

## Confiança nas instituições agrárias do estado do Tocantins e importância no processo de desenvolvimento econômico

*Trust in the agricultural institutions of the state of Tocantins and importance in the economic development process*

Airton Cardoso Cançado<sup>1</sup> , Océlio Nobre da Silva<sup>2</sup> 

<sup>1</sup> Universidade Federal do Tocantins, Doutor em Administração - Universidade Federal de Lavras, email: [airtoncardoso@yahoo.com.br](mailto:airtoncardoso@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Universidade Federal do Tocantins, Doutorando em Desenvolvimento Regional - Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Tocantins, Campus Universitário de Palmas, email: [ocelionobre@yahoo.com.br](mailto:ocelionobre@yahoo.com.br)

### RESUMO

A confiança é um tema de amplo alcance, ocupando papel relevante nas discussões em torno do desenvolvimento regional. Este artigo aborda a confiança como vetor de desenvolvimento socioeconômico e revela a forma de atuação das instituições agrárias no estado do Tocantins, cuja atuação é criadora de expectativas e defraudadora da fé pública. Foi empregada pesquisa bibliográfica qualitativa e básica, partindo da construção teórica de confiança, elaborada por George Simmel, além de pesquisas e estudos já publicados em formato de artigos e revistas que abordam a temática, busca em processos administrativos de acesso público, existentes na Corregedoria Geral da Justiça e órgãos fundiários. Os principais resultados demonstraram que a confiança interpessoal e institucional é propulsora do desenvolvimento socioeconômico, pois permite maior interação entre os atores sociais e econômicos, permite maior tráfego dos negócios e produz impacto na geração de empregos e renda.

**Palavras-chave:** Confiança. Interpessoal. Institucional. Comportamento social. Desenvolvimento socioeconômico.

### ABSTRACT

Trust is a wide-ranging topic, playing a relevant role in discussions on regional development. This article addresses trust as a vector of socioeconomic development and reveals the way in which agrarian institutions operate in the state of Tocantins, whose performance creates expectations and defrauds the public faith. Qualitative and basic bibliographic research was used, starting from the theoretical construction of trust elaborated by George Simmel, in addition to research and studies already published in the format of articles and magazines that address the theme, search in administrative processes of public access existing in the Corregedoria Geral da Justiça and land agencies. The main results showed that interpersonal and institutional trust is a driver of socioeconomic development, as it allows greater interaction between social and economic actors, allows greater business traffic and has an impact on the generation of jobs and income.

**Keywords:** Trust. Interpersonal. Institutional. Social behavior. Socioeconomic development.

## 1 INTRODUÇÃO

Em 1982, um cidadão de Portugal adquiriu, de particular, um imóvel rural no Município de Lizarda/TO, com área total de 2.413,14.10 ha, sem prévia autorização do INCRA. Posteriormente, no ano 2004, o bem foi vendido a brasileiros, e, na sequência, foi objeto de processo de inventário, novamente alienado no mesmo ano. Desde 1983, o INCRA expediu os documentos de regularidade cadastral do imóvel, indispensável para que o mesmo atendesse sua função social até que, em 2015, a autarquia federal inibiu este documento, ao fundamento de que a aquisição pelo comprador português não havia sido precedida da autorização exigida no artigo 3º da Lei 5.709/71 (CGJUS/SEI 18.0.000027343-7).

O aparente conflito que aparece neste fato é entre a proteção da confiança e o princípio da legalidade. De uma posição, foram violadas as normas procedimentais que legitimam a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e, de outra, a confiança de quem adquiriu o imóvel lastreado em informações fornecidas pelos cartórios, além dos outros documentos comprobatórios de regularidade cadastral, fornecidos pelo próprio INCRA, que, mais tarde, admitiu ter descoberto vícios (INCRA, 2019). Este comportamento contraditório tem consequências no funcionamento da empresa, na geração de empregos, na produção de riquezas e, fundamentalmente, na avaliação pública da confiança institucional.

