

ASSIMETRIA INFORMACIONAL E A EFETIVIDADE DA CONSULTA PRÉVIA: UMA ANÁLISE DAS NEGOCIAÇÕES CONTRATUAIS DE SbN NA TERRA INDÍGENA VALE DO JAVARI

INFORMATION ASYMMETRY AND THE EFFECTIVENESS OF PRIOR CONSULTATION:
AN ANALYSIS OF NbS CONTRACTUAL NEGOTIATIONS IN THE VALE DO JAVARI
INDIGENOUS TERRITORY

ASIMETRÍA INFORMATIVA Y LA EFECTIVIDAD DE LA CONSULTA PREVIA: UN
ANÁLISIS DE LAS NEGOCIACIONES CONTRACTUALES DE SbN EN LA TIERRA
INDÍGENA VALE DO JAVARI

Julie Sales Cardoso¹
Simônica Lima de Carvalho Sidrim²

RESUMO: Esse artigo buscou analisar o impacto da assimetria informacional sobre a efetividade da Consulta Prévia, Livre e Informada, tomando como referência as negociações de contratos de Soluções baseadas na Natureza (SbN) na Terra Indígena Vale do Javari em 2022. A metodologia adotada foi qualitativa, exploratória e aplicada, realizada sobretudo por meio de análise documental, especialmente autos de Ação Civil Pública, e bibliográfica, utilizando o marco teórico da assimetria de informação de Stiglitz e Akerlof em conjunto com a Convenção 169 da OIT. Os resultados evidenciam graves falhas de transparência, disparidade de condições entre as partes e indícios de inexistência de um processo de consulta real, o que culminou na suspensão judicial dos contratos. A pesquisa concluiu, portanto, que a institucionalização de protocolos autônomos de consulta é um mecanismo crucial para mitigar a vulnerabilidade informacional e assegurar a participação efetiva e a autodeterminação dos povos originários.

1

Palavras-chave: Assimetria informacional. Consulta prévia. Vale do Javari. Protocolos autônomos.

ABSTRACT: This article sought to analyze the impact of information asymmetry on the effectiveness of Prior, Free, and Informed Consultation, taking as a reference the negotiations of Nature-based Solutions (NbS) contracts in the Vale do Javari Indigenous Territory in 2022. The adopted methodology was qualitative, exploratory, and applied, conducted primarily through documentary analysis, especially the records of a Public Civil Action, and a literature review, utilizing the theoretical framework of information asymmetry by Stiglitz and Akerlof alongside ILO Convention 169. The results demonstrate severe transparency failures, a disparity of conditions between the parties, and evidence of the non-existence of a genuine consultation process, which culminated in the judicial suspension of the contracts. Therefore, the research concluded that the institutionalization of autonomous consultation protocols is a crucial mechanism to mitigate informational vulnerability and ensure the effective participation and self-determination of indigenous peoples.

Keywords: Information Asymmetry. Prior Consultation. Nature-based Solutions (NbS). Vale do Javari. Autonomous Protocols.

¹Advogada e pós-graduanda em ESG e Sustentabilidade na Universidade do Estado do Amazonas.

²Mestre em Administração, professora universitária e palestrante internacional.

RESUMEN: Este artículo buscó analizar el impacto de la asimetría informativa sobre la efectividad de la Consulta Previa, Libre e Informada, tomando como referencia las negociaciones de contratos de Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN) en la Tierra Indígena Vale do Javari en 2022. La metodología adoptada fue cualitativa, exploratoria y aplicada, realizada principalmente mediante análisis documental, especialmente los autos de una Acción Civil Pública, y bibliográfico, utilizando el marco teórico de la asimetría de información de Stiglitz y Akerlof en conjunto con el Convenio 169 de la OIT. Los resultados evidencian graves fallas de transparencia, disparidad de condiciones entre las partes e indicios de la inexistencia de un proceso de consulta real, lo que culminó en la suspensión judicial de los contratos. La investigación concluyó, por lo tanto, que la institucionalización de protocolos autónomos de consulta es un mecanismo crucial para mitigar la vulnerabilidad informativa y asegurar la participación efectiva y la autodeterminación de los pueblos originarios.

Palabras clave: Asimetría Informativa. Consulta Previa. Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN). Vale do Javari. Protocolos Autónomos.

1 INTRODUÇÃO

O modelo extrativista e predatório de exploração dos recursos naturais vem cedendo espaço progressivamente a iniciativas socioeconômicas de caráter mais ecológico. Diante do consenso científico sobre os impactos da degradação da biodiversidade no agravamento das crises ambientais globais, a demanda por atividades econômicas sustentáveis ganhou força ao propor o desenvolvimento humano sem comprometer a existências das gerações futuras.

Essas atividades atualmente são chamadas de Soluções baseadas na Natureza (SbN), que a Organização das Nações Unidas define como medidas de conservação, restauração, gestão e uso sustentável dos ecossistemas naturais ou modificados, com abordagem adaptativa e eficaz para resolução de desafios socioeconômicos e socioambientais, buscando sobretudo benefícios ao bem-estar humano e à biodiversidade em geral (UNEA, 2022).

Diante desse cenário, as terras indígenas, antes vulneráveis exclusivamente a empreendimentos de coleta e comercialização de recursos naturais, passaram também a ser alvo de projetos socioambientais, a exemplo de movimentos ligados à bioeconomia, turismo ecológico e à comercialização de créditos de carbono. Embora tais ações se denominem alinhadas à sustentabilidade e à preservação socioambiental, ainda é possível que seu propósito seja subvertido e burlado para atender a interesses privados por lucro.

