA

Carina Gomes

REVISÃO

Kena Chaves e Tainá Holanda

PROJETO GRÁFICO

Mandala Comunicação & Design

Direção de arte: Sâmila Braga

Criação de projeto gráfico e diagramação:

Thalia Silva

SUMÁRIO

- 07 Introdução
- 09 Etapas e procedimentos da pesquisa
- 11 Dimensões para análise
- 14 Gestão do risco socioambiental no BNDES
- 16 Análise da gestão de risco socioambiental do BNDES em comparação com bancos multilaterais de desenvolvimento
 - 16 Definição e classificação de risco
 - 19 Governança, transparência e responsabilização
 - 20 Direitos humanos, sociais e territoriais
 - 22 Participação social e mecanismos de reparação
 - 23 Questão fundiária e negociações justas
 - 24 Gênero e raça
- 26 Considerações finais e recomendações
- 28 Referências

RESUMO EXECUTIVO

A recente expansão das energias renováveis, essencial para a descarbonização da economia, também apresenta riscos significativos, sobretudo para territórios alvos dos projetos, quando não acompanhada de processos robustos de avaliação socioambiental. Evidências recentes mostram que projetos de energia eólica e solar, sobretudo no Nordeste brasileiro, têm gerado conflitos fundiários, restrições ao uso de territórios coletivos, impactos sobre modos de vida tradicionais com potencial aprofundamento de desigualdades sociais.

Considerando a centralidade de bancos públicos e multilaterais para o financiamento do setor, o contexto em questão ilumina a importância de aprimoramento de instrumentos de avaliação de riscos socioambientais, por meio da incorporação de salvaguardas capazes de prevenir violações de direitos e assegurar benefícios justos às comunidades envolvidas. O presente relatório apresenta os resultados da análise da gestão de risco socioambiental do BNDES, à luz de referências de salvaguardas internacionais e nacionais, em comparação com o Banco Mundial e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A pesquisa foi desenvolvida a partir de uma abordagem qualitativa e documental, com foco na comparação entre o regulamento socioambiental do BNDES e os quadros de salvaguardas dos dois bancos multilaterais de desenvolvimento. A partir da integração

do Renewable Energy & Human Rights Benchmark e das Salvaguardas Socioambientais para Energia Renovável, foram definidas as dimensões de análise: governança, transparência e responsabilização; direitos humanos, sociais e territoriais; participação e reparação; questão fundiária e negociações justas; e gênero e raça.

Os principais achados indicam que o BNDES avançou na institucionalização de políticas socioambientais, mas sua abordagem permanece fortemente centrada na conformidade legal e em informações autodeclaradas pelos clientes, diferindo do Banco Mundial e do BID que adotam protocolos próprios, mecanismos de engajamento e planos vinculantes. Entre as principais lacunas estão: ausência de protocolos sistemáticos para garantia de direitos humanos, sociais e territoriais; contratos fundiários fora do escopo de avaliação; baixa integração de gênero e raça; mecanismos limitados de participação social e reparação; e baixa transparência e publicização dos resultados das avaliações de risco socioambiental.

Em contraste, o Banco Mundial e o BID apresentam marcos mais robustos, com exigência de consultas prévias, livres e informada, planos de engajamento das partes interessadas, mecanismos de queixa acessíveis, protocolos específicos para populações em situação de vulnerabilidade e salvaguardas de gênero e raça.

Nesse sentido, foram elaboradas as seguintes recomendações:

- **Fortalecer protocolos de análise socioambiental**, incluindo a obrigatoriedade da CPLI quando aplicável, avaliação de impactos cumulativos e a incorporação sistemática de marcadores sociais, como gênero e raça, na identificação, análise e monitoramento dos impactos sociais;

- **Exigir a elaboração de planos formais de engajamento** comunitário para os projetos de energia eólica e solar financiados, prevendo consultas contínuas, acessíveis e culturalmente adequadas, além da criação de canais de queixa independentes no nível dos projetos;

- **Considerar os contratos de cessão**, arrendamento ou servidão de terra na análise socioambiental, exigindo cláusulas mínimas que assegurem transparência e segurança jurídica.

- **Integrar gênero e raça como dimensões centrais**, com protocolos de prevenção de violências, capacitação obrigatória e valorização do trabalho de cuidado.

- **Ampliar a transparência**, exigindo sistemas formais de gestão socioambiental e a publicização de critérios, avaliações, planos e relatórios de monitoramento por projeto.

INTRODUÇÃO

O financiamento climático tem se consolidado como instrumento central na resposta global à crise climática. O balanço mais recente aponta para fluxos anuais de mais de US\$ 1,9 trilhão em 2023, com a maior parte dos recursos dessa agenda destinada aos setores de energia (US\$ 834 bilhões) e transporte (US\$ 545 bilhões)¹. Para os países em desenvolvimento, com exceção da China, estima-se que serão necessários US\$ 2,4 trilhões por ano até 2030 para cumprir as metas de mitigação e adaptação ao aquecimento global², sendo que nesses países apenas 14% dos investimentos provêm da iniciativa privada, contra 81% nos países ricos³.

Nesses contextos, o financiamento público e concessional⁴ tem papel estratégico, viabilizando projetos de longo prazo e assumindo riscos não admitidos pelo mercado. Embora representem apenas 7,5% do volume global de financiamento climático, bancos públicos de desenvolvimento são reconhecidos por sua capacidade de viabilizar investimentos de longo prazo, especialmente em contextos de alto risco e baixa atratividade para o capital privado⁵. No Brasil, estima-se que será necessário destinar cerca de R\$ 1 trilhão até 2030 para cumprir com as metas nacionalmente determinadas de redução das emissões. Nesse cenário, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) se desta-

ca como o principal agente financiador da agenda de descarbonização no país, dada a diversidade de sua carteira de produtos voltados a investimentos classificados como *economia verde*⁶, incluindo os fundos Clima e Amazônia⁷ geridos pelo banco.

As energias renováveis são centrais nas estratégias brasileiras de descarbonização e na atuação do BNDES na agenda climática, atualmente considerado o maior financiador global do setor. Entre 2001 e 2023, o banco financiou 70% da expansão energética brasileira, o que representa 67GW de energia renovável e um total de 35 bilhões de reais⁸.

Apesar da reconhecida contribuição das energias renováveis para a redução da dependência de combustíveis fósseis⁹, são cada vez mais evidenciadas as consequências negativas que a rápida expansão de usinas eólicas e fotovoltaicas, e infraestruturas associadas, como os sistemas de transmissão, causam aos territórios onde são implementadas¹⁰. A ausência de avaliações robustas e contextualizadas compromete não apenas os objetivos climáticos, mas também os compromissos com direitos humanos e territoriais, tornando a qualidade da gestão de riscos socioambientais fator fundamental para a efetividade dos investimentos no setor.

¹ CPI (2025).

² Instituto Talanoa (2024).

³ CPI (2025).

⁴ “Financiamento concedido com taxas e condições mais atrativas em comparação ao mercado”. Alayza et al. (2024)

⁵ Studart et al. (2025).

⁶ Classificação de acordo com a Taxonomia de Sustentabilidade do BNDES.

⁷ Instituto Talanoa (2024).

⁸ BNDES (2024a).

⁹ Pata e Balcilar (2024).

¹⁰ Ver, por exemplo, Gorayeb, Brannstrom e Meireles (2019).

Para que o BNDES avance na consolidação de sua estratégia climática justa¹¹ é essencial que seus processos de tomada de decisão sobre a concessão de financiamento incorporem de forma sistemática critérios mais robustos para a avaliação de impactos socioambientais associados aos projetos apoiados. O que inclui, por exemplo, a capacidade de identificar, antes da aprovação, o potencial do projeto de potencializar ou gerar conflitos territoriais, aprofundar desigualdades e/ou violar direitos de povos e comunidades.

Para tanto, a experiência de bancos multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pode apontar aprendizados relevantes. Há décadas essas instituições estruturam processos de identificação e avaliação de riscos socioambientais por meio de marcos de política ambiental e social, que reúnem padrões específicos a serem cum-

pridos pelos mutuários. Esses marcos funcionam, ao mesmo tempo, como instrumentos de gestão de riscos e como referências para aprimoramento de práticas institucionais em bancos de desenvolvimento, como o BNDES.

Nessa esteira, o presente relatório parte da premissa de que a estruturação de arcabouços e processos sólidos de avaliação de risco socioambiental constitui condição indispensável à transição justa. Assim, tem como objetivo analisar a estrutura e o processo de avaliação e gestão de risco socioambiental do BNDES à luz de parâmetros nacionais e internacionais de referência para o setor de energias renováveis, dentre os quais os procedimentos adotados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial, buscando contribuir, por meio da proposição de recomendações, para o aprimoramento dos processos de avaliação do BNDES.

