

Acordo de Escazú e os direitos de acesso em matéria ambiental: análise normativa e implicações para o ordenamento jurídico brasileiro

Luiz Beltrão¹

Em 5 de novembro de 2025, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 934/2025 que internaliza o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe — o chamado Acordo de Escazú, concluído em 4 de março de 2018, na Costa Rica, e aberto à assinatura em 27 de setembro de 2018, em Nova Iorque. Trata-se do primeiro tratado internacional vinculante do mundo que assegura garantias específicas às pessoas defensoras do meio ambiente, ao mesmo tempo em que estabelece normas de transparência, participação social e acesso à justiça ambiental. O Acordo está formalmente em vigor no plano internacional desde 22 de abril de 2021, quando recebeu seu 11º instrumento de ratificação². Mas não no Brasil. No caso brasileiro, o texto foi enviado ao Congresso pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2023 (Mensagem nº 483/2023), mas como o PDL acaba de ser aprovado pela Câmara dos Deputados, sua internalização ainda depende da apreciação do Senado Federal e dos atos subsequentes de promulgação.

A ratificação brasileira elevaria o número total de Estados Parte para 16, mas o ponto central não é o incremento quantitativo. Trata-se de uma urgência substantiva: a efetiva internalização do Acordo de Escazú constitui um instrumento concreto de proteção, prevenção e fortalecimento da democracia ambiental no País. Dados recentes da Global Witness³ indicam que o Brasil segue entre os países mais letais do mundo para defensoras e defensores ambientais, o que reforça a necessidade imediata de dotar o ordenamento brasileiro das garantias que o tratado oferece.

¹ Especialista em Direito Ambiental, Mestre em Ciências Florestais. Consultor Legislativo de meio ambiente do Senado Federal.

² CEPA: <https://acueroescazu.cepal.org>. Acesso em 6/11/2025.

³ Global Witness, *Standing Firm*: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/standing-firm/>. Acesso em 6/11/2025.

Esta nota examina a origem, o conteúdo e a importância do Acordo de Escazú, bem como sua correlação com instrumentos normativos já vigentes no ordenamento jurídico brasileiro, de modo a ratificar a relevância e a urgência de sua internalização no arcabouço normativo doméstico.

1. Origens

O Acordo de Escazú tem raiz no Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), o qual estabeleceu como fundamento normativo que o adequado tratamento de questões ambientais exige acesso à informação ambiental detida pelo Estado, participação pública nos processos decisórios ambientais e acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos de resolução de conflitos e responsabilização. A partir dessa base, consolidou-se o entendimento de que a democracia ambiental é condição necessária para políticas ambientais eficazes, inclusive com progressiva influência do Princípio 10 sobre legislações nacionais e instrumentos internacionais subsequentes.

Durante a Conferência Rio+20 (2012), os países da América Latina e do Caribe assumiram compromisso público de negociar um acordo regional juridicamente vinculante para dar consequencialidade ao Princípio 10 e reduzir a distância entre o ideal normativo e as práticas decisórias reais na região. Seguiu-se, então, um processo negociador regional de seis anos, secretariado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com participação de governos e sociedade civil, concluído em março de 2018, em Escazú (Costa Rica). Como resultado, foi adotado o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, conhecido como Acordo de Escazú. O instrumento foi aberto à assinatura em setembro de 2018, em Nova Iorque, tendo sido assinado por 24 países da região⁴.

Trata-se do primeiro tratado ambiental da América Latina e do Caribe e do primeiro tratado internacional que contém normas específicas voltadas à proteção de defensores de direitos humanos em assuntos ambientais. Após alcançar o número mínimo

⁴ CEPAL. Países Signatários e Estados Partes. Disponível em: <https://acuerdodeescazu.cepal.org/pt-br/paises>. Acesso em: 6/11/2025.

de ratificações requerido em 22 de janeiro de 2021, todas as disposições do Acordo passaram a vigorar em 22 de abril de 2021⁵.