O caso da tentativa de implementação de SbN em 2022 por empresas estrangeiras na Terra Indígena (TI) Vale do Javari, por exemplo, apresenta indícios dessas irregularidades. No ano de 2025, esses contratos foram suspensos por decisão judicial liminar em razão de anomalias identificadas, dentre as quais a ausência das devidas autorizações da FUNAI, e falta de consentimento prévio da comunidade (MPF [...], 2025).

Dentre as principais falhas alegadas pelos povos do Vale do Javari estão a pressa e agilidade cobrada pelas empresas para a assinatura dos contratos, documentos extensos com mais de cem páginas, uso de termos de difícil entendimento aos indígenas, alguns inclusive em inglês, e falta de consulta a todas as lideranças do território. Em seus relatos, os indígenas afirmaram ter pouca compreensão sobre contratos dessa natureza e complexidade, e que foram ludibriados por promessas de recursos e infraestrutura para as comunidades, a exemplo da garantia de doação de um helicóptero para evacuações médicas (Pallares, 2026).

Especificamente para impedir que esses desvios ocorram é que foi criado o Protocolo de Consulta Prévia Livre e Informada a partir da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), elaborada em 1989 e promulgada no Brasil em 2004. Alicerçado sobre o princípio da autodeterminação dos povos tradicionais e com base na preservação de seus costumes, crenças e modos de vida, o protocolo de consulta prévia vem garantir a participação indígena em toda e qualquer decisão que afete sua comunidade.

Cada população pode, e deve, ter seu próprio protocolo autônomo. Eles são o modelo funcional de sistematização do conjunto de normas, tradições e costumes repassados por aquele determinado povo para facilitar o procedimento às autoridades públicas e organizações, e confirmar que todos os membros indígenas interessados tenham plena concordância e assimilação sobre o processo de consulta (Joca et al., 2021).

Neste sentido, para que tenha plena validade, a consulta precisa ser prévia ao empreendimento pretendido, livre de vícios, dentre eles: coação, ameaças ou subornos, além de fornecer informações claras e acessíveis sobre todas as etapas, circunstâncias, e impactos do projeto. A consulta prévia no caso ocorrido no Vale do Javari aparenta apresentar uma infração principalmente ao terceiro requisito: o fornecimento correto da informação.

Como detentoras de todo o conhecimento sobre as atividades a serem exploradas, as empresas nesse contexto iniciam as negociações em posição de vantagem sobre os povos indígenas que não possuem os mesmos recursos materiais, jurídicos, técnicos e informacionais. Essa disparidade de condições entre as partes, alinhada à ocultação proposital de dados contratuais de um lado em relação ao outro, propicia a configuração de um fenômeno chamado assimetria da informação, que George Akerlof (1970) e Joseph Stiglitz (2000) aplicam geralmente à relação entre compradores e vendedores de um produto.

Desse contexto, surge a problemática de pesquisa a ser explorada, especificamente voltada às formas por meio das quais a assimetria da informação desafia a regularidade dos

procedimentos de consulta prévia em terras indígenas no Brasil. A importância dessa investigação se justifica pela necessidade de antecipação e mitigação dos riscos e desvios que impedem a eficiência e segurança plena da consulta prévia aos povos tradicionais, cujos direitos devem ser fortalecidos.

Assim, esse artigo se propõe a analisar o impacto da assimetria informacional sobre a efetividade da Consulta Prévia, Livre e Informada, tomando como referência as negociações de contratos de Soluções baseadas na Natureza (SbN) firmados na Terra Indígena Vale do Javari em 2022.

Para tanto, divide-se em três etapas de discussão e resultados, iniciando-se pela seção de discussão teórica, que visa delimitar os requisitos jurídicos do Protocolo de Consulta Prévia Livre e Informada, e demonstrar como sua relação com a assimetria informacional pode impedir sua efetividade. A segunda seção aborda as falhas de transparência e irregularidades negociais ocorridas no caso concreto do Vale do Javari, evidenciando a disparidade de condições entre as partes envolvidas; e a terceira fase propõe demonstrar a importância do protocolo autônomo de consulta como mecanismo de fortalecimento capaz de mitigar a disparidade informativa e assegurar a participação real dos povos originários nas atividades que impactem seus territórios.

2 MÉTODOS

A presente pesquisa tem por objeto de estudos as transações contratuais realizadas em 2022 na terra indígena Vale do Javari para implementação do comércio de soluções baseadas na natureza, mais especificamente créditos de carbono.

Em relação aos seus objetivos e à sua natureza, pode ser classificada respectivamente como exploratória e aplicada, tendo em vista que busca aprofundar conhecimentos em tema pouco explorado, a partir de um caso concreto, e ao final propõe soluções a um problema prático e específico (Siena, 2024). A abordagem selecionada classifica-se como qualitativa, e os procedimentos utilizados para alcance dos objetivos foram principalmente análise documental e bibliográfica.

Para o tratamento dos dados, utilizou-se a técnica de Análise de Conteúdo de Bardin (2016), que divide a avaliação documental em pré-análise e exploração do material a partir das hipóteses de pesquisa e referenciais teóricos selecionados (Siena, 2024). O levantamento de dados se deu sobretudo por meio dos autos da Ação Civil Pública de nº 1000824-97.2025.4.01.3201

movida pelo Ministério Público Federal (MPF) em 2025 para apurar irregularidades nas negociações de créditos de carbono no Vale do Javari ocorridas em 2022.

