



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

NOTA TÉCNICA PFDC nº 23/2026

Assunto: Apresentar a natureza jurídica da “Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses, das Camponesas e outras pessoas que trabalham em Áreas Rurais” (A/RES/73/165) e reforçar a importância do endosso brasileiro ao documento.

INTRODUÇÃO

A presente nota técnica tem por objetivo apresentar a natureza jurídica da “Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses, das Camponesas e outras pessoas que trabalham em Áreas Rurais” (A/RES/73/165) e reforçar a importância do endosso brasileiro ao documento, tendo em vista a sua identidade com o projeto constitucional de 1988. Além disso, a nota procura estabelecer um diálogo com a Recomendação CNDH nº 5, de 5 de junho de 2025, do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), e apontar caminhos para a aplicação da Declaração, mesmo que pendente o apoio brasileiro ao documento.

A referida declaração, aprovada em 17 de dezembro de 2018 pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, representa um avanço normativo na proteção e no reconhecimento da especial posição desses sujeitos na relação com a terra, a água e a natureza.

Fruto de debates que contaram com ampla participação social, a Declaração consolida entendimentos e diretrizes relevantes para guiar a atuação dos Estados na temática.

Para a Declaração, “camponês” ou “camponesa” é aquele(a) que se dedica, individualmente, de forma associada ou em comunidade, à produção agrícola em pequena escala, seja para subsistência, seja para fins comerciais. O camponês corresponde, ainda, à pessoa que recorre em grande medida, mas não de forma exclusiva, à mão de obra familiar ou do seu lar, bem como a outras formas não monetárias de organização do trabalho, possuindo um vínculo especial de dependência e apego com a terra (art. 1º). O conceito adotado dialoga com a realidade de milhões de trabalhadores da agricultura familiar, que respondem por grande parte da produção de alimentos consumidos no Brasil. Por conseguinte, garantir os direitos, a segurança e o bem-estar dos camponeses é garantir a segurança alimentar da população brasileira.

Apesar da relevância do documento, o Estado brasileiro se absteve na votação de sua aprovação e, até o momento, não manifestou o apoio formal, frustrando o anseio daqueles que demandam pela densificação dos direitos relacionados à terra e aos trabalhadores rurais. A falta de endosso brasileiro fragiliza a consolidação de marcos normativos nessa temática, razão pela qual é necessária a reconsideração dessa postura de abstenção, mediante explicitação dessa aquiescência. Por outro lado, a pendência de endosso não impede que a declaração seja, desde logo, considerada uma referência normativa e interpretativa na matéria.

Diante desse cenário, foi elaborada a presente manifestação, dividida da seguinte forma: **1. Natureza da Declaração; 2. Identidade da Declaração com a Constituição de 1988; 3. A Recomendação CNDH nº 5/2025; 4. Conclusão e encaminhamentos.**

1. Natureza da Declaração

Do ponto de vista teórico, as declarações aprovadas pela Assembleia-Geral da

ONU possuem caráter de *soft law*. Contudo, a doutrina e a jurisprudência internacional apontam que o peso normativo das declarações é maior do que o imaginado, por consubstanciar indício de costume internacional e caracterizar-se como fonte de interpretação oficial do sistema internacional de direitos humanos.

Embora não sejam formalmente vinculantes como um tratado, as Declarações consolidam entendimentos dos Estados sobre determinadas matérias e asseguram a conformação das normas de direito internacional de direitos humanos sobre o tema. Além disso, elas podem figurar como indício de *costume*, que é outra fonte formal do Direito Internacional Público. Segundo o art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, o costume representa a prática geral, consistente e contínua dos Estados em reconhecerem determinada obrigação como válida e juridicamente exigível¹, mediante a observância de dois elementos (material e psicológico). O elemento material diz respeito à repetição generalizada, reiterada e uniforme de certos atos nas relações internacionais, seja no âmbito dos Estados, seja na esfera das organizações internacionais. Já o elemento psicológico (*opinio juris*) diz respeito à convicção de que a prática deve ser cumprida.

No caso da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses, das Camponesas e outras pessoas que trabalham em Áreas Rurais, os elementos que configuram o costume podem ser concretamente identificados, tendo em vista a construção do consenso na matéria pelos Estados após mais de 15 anos de mobilização internacional² e pelas manifestações dos Estados a favor de seu cumprimento. A relevância da declaração pode ser extraída também da ampla participação de representações de trabalhadores rurais e do fato de ter sido aprovada

¹ Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 117-125.

² O processo de elaboração de uma declaração teve início em 2001, quando a Via Campesina realizou na Indonésia uma Conferência Nacional sobre Direitos dos Camponeses e Reforma Agrária. A primeira versão do projeto de declaração foi apresentada na V Conferência Internacional da Via Campesina (2008), em Maputo, quando se avançou no processo que culminaria na Declaração de 2018. Sobre o tema, ver: SANTOS, Lucia Marina dos. *As vozes da terra: a luta por reconhecimento e o papel da Declaração Universal das Nações Unidas sobre os direitos camponeses sob ótica da Via Campesina*. Dissertação de Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe (TerritoriAL), do Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais (IPPRI) da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp). 2021.

por uma grande maioria de votos, com 121 favoráveis e apenas 8 contrários, além de 54 abstenções. O Brasil se absteve, a despeito da forte identidade do documento, com os compromissos internacionais já assumidos pelo país e com os comandos e diretrizes contidos na Constituição de 1988.