O Brasil assinou o Acordo em 2018. Apenas em 2023, contudo, o Poder Executivo encaminhou Mensagem nº 483/2023 ao Congresso Nacional, submetendo o texto para aprovação legislativa⁶. A Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 934/2025 em 5 de novembro de 2025. O tratado seguirá ao Senado Federal, para deliberação, etapa prévia à sua ratificação definitiva e à subsequente internalização ao ordenamento jurídico brasileiro.

Conforme será demonstrado, considerando o conteúdo do acordo e seus reflexos sobre a proteção dos direitos humanos e ambientais, a ratificação do Acordo de Escazú é uma oportunidade para o País demonstrar às sociedades brasileira e internacional o seu compromisso com a governança e a democracia ambiental e com a proteção daqueles que militam em favor do meio ambiente. Fazê-lo significará a sinalização de uma nova orientação, diferente da que vinha sendo dada pelo governo anterior de redução dos espaços de participação, ameaças à transparência pública e acirramento de conflitos socioambientais. A ratificação do acordo trará contribuições significativas para a prevenção e o combate ao crime e à corrupção em questões ambientais, desafios centrais para a implementação de políticas e ações que coloquem o País no rumo do grande impulso para a sustentabilidade.

2. Estrutura e principiologia

O Acordo de Escazú disciplina direitos de acesso em matéria ambiental sob a dupla perspectiva: (i) proteção ambiental e (ii) proteção de direitos humanos.

Nos termos de seu art. 1º, o objetivo do tratado consiste em assegurar a implementação plena e efetiva, na América Latina e no Caribe, dos direitos de acesso à informação ambiental, participação pública em decisões ambientais e acesso à justiça em questões ambientais, bem como promover o fortalecimento de capacidades e a

⁵ CEPAL. Acordo de Escazú entrará em vigor em 22 de abril de 2021. Disponível em: <https://acuerdodeescazu.cepal.org/pt-br/noticias/acordo-de-escazu-entrara-em-vigor-22-abril>. Acesso em: 6/11/2025.

⁶ Presidência da República. Mensagem nº 483/2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/msg/VEP-483.htm. Acesso em: 6/11/2025.

cooperação, com vistas à proteção do direito de todas as pessoas — das presentes e futuras gerações — a viver em ambiente saudável e ao desenvolvimento sustentável.

O instrumento contém 26 artigos, que podem ser sistematizados em três blocos: (a) artigos 1º a 4º, que estabelecem objetivos, princípios e disposições gerais; (b) arts. 5º a 9º, que regulam diretamente os direitos de acesso à informação (arts. 5º e 6º), de participação (art. 7º), de acesso à justiça (art. 8º) e a proteção de defensores de direitos humanos em temas ambientais (art. 9º); e (c) arts. 10 a 26, que tratam dos mecanismos de implementação e governança, incluindo cooperação regional, designação da CEPAL como Secretariado, instituição da Conferência das Partes (COP) e funcionamento de centros de intercâmbio de informação e de apoio à implementação e ao cumprimento.

A partir dessa estrutura normativa, o conteúdo material do Acordo pode ser agrupado em quatro eixos: (1) acesso à informação ambiental; (2) participação pública em processos decisórios ambientais; (3) acesso à justiça em matéria ambiental; e (4) proteção de defensores de direitos humanos em temas ambientais.

Em grande medida, tais temas encontram correspondência em dispositivos já existentes na legislação brasileira. Não obstante, o Acordo agrega densidade normativa e institucional ao conferir governança regional compartilhada, integração cooperativa e referência vinculante comum.

Importa registrar que o Acordo prevê, entre os princípios que orientam sua implementação, o princípio da *progressividade* e da *não regressão* (art. 3(g)). Tais princípios vêm sendo afirmados pela jurisprudência constitucional brasileira, especialmente nas ADPF 708 (Fundo Clima) e ADPF 760 (proteção da Amazônia), nas quais o STF reconheceu a vedação ao retrocesso ambiental como critério hermenêutico vinculante da atuação estatal em matéria climática e socioambiental.