¹¹ Essa estratégia foi formalmente apresentada durante a Conferência das Partes (COP 27) no Egito, em 2022, e foi aprofundada em 2023, com a publicação das Diretrizes do BNDES para a Mudança Climática.

ETAPAS E PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

A pesquisa foi conduzida a partir de uma abordagem qualitativa, de caráter analítico-descritivo e documental, com foco na análise dos procedimentos para gestão de risco socioambiental do BNDES frente a parâmetros nacionais e internacionais de referência. A estratégia metodológica integrou análise documental, comparação de marcos institucionais e construção de dimensões analíticas a partir de referenciais global e local de salvaguardas para energias renováveis. As etapas e procedimentos adotados estão resumidos na figura 1.

FIGURA 1 - ETAPAS DE PESQUISA



A escolha do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) como bases comparativas tem como justificativa o histórico dessas instituições na formulação de padrões socioambientais para operações de desenvolvimento. O Banco Mundial desempenhou papel pioneiro na criação de salvaguardas socioambientais que se tornaram referência global e vêm sendo aperfeiçoadas por diversas instituições financeiras. O BID, por sua vez, apresenta atuação central na América Latina e Caribe, e se alinha com o Banco Mundial em termos de padrões de desempenho socioambiental, o que possibilita avaliar o BNDES a partir de parâmetros reconhecidos tanto internacional quanto regionalmente. Além disso, ambos contribuem com o financiamento climático em escala global e regional, reforçando sua relevância como referenciais metodológicos.

Inicialmente, foram realizados levantamentos e análise de informações sobre o sistema de gestão de risco socioambiental do BNDES, com destaque para o Regulamento de *Gestão Socioambiental e Climática de Operações*. Foram também examinados instrumentos complementares, como questionários de avaliação aplicados aos clientes, listas de exclusão e regulamentações voltadas a setores específicos.

Paralelamente, foram analisados o *Quadro Ambiental e Social do Banco Mundial* (2017) e o *Quadro de Políticas Ambientais e Sociais do BID* (2020). Esses documentos estruturam a gestão de riscos socioambientais das duas instituições e apresentam padrões de desempenho obrigatórios que orientam mutuários e definem parâmetros mínimos para avaliação, monitoramento e mitigação de riscos e impactos.

Na sequência, foram elaboradas as dimensões analíticas que orientaram a comparação entre os três bancos. Essa etapa partiu da integração de duas referências-chave: o *Renewable Energy & Human Rights Benchmark*¹² e as Salvaguardas Socioambientais para Energia Renovável¹³, desenvolvidas no Brasil por organizações da sociedade civil e movimentos sociais. Enquanto o benchmark internacional fornece critérios globais vinculados a marcos multilaterais, as salvaguardas brasileiras introduzem elementos para uma análise sensível aos contextos territoriais locais. A combinação dessas referências possibilitou a definição de dimensões analíticas que foram utilizadas para avaliar os sistemas de gestão de riscos socioambientais dos bancos.

A etapa analítica consistiu em examinar como o regulamento do BNDES e os marcos do Banco Mundial e do BID

incorporam as dimensões identificadas. O processo buscou mapear de que forma governança, direitos humanos, participação social, questão fundiária, gênero, raça e outros aspectos aparecem e são tratados nos instrumentos de cada banco, identificando avanços, fragilidades e lacunas. O foco central foi compreender a especificidade do modelo do BNDES em contraste com a experiência dos bancos multilaterais.

Por fim, com base nas análises, foram elaboradas recomendações para o fortalecimento da capacidade institucional do BNDES na identificação e avaliação de riscos socioambientais, em especial em projetos de energia renovável. As recomendações buscam contribuir para o alinhamento do banco a padrões internacionais de referência e, ao mesmo tempo, responder às demandas territoriais e sociais do contexto brasileiro.

A investigação se concentrou nos marcos normativos e processos formais do BNDES, desde uma perspectiva comparativa com Banco Mundial e BID, sem avaliar a efetividade de sua aplicação, aspecto fundamental de ser explorado em estudos futuros. Ainda, o estudo teve como foco a análise documental, podendo ser complementado, em etapas posteriores, com entrevistas e triangulação de informações de outras fontes.

¹² Business & Human Rights Resource Centre (2023).

¹³ Instituto ClimaInfo et al. (2024).

DIMENSÕES PARA ANÁLISE

Entre 2024 e 2030, as previsões indicam que o consumo global de energia renovável deve crescer cerca de 60%, impulsionado principalmente pelas fontes solar e eólica, que responderão por quase todo o aumento da geração elétrica renovável e elevarão a participação das renováveis no consumo final de energia para quase 20% até o fim da década¹⁴.

Paralelamente, conflitos territoriais e violações de direitos atrelados à expansão do setor de energias renováveis têm crescido no mundo como um todo¹⁵. Cada vez mais são observadas ações de resistências em defesa dos territórios e dos modos de vida de povos originários e comunidades tradicionais, assim como crescem as decisões judiciais favoráveis, que reconhecem esses direitos¹⁶.

IMPACTOS DE USINASEÓLICAS E SOLARES¹⁷

A expansão das usinas eólicas e solares (fotovoltaicas) no semi-árido e no litoral do Nordeste tem provocado, dentre outros, processos de restrição de acesso e uso da terra, causando a desapossessão de comunidades locais e/ou intensificando conflitos; e a supressão de vegetação nativa, com efeitos sobre a sociobiodiversidade e sobre os recursos hídricos. No caso das usinas eólicas, sobressaem

a fragmentação de territórios coletivos, os impactos à saúde causados pelo ruído constante e pelo efeito de sombra das pás dos aerogeradores, bem como o aumento de assédio, exploração sexual e o fenômeno conhecido como “filhos dos ventos”.



Usina Eólica Icarazinho, em Amonatada, Ceará. Construída em área de dunas. Dificulta acesso a locais sagrados e de práticas tradicionais, como cemitério e currais de pesca.

Diante desse cenário, surgem preocupações quanto à aplicação de salvaguardas socioambientais robustas em todas as etapas que envolvem o ciclo de vida dos projetos, incluindo o processo de avaliação de riscos e impactos associado à garantia de financiamento.

¹⁴ IEA (2024).

¹⁵ Avila (2018).

¹⁶ Pearce (2025) analisa conflitos territoriais e decisões judiciais relacionados a projetos eólicos e solares. Exemplo dos casos abordados são: o maior parque eólico da África, às margens do Lago Turkana, no norte do Quênia, onde em 2023 os tribunais decidiram que o projeto havia tomado terras ilegalmente de pastores locais; e nos EUA, onde um tribunal federal determinou a remoção de turbinas eólicas instaladas ilegalmente em terras do povo Osage. Casos como o do Parque Eólico San Andrés, no Chile, que em função da mobilização das comunidades Mapuche e do povo de Collipulli terminou com a desistência do projeto por parte da EDP Renováveis, e da mobilização das mulheres do Polo da Borborema, no Brasil, reforçam esse movimento de resistência, evidenciando os impactos culturais, ambientais e sociais desses empreendimentos sobre os territórios.

¹⁷ Esse box foi elaborado a partir de Araújo e Meireles (2019); Klingner et al. (2024); Traldi (2021); Fiocruz (2025); Hofstaetter e Pessoa (2022); Caramel (2024); Cavalcante et al. (2025); Nascimento et al. (2022). Documentário ‘Filhos do Vento: Energia eólica e impactos socioambientais no quilombo do Cumbe’. De Euziane Bastos e Rogério Bié, 2023.

Diferentes atores sociais têm construído salvaguardas e discutido padrões socioambientais voltados à implementação de projetos de energias renováveis com o objetivo de prevenir violações de direitos e injustiças socioambientais. Esse é o caso do **Renewable Energy & Human Rights Benchmark**, de alcance internacional, e as **Salvaguardas Socioambientais para Energia Renovável**, formuladas no Brasil.

A referência internacional elaborada pelo *Business & Human Rights Resource Centre* é pioneira no monitoramento das práticas corporativas em energia renovável. Fundamentado nos Princípios Orientadores da ONU, nas Diretrizes da OCDE e nos Padrões de Desempenho da IFC, o benchmark estabelece parâmetros globais alinhados a instituições como o Banco Mundial e o BID, destacando governança, devida diligência, transparência, participação social e reparação de impactos. Reforça ainda a importância de contratos fundiários justos e da inclusão de gênero na gestão de riscos e na proteção de direitos. Baseado na avaliação de 28 empresas globais do setor, o levantamento de 2023 aponta avanços na proteção de defensores de direitos humanos e no fortalecimento de mecanismos de denúncia, embora persistam lacunas quanto ao respeito aos direitos de povos tradicionais, à transparência nas cadeias de fornecimento e à distribuição equitativa dos benefícios da transição energética.