As informações obtidas sobre o caso foram então analisadas sob a ótica da teoria da assimetria informacional trabalhada por Joseph Stiglitz em seu artigo *The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics* (2000), e por George Akerlof em *Mercado de Limões* (1970), em conjunto com o estudo sobre os fundamentos do Protocolo de Consulta Prévia Livre e Informada, estabelecido na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 Natureza e Fundamentos Jurídicos do Protocolo de Consulta Prévia Livre e Informada

O direito à consulta prévia livre e informada guarda relação intrínseca com o princípio da autodeterminação dos povos indígenas consagrado no Brasil pelo art. 231 da Constituição Federal:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens (Brasil, 1988).

5

No contexto das populações tradicionais, a autodeterminação possui natureza divergente daquela definida pelo Estado que lhe foi historicamente atribuída. Naquela concepção, a autodeterminação de um povo é exercida pela figura do Estado, ensejando assim um processo de homogeneização em que toda a diversidade coexistente naquele território é assimilada em uma só entidade que a representa (Nogueira, 2016).

Para os povos originários, contudo, essa ideia não é aplicável, pois não comporta sua pluralidade étnica, e nem sua forma de organização descentralizada, na qual o processo de tomada de decisões e o controle territorial são compartilhados entre a comunidade (Nogueira, 2016). Esse modo de existência rompe padrões hegemônicos pré-estabelecidos, que não trabalham com uma distribuição coletiva do poder de determinação.

O consentimento prévio, livre e informado parte desse pressuposto, e do fundamento de que os povos tradicionais devem ser protagonistas das decisões que os afetam. Expresso na Convenção 169 da OIT, esse direito visa o fortalecimento e preservação dessas populações, seus costumes, cultura e territórios, cujo valor deve ser medido sob ótica além da exploração.

Por isso, ainda que a própria Convenção 169 estabeleça que a consulta deve se dar por meio das instituições representativas, também determina que seja pelas formas adequadas, sendo crucial considerar os modos de organização social e costumes dos povos interessados. As sociedades indígenas possuem estruturas diferentes daquela construída sob a égide do Estado, além de apresentarem diferenças entre si, já que cada povo possui sua própria lógica de hierarquia, e nem todos têm uma entidade representativa (Marés, 2019).

Contrariando essa perspectiva, os Estados tendem a formular normas específicas estabelecendo o procedimento para obtenção do consentimento prévio, resolvendo assim, por um lado, o seu próprio dever de consulta, mas não satisfazendo, por outro, a integridade do direito dos povos indígenas à consulta. Definir uma regra geral para todas as populações indígenas falharia em alcançar a verdadeira vontade dos povos envolvidos, pois um protocolo genérico não abarca todas as especificidades de cada povo (Marés, 2019).

Além da generalidade, Marés (2019) contesta também o caráter bilateral dos métodos de consulta generalistas elaborados pelo Poder Público ou em conjunto a ele. O autor reforça que a definição dos modos como o povo chegará ao consentimento deve ser firmada unilateral e autonomamente por ele próprio, independentemente da participação ou autorização do Estado:

No ato bilateral há uma discussão, um acordo, antes da elaboração do protocolo, enquanto no modelo de norma interna do povo, unilateral, as formas e procedimentos são estabelecidos sem possibilidade de contestação pelo Estado, quer dizer, o procedimento de consulta estará previamente definido e, seguindo esse procedimento ou roteiro, o Estado fará a consulta, esta sim bilateral (Marés, 2019).

6

No Brasil, a partir de 2014 começaram a surgir os primeiros protocolos autônomos de consulta prévia, pertencentes aos Wajãpi e Munduruku, do Amapá e Pará respectivamente. Esse movimento ganhou mais força e foi seguido por dezenas de outras populações tradicionais brasileiras, o que pode ser visto como um avanço significativo e igualmente uma iniciativa de resiliência perante um cenário de crescentes ameaças aos direitos socioambientais no país (Joca et al., 2021).

Os protocolos autônomos, portanto, também configuram mecanismo defensivo em contraponto a tentativas de violação à autonomia da vontade indígena. Muitos deles reafirmam a característica unilateral mencionada por Marés (2019), atribuindo a si expressamente o poder de veto ou de não participar de consultas sobre aquilo que não lhes interessa, a exemplo dos protocolos dos Kayapó-Menkragnoti, dos Munduruku e dos povos indígenas do Xingu (Joca et al., 2021).

Embora o artigo 6º da Convenção 169 exponha um objetivo final de “se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas” (OIT, 1989), o dispositivo não deve permitir que a consulta prévia seja mero instrumento burocrático para se obter uma anuência popular. Na verdade, a essência do procedimento continua sendo a preservação do melhor interesse dos povos tradicionais, sobretudo quando se trata de empreendimentos que impactam suas vivências e territórios, como fundamenta o artigo 7º da mesma Convenção:

Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente (OIT, 1989).

Principalmente nesses casos, o consentimento deixa de ser apenas uma finalidade da consulta, mas sim um requisito, sem o qual a medida buscada não poderá ser implementada. Ainda, segundo entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), a consulta prévia não se aplica apenas a decisões estatais, mas a medidas de qualquer natureza com impactos significativos ou riscos à integridade física e cultural do povo indígena ou tradicional (Silva, 2019).

A despeito da diversidade de grupos tradicionais dos quais resultam protocolos diferentes e independentes, destaca-se que todos possuem itens em comum indispensáveis ao processo de consulta. O próprio nome do termo “consulta prévia, livre e informada” determina características determinantes exigidas para que a obtenção de consentimento seja válida: a consulta deve ser anterior à implementação de qualquer medida; livre de vícios como coação, ameaça ou outras formas de invalidação da autonomia da vontade; e informada, no sentido de que todos os esclarecimentos sejam prestados aos povos consultados e por eles compreendidos.