Dessarte, a internalização do Acordo incorporaria ao ordenamento brasileiro obrigações internacionais expressas de não regressão e de progressividade em matéria ambiental, com efeitos sobre a conformação normativa interna e sobre o controle de constitucionalidade e convencionalidade em matéria ambiental.

3. Análise dos eixos temáticos⁷

a. Do acesso à informação

Nas últimas décadas, excluindo-se o período do governo Bolsonaro, o Brasil avançou na aprovação de leis e outras normas de transparência, criando um ambiente legal e institucional favorável à promoção do acesso à informação e à abertura de dados ambientais. Junto a isso, a capacidade do Estado e de outros atores de produzir, coletar e sistematizar dados e informações ambientais alcançou um patamar bastante alto, potencializado pelo uso cada vez mais intenso de tecnologias, meios e ferramentas digitais.

Na seara ambiental, cabe mencionar a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981), que define como um de seus objetivos a difusão de informações ambientais, obrigando o poder público a produzi-las, quando não existirem; e a Lei de Acesso à Informação Ambiental (Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003), aprovada oito anos antes da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), que determina que os órgãos municipais, estaduais e federais que compõem o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) são obrigados a fornecer acesso público às informações ambientais.

Entre os instrumentos de transparência, destaca-se a existência de diferentes sistemas e cadastros que disponibilizam uma grande quantidade e diversidade de dados e informações, tais como: o Sistema Nacional de Informação sobre Recursos Hídricos (SNIRH), o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), o Sistema de Registro Nacional de Emissões (SIRENE) e os sistemas PRODES e DETER, que disponibilizam dados de desmatamento.

Contudo, apesar dos avanços apontados, a transparência em questões ambientais demonstrada pelos órgãos públicos brasileiros, em níveis nacional e local,

⁷ Os diagnósticos descritos nesta seção foram extraídos do estudo da *Transparência Internacional – Brasil* (2022), **Acordo de Escazú - uma oportunidade de avanços na democracia ambiental e no combate à corrupção no Brasil**, disponível em <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/111:acordo-de-escazu?stream=1>. Acesso em 5/11/2025.

ainda é insuficiente. O Ranking da Transparência Ambiental⁸, iniciativa do Ministério Público Federal que avaliou 104 órgãos federais e estaduais na divulgação de informações ambientais prioritárias, permanece ativo, embora o relatório público mais recente não informe com clareza quantos desses órgãos alcançam desempenho superior a 0,5 (escala de 0 a 1).

Ademais, segundo a análise mais recente do Instituto Centro de Vida (ICV, 2023)⁹ – que analisou os nove estados da Amazônia Legal e vários órgãos federais –, o índice médio de transparência passiva (respostas a pedidos de informação) foi de 46,2%, e o índice médio de transparência ativa (dados disponibilizados espontaneamente em websites) foi de cerca de 30%. O estado de Mato Grosso obteve o melhor desempenho na transparência ativa ($\approx 53\%$), seguido pelo Pará ($\approx 47\%$) e Rondônia ($\approx 33\%$), enquanto o Amazonas ficou em torno de 31% e outros estados — como Acre, Amapá, Maranhão, Roraima e Tocantins — situaram-se abaixo da média. Esses resultados indicam que, apesar da obrigatoriedade legal, há ainda lacunas expressivas de transparência nos órgãos estaduais responsáveis pela governança e democracia ambiental.

Se os números já são baixos quando avaliada a disponibilização de informações e documentos em websites, o desafio é ainda maior para se garantir o efetivo acesso à informação aos cidadãos, especialmente quando se consideram povos indígenas, comunidades tradicionais e grupos de menor renda e escolaridade. Para isso, é fundamental que a informação circule em meios adequados às distintas realidades sociais e culturais e em linguagem acessível.