No Brasil, o debate sobre a necessidade de estabelecimento de critérios para as novas energias renováveis tem se consolidado a partir da mobilização

de movimentos sociais, organizações da sociedade civil e pesquisadores, que produzem evidências e denúncias sobre os impactos sociais e ambientais de projetos de energia renovável, especialmente na região Nordeste. Nesse contexto, foram lançadas as *Salvaguardas Socioambientais para Energia Renovável*, fruto de um processo participativo que reuniu comunidades atingidas e organizações, liderado pela iniciativa Nordeste Potência. Diferentemente do benchmark internacional, que tem foco corporativo, as salvaguardas são enraizadas nos territórios e tratam de questões como contratos de arrendamento justos, garantia do cumprimento da função social da terra¹⁸, fortalecimento dos mecanismos institucionais para avaliação de impactos, sobretudo do licenciamento ambiental, transparência nas outorgas de geração e transmissão de energia, além de questões transversais como gênero, incluindo raça/etnia.

Ainda que distintas em origem e enfoque, as referências podem ser utilizadas de maneira complementar. A integração de ambos os instrumentos se mostrou oportuna para a composição de um quadro de análise, permitindo observar os procedimentos de gestão de risco socioambiental de instituições como o BNDES, o Banco Mundial e o BID à luz tanto de parâmetros globais quanto das especificidades do contexto brasileiro. No quadro 1, são apresentadas cinco dimensões de análise organizadas e uma síntese do conteúdo de cada uma delas.

¹⁸ De acordo com o Estatuto da Terra (Lei 4.504 de 1964), a propriedade privada cumpre sua função social quando favorece o bem-estar dos proprietários, trabalhadores e de suas famílias; mantém níveis satisfatórios de produtividade; assegura a conservação dos recursos naturais e observa disposições legais sobre relações justas de trabalho. Nas Salvaguardas Socioambientais para Energias Renováveis, a garantia do cumprimento da função social da terra aparece como fundamental para conservação da biodiversidade e segurança da soberania alimentar, incluindo territórios pesqueiros.

QUADRO 1 - DIMENSÕES DE ANÁLISE IDENTIFICADAS A PARTIR DE SALVAGUARDAS PARA ENERGIAS RENOVÁVEIS

DIMENSÕES DE ANÁLISE	CONTEÚDO
Governança, transparência e responsabilização	Abrange políticas de direitos humanos, mecanismos de governança e prestação de contas, instrumentos de transparência e acesso à informação, canais de denúncia e remediação, além de procedimentos de verificação e controle institucional nas etapas de outorga e licenciamento ambiental.
Direitos humanos, sociais e territoriais	Trata da identificação de riscos e impactos, com destaque para as especificidades que atingem povos indígenas, comunidades tradicionais e populações vulneráveis; da garantia do direito à moradia adequada; do respeito aos direitos trabalhistas e previdenciários; e da promoção de medidas de proteção à saúde, aos modos de vida e ao acesso a serviços básicos.
Participação social e mecanismos de reparação	Compreende a realização de consultas livres, prévias e informadas, a existência de espaços permanentes de diálogo e acompanhamento, a transparência nos processos de tomada de decisão e a adoção de mecanismos eficazes de reparação integral.
Questão fundiária e negociações justas	Refere-se, entre outras questões, à definição de contratos de uso e arrendamento da terra com conteúdo mínimo objetivo e de fácil entendimento, consentimento livre e informado, remuneração justa, revisão periódica, vedação de cláusulas abusivas e direito à rescisão.
Gênero e raça	Contempla políticas de prevenção e enfrentamento a violências e discriminações; a criação de mecanismos de apoio e proteção social aos grupos atingidos; a promoção da equidade de gênero e raça/etnia na distribuição de benefícios da transição; e a valorização do trabalho de cuidado.

A GESTÃO DO RISCO SOCIOAMBIENTAL NO BNDES

Em maio de 2025 foi aprovada a nova Política de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática (PRSAC) do BNDES, que estabelece os princípios e diretrizes que orientam a atuação do banco. A PRSAC define a responsabilidade socioambiental como a integração das dimensões ambiental, social e climática à governança, às políticas, aos procedimentos e às operações do banco.

Ancorada nos princípios de desenvolvimento sustentável; direitos humanos; ética e transparência; e alinhamento com normas e políticas públicas, a PRSAC se desdobra em diretrizes que tratam tanto do apoio a políticas públicas e oferta de soluções financeiras, quanto à cultura organizacional, comunicação e gestão de riscos¹⁹. Em conjunto com outros instrumentos, orienta a atuação estratégica e operacional do BNDES, inclusive na gestão de riscos sociais, ambientais e climáticos e possíveis impactos sobre a sociedade e o meio ambiente.

A operacionalização da política ocorre por meio do Plano Plurianual de Ações da PRSAC (2025-2027), estruturado em quatro eixos estratégicos. O eixo **'Promoção da Transformação Ecológica'** concentra iniciativas voltadas à descarbonização, conservação de biomas, adaptação climática e agropecuária sustentável, além do fortalecimento de políticas públicas e resposta a emergências. Já o eixo **'Gestão de Riscos'** busca aprimorar continuamente os processos de identificação, análise e mitigação dos riscos socioambientais e climáticos, apli-

cados a operações, garantias, clientes e à carteira como um todo.

Assim, a gestão de riscos socioambientais e climáticos é um dos pilares da governança ambiental do BNDES. Orientada pelo **Regulamento de Gestão Socioambiental e Climática de Operações**, a normativa busca assegurar que os riscos sejam considerados em todas as etapas do ciclo de apoio financeiro, desde a análise de viabilidade ao acompanhamento dos projetos, contribuindo para orientar as decisões sobre as operações realizadas.

O banco adota instrumentos como a lista de exclusão e o apoio condicionado, que restringem ou limitam o financiamento a atividades de alto risco, além de metodologias específicas de classificação e análise de risco social, ambiental e climático. A análise socioambiental de riscos tem início na etapa de habilitação do cliente, onde são verificados passivos legais e reputacionais, e se estende até o monitoramento pós-contratação, com acompanhamento de indicadores de desempenho e verificação de obrigações contratuais. O banco utiliza ferramentas como georreferenciamento, análise documental e revisão de licenciamentos ambientais, além de considerar critérios climáticos, que incluem emissões de gases de efeito estufa (GEE), exposição a eventos extremos e vulnerabilidades da cadeia produtiva.

As três etapas principais podem ser sintetizadas da seguinte maneira, conforme figura 2.

¹⁹ BNDES (2025a).

FIGURA 2 - ETAPAS DA ANÁLISE DE RISCO SOCIOAMBIENTAL DO BNDES

1. HABILITAÇÃO DOS CLIENTES

TEMAS E CRITÉRIOS CONSIDERADOS



Direitos humanos e trabalhistas:

- Trabalho análogo ao escravo e trabalho infantil
- Discriminação por gênero ou raça;
- Assédio moral ou sexual.



Responsabilidade ambiental:

- Propriedades em áreas embargadas
- Condenações por crimes ambientais



Regularidade fiscal e previdenciária:

- FGTS e outras obrigações
- Listas restritivas e sanções internacionais

2. ANÁLISE DA SOLICITAÇÃO DE APOIO, APROVAÇÃO E CONTRATAÇÃO DAS OPERAÇÕES

2.1 TRIAGEM DAS OPERAÇÕES

Classificação risco socioambiental e climático: escala A – B – C

Modalidades:

- Automática
- Padrão
- Abrangente

2.3 ESTUDOS COMPLEMENTARES

demandados de acordo com resultados da avaliação.

- Proposições de ajustes na operação
- Obrigações Socioambientais e Climáticas além das exigidas por lei
- Oferta de recurso para fortalecer medidas mitigadoras e compensatórias
- Indicadores socioambientais e climáticos para monitoramento e avaliação da operação
- Contratação de consultoria socioambiental e climática (exceto para contratações com setor público)
- Proposição de não acolhimento do apoio financeiro
- Complementação de avaliações com os procedimentos estabelecidos pela OCDE.