É sabido e reconhecido a relevância da confiança interpessoal e institucional para a desenvoltura econômica de qualquer Estado. Em um pronunciamento, na cerimônia do 15º Prêmio Innovare, em 2018, a Ministra Carmem Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, disse que “a democracia vive da confiança do cidadão nas suas instituições [...]” (TABELIÃO DE NOTAS E PROTESTOS DE IGUAPE, 2016). Gomes (2014) destacou o impacto da crise de confiança institucional para a sociedade. Rachel Meneguelloem observou que a crise de confiança é questão central para as sociedades democráticas (SILVA, 2013). Keefer e Scartascini (2022) informam a urgência da referida temática, apesar do pouco enfrentamento pelos governos latino-americanos e Caribe, o que tem produzido efeito negativo para o desenvolvimento da região.

Leite (2018) vê o crescimento dos estudos acadêmicos sobre a confiança, com abordagens multidisciplinares, de modo a melhorar a compreensão da própria sociedade em relação à democracia. O fenômeno impregna a sociedade enquanto consciência de sua importância, é inegável de que existem dificuldades em tornar este valor uma realidade respeitada

e protegida, circunstância que justifica as discussões sobre o tema, como abordagens das ciências sociais sobre o capital social (RODRIGUES, 2017).

A vida humana sempre foi marcada pela confiança, como exigência da cooperação dos integrantes de grupos, em que cada membro confiava no desempenho do papel, atribuído a cada um, como condição de sobrevivência nos espaços hostis e proteção da tribo. As revoluções tecnológicas, os novos arranjos sociais ou mesmo as modificações na cultura, que marcam períodos importantes da história humana não diminuiu, mas elevou a relevância do valor confiança para a vida social (ABIB; CARLOS, 2001). Até mesmo as religiões têm suas bases de sustentação na fé e na confiança, depositadas pelas pessoas, em Deus. Este fenômeno é o fator que reduz as complexidades da vida societária (LUHMANN, 2005) moderna e permite a intensificação das relações e o tráfego dos negócios (SIMMEL, 2009).

Passeti (2004) observa ser no âmbito interpessoal, no seio dos grupos familiares, das tribos ou mesmo das comunidades que a confiança se desenvolve, avançando para configuração em sede de instituições, como a que existe na relação entre o cidadão e o Estado.

O presente artigo tem por objetivo abordar a confiança como vetor de desenvolvimento socioeconômico. Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica de cunho qualitativo, tendo por base o pensamento de George Simmel, além da consulta a textos publicados em plataformas científicas como a Scielo - *Scientific Electronic Library Online*, Capes- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, entre outras.

## **2 O QUE SE ENTENDE POR CONFIANÇA**

O processo da avaliação da confiança envolve subjetividade, seja na aferição daquela que se observa nas relações entre indivíduos ou aquela que se dá na aferição da reputação de instituições públicas ou privadas (LEITE *et al.*, 2018).

Luhmann (2005) e Simmel (1977) veem no fenômeno da confiança seu caráter instrumental, eis que age como vetor estrutural da sociedade e de redução das complexidades próprias da sociedade, permitindo a realização das interações interindividuais, gerando expectativas positivas, através dos processos históricos, das características difusas na sociedade ou, mais especificamente, dos arranjos institucionais.

Robbins (2005) associa a confiança à ideia de perspectiva, esperança em algo, como a crença de que os indivíduos ou as instituições, se comportarão de boa-fé. Ela equivale a um crédito

que um indivíduo passa a outro ou a uma instituição, mas sem a certeza do adimplemento. A Psicologia e a Sociologia analisam o valor da confiança como algo que recai sobre o comportamento alheio, na esperança de que, em determinadas circunstâncias, a conduta de outrem observará o programado (MOTA, 2016). A confiança institucional, também a interpessoal, produz crescimento da sensação de segurança e decorre da observação dos comportamentos normativos habituais, do respeito às expectativas criadas (GIDDENS, 2002).

Foi Simmel (1977) quem trouxe o estudo da confiança para o bojo das ciências sociais, descrevendo-a como vetor estruturante da sociedade, considerando-a indispensável para as interações entre indivíduos. O conhecimento recíproco está na base das relações humanas (SIMMEL, 1977), mas a crescente impessoalidade, em decorrência da modernidade, o conhecimento se tornou superficial, o que seria entrave para o tráfego das relações interpessoais. Porém, a superficialidade do conhecimento é suprida pela suspensão (da exigência de conhecimento profundo) sobre as pessoas em interação, o que chamou de “salto da fé”.