Nesse sentido, o Acordo de Escazú promove avanços para consolidar e ampliar o direito de acesso à informação ambiental. Em primeiro lugar, o acordo prevê que, para promover maior igualdade de condições de acesso à informação, pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, incluindo povos indígenas e grupos étnicos, devem receber assistência *desde o momento* da formulação de pedidos até o recebimento da informação. É previsto também que as informações sejam divulgadas por meios de

⁸ Ranking da Transparência Ambiental do MPF: <https://transparenciaambiental.mpf.mp.br/www/o-que-e>. Acesso em 5/11/2025.

⁹ ICV — relatório completo (abril de 2023): <https://www.icv.org.br/wp-content/uploads/2023/04/transp-n16-f.pdf>. Acesso em 5/11/2025.

comunicação mais adequados a esses grupos e publicadas nos diferentes idiomas utilizados em um país (art. 5º, § 3º).

Efetivamente transformadora será a determinação abaixo transcrita:

6. A fim de facilitar que pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade tenham acesso à informação que os afete particularmente, cada Parte deverá fazer com que, conforme o caso, as autoridades competentes divulguem a informação ambiental nos diversos idiomas usados no país e *elaborem* formatos alternativos compreensíveis para esses grupos, por meio de *canais de comunicação adequados* (artigo 6 – grifo nosso).

Nesse sentido, pode-se vislumbrar do Acordo, entre outras obrigações, a disponibilização de dados e informações em formatos alternativos, demandando ações de *design* de informação, recorrendo-se a recursos diversos, como gráficos, tabelas, linhas do tempo, esquemas e imagens para rápida absorção de um conhecimento tão complexo como o embutido na informação ambiental (RIBEIRO E MACHADO, 2018)¹⁰.

O segundo avanço diz respeito à aplicação de uma “prova de interesse público” (art. 5º, § 9º) em casos de conflito entre o interesse público e o interesse privado sobre determinada informação. Essa prova consiste em se levar em consideração tanto o interesse público de entregar a informação quanto as demais razões existentes para retê-las. Isto é, espera-se que, por meio dessa análise, o acesso à informação não seja decidido por meio de interesses particulares ou privados. Como defendem Ribeiro e Machado (2018), o teste de interesse público, nesse caso, aumentará o ônus por parte do poder público para negar um pedido de acesso à informação ambiental, possivelmente aumentando a transparência e afetando positivamente o volume de respostas aos pedidos de acesso às informações ambientais. Isso sem se olvidar da Lei de Acesso à Informação, que exerceria um importante contrapeso, como explicam os autores:

Para além das disposições que tratam do acesso à informação ambiental por pessoas e grupos em situações vulneráveis, o Acordo, também, trata das condições para afastar negativas de acesso à informação ambiental para proteção de interesses privados, em prol da ampliação da transparência e da participação social. A despeito de conter dispositivo semelhante (“interesse público geral e preponderante”), a LAI não traz quaisquer balizas para sua aplicação, de modo que os parâmetros indicados no Acordo poderiam lhe conferir densidade suficiente

¹⁰ RIBEIRO, E.; MACHADO, B. **O Acordo de Escazú e o acesso à informação ambiental no Brasil**. Revista de Direito Internacional, v. 15, n. 3, 2018. Disponível em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/5746/pdf>. Acesso em 5/11/2025.

para aplicação, nos casos concretos. Todavia, o texto do Acordo parece dificultar a aplicação da regra, na medida em que reúne, no mesmo dispositivo, dois diferentes métodos para solução de casos difíceis em matéria de proteção da privacidade e de acesso a informação ambiental (balanceamento de interesses *versus* ponderação de direitos fundamentais em colisão). A LAI, portanto, constitui-se em fundamento para franquear o acesso à informação para a proteção ambiental que, também, se refira a pessoa natural identificada ou identificável, nos termos do inciso IV do artigo 4º. Desse modo, as inovações advindas do Acordo parcialmente incrementam a transparência ambiental em relação ao conjunto normativo atualmente em vigor.