2.2 AVALIAÇÃO



Conformidade e regularidade legal

- Com órgãos ambientais (licenciamento ambiental e outras exigências ambientais e sociais)
- Zoneamento Ecológico-Econômico e Zoneamento Agroecológico



Obrigações e critérios normativos do BNDES

- Avaliação de condicionantes setoriais socioambientais (atos normativos do banco)
- Exigências relativas à manutenção de emprego, proteção de pessoas com deficiência, não discriminação, inexistência de trabalho escravo e infantil e de assédio moral e sexual



Avaliação dos impactos e riscos

- Análise de estudos de impacto e documentação relacionada
- Capacidade de identificação de riscos e impactos socioambientais da operação, incluindo o entorno e as ações preventivas e mitigadoras
- Capacidade de identificação de riscos climáticos físicos (secas, inundações) e de transição (mudanças regulatórias e tecnológicas) da operação e das atividades do cliente



Governança Socioambiental

- Políticas, procedimentos, estrutura organizacional e governança aplicáveis à operação, inclusive no ambiente externo ao cliente, considerando seus mecanismos de comunicação com partes interessadas
- Estratégias e políticas de adaptação e/ou mitigação de riscos climáticos físicos e de transição
- Transparência, governança e estratégia climática do cliente e sua gestão de emissões de GEE



Outras fontes e articulações

- Levantamento das emissões de GEE financiadas, evitadas ou removidas relativas ao objeto de apoio
- Articulação com políticas públicas e o desenvolvimento local e regional sustentável, quando aplicável

3. ACOMPANHAMENTO DAS OPERAÇÕES

VERIFICA-SE:

- Regularidade fiscal, previdenciária, ambiental e climática
- Licença de Operação
- Cumprimento de Obrigações de Termos de Ajuste de Conduta
- Cumprimento de condicionantes estabelecidas pelo BNDES e nas licenças ambientais
- Indicadores socioambientais e climáticos
- Emissões anuais de GEE financiadas, evitadas ou removidas relativas ao objeto de apoio

Fonte: elaboração própria baseada em BNDES (2024b).

ANÁLISE DA GESTÃO DE RISCO SOCIOAMBIENTAL DO BNDES EM COMPARAÇÃO COM BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO

Com base nas dimensões apresentadas na seção 3, o presente estudo propõe, a seguir, uma análise comparativa da gestão de risco socioambiental do BNDES frente ao Banco Mundial e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Inicialmente são apresentados os critérios utilizados para a definição e classificação dos riscos, seguidos pelo exame do modo como cada banco incorpora as dimensões descritas, destacando convergências, divergências e lacunas.

DEFINIÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DE RISCO

A forma como cada instituição define e classifica os riscos socioambientais é um aspecto central para compreender sua capacidade de prevenir, mitigar e reparar impactos. A comparação entre os marcos do Banco Mundial, do BID e do BNDES permite avaliar não apenas a concepção de risco adotada, mas também os instrumentos de categorização que orientam a análise e o monitoramento dos projetos.

No quadro 2 são apresentadas as definições de risco e impacto socioambiental adotadas pelo BNDES, Banco Mundial e BID.

QUADRO 2 - DEFINIÇÃO DE RISCO E IMPACTO SOCIOAMBIENTAL POR INSTITUIÇÃO

INSTITUIÇÃO	DEFINIÇÃO DE RISCO E IMPACTO SOCIOAMBIENTAL
BNDES	<p>Risco ambiental: Possibilidade de ocorrência de perdas para a instituição ocasionadas por eventos associados à degradação do meio ambiente, incluindo o uso excessivo de recursos naturais.</p> <p>Risco social: Possibilidade de ocorrência de perdas para a instituição ocasionadas por eventos associados à violação de direitos e garantias fundamentais ou a atos lesivos ao interesse comum.</p> <p>Risco socioambiental: Possibilidade de ocorrência de perdas para a instituição ocasionadas pela associação dos Riscos Ambiental e Social.</p>
Banco Mundial	<p>O risco socioambiental é uma combinação da probabilidade de determinadas ocorrências de perigos e da gravidade dos impactos resultantes de tais ocorrências. Impactos socioambientais referem-se a qualquer mudança, potencial ou real, (i) ao ambiente físico, natural ou cultural; e (ii) sobre a comunidade adjacente e trabalhadores resultantes da atividade comercial a ser apoiada (Banco Mundial, 2017, p.3).</p>
BID	<p>Risco ambiental e social é a combinação da gravidade esperada de (i) um impacto social e ambiental potencialmente adverso que um projeto pode causar ou contribuir, ou (ii) questões que podem afetar negativamente a prestação de medidas e resultados de mitigação social e ambiental e a probabilidade de ocorrerem. Os impactos ambientais e sociais se referem a qualquer mudança, potencial ou real, para (i) o ambiente físico, natural ou cultural e (ii) impactos na comunidade e nos trabalhadores do entorno, resultantes da atividade comercial a ser apoiada (BID, 2020, p.33).</p>

As definições de risco socioambiental adotadas pelo Banco Mundial e pelo BID apresentam elementos em comum, como a associação entre a probabilidade de ocorrência de danos e a gravidade dos impactos resultantes, levando em consideração distintas dimensões, como a social, cultural, econômica e do ambiente físico. A concepção de risco desses bancos desloca o foco da instituição financeira em si para a relação entre os projetos financiados e os territórios de influência, reconhecendo que a gestão adequada dos riscos socioambientais é condição para viabilidade econômica e socioambiental dos projetos.

A definição de risco adotada pelo BNDES espelha a resolução do Conselho Monetário Nacional Nº 4.943 de 15 de setembro de 2021, e difere da concepção dos bancos multilaterais. Para o BNDES, o risco socioambiental está associado à possibilidade de perdas financeiras para a instituição decorrentes da degradação ambiental ou da violação de direitos fundamentais. A formulação reflete uma perspectiva tradicional de risco, voltada à proteção do crédito e da reputação institucional.

Essa diferença evidencia uma lacuna importante, enquanto os bancos multilaterais definem riscos e impactos a partir de uma visão mais territorializada e integrada, a concepção do BNDES atrela o processo de análise de risco à segurança institucional. Apesar de coerente com a tradição do setor financeiro, a lógica adotada pelo BNDES pode representar limitações à conciliação entre a proteção do crédito e a garantia da integridade socioambiental dos territórios e populações potencialmente atingidas pelos projetos financiados.

Em relação à classificação do risco, a metodologia utilizada pelo BNDES se-

gue uma abordagem escalonada, que busca compatibilizar o tipo de operação com seu potencial de impacto e, quando aplicável, com a capacidade de gestão do cliente. Assim, são considerados: o instrumento de apoio financeiro; o setor de atividade econômica envolvido e; as características específicas do projeto de investimento.

O risco é previamente estabelecido com base na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), de acordo com o setor econômico do projeto e com as normativas setoriais internas do banco. No detalhamento do projeto, também são consideradas variáveis como localização, complexidade do licenciamento e intensidade dos impactos sociais e ambientais. Para isso, o banco utiliza informações do licenciamento ambiental, ferramentas de georreferenciamento, bases públicas e dados fornecidos por meio de questionários respondidos pelo cliente²⁰.

O enquadramento das operações segue uma escala A, B e C de risco, conforme a relevância dos impactos potenciais²¹. Projetos de **risco A** apresentam impactos negativos significativos e demandam maior complexidade analítica; projetos de **risco B** apresentam impactos de média relevância e; projetos de **risco C** apresentam impactos mínimos ou inexistentes. A partir dessa classificação, as operações são distribuídas em três modalidades de análise: (i) **automática**, para operações de até R\$ 40 milhões com risco B ou C, com classificação gerada por sistema informatizado e que pode ser ajustada automaticamente de acordo com características do projeto constantes no questionário socioambiental respondido pelo cliente; (ii) **padrão**, para operações de risco A de até R\$ 200 milhões, risco B de R\$ 40 a R\$ 500 milhões e para qualquer operação de risco C acima de

²⁰ BNDES (2024b).

²¹ Classificação inspirada na Environmental and Social Categorization da IFC.

R\$ 40 milhões, com classificação inicialmente automática, mas ajustável mediante análise da equipe de Responsabilidade Socioambiental e Climática (RSAC), com base nas informações do questionário socioambiental, e aprovação do Comitê de Crédito Operacional (CCOp) e; (iii) **abrangente**, destinada a operações de risco A acima de R\$ 200 milhões e risco B acima de R\$ 500 milhões, com processo classificatório semelhante à modalidade “padrão”, com acréscimo da análise do Sistema de Gestão Socioambiental do cliente, por meio de questionário específico, para verificação da compatibilidade da gestão socioambiental com o investimento pretendido.