Outro aspecto que caracteriza as declarações da Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU) é o fato de serem fonte de interpretação oficial de um sistema de normas legalmente vinculantes e presentes no direito internacional de direitos humanos. Nesse sentido, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDT)³ dispõe, em seu art. 31, que a interpretação de um tratado deverá levar em conta não apenas o texto e o contexto, mas também: i) qualquer acordo posterior entre as partes relativo à interpretação do tratado ou à aplicação de suas disposições; ii) qualquer prática seguida posteriormente na aplicação do tratado, pela qual se estabeleça o acordo das partes relativo à sua interpretação; ou iii) quaisquer regras pertinentes de Direito Internacional aplicáveis às relações entre as partes.

Não bastasse, do ponto de vista estrito, as Declarações da Assembleia-Geral não comportam assinatura, ratificação ou adesão, institutos próprios de tratados (arts. 11 a 15 da CVDT). A sua importância normativa, nesse sentido, se dá menos por um processo subsequente de internalização formal e mais por mecanismos de apoio e endosso à Declaração, que passa a ter sua expressividade normativa incorporada e encorpada a partir de práticas concretas que desvelam um costume internacional.

Há precedente internacional consolidado que fortalece exatamente essa perspectiva. Austrália, Canadá, Nova Zelândia e EUA não se abstiveram, mas votaram **contra** a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007) e, posteriormente, endossaram-na formalmente.

Em 13 de setembro de 2007, a AGNU aprovou a Resolução nº 61/295 por 143 votos a favor, **4 contra** (Austrália, Canadá, Estados Unidos e Nova Zelândia) e 11 abstenções

³ Embora seja de 1969, a convenção foi internalizada pelo Brasil pelo Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Desde antes da sua ratificação, porém, a doutrina sempre a levou em consideração, tendo em vista a forma ampla como regulou a matéria. Segundo Valério Mazzuoli, ela possui autoridade jurídica mesmo para Estados que não são signatários, sendo aceita como “declaratória de Direito Internacional Geral”. Cf. MAZUOLLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 167.

(entre elas Colômbia e Samoa). Os quatro votos contrários invocaram, nas explicações de voto, justamente as cláusulas de terras, recursos e consentimento prévio⁴. Tais posições contrárias foram revistas entre 2009 e 2010 mediante atos unilaterais públicos^{5,6,7,8} e, por consequência, sem procedimento de adesão, própria de tratado internacional. Atualmente, a própria ONU registra que os quatro países que votaram contrariamente à Declaração alteraram suas posições e passaram a apoiá-la⁹. Portanto, a revisão de posição sobre declarações da Assembleia-Geral é prática reconhecida na sociedade internacional, até mesmo em casos de votação contrária, de modo que, com maior razão, é admissível em caso de abstenção.

Embora sem endosso formal e explícito, a subsequente postura do Estado brasileiro na sociedade internacional na temática corrobora esse movimento de apoio à Declaração.

Um indicativo concreto e recente está na organização em 2026 pela Colômbia, com apoio do Brasil, da II Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (ICARRD+20)¹⁰, realizada em Cartagena, cuja declaração final, com aquiescência do Estado brasileiro, contém diversos pontos que convergem com a Declaração, a começar pelo

⁴ NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *General Assembly adopts Declaration on Rights of Indigenous Peoples* (GA/10612), 13 set. 2007. Disponível em: <https://press.un.org/en/2007/ga10612.doc.htm> acesso em 18 jul. 2026.

⁵ AUSTRÁLIA. *Statement on the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Parliament House, Canberra, 3 abr. 2009. Disponível em: https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Australia_official_statement_endorsement_UNDRIP.pdf. Acesso em 18 jul. 2026.

⁶ NOVA ZELÂNDIA. *National Govt to support UN rights declaration*, 20 abr. 2010. Disponível em: <https://www.beehive.govt.nz/release/national-govt-support-un-rights-declaration>. Acesso em 18 jul. 2026.

⁷ CANADÁ. *Canada Endorses the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, 12 nov. 2010; e *Canada Becomes a Full Supporter of the UNDRIP*, 10 maio 2016. Disponíveis em: <https://www.canada.ca/en/news/archive/2010/11/canada-endorses-united-nations-declaration-rights-indigenous-peoples.html> e <https://www.canada.ca/en/indigenous-northern-affairs/news/2016/05/canada-becomes-a-full-supporter-of-the-united-nations-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples.html>. acesso em 18 jul. 2026.

⁸ ESTADOS UNIDOS. Departamento de Estado. *Announcement of U.S. Support for the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, 16 dez. 2010. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/s/srgja/154553.htm> Acesso em 18 jul. 2026.

⁹ NAÇÕES UNIDAS. Disponível em <https://social.desa.un.org/issues/indigenous-peoples/united-nations-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples>. Acesso em 19 jul. 2026.

¹⁰ A declaração final da conferência foi assinada pelos seguintes países: África do Sul, Albânia, Alemanha, Armênia, Bolívia, **Brasil**, Camarões, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Espanha, Essuatíni, Índia, Indonésia, Japão, Kosovo, Líbano, Mauritânia, México, Nepal, Nigéria, Noruega, Países Baixos, Quênia, Tanzânia, Vietnã e Zâmbia. Disponível em: <https://ifz.org.br/download/20082/?tmstv=1772545865&v=20083> Acesso em 1 jul. 2026.

diagnóstico de que as crises ambientais, climáticas e alimentares aprofundam as desigualdades e os conflitos por terra e recursos naturais (item 2). Ademais, a declaração final da conferência ressalta que a desigualdade no acesso e no controle da terra impede que os camponeses, pequenos produtores, trabalhadores rurais, povos indígenas e comunidades locais contem com as condições necessárias para construir meios de vida dignos e sustentáveis no tempo (item 3). Outros pontos são o reconhecimento de que a terra agrícola não pode ser tratada como ativo financeiro (item 5) e de que os Estados têm a responsabilidade primária de formular e implementar políticas e estratégias de reforma agrária, desenvolvimento rural sustentável e governança responsável da posse da terra, em conformidade com suas prioridades de desenvolvimento econômico e social (item 10), mediante diversas ações (item 13), princípios (item 14) e recomendações de políticas (item 15 e seguintes).