O terceiro avanço é o acordo prever a existência de um (ou mais) órgão imparcial que tenha autonomia e independência com o objetivo de promover a transparência no acesso à informação ambiental, fiscalizar o cumprimento das normas e vigiar, avaliar e garantir o direito de acesso à informação (art. 5º, § 18). No Brasil, a Controladoria-Geral da União (CGU) cumpre o papel de gerenciar as políticas de transparência, acesso à informação e combate à corrupção em âmbito federal. Porém, esse órgão está hierarquicamente subordinado à Presidência da República.

3.2 Acesso à participação

A despeito dos recentes retrocessos em relação à participação social desferidos pelo governo Bolsonaro, a exemplo da edição do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019¹¹, o Brasil possui diversas normas que possibilitam o engajamento da sociedade no que diz respeito à gestão do meio ambiente. Como exemplos, citem-se a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997), que define a participação dos usuários e das comunidades como um de seus fundamentos e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187, 29 de dezembro de 2009), que prevê a participação social simultaneamente como princípio e diretriz da política.

Merecem menção os diversos conselhos de unidades de conservação federais, os comitês de bacias hidrográficas, e os conselhos de meio ambiente em todas as escalas federativas — municipais, estaduais e nacional — assim como colegiados

¹¹ O Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, já revogado, extinguiu e restringiu drasticamente colegiados, comissões, comitês e conselhos da administração pública federal, alterando regras de funcionamento e permitindo a dissolução automática de instâncias de participação social criadas por decreto ou ato infralegal. Na prática, o decreto desmontou grande parte da arquitetura participativa construída desde a Constituição de 1988, reduzindo canais de controle social, consulta pública e deliberação colegiada, razão pela qual é amplamente considerado um marco de retrocesso democrático em matéria de participação social.

correlatos de recursos hídricos. Após a revogação do Decreto nº 9.759/2019 pelo Decreto nº 11.371, de 1º de janeiro de 2023, diversos desses espaços vêm sendo reconstituídos e reativados, como parte da recomposição da participação social na política ambiental federal. Também compõem este arranjo colegiado os órgãos de governança de fundos dedicados à política climática e florestal, como o Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e o Conselho Consultivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal.

Processos participativos — tais como consultas e audiências públicas — são exigidos (ou pelo menos previstos e usualmente empregados) em um amplo conjunto de decisões e instrumentos ambientais, incluindo a criação de unidades de conservação, a elaboração de planos setoriais de mudanças do clima, planos de resíduos e de saneamento básico, a concessão de florestas públicas e o licenciamento ambiental quando há exigência de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), nos termos da Resolução CONAMA nº 9/1987. Por fim, registre-se que o Brasil realizou quatro Conferências Nacionais de Meio Ambiente (2003, 2005, 2008 e 2013), não havendo nova edição desde então — o que evidencia a descontinuidade de mecanismos amplos de participação ambiental na esfera federal nos últimos dez anos.

Evidentemente, a abrangência, a diversidade e a quantidade de espaços e instrumentos de participação não implicam, necessariamente, que ela ocorra de forma efetiva, qualificada e equilibrada. Conforme destacado pelo estudo da *Transparência Internacional – Brasil* (2022)¹²: (a) a previsão legal não implica a real existência e o funcionamento dos instrumentos de participação; (b) atores sociais com menos recursos têm maior dificuldade para participar, o que reforça a exclusão de grupos em situação de vulnerabilidade; (c) algumas políticas possuem a previsão de instrumentos de participação que incidem em diversas etapas, enquanto em outras, como infraestrutura e energia, tais mecanismos ainda são escassos ou mesmo inexistentes; (d) é comum que a participação ocorra nas etapas finais do processo decisório, quando o espaço e a disposição para alterar a proposta original são menores; (e) em muitos casos, as propostas apresentadas pelo público não são levadas em consideração no processo decisório,

¹² *Transparência Internacional – Brasil* (2022), **Acordo de Escazú - uma oportunidade de avanços na democracia ambiental e no combate à corrupção no Brasil**, disponível em <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/111:acordo-de-escazu?stream=1>. Acesso em 5/11/2025.

gerando desconfiança e desmotivando o engajamento; (f) os processos de participação são conduzidos por meio de uma linguagem técnica, desconsiderando as especificidades socioculturais, especialmente dos grupos em situação de vulnerabilidade.