3.1.1 Assimetria Informacional e Boa-Fé Objetiva nos Protocolos de Consulta

A fase informativa da consulta prévia é também a sua primeira etapa; momento no qual se apresenta o projeto a ser implementado, seja ele medida legislativa, administrativa ou empreendimento.

Essa etapa pode ser denominada “pré-consulta”, pois nela são introduzidos dados gerais sobre a proposta, além de formulado o plano da consulta prévia, no qual se estabelece os próximos passos. Em seguida, iniciam-se os estudos de impacto, cujos resultados também devem ser, obrigatoriamente, acompanhados e compartilhados com os povos indígenas, a fim

de garantir sua ciência sobre as consequências, positivas e negativas, futuras e imediatas, do projeto almejado:

Tais estudos deverão ser apresentados aos povos não como algo acabado, elaborado por técnicos que subalternizam os conhecimentos das comunidades. A apresentação dos estudos de impacto é um momento oportuno para se iniciarem os diálogos interculturais, de igual para igual, ou seja, sem hierarquia entre os saberes — no sentido de que os conhecimentos ali apresentados são complementares e fundamentais (Silva, 2019).

A despeito da unilateralidade da formação dos protocolos autônomos, já esclarecida como característica inerente à autodeterminação dos povos, a consulta em si é um movimento bilateral, formado por duas partes distintas: uma possui o direito de ser consultada, e a outra o dever de consultar (Marés, 2019).

Ainda que nem sempre a obtenção de consentimento esteja inserida em um contexto contratual, por tratar-se de uma relação bilateral surgem deveres anexos, dentre eles o de cumprimento da boa-fé objetiva. A boa-fé é pressuposto de validade do procedimento de consulta prévia, e deve estar presente inclusive antes mesmo da fase de pré-consulta, que consiste na abordagem inicial feita pelo Estado ou organização interessada.

No âmbito do Direito Civil, ela é considerada princípio norteador das relações privadas, sobretudo dos contratos, conforme determina o artigo 422 do Código Civil, que impõe aos contratantes a obrigação de “guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé” (Brasil, 2002).

O autor Carlos Roberto Gonçalves (2012) a define como a exigência de comportamento correto das partes, que deve ser observada em todas as fases contratuais, inclusive durante as tratativas negociais, e que impõe ao contratante um padrão de comportamento, de agir com probidade, de forma honesta e leal, nos moldes do homem comum, atendidas as peculiaridades dos costumes do lugar.

Esse fundamento é profundamente valorizado dentre as diretrizes gerais de consulta prévia aos povos tradicionais, e toma forma nos protocolos autônomos indígenas por meio de regras específicas implementadas com base principalmente nas situações mais comuns de violação.

Um exemplo forte é a vedação expressa em alguns protocolos autônomos à tentativa de cooptação de lideranças indígenas pela outra parte interessada com a oferta de presentes ou favores individuais (Joca et al., 2021). A mera existência dessa regra já enseja a compreensão de que essas são práticas recorrentes e apresentam ameaça ao consentimento livre coletivo.

A corrupção da organização social indígena pela visão de mundo ocidental impossibilita, então, a real eficiência da consulta prévia. A equivocada implementação de um protocolo geral de consulta prévia, as tratativas feitas com algumas lideranças indígenas em detrimento da comunidade, e a inobservância das especificidades e pluralidades de cada caso concreto evidenciam o erro cometido pelo Estado e demais entidades de tentar unificar as populações indígenas sob um manto representativo generalizado.

Essa tentativa, porém, não é apenas erro decorrente de uma visão inapropriada, mas também estratégia que os põe em vantagem ainda maior sobre as populações tradicionais dentro dessa relação. No contexto de negócios e empreendimentos a serem desenvolvidos em território indígena, há um claro interesse da corporação em obter o consentimento indígena, visto que ele é indispensável à concretização do projeto naquela respectiva região, cuja realização é preciosa, pois conversível em lucro.

Nessa direção, Stiglitz (2020) afirma que a corrupção é uma das principais formas de se enriquecer atualmente, tendo em vista que é mais sutil. Se hoje o Estado impede uma série de condutas, a corrupção é acionada como forma oculta de ultrapassar barreiras legais que limitam a busca por poder e lucro. Um dos exemplos utilizados pelo autor é justamente a tomada de riqueza por meio da subvalorização da natureza, o que também acontece no contexto estudado.

9

A corrupção, no conceito explorado por Stiglitz (2020), representa um fator de risco inerente a esse procedimento, e é facilitada pela disparidade de condições entre as partes envolvidas. Se de um lado tem-se povos tradicionais sem acesso a todo o aparato técnico, financeiro, político, jurídico e até mesmo linguístico, de outro existem entidades detentoras de todas essas ferramentas.

O protocolo de consulta, portanto, representa um mecanismo de mitigação da vulnerabilidade e hipossuficiência dos povos indígenas perante a outra parte interessada. O que pode ocorrer na prática, contudo, é a corrupção do procedimento para apressar as negociações e subverter o seu propósito; são os casos em que a comunidade não é ouvida nem esclarecida sobre todas as implicações do projeto, lideranças indígenas são cooptadas, compromissos são descumpridos, ameaças e agressões são perpetradas contra o corpo coletivo, dentre outras ilicitudes.