A consolidação normativa da Declaração também poderá ser reforçada no contexto do mecanismo internacional específico criado para promover a sua implementação. Por meio da Resolução 54/9, de 11 de outubro de 2023, aprovada por expressiva maioria (38 votos favoráveis, 2 contrários e 7 abstenções), o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas instituiu Grupo de Trabalho (GT) sobre os direitos dos camponeses e de outras pessoas que trabalham em áreas rurais, procedimento especial composto por cinco peritos independentes, com mandato para identificar boas práticas, promover o diálogo com Estados e apresentar recomendações voltadas à efetivação da Declaração¹¹. O Brasil, que não integrava o Conselho à época, não participou da deliberação nem figurou entre os copatrocinadores. Abre-se, contudo, oportunidade concreta de inflexão, eis que, na condição de membro do Conselho no triênio 2024–2026, o Estado brasileiro poderá votar favoravelmente à renovação do mandato do Grupo de Trabalho, prevista para o segundo semestre de 2026, e a ela associar-se.

O Grupo de Trabalho já apresentou relatórios ao Conselho de Direitos Humanos (A/HRC/57/51 e A/HRC/60/33) e à Assembleia-Geral, este último dedicado ao direito à participação dos camponeses (A/80/180), e iniciou o ciclo de visitas a países. Mostra-se oportuno que o Estado brasileiro responda às consultas formuladas pelo mecanismo. Ademais,

¹¹ CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS (ONU). Resolução A/HRC/RES/54/9, de 11 de outubro de 2023; e OHCHR. *Working group on peasants*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/specialprocedures/wg-peasants>. Acesso 18 jul. 2026.

considerando que o Estado brasileiro mantém, desde 2001, convite permanente aos procedimentos especiais do sistema ONU, bem como que o Brasil se enquadra nos critérios de países a visitar estabelecidos pelo GT (número de camponeses e trabalhadores rurais, tamanho dos setores agrícola e pesqueiro, existência de boas práticas de implementação da Declaração e situação geral dos direitos, incluindo pobreza, insegurança alimentar, despejos forçados e ameaças e ataques contra camponeses), é importante que o país se disponha a receber visita oficial, ocasião privilegiada para o diagnóstico independente da situação dos direitos camponeses.

Na mesma linha de confluência substancial, sob a presidência brasileira da COP30, foi adotada a Declaração de Belém sobre Fome, Pobreza e Ação Climática Centrada nas Pessoas (7 de novembro de 2025), subscrita por 43 países e pela União Europeia, que direciona o financiamento climático a pequenos agricultores, comunidades tradicionais e povos das florestas e prioriza medidas de adaptação centradas nas pessoas, como a proteção social, diagnóstico e prioridades que convergem materialmente com o programa normativo da Declaração de 2018, em especial seus artigos 16, 18 e 20.

Considerando as características das práticas adotadas pelo Brasil na matéria em âmbito internacional, pode-se dizer, em primeiro lugar, que o endosso à Declaração é uma medida coerente e importante para o aprofundamento de medidas atinentes à concretização dos direitos fundamentais relacionados. De qualquer forma, mesmo sem o apoio formal brasileiro, a Declaração já serve, desde já, como um guia normativo e interpretativo para a concretização de políticas essenciais à concretização da reforma agrária no país, em plena consonância com o que dispõe a Constituição de 1988 e outros tratados assinados pelo Brasil, como o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, a Convenção sobre a Diversidade Biológica, a Convenção Americana de Direitos Humanos e o Protocolo de San Salvador, entre tantos outros. Cabe lembrar, ainda, que o próprio Conselho Nacional de Justiça editou a Recomendação CNJ nº 123/2022, sublinhando a necessidade de observância de tratados e convenções de direitos humanos pelos órgãos do Poder Judiciário.

Ademais, a leitura da Declaração como parâmetro interpretativo de obrigações já vinculantes para o Brasil encontra respaldo direto na atuação do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, órgão de interpretação autêntica do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado pelo Brasil e promulgado pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.

Em seu Comentário Geral nº 26 (2022)¹², dedicado à relação entre terra e direitos econômicos, sociais e culturais (E/C.12/GC/26), o Comitê assentou que o acesso seguro e equitativo à terra constitui pressuposto da realização de um conjunto de direitos garantidos pelo Pacto — alimentação adequada, moradia, água, saúde e participação na vida cultural —, impondo aos Estados-partes obrigações de respeito, proteção e efetivação quanto à posse legítima da terra, inclusive em favor de camponeses e comunidades rurais. Significativamente, o Comitê dialoga de forma expressa com a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses, dela se valendo para delimitar os sujeitos protegidos e os padrões de governança fundiária exigíveis. Disso decorre consequência relevante para o presente exame: ainda que a Declaração, em si, possua natureza de *soft law*, seu conteúdo já opera como vetor interpretativo de tratado em vigor no ordenamento brasileiro, de modo que a observância de seus parâmetros não depende de novo ato de consentimento estatal, decorrendo, em larga medida, dos compromissos convencionais que o país assumiu há mais de três décadas.