Nesse sentido, o Acordo de Escazú, especialmente em seu art. 7º, “Participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais”, traz elementos com o potencial de fortalecer os processos de participação social em políticas ambientais no Brasil. Alguns de seus parágrafos definem práticas que ou não estão previstas no arcabouço legal brasileiro, ou não se fazem presentes na forma como geralmente são conduzidos os processos participativos no País. Um dos pontos que merece destaque é o que diz que a participação deve ser assegurada “desde as etapas iniciais do processo de tomada de decisões” (§ 4º). Como apontado, é comum que o processo de participação ocorra nas etapas finais, restando pouca margem para que a sociedade de fato influencie o resultado da decisão. Por exemplo, a despeito de a legislação prever a participação social no licenciamento ambiental de empreendimento capaz de causar significativa degradação do meio ambiente, sabe-se que, quando se decide pelo licenciamento de tal atividade, a decisão a respeito de se empreendê-la já foi tomada.

Outro destaque é a previsão de que a autoridade pública deva levar em conta as propostas apresentadas pela sociedade por meio de processos participativos (§ 7º). Uma forma de garantir que isso ocorra é a exigência de que as autoridades divulguem sua decisão final, acompanhada da justificativa de como incorporaram as propostas recebidas (§ 8º).

3.3 Acesso à justiça

Como bem observa a *Transparência Internacional – Brasil*, o arcabouço jurídico brasileiro conta com amplo reconhecimento do direito de acesso à justiça e apresenta disposições específicas em matéria ambiental – as quais, em boa medida, são mais avançadas que as de outros países da região. A Constituição Federal reconhece que é direito de todos peticionar contra ilegalidades ou abusos de poder e que a lei não pode excluir de apreciação do Poder Judiciário nenhuma lesão ou ameaça a direito. Nesse sentido, assegura-se, pelo texto constitucional, a garantia geral de buscar uma resposta da Justiça contra violações reais ou potenciais, inclusive em questões ambientais.

Como instrumento jurídico de proteção ambiental destaca-se a ação civil pública, instituída pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que garante a um conjunto limitado de atores a legitimidade para ingressar com ação em defesa de direitos e interesses coletivos, difusos e transindividuais que tenham sido objeto ou que se submetam a risco de dano moral ou material, o que inclui a proteção ao meio ambiente. Soma-se a ela a ação popular, prevista na Constituição Federal (art. 5º, inciso LXXIII), outra via que permite a anulação ou declaração de nulidade de atos do Poder Público que sejam lesivos ao meio ambiente.

O Brasil também se destaca de outros pares latino-americanos pela existência e atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente. Em alguns estados, bem como no próprio *Parquet* federal, há procuradorias especializadas de meio ambiente. Outro ator legitimado nesse sentido é a Defensoria Pública, em processo de consolidação nas últimas décadas, especialmente no âmbito estadual. Por fim, organizações da sociedade civil são importantes agentes do tema, podendo acessar vias judiciais e administrativas e lutar, desse modo, pelo acesso à justiça.

A principal inovação para o Brasil a ser trazida pelo Acordo de Escazú ocorre no § 5º do art. 8º, que, para tornar efetivo o direito de acesso à justiça, prevê o atendimento às necessidades das pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade mediante o estabelecimento de mecanismos de apoio, inclusive assistência *técnica* e *jurídica* gratuita, conforme o caso. Embora no País ocorra a assistência jurídica gratuita – por exemplo, na atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública –, há ainda um longo caminho a percorrer no sentido da prestação de assistência técnica de outra natureza que assegure a devida prestação jurisdicional, a exemplo da produção de prova e análise de dados técnicos.