De acordo com o padrão adotado, desde 2022 quase metade das operações do BNDES têm sido classificadas como risco B. Isso significa que boa parte das operações é classificada de maneira automática²², com base no CNAE, sem análise da equipe técnica,

o que pode reduzir a sensibilidade da avaliação ao contexto territorial e social dos projetos. Esse é o caso dos projetos eólicos, que são automaticamente classificados como de risco B, ou seja, de risco socioambiental médio²³. No entanto, essa classificação pode ser revista para risco A (alto) caso fatores agravantes sejam identificados, como sobreposição com terras indígenas, territórios de comunidades tradicionais ou unidades de conservação, entre outros.

Ainda que exista a possibilidade de reclassificação do risco com base em fatores agravantes, como localização ou ausência de licenciamento ambiental adequado, a alteração depende da disponibilização de dados de bases públicas, nem sempre atualizados, e de respostas fornecidas pelos clientes, o que pode limitar a capacidade de antecipar e mitigar potenciais impactos e conflitos.

²² A exemplo da operação para implantação do complexo eólico Santo Agostinho, composto por 14 centrais geradoras, com capacidade de 434 MW, nos municípios de Lajes e Pedro Avelino no Rio Grande do Norte, cujo valor contratado foi de aproximadamente 13 milhões de reais.

²³ De acordo com apresentação realizada no seminário organizado pelo FGVces e IPEA ‘Transição Energética Justa? Desafios para uma abordagem de gênero’, em maio/2024.

QUADRO 3 - COMPARAÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO DO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (BNDES); BANCO MUNDIAL E BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID)

INSTITUIÇÃO	ESCALA DE CLASSIFICAÇÃO	BASE DE AVALIAÇÃO
BNDES	A (alto), B (médio) ou C (baixo) Modalidades de análise: automática, padrão ou abrangente	Setor, instrumento de apoio, características do projeto e capacidade de gestão socioambiental do cliente.
Banco Mundial	Alto, Substancial, Moderado ou Baixo	Magnitude, tipo, localização e reversibilidade dos impactos ambientais e sociais.
BID	Classificação de impacto em: A, B, C ou FI Classificação de risco em: Alto, Substancial, Moderado ou Baixo	A classificação de impacto considera: tipo, localização, escala e sensibilidade do projeto, além da natureza dos riscos e da capacidade do mutuário de gerenciá-los. A classificação de risco analisa causas (impactos diretos) e contribuições (impactos indiretos), incluindo fatores legais, institucionais, tecnológicos e contextuais, como estabilidade e segurança.

Apesar de o BNDES seguir o padrão escalonado de classificação das demais instituições, o banco se diferencia ao incorporar o instrumento financeiro utilizado e o CNAE, refletindo uma adaptação ao contexto nacional e à estrutura de concessão de crédito. De modo geral, os bancos multilaterais baseiam a classificação na natureza, escala e magnitude dos impactos socioambientais potenciais do projeto, com diferentes nuances metodológicas.

O BID se destaca por aplicar uma dupla classificação, que inicialmente avalia a magnitude dos impactos e, posteriormente, define o grau de risco.

De modo geral, os três bancos analisados apresentam modelos distintos de gestão de riscos socioambientais, que refletem diferentes níveis de alinhamento às dimensões destacadas a partir das salvaguardas, conforme apresentado a seguir.

GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIZAÇÃO

No caso do BNDES, a **governança** está organizada pelo seu regulamento interno, que define a responsabilidade pela verificação da regularidade socioambiental e climática conforme a modalidade de apoio (direta, indireta automática ou não automática, via mercado de capitais, não reembolsável). A análise socioambiental é baseada, sobretudo, na conformidade legal e em questionários padronizados de risco, funcionando como uma lista de checagem procedimental. Embora esse modelo represente um avanço no contexto brasileiro, ao conferir sistematicidade às análises, ele se diferencia dos bancos multilaterais por não adotar instrumentos qualitativos de avaliação, nem exigir de forma sistemática que clientes mantenham sistemas formais de gestão socioambiental. A **responsabilização**, quando prevista, ocorre por meio de condicionantes em contratos, mas o regulamento

não explicita, por exemplo, mecanismos de sanção (multas, suspensão de desembolsos, cancelamento de operações), tampouco prevê a obrigatoriedade de canais de queixa para o nível dos projetos. Em termos de **transparência**, o BNDES divulga relatórios institucionais anuais e critérios gerais de elegibilidade, mas não publica análises socioambientais específicas por projeto, o que pode dificultar o controle social e a possibilidade de engajamento das comunidades atingidas.

Já o Banco Mundial estrutura sua **governança** no quadro das Normas Ambientais e Sociais (NAS), que orientam mutuários e exigem diligência própria do banco em todas as operações. A devida diligência vai além do licenciamento ambiental: mesmo quando realizado o licenciamento, o Banco Mundial avalia se o conteúdo atende substancialmente às NAS e pode demandar estudos complementares. O principal instrumento de **responsabilização** é o Plano de Compromissos Ambientais e Sociais (PCAS), obrigatório para projetos de risco moderado a alto, que integra os contratos e estabelece ações, prazos e mecanismos de adaptação, com monitoramento contínuo e possibilidade de revisões adaptativas. O Banco admite o uso dos sistemas do mutuário apenas se considerados equivalentes às NAS; caso contrário, impõe medidas adicionais via PCAS. Na **transparência**, o Banco Mundial exige a divulgação prévia de documentos-chave (EIAs, Avaliações Estratégicas, entre outros) e prevê engajamento público antes da aprovação do financiamento. A responsabilização também se apoia em sanções contratuais (suspensão de desembolsos) e em mecanismos independentes de queixa e mediação, como o *Inspection Panel*.

O BID, por sua vez, adota os Padrões de Desempenho Ambiental e Social, com destaque para o Padrão 1, que obriga mutuários a implementar e manter Sistemas de Gestão Socioambiental proporcionais à nature-

za, escala e riscos dos projetos. Essa exigência transversal é central para a governança, garantindo que os riscos sejam monitorados e tratados ao longo de todo o ciclo. A transparência é reforçada pela divulgação pública do *Environmental and Social Review Summary* (ESRS) antes da aprovação, permitindo que comunidades e partes interessadas tenham acesso às informações. No eixo da responsabilização, o BID prevê auditorias periódicas, assistência técnica para fortalecer a governança dos mutuários, consultas públicas estruturadas e o uso de mecanismos independentes, como o Mecanismo Independente de Consulta e Investigação. As condicionantes socioambientais são incorporadas aos contratos e passíveis de monitoramento contínuo, com sanções em caso de descumprimento.

Em síntese, enquanto o Banco Mundial e o BID estruturam um ciclo mais completo de governança, com exigências institucionais, transparência ativa e responsabilização contratual e pública, o BNDES mantém um modelo mais restrito, centrado em conformidade legal e procedimentos internos. Isso gera lacunas especialmente em três pontos: (i) ausência de exigência generalizada de sistemas formais de gestão socioambiental pelos clientes; (ii) falta de divulgação pública de análises por projeto; e (iii) ausência de canais de queixa vinculados a projetos financiados. Esses pontos podem influenciar a capacidade de controle social e a confiança pública nos financiamentos, sobretudo em setores de alto risco, como energia e infraestrutura.

DIREITOS HUMANOS, SOCIAIS E TERRITORIAIS

Os processos de identificação e gestão de riscos socioambientais no BID e no Banco Mundial são estruturados a partir de referenciais que integram de forma explícita as dimensões de direitos humanos, sociais e territoriais. Já o BNDES adota uma aborda-

gem mais restrita, baseada na conformidade legal e em informações declaradas pelos clientes, sem protocolos próprios que assegurem uma análise abrangente e preventiva dos impactos.

IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS E GRUPOS VULNERÁVEIS

Os padrões adotados pelo BID (Padrão 1) e pelo Banco Mundial (NAS 1) exigem que mutuários identifiquem, avaliem e monitorem riscos ambientais, sociais e relacionados a direitos humanos de forma contínua, com base na hierarquia de mitigação: evitar, minimizar, mitigar, compensar. Essa análise deve abranger impactos diretos, indiretos e cumulativos, incluindo questões de saúde, segurança, discriminação, desigualdade estrutural, violência de gênero e conflitos territoriais. Ambos preveem medidas específicas para grupos em situação de vulnerabilidade e/ou desvantagem para evitar impactos desproporcionais. São citados, por exemplos, grupos de mulheres, povos indígenas, afrodescendentes, pessoas com deficiência e famílias de baixa renda.

Ambos os bancos incorporam ainda a dimensão ambiental e climática (Padrão 6 e NAS 6), que requerem a consideração de impactos cumulativos, riscos físicos e associados à transição climática, além da proteção da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos.