O “salto da fé” é uma ideia simplista, mas que permite compreender a dinâmica do tráfego das interações socioeconômicas, especialmente em se tratando de confiança nas instituições, em que as pessoas, regra geral, não possuem conhecimento profundo sobre suas normativas internas, muitas das quais confusas e entranhadas em procedimentos burocráticos, com destaque para o poder público, em que ao cidadão só resta confiar. O cidadão está tecnicamente em desvantagem quanto ao conhecimento dos limites da atuação estatal e esta falta de conhecimento precisa ser suprida, o que se dá pela suspensão da exigência de conhecimento profundo e por meio do “salto da fé” (SIMMEL, 1977).

Giffin (2016) esclarece que a confiabilidade ou não de uma entidade ou pessoa pode variar, segundo a época e sua composição. A confiança não é algo tangível, que possa ser manipulado e exibido, é algo que se percebe, que se afere da observação de comportamentos éticos, relacionados ao cumprimento ou não de ajustes e promessas.

Mota (2016) destaca as dimensões retrospectiva e prospectiva da confiança, que serve à adjetivação de uma postura que se avalia no contexto econômico, funciona como um cartão de visitas, resumindo todo um comportamento pretérito de um povo/instituição/nação que serve de baliza para a tomada de decisões futuras.

A confiança adere à personalidade individual ou coletiva e todas as relações entabuladas passam pela sua avaliação, especialmente aquelas que envolvem transações econômicas. Por isso, ela assume importância singular no mercado interno e externo, ambiente de tomada de decisões,

pautadas pela previsão de resultados, cujo sucesso do empreendimento depende da análise do risco, crescente ou decrescente, pois o mundo negocial não avança no ambiente de risco, de insegurança ou desconfiança (LEITE, *et al.*, 2018).

O estudo da confiança de organizações leva em conta a saúde corporativa das mesmas, o alcance de metas estabelecidas, análise do relacionamento interno entre seus colaboradores, bem como o bem-estar geral. É o histórico (dimensão retrospectiva) que produz uma imagem de segurança ou confiabilidade para orientar a tomada de decisões futuras (GIFFIN, 2016).

No caso de um país, a confiança resulta de sua organização econômica, com ênfase para a ausência de períodos recessivos relevantes, a capacidade de cuidado da União para com seus entes, como estados e municípios, somado aos índices de desenvolvimento da sua população (KEEFER; SCARTASCINI, 2022).

A violação das normas constitucionais, como o pacto federativo, o não cumprimento de compromissos assumidos, marcam o país como desconfiável. Como exemplo, cita-se o pagamento de precatórios, no Brasil, que era de difícil ocorrência. Os credores recorriam a diversos expedientes, como pedidos de intervenção nas unidades federadas, prisão do gestor e ações de improbidade. A partir dos ajustes promovidos pelo Poder Judiciário, como a publicação de listas de credores, bloqueio das verbas nas contas dos entes públicos para o respectivo pagamento (RESOLUÇÃO/CNJ 303/2019), reduziram os arranjos escusos de pagamento, como as propinas, e títulos se tornaram atrativos e negociáveis no mercado, por desfrutarem de confiança.

## 2.1 CONFIANÇA INSTITUCIONAL

Analisar a confiança nas instituições agrárias, no contexto das questões fundiárias, tem relevância, visto que: a) tem relação direta com o direito fundamental de propriedade; b) a configuração da propriedade passa pela atuação de diversas instituições, como órgãos agrários, cartórios e poder judiciário; c) a regularidade fundiária é condição para o avanço social, econômico e político, especialmente porque o trato com as instituições financeiras depende da higidez dos documentos dos imóveis rurais, sobretudo no estado do Tocantins, em que o Agronegócio é uma das principais colunas de sustentação da sua economia. Por fim, milhares de documentos de propriedade perderam sua validade (CGJUS/SEI 18.0.000027343-7) em

decorrência de decisões que reconheceram a nulidade de títulos de domínio por vícios em sua emissão, ocorrências que defraudam a confiança do administrado nas instituições envolvidas.