George Akerlof (1970) sugeriu um cenário que bem exemplifica o desequilíbrio contratual, e que pode se inserir no contexto das tratativas com populações originárias. O autor explica a assimetria a partir do “Mercado de Limões”, utilizando-se do termo “limão” para

designar um produto defeituoso, e teorizando que nas relações negociais, sobretudo de compra e venda, o comprador está em natural desvantagem porque desconhece o real estado do produto a ser adquirido, ao passo que o vendedor o conhece profundamente.

A teoria indica que o consumidor, em razão da assimetria informacional, é frequentemente orientado pelo preço da coisa a ser comprada, pois o associa proporcionalmente à sua qualidade. Sendo assim, se recusa a comprar um produto por um valor baixo, visando evitar um péssimo negócio, mas também não se dispõe a pagar o preço mais alto, optando por uma oferta média.

A conclusão do autor é que o comprador permanece ignorante às condições reais do produto adquirido, independentemente do preço ofertado; o vendedor permanece em vantagem, porque pode precificar a coisa de acordo com a sua vontade, de maneira que o seu cliente ainda assim pode acabar pagando um preço médio por um carro de valor e qualidade inferiores. De igual modo, em caso de negociações para atividades econômicas em terras indígenas a parte adversa possui a prerrogativa de fornecer informações incompletas ou incorretas sem que haja possibilidade de real verificação pela população consultada.

A assimetria informacional, dentro do procedimento de consulta prévia, pode então se apresentar pela falta de conhecimento, que se opera, tanto pela disparidade natural entre as partes, quanto pela própria má-fé, quando uma das partes intencionalmente oculta ou manipula informações. Esse último aspecto é associado ao risco moral das atividades, como a corrupção, e reforçado pela fragilidade ou impossibilidade de se fiscalizar todo o processo (Stiglitz, 2000).

A partir dessa premissa, Stiglitz (2000) defende que a limitação informacional ocasiona ineficiência generalizada no mercado, porque o preço sozinho não consegue fornecer todas as informações necessárias a uma operação livre de desequilíbrios ou riscos, como é o caso do exemplo da compra pelo preço médio trabalhado por Akerlof (1970). Essa tese contrapõe o conceito de “Mão Invisível” desenvolvido por Adam Smith (1759), no qual o mercado se autorregula, com base na ideia de que a busca pelo interesse individual leva ao bem-estar coletivo.

O entendimento de Stiglitz (2000), consolidado sob o nome de Teorema Greenwald-Stiglitz, leva a um desfecho no qual determina que a intervenção estatal no mercado não se justifica apenas perante casos pontuais, mas sim de forma definitiva, mediante políticas públicas permanentes de regulação, visando maior equilíbrio social.

Em comparação ao cenário das consultas prévias, que igualmente engloba relações negociais, bilaterais, assimétricas e nas quais a informação desempenha um papel nuclear, compreende-se que a fiscalização e intervenção estatal também executam função imprescindível à eficiência do processo, já que torna-se prejudicial aos povos tradicionais que o protocolo prossiga sem a regulamentação e o controle necessários, já que o desequilíbrio é inerente e precisa ser revertido. Um exemplo disso é o caso a ser analisado a seguir.

3.2 O Caso das SbN no Vale do Javari (2022)

O evento em análise tomou lugar na Terra Indígena Vale do Javari, território homologado em maio de 2001 e localizado no estado do Amazonas, na faixa de fronteira com o Peru, abrangendo os municípios de Atalaia do Norte, Benjamin Constant, Jutai e São Paulo de Olivença. Com uma área total de 8.544.000 hectares e mais de 6 mil habitantes, é considerada uma das maiores e mais importantes áreas protegidas do Brasil, e incluindo 26 povos indígenas, dentre os quais os Kanamari, Korubo, Kulina Pano, Marubo, Matis, Matsés e Tsohom-dyapa (ISA, 2026).

Segundo dados do Instituto Socioambiental (ISA, 2026), a presença de povos em isolamento é uma das principais características do território, que é classificado como o espaço com a maior presença de indígenas isolados do mundo inteiro. Sua gestão é liderada pela Coordenação Regional Vale do Javari, da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), e pelo Distrito Sanitário Indígena Vale do Javari da Secretaria de Saúde Indígena (SESAI), contando com o apoio de 13 organizações locais, com destaque para a União dos Povos Indígenas do Vale do Javari (UNIVAJA).

Trata-se de um território geograficamente vasto, com significativa diversidade populacional, localizado em ponto estratégico, próximo à Tríplice Fronteira entre Brasil, Peru e Colômbia. Essas características espaciais e demográficas compõem um cenário atrativo à exploração por terceiros, e submetem o Vale do Javari a considerável vulnerabilidade perante indivíduos e corporações privadas.

Nessa região, surgiu a controvérsia envolvendo Contratos de Comercialização de Soluções Baseadas na Natureza - SbN, que foi impugnada pelo Ministério Público Federal em setembro de 2025, por meio de Ação Civil Pública movida na Justiça Federal do Amazonas. O contrato, celebrado em dezembro de 2022 entre alguns indígenas do Vale do Javari e três empresas, uma brasileira e duas estrangeiras, tinha o intuito de conceder a elas direitos

exclusivos para realizar o registro, certificação e comercialização de SbN provenientes do território.

O escopo do contrato abrangia a comercialização de produtos ambientais, tais quais créditos e certificados de carbono, atividades técnicas de monitoramento de recursos, desenvolvimento de projetos de conservação, e gestão sustentável das florestas nativas a serem implementados no território indígena em caráter de exclusividade. Em outras palavras, os indígenas do Vale do Javari concediam, por meio do negócio firmado, às empresas os direitos exclusivos para registrar, certificar e comercializar as SbN, assim como licença exclusiva para uso do nome, marca e imagens da UNIVAJA para promoção do projeto (Brasil, 2025).