O BNDES, por sua vez, concentra sua análise de risco socioambiental em procedimentos de habilitação, avaliação e acompanhamento, organizados a partir de questionários aplicados aos clientes e do cruzamento de informações com registros públicos, como embargos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e listas do Ministério do Trabalho. O foco está na conformidade legal, como verificação de licenças ambientais, zoneamentos, regularidade trabalhista,

obrigações fiscais e previdenciárias, complementada por inventários de emissões de GEE e alinhamento a estratégias de baixo carbono. Embora o regulamento preveja a possibilidade de solicitar estudos adicionais, pareceres jurídicos e até consultorias independentes em casos de maior complexidade, a abordagem procedimental é predominante, funcionando a partir da lógica de listas de checagem. Não há protocolos próprios para examinar desigualdades estruturais, discriminação, violência territorial ou vulnerabilidades sociais específicas, nem exigência de avaliação sistemática de impactos cumulativos.

POVOS INDÍGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Os padrões adotados pelo BID (Padrão 7) e pelo Banco Mundial (NAS 7) estabelecem parâmetros de respeito aos direitos coletivos, identidades culturais e modos de vida de povos indígenas e comunidades tradicionais, incluindo a exigência de consultas significativas e, em casos de impactos substanciais, o Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI). Ambos reconhecem que os impactos devem ser avaliados não apenas em dimensões físicas e econômicas, mas também culturais e espirituais.

No BNDES, em contrapartida, o reconhecimento de povos e comunidades tradicionais ocorre apenas de forma indireta, via questionários (lista de checagem) e estudos de impacto ambiental no âmbito do licenciamento. O banco não possui protocolos próprios que exijam processos de CLPI, nem faz referência explícita à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)²⁴.

MORADIA ADEQUADA

Além das diretrizes previstas pelo BID (Padrão 1) e pelo Banco Mundial (NAS 1), que tratam da gestão de riscos e impactos sociais, incluindo impactos sobre a saúde das populações no entorno dos projetos, entre outras dimensões, ambos os bancos abordam explicitamente o direito à moradia adequada no âmbito do Padrão 5 e da NAS 5, respectivamente. Esses instrumentos regulam a aquisição/restrição ao uso de terras, bem como processos de reassentamento involuntário. As duas instituições adotam como princípio a prevenção de deslocamentos involuntários²⁵. O BID enfatiza a reestruturação da base produtiva e reconhece que perdas econômicas, como a redução de acesso a recursos naturais, mercados ou empregos, podem ser tão prejudiciais quanto a perda da moradia, devendo ser reparadas de forma equivalente. Já o Banco Mundial destaca a importância de preservar vínculos sociais, minimizar rupturas culturais e assegurar o acesso a terras produtivas, infraestrutura comunitária, serviços sociais e atividades econômicas que sustentam os modos de vida das populações atingidas.

O BNDES ainda não dispõe de salvaguardas específicas para lidar com deslocamentos e reassentamentos dos projetos apoiados. Embora o tema seja abordado no questionário de triagem aplicado aos clientes, sua abordagem é limitada, restringindo-se à identificação da existência ou não de deslocamentos, físicos ou econômicos, sem explicitar como e quando são consideradas informações detalhadas, por exemplo, sobre o perfil da população atingida, impactos ou medidas de mitigação e compensação. A ausência de diretrizes normativas, cri-

²⁴ A Convenção nº 169 da OIT, de 1989, em vigência no Brasil por meio do Decreto nº 10.088 de 2009, reconhece os direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais à autodeterminação, proteção de seus territórios e práticas socioculturais. Estabelece a obrigatoriedade da consulta prévia, livre e informada sempre que medidas ou projetos possam afetar diretamente esses grupos.

²⁵ Quando inevitáveis, exigem a elaboração de planos detalhados que garantam não apenas o reassentamento físico das famílias, mas também a restauração ou melhoria dos meios de subsistência e dos modos de vida econômicos. Esses planos devem prever compensações justas, acesso a serviços essenciais e a participação ativa das populações atingidas na definição das medidas.

térios mínimos e referências a boas práticas revela fragilidade na política socioambiental do banco, que compromete a proteção de grupos atingidos em função da perda de moradia e de outros impactos, como alteração de seus modos de vida.

DIREITOS TRABALHISTAS

Tanto o BID (Padrão 2) quanto o Banco Mundial (NAS2) se alinham às convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), seguindo suas diretrizes. Ambos asseguram a proibição do trabalho forçado e infantil; a garantia de condições seguras de trabalho; a liberdade de associação; e o direito à negociação coletiva. Também exigem mecanismos de denúncia acessíveis e medidas contra discriminação e violência, incluindo de gênero.

O BNDES, em contraste, limita-se à verificação documental de riscos trabalhistas, com base em listas públicas e declarações dos clientes. Não há exigência padronizada de que mutuários mantenham sistemas de gestão laboral ou canais independentes de denúncia.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E MECANISMOS DE REPARAÇÃO

A participação social e os mecanismos de reparação constituem importantes pilares da gestão de risco socioambiental no BID e no Banco Mundial. Em ambos, o engajamento das diferentes partes interessadas é estabelecido como obrigação processual que deve atravessar todo o ciclo do projeto, desde a fase de preparação até a operação e o descomissionamento.

No BID, o Padrão 10 exige que o mutuário prepare e implemente um Plano de Engajamento das Partes Interessadas, proporcional à escala e aos riscos do projeto. Esse plano deve identificar os grupos potencialmente atingidos, prever consultas contínuas em formatos acessíveis e culturalmente

adequados, e garantir estratégias específicas para alcançar populações em situação de vulnerabilidade. Além disso, estabelece a obrigatoriedade de mecanismos de queixa no nível do projeto, que sejam conhecidos, acessíveis, com salvaguardas contra retaliação e procedimentos claros de resposta. Embora o marco não imponha contrapartida dos benefícios às comunidades como obrigação universal, abre espaço para a identificação de demandas por projetos e iniciativas locais para além das medidas previstas no âmbito da mitigação e compensação.

O Banco Mundial, por meio da NAS 10, adota exigência equivalente. O mutuário também deve elaborar o plano de envolvimento das partes interessadas em consulta com o Banco, documentando as contribuições recebidas e demonstrando como foram incorporadas às decisões. O plano deve prever cronogramas, estratégias para grupos vulnerabilizados e mecanismos de queixa gratuitos, acessíveis e protegidos contra retaliações. Assim como no BID, há previsão de que para determinados casos, especialmente no âmbito da NAS 7 (Povos Indígenas) e da NAS 5 (Aquisição de Terras e Reassentamento), sejam incluídos benefícios compartilhados da execução do projeto ou medidas comunitárias adicionais (como infraestrutura social ou apoio a modos de vida) como parte das ações de reparação.

Nos dois bancos multilaterais, os resultados das consultas devem alimentar os instrumentos de gestão socioambiental, como os Planos de Compromissos Ambientais e Sociais ou Planos de Ação Socioambiental. Esses compromissos passam a integrar contratos vinculantes, monitorados ao longo da execução. Em projetos de maior risco ou com forte impacto social, há exigência de monitoramento participativo, via comitês comunitários ou conselhos locais, que revisam indicadores, acompanham medidas reparatórias e podem propor ajustes.

Outra característica central é a existência de instâncias independentes de queixa, como o Painel de Inspeção do Banco Mundial e o Mecanismo de Consulta e Investigação Independente do BID. Esses canais complementam os mecanismos no nível do projeto e oferecem uma via de responsabilização quando mutuários falham em cumprir as salvaguardas.

Em contraste, o BNDES adota um modelo mais restrito. Seu regulamento apenas orienta a verificação da existência de diálogo com partes interessadas, na etapa de avaliação, sem exigir planos formais de engajamento ou mecanismos de queixa no nível dos projetos. O banco também não institui canais independentes para comunidades atingidas. Na prática, a participação social se limita às audiências públicas do licenciamento ambiental, obrigatórias apenas em casos de EIA/RIMA, mas dispensadas em empreendimentos licenciados por vias simplificadas, como é frequente no caso de usinas eólicas e solares.

Enquanto o BID e Banco Mundial integram participação social e reparação aos instrumentos contratuais e de monitoramento, o BNDES limita aos procedimentos formais do licenciamento ambiental. Com isso, abre-se uma lacuna em termos de instrumentos de incidência para as populações atingidas com relação à tomada de decisão.