Em suma, o endosso do Brasil à Declaração representaria um passo importante na concretização de direitos fundamentais que o país já se comprometeu a respeitar e a proteger, de forma a garantir uma abordagem específica sobre a realidade camponesa. Não obstante, ainda que a declaração não venha a ser formalmente encampada, ela funciona como um guia normativo e interpretativo relevante na concretização do projeto constitucional e na densificação de direitos fundamentais pertinentes a esse grupo social.

2. Identidade da Declaração com a Constituição de 1988

¹² COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (ONU). *General comment No. 26 (2022) on land and economic, social and cultural rights* (E/C.12/GC/26). Genebra, 2022. Disponível em: <https://docs.un.org/en/E/C.12/GC/26>. Acesso em 18 jul. 2026.

O texto da declaração coincide, em muitos aspectos, com as diretrizes expressamente fixadas na Constituição de 1988, além de se harmonizar aos comandos constitucionais pela cláusula de abertura contida no art. 5º, §2º, CRFB. De início, pode ser mencionada a ênfase que a declaração confere em seu preâmbulo ao diagnóstico de que a realidade dos trabalhadores rurais é marcada pelo sofrimento desproporcional quanto às mazelas da pobreza, fome e desnutrição e pelos impactos da degradação do meio ambiente e da mudança climática. Como consequência, ressalta o preâmbulo, houve um envelhecimento de camponeses (as) em todo o mundo e o aumento do êxodo rural, fruto não apenas da falta de incentivos e da dureza da vida no campo, mas também de remoções e deslocamentos forçados.

Para superar esse estado de coisas, é necessário, segundo o documento, assegurar direitos básicos e específicos, que atendam às peculiaridades dos camponeses e viabilizem o exercício da atividade camponesa livre de ameaças e violações, tendo em vista a importância desses (as) trabalhadores (as) na produção de alimentos e na garantia do direito à alimentação adequada e à segurança alimentar.

A proposta da Declaração coincide com a perspectiva adotada pela Constituição de 1988, que estabeleceu em um capítulo (“Capítulo III – Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”, arts. 184-191) o conjunto de medidas a serem adotadas para o ordenamento territorial brasileiro, mediante a realização da reforma agrária, a valorização da pequena e média propriedade rural e a desapropriação de imóveis que não cumprem a sua função social, devendo ser observados simultaneamente requisitos como “aproveitamento racional e adequado da terra”, “utilização adequada de recursos naturais e preservação do meio ambiente”, “observância das disposições sobre relações de trabalho” e “favorecimento do bem-estar de proprietários e trabalhadores” (art. 186).

Na Declaração, há previsão expressa sobre a reforma agrária, na qual se conclama aos Estados que, caso necessário, adotem as medidas apropriadas para a sua concretização, de modo a facilitar acesso amplo e igualitário à terra e aos recursos naturais dela provenientes, bem como evitar a concentração excessiva da terra, conforme item 6 do Artigo 17.

Quanto à proteção e direito à terra, os demais itens do Artigo 17 tratam do direito à terra pelos camponeses, o que inclui o reconhecimento jurídico da posse da terra, o

direito de proteção contra a privação arbitrária e ilegal de terras, bem como de reintegração caso ocorra a privação arbitrária. O reforço da importância e a garantia de acesso a instrumentos jurídicos que protejam esses direitos vão ao encontro do conjunto protetivo a ser acionado em caso de conflitos agrários existentes no Brasil, como demonstram as condenações na Corte Interamericana de Direitos Humanos em virtude da omissão das instituições perante aqueles (por exemplo, *Caso Tavares Pereira*¹³), e o julgamento da ADPF 828 pelo Supremo Tribunal Federal¹⁴, no qual o sistema de justiça revela que já vem internalizando *standards* de proteção compatíveis com a Declaração.

Outro ponto com plena identidade é a proteção socioambiental. A Declaração reconhece o direito ao meio ambiente de forma expressa em seu Artigo 18 e de forma reflexa em seu Artigo 20, em pleno diálogo com o art. 225 da Constituição. Nesse ponto, cabe salientar que a existência da população camponesa e a sua identidade estão intrinsecamente ligadas ao meio ambiente e à sua preservação, em forma similar à dos povos e comunidades tradicionais, cujo sistema de proteção constitucional é garantido nos artigos 215, 216, 231 e 232, além do art. 68 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (cf. Resolução CNMP nº 230/2021, norma que reconhece esse estatuto protetivo). A propósito, a vulnerabilidade desse grupo social advém da possibilidade da ocorrência de processos traumáticos e perda de direitos em razão de processos de concentração fundiária e degradação, causando-lhes perda da base ecológica e do ambiente do qual tiram seu sustento e a partir da qual delimitam sua realidade como camponeses.

Além disso, no contexto de emergência climática e de eventos climáticos extremos cada vez mais frequentes, como as estiagens severas na Amazônia em 2023¹⁵ e 2024¹⁶, esses grupos sociais sofrem de forma desproporcional, precisamente porque retiram seu sustento

¹³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Tavares Pereira e Outros vs. Brasil. Sentença de 16 de novembro de 2023. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_507_por.pdf>. Acesso em 18/9/2025.