3.4 Proteção de defensores ambientais

Defensores dos direitos humanos em questões ambientais são fundamentais para a garantia de direitos e a proteção do meio ambiente. Sua atuação é fundamental para contribuir com o debate público e fiscalizar agentes públicos e privados, prevenindo, expondo e combatendo atos ilícitos que degradam o meio ambiente e violam direitos. No contexto brasileiro, podem ser considerados defensores dos direitos humanos

em questões ambientais diversos atores: de líderes indígenas e quilombolas a pesquisadores do tema, de ativistas locais a nomes nacionais da causa ambiental, de denunciante de corrupção a servidores e fiscais da administração e operadores do sistema de justiça.

Em levantamentos publicados por organizações não governamentais dedicadas à proteção de defensores, o Brasil habitualmente figura entre os países mais perigosos para quem atua na defesa dos direitos humanos, especialmente em matéria ambiental. De acordo com o relatório mais recente da Global Witness, “Defenders of the Earth 2024: Annual Report on the killings of land and environmental defenders”¹³ — que traz os dados consolidados de 2023 — o Brasil aparece novamente entre os países mais perigosos do mundo para defensoras e defensores ambientais. Em 2023, ao menos **20 pessoas foram assassinadas** por atuarem na defesa da terra e do meio ambiente no Brasil, sendo que **mais da metade** desses crimes ocorreu na **Amazônia Legal** e envolvendo conflitos ligados à grilagem, ao desmatamento ilegal e à expansão do garimpo nas fronteiras agrícolas e florestais. A Comissão Pastoral da Terra (CPT) também evidencia a persistência da violência no campo. O relatório “Conflitos no Campo Brasil 2023”¹⁴ registra que, no ano de 2023, houve **31 assassinatos** em conflitos agrários, um aumento expressivo em relação aos anos anteriores. Além disso, o relatório documenta **tentativas de homicídio, ameaças de morte, expulsões, destruição de casas, invasões de territórios indígenas e quilombolas**, revelando que a violência não se limita ao ato letal consumado, mas compõe um ecossistema de intimidação e terror que precede o assassinato consumado.

Os dados e a vergonhosa posição do Brasil a respeito da proteção que oferece aos defensores ambientais são refletidos pelo grau do amadurecimento do arcabouço normativo que apresenta a esse respeito. Desde 2004, o complexo jurídico existente no País é baseado, em grande medida, no Programa de Proteção de Defensores de Direitos Humanos (PPDDH), formalizado em decretos presidenciais – normas caracterizadas por sua fragilidade e fácil modificação. A política nacional para o tema foi instituída no Decreto nº 6.044, de 12 de fevereiro de 2007, tendo como destinatário quem

¹³ Global Witness (2024): <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defenders-2024/> Acesso em 5/11/2025.

¹⁴ CPT – Conflitos no Campo Brasil 2023: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/destaque/6466-conflitos-no-campo-brasil-2023> Acesso em 5/11/2025.

“promove, protege e defende os Direitos Humanos, e, em função de sua atuação e atividade nessas circunstâncias, encontra-se em situação de risco ou vulnerabilidade”. Em 2016, o programa foi modificado pelo Decreto nº 8.724, de 27 de abril, que criou um Conselho Deliberativo para conduzi-lo, excluindo a sociedade civil do processo, e alterou o escopo do programa, direcionando-o apenas a pessoas que sofreram ameaça – o que excluiu parte importante das pessoas originalmente protegidas. Por fim, o Decreto nº 9.937, de 24 de julho de 2019, que revogou o anterior, renomeou a iniciativa, incluindo explicitamente comunicadores sociais e ambientalistas no rol do programa, e ampliou os poderes do Conselho Deliberativo, que passa a poder emitir resoluções e criar comissões e grupos de trabalho. No entanto, o programa apresenta dificuldades mais estruturais, caracterizando-se por ações descontínuas e insuficientes, equipe reduzida e baixa integração com outros órgãos públicos e entes federativos, além da já mencionada fragilidade dos instrumentos jurídicos.