O “salto da fé”, teorizado por Simmel (1977), explica a interação social, apesar da superficialidade do conhecimento recíproco. Se é certo que, para ocorrer a interação entre indivíduos, é necessário que eles saibam alguma coisa uns dos outros, como explicar a continuidade da interação quando este conhecimento é ausente? Simmel (1977) explica que ela ocorre por conta da suspensão, isto é, suspende-se a exigência deste conhecimento profundo, numa atitude que ele chama de “salto da fé”.

A abordagem que se faz da confiança nas instituições agrárias, parte do pressuposto de que o administrado, de modo geral, age com pouco conhecimento sobre as competências dos órgãos públicos ou de seus agentes, o funcionamento da máquina administrativa, sua burocracia, geralmente confusa e entranhada em normativas internas, além das características do público, leigo e, às vezes, analfabeto, com pouca vivência na cidade. Este cidadão interage com as instituições agrárias, movido, quase que unicamente, pela crença na legitimidade da atuação dos agentes que se apresentam como representantes do Estado. Portanto, apesar de o conhecimento ser necessário, na relação indivíduo-instituição, a suspensão da exigência deste conhecimento é condição para que a interação aconteça, o “salto da fé” é que permite que os negócios jurídicos entre administrado e administração ocorram (SIMMEL, 1977).

A confiança das pessoas nas instituições é fundamental para legitimação da democracia, manifesta-se por meio de sistemas, normas e valores que lhe dão perceptividade. Os indivíduos confiam nas instituições democráticas e, desta forma, elas se fortalecem para contrapor a valores autoritários contrários, numa relação sistêmica em que a confiança alimenta e reforça o comportamento institucional e socialmente desejado (PUTNAM, 1996).

A instituição, na sociedade moderna, é o ambiente da realização da subjetividade. Apesar de ser constituída em função de fins especiais, tem na confiança a sua legitimação.

O código de Bangalore positiva a ideia de que a confiança do cidadão na instituição do poder judiciário tem um valor muito caro e são desenvolvidos diversos instrumentos para reforçá-la (ONU, 2008).

Até o exercício da privacidade e do segredo está institucionalizado, como acontece dentro das sociedades secretas, a exemplo da Maçonaria. O ambiente da instituição abriga e tutela a privacidade do indivíduo e, a um só tempo, lhe permite participar da coletividade. O segredo,

que é inerente a este tipo associativo, se torna uma instituição e a característica de cada associado é elemento que lhe credencia a ingressar (SIMMEL, 1977).

As instituições constroem processos de geração e proteção de expectativas, que não se assentam na tradição, mas em normas e na confiança social de sua eficácia, como base da legitimidade dos sistemas. A confiança transcende das pessoas e das relações para alcançar os sistemas sociais e as instituições, com a mesma importância para o desenvolvimento das interações sociais-institucionais. Ela expressa aferição, por meio da opinião pública, quanto à rotina institucional de cumprimento ou não, das suas regras e procedimentos que dão origem e suporte à autoridade. A confiança é, portanto, a fé sobre o funcionamento das instituições, dos sistemas, a crença quanto à sua capacidade de coordenação das expectativas que o tráfego social gera (LUHMANN, 1996).

## 2.2 ENQUADRAMENTO TERRITORIAL

No Brasil, é inegável a crise de confiança nas instituições. Escândalos sexuais abalam a imagem das igrejas, a corrupção macula a política, as instituições integrantes do sistema de justiça, grandes empresas envolvidas em escândalos de corrupção entram em processo de falência ou recuperação judicial, notícias falsas geram descrédito generalizado nas informações.

A natureza da instituição, capacidade técnica e honestidade influenciam o nível de confiança (COVELLO; PETERS 1996, DELICADO; GONÇALVES, 2007), o que é confirmado por pesquisas de opinião pública que apontam melhor desempenho naquelas organizadas com foco na disciplina e hierarquia, como Igreja e Forças Armadas (CONFIANÇA, 2018).