Com vigência estipulada em dez anos, a relação ainda estabelecia a impossibilidade de rescisão antecipada pela UNIVAJA, estipulando que a decisão unilateral de encerramento só seria válida diante da ausência de comercialização de alguma SbN após cinco anos de assinatura do contrato. Assim, havendo a primeira transação bem sucedida nesse período, estariam os indígenas vedados de proceder com a rescisão unilateral. A parceria designava também que a UNIVAJA receberia 80% do valor bruto pago pelas soluções comercializadas, e que essa receita seria aplicada e gerida por um fundo fiduciário para fins de investimento em infraestrutura básica, vigilância, projetos comunitários e fortalecimento institucional das associações (Brasil, 2025).

12

Entretanto, após a formalização do contrato denúncias de irregularidades começaram a surgir, inclusive destacando que os valores prometidos pelas empresas jamais haviam sido repassados aos indígenas, além do suposto descumprimento de várias promessas de melhorias estruturais para as comunidades da região. Outro exemplo de alegação foi protocolado em denúncia feita por um indígena Marubo à Coordenação Regional do Vale do Javari: uma das empresas envolvidas teria transportado artesanatos indígenas ao Rio de Janeiro para intermediação de venda, mas também teria deixado de repassar os respectivos valores aos artesãos (Brasil, 2025).

O Ministério Público Federal (Brasil, 2025) denuncia ainda outras ilegalidades no processo de formação do contrato identificadas pela Coordenação Regional do Vale do Javari, como atesta no Ofício nº 95/2022/CR-VJ, presente nos autos da ação civil pública. A ausência do pedido de autorização para ingresso na terra indígena é a principal delas, em conjunto à constatação de indícios de que a entrada se deu por rotas clandestinas, com desvios dos pontos de controle da FUNAI. Ainda segundo o MPF, a infração a esse protocolo foi agravada em razão

da crise sanitária enfrentada na época e causada pelo COVID-19, sendo assim também um risco à própria vida dos indígenas da região.

As empresas envolvidas, por outro lado, afirmam ter realizado a consulta prévia com a presença das lideranças de cada grupo étnico, e que todos estavam acompanhados de equipes jurídicas, cientes de todos os termos das negociações e bem esclarecidos sobre o contrato, mas as provas não foram apresentadas até o momento e a própria UNIVAJA manifestou desconhecimento e invalidação acerca das tratativas (Pallares, 2026).

Alguns questionamentos importantes são levantados pelo Ministério Público Federal sobre o desequilíbrio contratual entre as partes, em especial quanto à inserção de cláusulas desvantajosas para os indígenas, sendo algumas inclusive nulas de pleno direito. Dentre elas, a referência à UNIVAJA como proprietária do território, por exemplo, que viola o art. 231, parágrafo 6º, da Constituição Federal, o qual estabelece que as terras indígenas são propriedade da União de usufruto exclusivo aos indígenas (Brasil, 1988).

As evidências documentais e testemunhais indicam que as empresas burlaram normas constitucionais, legais e administrativas, e infringiram direitos fundamentais dos povos indígenas do Vale do Javari, cujos relatos expressam falta de compreensão acerca dos contratos, promessas não cumpridas, uso indevido de imagem, reuniões extraoficiais sem a participação de toda a comunidade, e falta de comunicação aos órgãos públicos indigenistas competentes para autorização, participação e fiscalização dos trâmites (Pallares, 2026).

13

Diante das provas apresentadas, a Justiça Federal do Amazonas decidiu pela suspensão do contrato e de todas as atividades relacionadas a ele, proibindo inclusive as empresas de utilizarem qualquer imagem dos indígenas do Vale do Javari sem autorização individual, com a determinação de exclusão do que já houvesse sido publicado previamente. A decisão levou em consideração as provas trazidas pelo MPF, bem como a discordância dos povos afetados, para formar a conclusão inicial de que há grandes possibilidades de violações à autonomia indígena, com ênfase sobre a ofensa ao direito do consentimento prévio:

A análise do instrumento contratual que consubstancia o referido “Marco de Comercialização de Soluções Baseadas na Natureza – SbN” e as manifestações dissonantes das lideranças Matsés/Mayuruna da aldeia Lobo (ID 2212605527, fl. 31-33) evidenciam que não há convergência de interesses quanto à exploração de soluções baseadas na natureza na T.I do Vale do Javari, aponta sérias falhas na transparência e efetividade nas tratativas contratuais e traz indícios importantes da inexistência do processo de consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas integrante da Terra Indígena do Vale do Javari quanto à negociação impugnada. Aliás, o simples fato da discordância do povo Mayuruna quanto à entrada dos representantes das empresas estrangeiras em seu território e à negociação de créditos de carbono sem a participação da FUNAI e do MPF já reflete a patente falta de assistência técnica especializada para

as negociações. O dissenso entre os povos habitantes da Terra Indígena do Vale do Javari ainda indica a inobservância do dever geral da boa-fé objetiva e da transparência, inerente a qualquer tipo de contrato, e fragiliza a legitimidade democrática do processo de consentimento (...) (Brasil, 2025).