Como bem reconhece a própria Transparência Internacional – Brasil, mecanismos públicos de proteção a defensoras e defensores de direitos humanos são essenciais na contenção da violência político-ambiental e na criação de incentivos institucionais para denúncias qualificadas de ilícitos ambientais e de corrupção. Nesse sentido, além do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH) — coordenado pelo Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC) — seguem relevantes instrumentos nacionais como o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (ProVita), criado pela Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, que permanece em vigor como política de Estado para situações em que a testemunha corre risco real por cooperar com processos judiciais e investigações.

A isso soma-se um avanço normativo importante posterior ao “pacote anticrime” e ao Decreto nº 10.153/2019: a aprovação, pelo Congresso Nacional, do novo marco legal de proteção a denunciante (whistleblowers), promulgado como Lei nº 14.846, de 23 de maio de 2023 — com regulamentação subsequente, em 2024, pelo Decreto nº 11.784, de 20 de março de 2024. Essa legislação consolida, amplia e sistematiza garantias, canais e incentivos para denúncias qualificadas de ilícitos contra a Administração Pública, incluindo crimes ambientais e corrupção ambiental, incorporando padrões internacionais de integridade pública.

Esse novo marco legal — ao lado do PPDDH e do Provita — integra hoje um arranjo institucional mais completo e coerente de proteção a defensoras e defensores ambientais e a denunciante de ilícitos, o qual pode (e deve) ser diretamente reforçado pela futura internalização brasileira do Acordo de Escazú, que consagra justamente o dever de prevenir, proteger e reparar atos de violência, intimidação e assédio contra quem defende bens ambientais, transparência pública e democracia ambiental. O Acordo, em seu art. 9º, reconhece três importantes direitos dos defensores de direitos humanos em temas ambientais e os correspondentes deveres dos Estados Partes: a garantia de um ambiente seguro, sem ameaças e restrições para a atuação de pessoas, grupos e organizações (§ 1º); a proteção de seus próprios direitos humanos, incluindo direito à vida, à integridade pessoal, à liberdade de opinião e de expressão, direito de reunião, dentre outros (§ 2º); e a obrigação estatal de prevenir, investigar e punir ataques, ameaças ou intimidações aos defensores (§ 3º).

Apesar de os dispositivos do Acordo de Escazú a respeito da proteção dos defensores ambientais não trazerem inovações ou criarem obrigações distintas das já assumidas pelo Brasil, não deixa ser meritória a ratificação também por esse prisma, pois significaria o reforço do compromisso em se adotarem as medidas necessárias para a reversão da situação atual.

4. Considerações finais

O Acordo de Escazú estrutura um arranjo cooperativo regional destinado a aperfeiçoar a governança ambiental, a transparência e os mecanismos de prevenção, monitoramento e responsabilização, em linha com as obrigações de direitos humanos e com a Agenda 2030. Essa configuração é particularmente relevante no contexto latino-americano — e brasileiro em especial — dadas as assimetrias socioeconômicas e territoriais, a exploração intensiva de recursos naturais e a incidência recorrente de violência contra pessoas e coletivos que atuam na defesa de bens ambientais, o que reforça a pertinência de instrumentos com diretrizes comuns de proteção, cooperação e abertura de dados, sustentados por salvaguardas de acesso à informação, participação e justiça ambiental.

No plano doméstico, a incorporação do Acordo representa a internalização de um marco vinculante que converte parâmetros de boa governança ambiental em obrigação internacional positiva, com potencial de alinhamento institucional, harmonização normativa e fortalecimento da cooperação interestatal. Além disso, sua implementação poderá contribuir para conferir maior densidade a dispositivos já existentes no ordenamento brasileiro, em especial no tocante à proteção de defensoras e defensores ambientais e à aplicação do princípio da progressividade e não regressão em matéria ambiental, reforçando o ambiente institucional necessário à efetividade de políticas públicas que assegurem o direito de todas as pessoas a um meio ambiente equilibrado, saudável e sustentável.

Brasília, 6 de novembro de 2025.

Luiz Beltrão

Consultor Legislativo de Meio Ambiente