¹⁴ STF, ADPF 828, Pleno, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgada em 02 de novembro de 2022.

¹⁵ JORNAL DA UNESP. *Seca que afetou a Amazônia em 2023 causou a maior queda nos níveis dos rios já registrada, e está relacionada a mudanças climáticas, mostra estudo*. Reportagem de Rodrigo de Oliveira Andrade, 24 abr. 2024. Disponível em: <https://jornal.unesp.br/2024/04/24/seca-que-afetou-a-amazonia-em-2023-causou-a-maior-queda-nos-niveis-dos-rios-ja-registrada-e-esta-relacionada-a-mudancas-climaticas-mostra-estudo/>. Acesso em 23 jul. 2026.

¹⁶ TAPAJÓS DE FATO. *Estudo aponta que seca de 2024 foi 83% mais severa que a de 2023 e amplia alerta para a Amazônia*. Disponível em: <https://www.tapajosdefato.com.br/noticia/1803/estudo-aponta-que-seca-de-2024-foi-83-mais-severa-que-a-de-2023-e-amplia-alerta-para-a-amazonia>. Acesso em 23 jul. 2026.

da natureza, resultando no que se convencionou chamar de “racismo ambiental”. A ausência de políticas públicas de proteção nessa seara conduz, não raro, ao deslocamento forçado de populações camponesas já vulnerabilizadas.

A relação entre as populações camponesas e a proteção ambiental já conta com reconhecimento pelo Estado brasileiro. Exemplo disso são os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e os Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE), modalidades de assentamento ambientalmente diferenciadas, geridas em âmbito federal e voltadas a comunidades extrativistas¹⁷.

A proteção socioambiental envolve não apenas a aplicação e fiscalização das leis e regulamentos criados pelo Estado para proteção do meio ambiente, mas também a valorização de suas práticas ancestrais. Neste sentido, o item 2 do Artigo 20 da Declaração requer a participação do Estado na promoção e proteção dos conhecimentos tradicionais dos camponeses, desde que pertinentes com as inovações e os novos conhecimentos acerca das melhores práticas de conservação e utilização sustentável do meio ambiente.

A Declaração reafirma, ainda, garantias e direitos fundamentais previstos no art.5º da Constituição de 1988, como o direito à igualdade (Artigo 3º), direito à terra (Artigo 17), direito à liberdade de crença e religião (Artigo 8º), direito à associação (Artigo 9º), direito à liberdade de locomoção (Artigo 6º), dentre outros. Além disso, a Declaração traz a previsão das garantias de direitos sociais como à educação (Artigo 25), ao trabalho (Artigo 13), à saúde (Artigo 14 e Artigo 23), à alimentação adequada (Artigo 15), à moradia (Artigo 24) e à previdência social aos camponeses (Artigo 22), direitos previstos nos arts. 6º e 7º da Constituição de 1988.

Merece destaque, também, a atenção específica que a Declaração dedica às mulheres camponesas. Já no preâmbulo, o documento reconhece a contribuição decisiva das camponesas para a economia agrícola e a segurança alimentar, bem como as formas agravadas de discriminação que as atingem no acesso à terra, aos recursos produtivos e às instâncias de decisão.

¹⁷ INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. *Assentamentos*. Brasília, publicado em 28 jan. 2020, atualizado em 7 maio 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos>. Acesso em 23 jul. 2026.

O Artigo 4º da Declaração, por sua vez, impõe aos Estados a obrigação de eliminar todas as formas de discriminação contra mulheres camponesas e de assegurar-lhes, em igualdade de condições, o acesso à terra, aos recursos naturais, ao crédito, à capacitação, à proteção social e à participação efetiva na formulação das políticas que lhes digam respeito.

Não se trata de comando exógeno ao ordenamento, na medida em que o dispositivo reafirma o art. 14 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, dedicado especificamente à mulher rural e ratificado pelo Brasil. Essa proteção convencional ainda é densificada pela Recomendação Geral nº 34 (2016) do Comitê CEDAW¹⁸ e converge com o tratamento já conferido pela ordem jurídica brasileira, que garante a outorga do título de domínio e da concessão de uso ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil (art. 189, parágrafo único, CF), a titulação conjunta obrigatória nos casos de casamento ou união estável (art. 18, § 13, da Lei nº 8.629/1993, na redação da Lei nº 13.465/2017) e a consideração da família chefiada por mulher entre os critérios de classificação na seleção de beneficiários da reforma agrária (art. 19-A, III, da mesma lei).

No plano da realidade, contudo, a desigualdade de gênero no campo permanece expressiva. Segundo o Censo Agropecuário de 2017, as mulheres dirigem menos de um quinto¹⁹ dos estabelecimentos agropecuários brasileiros (18,6%, ante 12,7% em 2006, evidenciando um quadro de avanço, mas com desigualdade persistente). Não por acaso, o Grupo de Trabalho da ONU sobre os direitos dos camponeses dedicou seção específica de seu primeiro relatório às mulheres camponesas²⁰, assumindo o compromisso de adotar uma lente de gênero e de dar particular atenção à situação de mulheres e meninas camponesas no exercício do mandato, registrando ainda que elas respondem por parcela majoritária da produção de cultivos

¹⁸ COMITÊ PARA A ELIMINAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER (ONU). *General recommendation No. 34 (2016) on the rights of rural women* (CEDAW/C/GC/34). Genebra, 2016. Disponível em: <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/GC/34>. Acesso em 23 jul 2026.