Em manifestação nos autos, a UNIVAJA (2025) reafirmou sua não participação nas negociações e formalização do contrato, bem como explicitou o entendimento já consolidado em Assembleia de que não se admite implementação de créditos de carbono nas terras do Vale do Javari:

A UNIVAJA sustenta favorável aos pedidos iniciais no sentido de anular ou sustar completamente qualquer relação jurídica eventualmente existente com essa temática no interior da terra indígena Vale do Javari. (...) No mesmo sentido que a coletividade indígena do Vale do Javari, de forma unânime, já decidiu em assembleia que não aceita em qualquer hipótese discutir o tema “crédito de carbono” em seu território, sob qualquer pretexto (2025).

Embora o processo ainda se encontre em fase de instrução, não havendo até o momento a manifestação de todas as partes envolvidas, já existem posicionamentos contundentes fundamentados e justificados contra a validade do contrato firmado, e em favor da declaração de nulidade total. A expressão de vontade de lideranças indígenas contra a manutenção do negócio jurídico em cheque por si só já representa um sinal da quebra de consentimento e violação à autodeterminação dos povos.

3.3 Mitigação da Assimetria Informacional e Instituição dos Protocolos Autônomos de Consulta Prévia

A mitigação da assimetria informacional em negociações entre povos originários e entidades privadas merece especial atenção para corrigir e prevenir danos à coletividade indígena. O problema se apresenta simultaneamente como um empecilho natural, justificado pela hipossuficiência técnica das populações indígenas em face do conhecimento consolidado pela outra parte, e como desafio ético-moral, a partir da corrupção e má-fé que omite dados e os fabrica, corrompendo assim o devido processo.

Para reversão desse cenário anômalo é necessário reforçar a analogia com o Teorema de Greenwald-Stiglitz, que reforça a essencialidade da intervenção estatal para garantir o equilíbrio das relações e o bem-estar social. O teorema trabalha com o conceito de que a própria informação é uma variável vinculada ao comportamento dos agentes envolvidos, não sendo, desse modo, neutra ou segura por si só (Stiglitz, 2000).

A presença da Funai em negociações com indígenas, sobretudo nas que envolvem direitos autorais, já é requisito para validação das tratativas. Como instituição especialista, a

Fundação desempenha o papel de reequilibrar as relações, fiscalizando junto ao Ministério Público, fornecendo assessoria técnica e informacional, e prezando pelos interesses tradicionais.

Uma das maiores fragilidades mostrou-se, contudo, o próprio acesso clandestino às terras, apesar da existência de pontos de controle da Coordenação Regional da Funai no Vale do Javari. Segundo estimativas do MPF (Brasil, 2025), os representantes das empresas podem ter ingressado no território por meio de rotas não monitoradas iniciadas em Cruzeiro do Sul, no estado do Acre, agravando assim a exigência por investimentos em infraestrutura, tecnologia e diferentes estratégias e mecanismos de mapeamento e monitoramento da região, a fim de dificultar esse tipo de manobra oculta.

Por outro lado, no âmbito interno da discussão, surge o ponto principal a se trabalhar: a institucionalização de um protocolo autônomo de consulta prévia no Vale do Javari. A publicação de um protocolo de consulta autônomo tem o papel de disponibilizar ao mundo externo as vontades e determinações daquele povo, facilitando assim os trâmites para obtenção do consentimento.

Quando pré-estabelecidas as normas, busca-se inibir o assédio às comunidades e ações predatórias disfarçadas de instrumentos aparentemente legítimos, a exemplo de reuniões e assembleias que supostamente configurariam todo o processo de consulta prévia. O protocolo institucionalizado busca, então, evitar o uso da ignorância como pretexto para exclusão de responsabilidade.

No caso em análise, em duas ocasiões marcantes houve manifestação contrária à implementação de créditos de carbono no Vale do Javari pelos indígenas. Conforme já mencionado, a UNIVAJA, em sede de contestação à Ação Civil Pública, afirmou que não há espaço para sequer se discutir créditos de carbono no seu território, reforçando a declaração da liderança indígena Wakin Mayuruna (2022) anexado ao Inquérito Civil movido pelo MPF à época:

Nós, não queremos Crédito de Carbono em nossa terra demarcada. Não queremos que estrangeiros desrespeitem a gente. Não queremos parceria com estranhos com Americanos e Colombianos que são empresários que querem crédito de carbono. Na reunião não esteve presente o presidente da FUNAI de Brasília e nem Ministério público de Tabatinga-am, nem Exército Brasileira e nem Polícia Federal. Isso é crédito de carbono ilegal em nossa terra, nós não queremos estrangeira nossa terra. Esses empresários EMANUEL A e CO2CERO Colombianos e trás problemas e divisão entre povo Indigenas e briga e por causa de crédito de carbono, e isso é ruins e entre povo Indigenas

Esse parece, portanto, ser um entendimento geral consolidado entre os povos indígenas do Vale do Javari, registrado inclusive em Assembleia, conforme manifestado pela UNIVAJA.

Embora haja tal registro, esse é o tipo de informação que merece maior difusão e publicidade, pois pode agir como barreira inicial e impedir que tratativas dessa natureza não se desenvolvam na região.

A ideia de institucionalização do protocolo autônomo não significa a necessidade por um documento escrito, até porque o objetivo dos protocolos é refletir o que é mais apropriado à realidade daquele determinado povo. Há, por exemplo, o caso dos Kayapó-Menkrãgni, que em 2019 disponibilizaram seu protocolo autônomo de consulta e consentimento em formato audiovisual (Silva, 2019).

Assim, o importante não é a existência de um documento escrito, mas de um protocolo publicizado e institucionalizado, que consolide um marco de normas básicas de interação entre a comunidade e a outra parte interessada. Esse é o primeiro acordo, que servirá como fundamento para a criação dos planos de cada consulta, nos quais são designados os interlocutores, o lugar da consulta, os métodos, tempo e recursos utilizados para sua realização (Rojas; Yamada; Oliveira, 2016).