QUESTÃO FUNDIÁRIA E NEGOCIAÇÕES JUSTAS

Nos marcos normativos do BID e do Banco Mundial, a questão fundiária - sobretudo a aquisição de terras e as restrições de uso (incluindo compra, cessão, doação e servidão) - é tratada como processo crítico de risco socioambiental. Tanto o Padrão 5 do BID quanto a NAS 5 do Banco Mundial exigem identificação prévia e sistemática de direitos formais e consuetudinários, realização de censos socioeconômicos, documen-

tação das negociações, consultas significativas e avaliação de alternativas à aquisição, incluindo a possibilidade de evitá-la. Os planos de compensação devem assegurar não apenas indenização financeira, mas a restauração dos modos de vida e meios de subsistência, contemplando inclusive populações em situação de vulnerabilidade, posseiros informais e comunidades tradicionais.

As normas dão destaque aos regimes de servidões, pois reconhecem que mesmo sem a transferência de propriedade física, podem causar deslocamento econômico e perda de recursos essenciais. Populações em situação de vulnerabilidade e posseiros informais devem ser contemplados com medidas específicas, como planos de inclusão, opções de troca de terra quando possível e apoio econômico complementar.

Ainda que os marcos do BID e do Banco Mundial tragam maior robustez no que se refere à dimensão processual, contemplando transparência, documentação, compensação, inclusão de grupos vulnerabilizados e restauração dos meios de subsistência, persistem lacunas relevantes no que diz respeito às condições contratuais mínimas, como destacado nas salvaguardas socioambientais para energias renováveis.

Os bancos não estabelecem critérios como duração máxima dos contratos, cláusulas de reajuste, revisões periódicas, mecanismos de arrendimento ou vedação de cláusulas abusivas, como sigilo. Também não exigem mecanismos automáticos de compartilhamento de benefícios, que assegurem a participação comunitária nos ganhos futuros gerados pelos projetos. Na prática, as normas priorizam a mitigação dos impactos e evitam desapropriações forçadas, mas deixam de impor um modelo distributivo que garanta a captura da renda adicional gerada quando a terra passa a ter valor econômico elevado, como ocorre, por exemplo, na ins-

talação de aerogeradores. Essa omissão compromete o potencial transformador dos padrões socioambientais, ao não assegurar que os benefícios sejam compartilhados de forma justa com as comunidades atingidas.

O BNDES, por outro lado, trata a questão fundiária de forma indireta, vinculando-a ao licenciamento ambiental e à regularidade legal. Na prática, os contratos, sejam eles de cessão, arrendamento ou servidão, são firmados antes do início do licenciamento uma vez que são condição para que as empresas participem de leilões de energia e obtenham as outorgas²⁶, ficando de fora da análise sistemática do banco. Seu regulamento não prevê cláusulas mínimas obrigatórias nem parâmetros de remuneração justa, limitando-se a acompanhar aspectos formais (existência de licenças, regularidade fundiária e trabalhista).

Essa abordagem procedimental amplia os riscos de projetos sobrepostos a territórios ocupados por posseiros, pequenos proprietários e populações tradicionais, em muitos casos caracterizados pela fragmentação e baixa regularização fundiária²⁷. Essa lógica deixa desprotegidos elementos centrais para que se estabeleçam negociações justas, como: a garantia de revisão periódica, a definição de pisos de remuneração, a vedação de cláusulas abusivas e mecanismos de redistribuição dos benefícios ou contrapartidas coletivas.

GÊNERO E RAÇA

Os marcos do BID e do Banco Mundial tratam gênero, raça e outros marcadores sociais como dimensões centrais na identificação e gestão de riscos socioambientais, embora com enfoques distintos. O BNDES, por sua vez, adota um modelo mais restrito e fragmentado, sem padrões temáticos próprios e obrigatórios para esses temas.

O BID possui o arcabouço mais avançado, que conta com o Padrão 9, específico sobre igualdade de gênero. Esse padrão exige a identificação de riscos e impactos diferenciados por gênero, bem como a implementação de medidas de mitigação, monitoramento e inclusão. Prevê a realização de ações afirmativas e que indicadores específicos sejam adotados, articulando-se ao Padrão 1, que requer a avaliação de grupos em situação de vulnerabilidade ou desvantagem, como mulheres, povos indígenas, populações afrodescendentes e famílias de baixa renda. Apoiase numa abordagem interseccional, a partir da sobreposição de diferentes marcadores sociais, como gênero, raça, etnia e pobreza. Além disso, o BID estabelece protocolos contra violência sexual e de gênero, exploração e tráfico de pessoas, exigindo medidas de prevenção, canais de denúncia acessíveis e respostas adequadas em projetos de risco elevado.

²⁶ Sampaio (2023).

²⁷ Maia et al. (2024).

O Banco Mundial, embora não possua uma norma específica dedicada a gênero e raça, trata desses temas de forma transversal. A NAS 1 requer a identificação de grupos vulnerabilizados e a adoção de medidas diferenciadas para evitar impactos desproporcionais, incluindo desigualdade de gênero, discriminação e violência. A NAS 10 reforça essa abordagem ao prever mecanismos de engajamento e de queixa culturalmente adequados, assegurando a participação de grupos historicamente excluídos. Além disso, o Banco Mundial prevê protocolos de prevenção e mitigação da violência de gênero em projetos com riscos elevados, como obras de infraestrutura que concentram trabalhadores. Essas medidas podem ser formalizadas no Plano de Compromissos Ambientais e Sociais, instrumento vinculante que inclui ações específicas de promoção da igualdade, de proteção contra violências e de responsabilização das empresas.

O BNDES, em contraste, limita sua abordagem à aplicação de listas de checagem. As referências a gênero e raça aparecem apenas no questionário de avaliação do sistema de gestão do cliente, aplicável exclusivamente aos projetos enquadrados na modalidade abrangente, e se restringem à verificação da existência de diretrizes ou procedimentos formais voltados ao combate de práticas

discriminatórias (relacionadas a raça, gênero, orientação sexual, deficiência, origem e religião) e ao assédio moral e sexual. Não há, entretanto, exigência sistemática de identificação de grupos vulneráveis, nem a previsão de protocolos de prevenção e resposta a casos de violência de gênero ou de mecanismos de denúncia acessíveis e seguros. Também não há menção sobre capacitação de equipes, valorização do trabalho de cuidado ou a responsabilização direta das empresas financiadas em situações de condutas abusivas.

Em síntese, tanto o BID quanto o Banco Mundial avançam na incorporação de gênero e raça como dimensões centrais de suas salvaguardas socioambientais, fortalecendo mecanismos de prevenção de violências, participação social e responsabilização empresarial. Já o BNDES apresenta lacunas que reduzem sua capacidade de antecipar e mitigar impactos sociais complexos. Para se alinhar às melhores práticas internacionais, o banco precisaria adotar salvaguardas obrigatórias específicas para gênero e raça, criar protocolos de prevenção de violências, exigir capacitação contínua de equipes e empresas, visibilizar o trabalho de cuidado e instituir mecanismos de responsabilização efetiva das empresas por condutas discriminatórias ou abusivas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A análise da estrutura de avaliação de risco socioambiental do BNDES, à luz de uma abordagem comparativa com padrões adotados pelo BID e pelo Banco Mundial, evidencia avanços institucionais significativos no caso brasileiro, mas também lacunas importantes. O BNDES consolidou um regulamento socioambiental atualizado e estruturou um processo de análise em três etapas, com modalidades diferenciadas de avaliação de risco. Entretanto, quando comparado aos marcos multilaterais, nota-se que sua abordagem permanece centrada na verificação de conformidade legal e em informações autodeclaradas pelos clientes, sem padrões próprios que assegurem a proteção de direitos humanos, sociais e territoriais de forma sistemática.

Tais diferenças têm implicações para o setor de energias renováveis, onde empreendimentos eólicos e solares se expandem sobre territórios de comunidades tradicionais e contextos marcados por baixa regularização fundiária. Diante do cenário de fragilização dos marcos do licenciamento ambiental, a dependência do BNDES em relação aos procedimentos instituídos no âmbito do licenciamento e a ausência de exigências próprias para temas como contratos fundiários, consulta prévia e análises de impactos cumulativos ampliam os riscos de insuficiente identificação e gestão de impactos socioambientais, de forma a gerar e/ou agravar conflitos territoriais e violações de direitos.

Em contraste, o BID e o Banco Mundial estruturam seus marcos para integrar salvaguardas abrangentes, que incluem proteção de povos indígenas e comunidades tradicionais, prevenção a deslocamentos forçados, combate a discriminações, igualdade de gênero, mecanismos de participação e reparação, e canais de queixa acessíveis. Ambos exigem sistemas de gestão socioambiental dos mutuários e planos vinculantes que orientam a implementação dos projetos, enquanto o BNDES se limita a condicionantes contratuais pontuais ou às exigências do licenciamento ambiental. A ausência de salvaguardas próprias pode comprometer a capacidade do BNDES de antecipar riscos complexos, monitorar impactos e assegurar que a transição energética no Brasil ocorra de forma justa.