¹⁹ IBGE. *Mulheres ganham espaço na agropecuária, mas são apenas 19% dos produtores*. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://censoagro2017.ibge.gov.br/2012-agencia-de-noticias/noticias/26281-mulheres-ganham-espaco-na-agropecuaria-mas-sao-apenas-19-dos-produtores.html>. Acesso em 23 jul. 2026.

²⁰ GRUPO DE TRABALHO SOBRE OS DIREITOS DOS CAMPONESES E DE OUTRAS PESSOAS QUE TRABALHAM EM ÁREAS RURAIS (ONU). *Rights of peasants and other people working in rural areas: report of the Working Group* (A/HRC/57/51). Genebra, 2024, §§ 61-69. Disponível em: <https://docs.un.org/en/A/HRC/57/51>. Acesso em 23 jul 2026.

alimentares nos países em desenvolvimento e enfrentam formas múltiplas e interseccionais de discriminação. A aplicação da Declaração constitui, portanto, também um instrumento de concretização da igualdade de gênero no mundo rural.

Ainda no plano dos fatos, os camponeses e suas famílias possuem dificuldades de usufruir, com plenitude, direitos sociais básicos, constitucionalmente garantidos, em relação aos demais cidadãos, especialmente aqueles que vivem em zona urbana, em que pese a queda das disparidades entre essas duas populações.

No campo da educação, por exemplo, há expressiva assimetria entre a quantidade de anos de estudo da população rural em comparação com a população urbana. A idade média da população camponesa, tanto nos anos iniciais como nos anos finais do ciclo educacional, bem como no ensino médio, em relação à população urbana, é maior, de modo que se conclui que a população camponesa acessa a educação formal mais tardiamente do que a população urbana, atrasando, assim, seu processo de alfabetização e formação²¹. Mesmo na dimensão rural existem assimetrias regionais importantes que acentuam o cenário de vulnerabilização. Nas Regiões Norte e Nordeste, por exemplo, a população camponesa com 15 anos ou mais de idade possui uma média menor de anos de estudo que a população camponesa de outras regiões, com menos de oito anos de estudo no total²².

No que se refere aos direitos à previdência e à assistência social, o número de famílias camponesas/agricultoras beneficiárias do Bolsa Família aumentou num intervalo de doze anos, o que revela dois aspectos: (a) maior facilidade na obtenção dos benefícios e (b) aumento da desvalorização da renda de famílias camponesas²³.

Igualmente essencial à temática dos direitos dos camponeses é a discussão sobre propriedade, terra e reforma agrária. A Constituição de 1988 traz, em seu Título VII, Capítulo III, disposições sobre política agrícola e fundiária e reforma agrária, impondo também à

²¹ Cf. CONTAG. *Anuário estatístico da agricultura familiar*. 2025. Ano 4, p. 88-89. Disponível em: <<https://ww2.contag.org.br/documentos/pdf/19004-5228019-anuario-da-agricultura-familiar---contag-2025.pdf>>. Acesso em 2 jul. 2026.

²² Cf. CONTAG. *Anuário estatístico da agricultura familiar*. 2025. Ano 4, p. 68. Disponível em: <<https://ww2.contag.org.br/documentos/pdf/19004-5228019-anuario-da-agricultura-familiar---contag-2025.pdf>>. Acesso em 2 jul. 2026.

²³ Cf. CONTAG. *Anuário estatístico da agricultura familiar*. 2025. Ano 4, p. 97-106. Disponível em: <<https://ww2.contag.org.br/documentos/pdf/19004-5228019-anuario-da-agricultura-familiar---contag-2025.pdf>>. Acesso em 2 jul. 2026.

propriedade em zona não urbana a aplicação do princípio da função social, cuja ausência é requisito para a desapropriação de terras, pela União, para fins de reforma agrária, conforme art.184 daquela.

Sob o enfoque específico do reconhecimento jurídico do direito à terra, o mais recente Censo Agropecuário, realizado em 2017 pelo IBGE²⁴, assenta que as grandes propriedades (com mais de 1.000 ha) representam cerca de 1% dos estabelecimentos rurais, mas correspondem a 47,6% de toda área ocupada por atividades agropecuárias. Simultaneamente, as pequenas propriedades (com menos de 10 ha), representam cerca de 50% dos estabelecimentos, mas ocupam apenas 2,3% da área total, indicando a forte concentração fundiária brasileira. Essa realidade também é ilustrativamente percebida a partir do índice Gini, indicador que mede o grau de igualdade na distribuição de terras disponíveis entre os estabelecimentos agropecuários²⁵. O índice varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade fundiária. No Brasil, o índice é de 0,866, indicando uma concentração de “forte a muito forte” e em patamares acima da média da América Latina (0,81), Estados Unidos (0,70), União Europeia (0,55) e Ásia (0,40 a 0,50).

Como se sabe, a concentração fundiária é de origem multifatorial, formando-se a partir de desigualdades sociais e políticas históricas, mas também de instrumentos normativos excludentes (como a Lei de Terra de 1850), políticas ineficazes e de um ambiente de violência estatal e não estatal. Nesse campo, chama atenção a histórica fragilização de órgãos responsáveis pela condução da política fundiária e reforma agrária. É o caso do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), cuja capacidade operacional, a despeito dos aportes recentes de pessoal e orçamento, permanece aquém das demandas camponesas, assentadas ou não.

Há ainda uma relação estreita entre as deficiências da política de reforma agrária, os conflitos no campo e as ameaças a defensores e defensoras de direitos humanos. Essa

²⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf. Acesso em: 18 jul. 2026.