Em suma, verifica-se que o protocolo autônomo desempenha papel crucial à lisura dos procedimentos de consulta prévia, pois estabelece de forma clara e objetiva a vontade do povo, sem margem para manipulações ou interpretações de má-fé. Ele simboliza o principal mecanismo de segurança jurídica dos direitos fundamentais dos povos indígenas e, consequentemente, de promoção da equidade e mitigação das disparidades.

16

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A exigência por protocolos autônomos de consulta prévia resulta de uma necessidade real de fazer prevalecer o direito indígena à autodeterminação e de prevenir danos à coletividade. A partir do presente estudo, verificou-se que a ausência estatal e a falta de um protocolo comunitário próprio beneficia o desequilíbrio de condições entre as partes, e, consequentemente, agrava a violação aos direitos fundamentais dos povos indígenas.

Embora o presente estudo se limite à análise qualitativa do caso específico do Vale do Javari em 2022, o que restringe a generalização dos resultados para outros territórios, a escolha se justifica pelo caráter complexo e extremo das assimetrias informacionais ali verificadas, servindo como um modelo analítico para futuras investigações comparativas.

Por outro lado, a pesquisa também conta com limitações cronológicas, tendo em vista que a Ação Civil Pública de nº 1000824-97.2025.4.01.3201 ainda encontra-se em andamento, de

modo que ainda não foi proferido julgamento definitivo sobre a denúncia protocolada pelo Ministério Público Federal. Contudo, a ação acumula fortes indícios de irregularidades corroborados por pareceres do MPF, da FUNAI, das organizações e lideranças indígenas da região, e da própria Justiça Federal do Amazonas, tendo em vista a liminar proferida em outubro de 2025 que determinou a suspensão imediata dos contratos.

Sendo assim, o caso evidencia a necessidade por estratégias mais efetivas de fiscalização do ingresso de terceiros em terras indígenas, alinhadas principalmente ao uso da tecnologia, a fim de garantir a presença dos órgãos fiscalizadores nas terras indígenas. Outrossim, demanda-se a institucionalização de um protocolo de consulta autônomo produzido pelos povos da região do Vale do Javari, para então assegurar segurança jurídica aos procedimentos de consulta prévia e integralidade do seu consentimento.

REFERÊNCIAS

AKERLOF, George. The Market of “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, v. 84, 1970.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

BRASIL. Justiça Federal. Vara Federal Criminal e Cível da Subseção Judiciária de Tabatinga. Ação Civil Pública n. 1000824-97.2025.4.01.3201/AM. Decisão de 14 de outubro de 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. 1º Ofício da Procuradoria Geral da República no Município de Tabatinga. Ação Civil Pública n.1000824-97.2025.4.01.3201/AM.

BRASIL. Ministério Público Federal. 1º Ofício da Procuradoria Geral da República no Município de Tabatinga. Inquérito Civil n. 1.13.001.000198/2023-11/AM. Declaração de Wakin Mayuruna de 06 de dezembro de 2022.

BRASIL. União dos Povos Indígenas do Vale do Javari (UNIVAJA). Ação Civil Pública nº 1000824-97.2025.4.01.3201. Contestação de 15 de outubro de 2025.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito civil brasileiro, volume 3: contratos e atos unilaterais. 9. ed. São Paulo : Saraiva, 2012.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). Terra Indígena Vale do Javari. 2026. In: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/3895>. Acesso em: 3 jun. 2026.

JOCA, Priscylla. et al. Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento: um olhar sobre o Brasil | Belize | Canadá | Colômbia. São Paulo, 2021.

MARÉS, Carlos. A força vinculante do protocolo de consulta. Protocolos de consulta prévia e o direito à livre autodeterminação. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019.

NOGUEIRA, Caroline Barbosa Contente. A autodeterminação dos povos indígenas frente ao Estado. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016.

OBSERVATÓRIO DE PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS DE CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA. Protocolos comunitários de consulta, 2026. Disponível em: <http://direitosocioambiental.org/observatorio-de-protocolos/protocolos-comunitarios-de-consulta>. Acesso em: 3 jun. 2026.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes. Genebra: OIT, 1989.

PALLARES, Gloria. Como a febre dos créditos de carbono gera acordos obscuros em terras indígenas da Amazônia. Mongabay, 2026. Disponível em: <https://brasil.mongabay.com/2026/01/como-a-febre-dos-creditos-de-carbono-gera-acordos-obscuros-em-terras-indigenas-da-amazonia/>. Acesso em: 14 mai. 2026.

ROJAS GARZÓN, Biviany; YAMADA, Erika M.; OLIVEIRA, Rodrigo. Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica – RCA Washington, DC: Due Process of Law Foundation, 2016.

SIENA, Osmar. Metodologia da Pesquisa Científica e Elementos para Elaboração e Apresentação de Trabalhos Acadêmicos. Belo Horizonte: Editora Poisson, 2024.

SILVA, Liana Amin Lima da Silva. Sujeitos da Convenção n.169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado (CCPLO). Protocolos de consulta prévia e o direito à livre autodeterminação. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019.

STIGLITZ, Joseph E. The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics. The Quarterly Journal of Economics, 2000.

STIGLITZ, Joseph E. Povo, poder e lucro: capitalismo progressista para uma era de descontentamento. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2020.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT ASSEMBLY (UNEA). Resolution adopted by the United Nations Environment Assembly on 2 March 2022: 5/5. Nature-based solutions for supporting sustainable development. 2022.