Diante das lacunas identificadas, recomenda-se que o BNDES avance em diferentes frentes de aprimoramento da sua gestão de risco socioambiental. É **necessário fortalecer protocolos internos de análise territorial e social**, incorporando a obrigatoriedade da consulta prévia, livre e informada (CPLI) quando aplicável, a avaliação de impactos cumulativos em áreas sensíveis e a incorporação sistemática de marcadores sociais, como gênero e raça, na identificação, análise e monitoramento dos impactos sociais. Também é aconselhável **aprimorar os mecanismos de participação e reparação**, tornando obrigatória a elaboração de planos formais de engajamento comunitá-

rio para os projetos de energia eólica e solar financiados, prevendo consultas contínuas, acessíveis e culturalmente adequadas, além da criação de canais de queixa independentes para o nível dos projetos. Outro ponto central é incluir os **contratos de cessão, arrendamento ou servidão da terra na análise socioambiental**, exigindo critérios mínimos que assegurem equilíbrio nas negociações, transparência, distribuição justa de benefícios e maior segurança jurídica. Além disso, recomenda-se **integrar gênero e raça como dimensões centrais da análise de risco socioambiental**, com protocolos

de prevenção e resposta a violências, capacitação obrigatória de equipes e empresas financiadas e valorização do trabalho de cuidado. Por fim, é fundamental **ampliar a transparência** e a governança, padronizando a exigência de sistemas de gestão socioambiental e garantindo a publicização dos critérios de classificação, avaliação planos de ação e relatórios de monitoramento por projeto financiado.

No quadro 4 é apresentada uma síntese das principais lacunas identificadas e respectivas recomendações.

QUADRO 4 - LACUNAS E RECOMENDAÇÕES PARA A GESTÃO DE RISCO SOCIOAMBIENTAL DO BNDES

PRINCIPAIS LACUNAS	RECOMENDAÇÃO
Abordagem centrada na conformidade legal e em informações autodeclaradas, sem protocolos próprios para direitos humanos e sociais.	Fortalecer protocolos internos de análise de risco territorial e social, incluindo a CPLI, avaliação de impactos cumulativos e incorporação de marcadores sociais, gênero e raça, na identificação dos impactos.
Ausência de instrumentos de participação e reparação próprios.	Tornar obrigatórios planos de engajamento de comunidades e mecanismos de queixa independentes e acessíveis no nível do projeto.
Contratos de cessão de uso da terra fora do escopo da avaliação do risco socioambiental.	Incorporar a avaliação dos contratos na análise de risco socioambiental, exigindo requisitos mínimo para assegurar equilíbrio nas negociações, distribuição justa de benefícios e maior segurança jurídica.
Invisibilidade de gênero e raça na análise de risco.	Integrar gênero e raça como dimensões centrais, exigindo protocolos contra violências, capacitação obrigatória de equipes e valorização do trabalho de cuidado.
Baixa transparência institucional (critérios de classificação, planos e monitoramento pouco acessíveis).	Ampliar a transparência, com a publicização de critérios, planos de ação e relatórios de monitoramento por projeto.

Embora o contexto de elaboração do presente relatório seja marcado pela expansão do setor de energias renováveis, tais recomendações também são relevantes para outros setores de atuação do BNDES, já que visam fortalecer a gestão de riscos socioambientais de forma transversal.

Por fim, cabe reforçar a importância de es-

tudos complementares. Caminhos futuros incluem: o aprofundamento de análises setoriais específicas (como mineração e outras infraestruturas ligadas à transição); e a avaliação da efetividade prática dos instrumentos já adotados pelo BNDES, bem como do BID e do Banco Mundial, por meio da ampliação do diálogo com diferentes atores, incluindo comunidades atingidas.

REFERÊNCIAS

Alayza, N.; Larsen, G.; Waskow, D. Como será a nova meta de financiamento climático? 7 elementos em debate. Artigo, WRI Brasil, 2024.

Araújo, J.C.H.; Meireles, A.J.A. Entre expropriações e resistências: mapa das desigualdades ambientais na zona costeira do Ceará, Brasil. In.: Gorayeb, Brannstrom e Meireles (orgs.) Impactos socioambientais da implantação dos parques de energia eólica no Brasil. Fortaleza: Edições UFC, 2019.

Avila, S. Environmental justice and the expanding geography of wind power conflicts, *Sustainability Science*, 13: 599, 2018.

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Quadro de políticas ambientais e sociais, 2020.

Banco Mundial. Quadro de política ambiental e social, 2017.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Política de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática do Sistema BNDES. BNDES, 2025a.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Plano Plurianual de Ações da PRSAC do BNDES para 2025-2027. BNDES, 2025b.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Estratégia corporativa do BNDES 2025-2029. BNDES, 2025c.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) Instrumentos do BNDES para a Transição Energética. Apresentação feita durante Audiência Pública. CEENERGIA, 2024a.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Regulamento de gestão socioambiental e climática de operações. BNDES, 2024b

Business & Human Rights Resource Centre. Renewable energy & human rights benchmark methodology, 2023.

Caramel, L. Usinas solares acirram disputas com comunidades na Caatinga. *Dialogue Earth*, 2024.

Cavalcante, L.V.; Sousa, J.A.; Assis, T.M.F. As contradições da energia renovável no Semiárido: o caso da injustiça ambiental produzida por empreendimento de energia solar na Comunidade Quilombola Pitombeira (Paraíba - Brasil). *Rev. NERA*, 28 (01), 2025.

Climate Policy Initiative (CPI). Global Landscape of Climate Finance 2025. CPI, 2025.

Fiocruz Pernambuco. Pesquisadores analisam impactos da “síndrome da turbina eólica”. Fiocruz, 2025.

Gorayeb, A.; Brannstrom, C.; Meireles, A.J.A. (orgs). Impactos socioambientais da implantação dos parques de energia eólica no Brasil. Fortaleza: Edições UFC, 2019.

Hofstaetter, M.; Pessoa, Z.S. Evolução dos modelos de energias renováveis tradicionais para os alternativos e a expansão das eólicas no nordeste do Brasil. In.: Pessoa, Z. (org.). Energia eólica: perspectivas e desafios no Rio Grande do Norte. São Paulo, SP: Livraria da Física, 2022.

Instituto ClimaInfo et al. Salvaguardas socioambientais para energias renováveis, 2024.

Instituto Talanoa. Financiamento Climático por Inteiro 2024: O Ecossistema do Financiamento Climático no Brasil, 2024.

International Energy Agency (IEA). Renewables 2024: analysis and forecast to 2030. IEA, 2024.

Klinger, M.; Ameli, N.; Rickman, J.; Schmidt, J. Large-scale green grabbing for wind and solar photovoltaic development in Brazil. *Nature Sustainability*, volume 7, 2024.

Maia, F.J.F.; Basso, A.P.; Souza, K.M.F. A necessidade da regularização fundiária prévia em áreas de potencial eólico como mecanismos de proteção dos posseiros ante o processo de expansão energética: o caso de Santa Luzia, Paraíba, Brasil. *Geografares* 38, 2024.

Nascimento, M.G. et al. Impactos ambientais associados à instalação e ao funcionamento de parques solares: estudo de nível de interesse por análise cognitiva de dados TREND DATA. *Research, Society and Development*, v. 11, n. 13, 2022.

Pata, K.; Balcilar, S. M. Decarbonizing energy: Evaluating fossil fuel displacement by renewables in OECD countries. *Environ Sci Pollut, Res.* 31, 2024.

Pearce, F. 'Green Grab': solar and wind boom sparks conflict on land use. *Yale Environment* 360, 2025.

Sampaio, R.J.S. Aspectos jurídicos da relação contratual entre empresas e comunidades do Nordeste brasileiro para a geração de energia renovável: o caso da energia eólica. Relatório Técnico. Brasília: INESC, 2022.

Stuart, R. et al. Partnering for climate: how MDBs and National Development Banks can unlock green finance. *The Brazilian Center for international Relations (CEBRI)*, 2025.

Traldi, M. Acumulação por despossessão e green grabbing: parques eólicos, arrendamento e apropriação de terras no semiárido. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo. Vol. 24, 2021.



COMUNICADO:

Esse material foi elaborado pela Fundação Getulio Vargas, com apoio da Fundação Charles Stewart Mott, para contribuir com o debate público sobre riscos e impactos do financiamento de projetos de infraestrutura. Não objetiva influenciar legislação específica ou campanha política.