²⁵ Oliveira, P. R., Almeida, A. N., Bragagnolo, C., & Faria, W. R. (2024). *A relação entre a estrutura fundiária e o produto no Brasil*. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 62(4), e289004. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2023.289004>. Acesso em 18 jul. 2026.

foi uma das conclusões mais marcantes da Relatora Especial da ONU sobre a situação de pessoas defensoras de direitos humanos em visita ao Brasil no ano de 2024²⁶. Não por acaso, o Estado brasileiro é figura constante nas primeiras posições de *rankings* de violência contra defensores de direitos humanos, sendo que cerca de 80% dessas pessoas atua na defesa ambiental e territorial²⁷.

Esse quadro nacional de violência no campo e especial desigualdade fundiária, portanto, conclama o endosso do Estado brasileiro à Declaração, bem como sua incorporação como guia normativo e interpretativo no escopo da realização do projeto constitucional.

Conecta-se a todos os pontos acima explicitados a garantia de participação política dos camponeses, em especial nas decisões parlamentares que resvalam em seus direitos e afetam concretamente suas existências. Reconhecido na Declaração em seu Artigo 10, pressupõe não apenas o direito ao voto livre e desembaraçado, mas também a viabilidade da população camponesa de participar diretamente do processo decisório acerca das políticas públicas que lhes afetam, bem como das políticas agrícolas e ambientais nacionais, que impactam seu estilo de vida, que deve ser garantida pelo Estado, o que se nomeou de “direito de participação reforçada”

28

Note-se, pois, que a Declaração oferece caminhos para a interpretação convencional e constitucional com vistas a assegurar a proteção de um conjunto de direitos relacionados à população camponesa.

Não se ignore que a Declaração vai além da reafirmação de direitos já expressos no catálogo constitucional, consagrando também direitos distintivos, vocacionados à especificidade da vida camponesa, como o direito a um nível de vida adequado e a meios de

²⁶ Segundo a relatora, o direito à terra é urgente para avanço do debate estratégico e criação de mecanismos de proteção a defensoras e defensores de direitos humanos: “Sem uma reforma agrária justa e a resolução de disputas fundiárias, as pessoas defensoras de direitos humanos serão ameaçadas, atacadas e mortas uma após a outra”. (TERRA DE DIREITOS. *Direito à terra é a chave para proteção de defensores de direitos humanos, aponta Relatora da ONU*. Reportagem de Lanna Paula Ramos, 22 abr. 2024. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/direito-a-terra-e-a-chave-para-protecao-de-defensores-de-direitos-humanos-aponta-relatora-da-onu/23997>. Acesso em 23 jul. 2026)

²⁷ TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL. *Na linha de frente: violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil (2023-2024)*. Curitiba: Terra de Direitos; Rio de Janeiro: Justiça Global, 2024. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/nalinhadefrente/>. Acesso em: 18 jul. 2026.

²⁸ Nesse sentido veja-se: DEJUSTICIA. *El derecho del campesinado a participar y decidir sobre su territorio*. Dejusticia, Bogotá, 10 de set. de 2025. Disponível em: <http://www.dejusticia.org/el-derecho-del-campesinado-a-participar-y-decidir-sobre-su-territorio/> Acesso em 2 jul. 2026.

produção (art. 16), o direito às sementes, compreendendo a conservação, o uso, o intercâmbio e a venda de sementes e material de propagação tradicionais (art. 19), o direito à biodiversidade (art. 20) e o direito à água para as necessidades pessoais, domésticas e produtivas (art. 21). Tais direitos, embora não constem literalmente do texto constitucional, são com ele plenamente coerentes e constituem densificação de comandos constitucionais. Longe de tornar a Declaração redundante, essa relação demonstra a sua utilidade específica, na medida em que ela nomeia, específica e confere parâmetros operativos a posições jurídicas que a Constituição contém em estado menos explícito.

Além disso, a identidade da Declaração com o ordenamento brasileiro não se esgota no plano constitucional. O sujeito de direitos delineado no art. 1º do documento (aquele que se dedica à produção em pequena escala, com uso predominante do trabalho familiar e vínculo especial com a terra) já possui estatuto jurídico consolidado no direito interno. A Lei nº 11.326/2006, que instituiu a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, define o agricultor familiar a partir de critérios substancialmente semelhantes aos da Declaração (predominância da mão de obra da própria família, gestão familiar do estabelecimento e limite de área), alcançando ainda silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, povos indígenas e integrantes de comunidades quilombolas, em notável paralelo com a extensão subjetiva prevista nos itens 2 a 4 do art. 1º da Declaração. Na mesma linha, a Lei nº 12.188/2010 (Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural), o Decreto nº 9.064/2017 (Cadastro Nacional da Agricultura Familiar), o Programa de Aquisição de Alimentos (Lei nº 10.696/2003, art. 19) e a reserva mínima de 45% dos recursos da alimentação escolar para aquisições da agricultura familiar (Lei nº 11.947/2009, art. 14) compõem um microssistema normativo que reconhece, qualifica e protege a categoria. O apoio formal à Declaração, portanto, não introduziria no ordenamento qualquer categoria exógena. Ao revés, limitar-se-ia a projetar, no plano internacional, o compromisso que o direito brasileiro já assumiu internamente, ao passo que a persistência da abstenção produz a incongruência de um Estado que reconhece o campesinato dentro de suas fronteiras, mas hesita em fazê-lo perante a comunidade internacional.

3. A Recomendação CNDH nº 5/2025

Com base nas orientações da Declaração, a Recomendação CNDH nº 5/2025, expedida em 05 de junho de 2025, exorta o Estado Brasileiro, por meio do Ministério das Relações Exteriores, a manifestar o seu apoio ao documento e ressaltar o compromisso com a sua efetiva implementação, e, por meio do Governo Federal e instituições estatais dos três poderes, a observar, publicizar e dar integral cumprimento aos princípios e normas garantidoras de direitos humanos dela constantes.

A recomendação suscita ainda, em um prazo de noventa dias (já ultrapassado), a implementação de um grupo de trabalho em nível federal para elaborar um plano específico, definindo ações estratégicas para implementar as disposições da Declaração, com participação não apenas de órgãos estatais, mas também de conselhos e organizações da sociedade civil. O grupo de trabalho deve, segundo a recomendação, se dedicar ao fortalecimento das políticas públicas rurais voltadas à melhoria das condições de vida e trabalho das populações camponesas, incluindo reforma agrária, soberania sobre os territórios, acesso à educação, à saúde, à segurança alimentar e à justiça, sempre em consonância com a Declaração.

A recomendação indica, também, medidas nas áreas ambiental e educacional e reforça a necessidade de o sistema de justiça analisar de forma singular os conflitos fundiários.

Em resumo, a recomendação do CNDH expressa um conjunto de tarefas a serem priorizadas pelo Estado brasileiro na concretização de todo o programa estabelecido pela Declaração.

A adoção de um grupo de trabalho para o fortalecimento de políticas públicas e a indicação de sua aplicação para a análise e resolução de conflitos fundiários são sugestões cuja implementação é essencial para garantir a densidade necessária aos direitos aqui relatados. Tais medidas se alinham com as recomendações apresentadas pelo Conselho Nacional de Justiça no

Relatório Final do GT Sales Pimenta²⁹ e viabilizam um debate sobre as causas subjacentes aos conflitos e à violência contra defensores de direitos humanos no campo. Por essa razão, é fundamental que o Poder Judiciário adote medidas para priorizar os processos que tratam de conflitos fundiários e, sobretudo, da concretização da reforma agrária no país, tendo a Declaração como um farol relevante na construção de soluções.

4. Conclusão e encaminhamentos

Ante o exposto, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão considera importante o endosso formal do Brasil à Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses, das Camponesas e outras pessoas que trabalham em Áreas Rurais (A/RES/73/165).

Considerando a natureza da Declaração, esta nota sustenta que a sua aplicação como guia na interpretação constitucional e convencional é legítima, tendo em vista a posição do Estado brasileiro em âmbito internacional, inclusive após 2018, que se harmonizam materialmente ao conteúdo da Declaração, a anterior assinatura de diversos outros tratados coerentes à temática, além de estar em plena consonância com os comandos e diretrizes da Constituição de 1988 e com a legislação infraconstitucional.

Diante disso, mostra-se necessário e urgente adotar algumas das medidas sugeridas na Recomendação CNDH nº 5/2025, em especial a criação de um grupo de trabalho sobre políticas públicas fundamentadas na Declaração e a priorização de processos judiciais que tratam do tema “reforma agrária”, entre outras.

Encaminhe-se a presente nota técnica aos seguintes órgãos:

1. Ao Ministério das Relações Exteriores, com a sugestão de que seja avaliada a manifestação formal de apoio do Estado brasileiro à Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses, das Camponesas e de outras pessoas que trabalham em áreas rurais.
2. À Secretaria-Geral da Presidência da República e aos ministérios competentes, com a sugestão de que seja instituído grupo de trabalho em nível federal, destinado

²⁹ Conselho Nacional de Justiça. *Relatório final do GT Sales Pimenta à Corte Interamericana de Direitos Humanos*. Brasília: CNJ, 2025. 70.

à elaboração de plano de implementação da Declaração, nos termos da Recomendação CNDH nº 5/2025.

3. Ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho da Justiça Federal, com a sugestão de adoção de medidas voltadas à identificação e ao tratamento prioritário dos processos judiciais relacionados à reforma agrária, especialmente daqueles de natureza coletiva ou que envolvam conflitos fundiários de maior complexidade ou risco de violência, assegurando-se a adequada instrução dos feitos, a participação das comunidades atingidas e a articulação com as políticas públicas pertinentes.

4. Ao Conselho Nacional do Ministério Público com sugestão de divulgação aos membros e adoção da declaração como referência interpretativa na atuação relacionada à questão agrária.

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

(assinado eletronicamente)

PAULO THADEU GOMES DA SILVA

Subprocurador-Geral da República

Procurador Federal dos Direitos do Cidadão

(assinado eletronicamente)

MATHEUS DE ANDRADE BUENO

Procurador da República

Coordenador da Comissão Reforma Agrária e Conflitos Fundiários

SAF Sul, Quadra 4, Conjunto C, Lote 3,
Bloco B, Salas 303/304 - CEP:
70.050-900 - Brasília/DF Tel.: (61)
3105-6001 / E-mail: pfdc@mpf.mp.br



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00310389/2026 NOTA TÉCNICA nº 23-2026**

.....
Signatário(a): **PAULO THADEU GOMES DA SILVA**

Data e Hora: **12/08/2026 11:43:09**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **MATHEUS DE ANDRADE BUENO**

Data e Hora: **12/08/2026 18:05:37**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 794b1c01.2fe396ea.b8ce1109.6d6b6315