A redução da confiança entre os indivíduos e a institucional afeta, de maneira negativa, as interações econômicas, políticas e sociais. O processo de erosão deste valor dá à vida social maior complexidade, elevando os custos da transação, com aumento da burocracia estéril, elevação de investimentos em *marketing*, publicidades governamentais que se confundem com pessoais. Estudos que fazem associações entre a confiança e os custos das transações, apontam para uma relação inversa, isto é, eles aumentam quando o nível de confiabilidade diminui. Os custos se referem-se às importâncias pecuniárias, tempo de acesso às informações, maiores exigências de garantias, estruturas de implementação e acompanhamento dos negócios (ANDRADE *et al.*, 2011).

Portanto, o desenvolvimento econômico de uma região, Estado, nação, exige instrumentos que reforcem a credibilidade das instituições, por meio de investimentos internos e externos, na seara individual e coletiva. A avaliação do próprio Estado, pelos agentes econômicos locais e externos, passa pela aferição da confiança em suas instituições (HODGSON, 1994).

O fenômeno não decorre, automaticamente, da autoridade ou da envergadura do poder, ele tem origem na avaliação do comportamento institucional, externado por meio de ações humanas concretas. A confiabilidade de uma Universidade, por exemplo, se relaciona com a confiança nos agentes que a representam, o mesmo vale para instituições políticas, igrejas, empresas e poder público (RIBEIRO; MANCEBO, 2013).

No Brasil, pesquisas que medem a variável confiança/desconfiança e associam as relações interpessoais ao crescimento socioeconômico são poucas e recentes, destacando-se os estudos de Oliveira (2008), para quem as relações interpessoais impacta o desenvolvimento dos países de forma direta, questiona os motivos pelos quais alguns Estados têm confiança robusta entre os cidadãos e outros não. O autor conclui que os brasileiros têm tendência à desconfiança, não importando a classe social, o que justifica o seu estágio socioeconômico, classificado como atrasado.

### 2.3 A VIOLAÇÃO DA CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES AGRÁRIAS NO ESTADO DO TOCANTINS E SUA REPERCUSSÃO NO DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA

Apesar da escassez de estudos que demonstram, empiricamente, o impacto econômico da defraudação da confiança, há muita matéria prima para ser pesquisada em relação à atuação das instituições agrárias no estado do Tocantins, como processos administrativos e judiciais, onde se questionam o destino de milhares de títulos de domínio, emitidos com violação da lei.

Alguns trabalhos, como os de Mayer *et al.* (1995), Couto e Silva (2005) e Martins e Espinoza (2018), associam o desempenho da economia de regiões ao nível de confiança interpessoal e institucional. Outros, como os de Marques (2003), Raó (1961) e Ávila (2012), destacam o papel instrumental da confiança para o tráfego dos negócios jurídicos, das interações sociais em geral, como fator de limitação do poder revisional dos atos administrativos. Abordar a confiança como instrumento estruturante da sociedade, da economia, da política, não oferece dificuldades, pois é farta a produção acadêmica em relação a esta temática. A confiança aparece nos discursos políticos como mola estrutural do desenvolvimento econômico, frequenta a fundamentação de decisões judiciais, expressa o desejo do mercado, o sonho da sociedade.

Enfim, ela é aclamada como valor fundamental da sociedade, como condição para o desenvolvimento econômico, requisito para a legitimidade da atuação institucional, embora sua concretização, no plano prático, é o desafio a ser superado.

A relação entre o administrado e as instituições agrárias no estado do Tocantins é complexa, repleta de ocorrências que violam a confiança do administrado, como a emissão de títulos de domínio com sobreposição de áreas, por órgão incompetente, com inobservância dos procedimentos, que acabam por impedir o aproveitamento econômico do imóvel, frustrando o cumprimento da sua função social (CGJUS/TO, SEI 18.0.000027343-7).

O desafio consiste em aferir como os comportamentos das instituições agrárias no estado do Tocantins impactam a desenvoltura da economia, quando agem de modo contraditório, violando a confiança do investidor. Em primeiro lugar, porque são várias instituições cujas atuações podem reforçar ou defraudar a confiança. Em segundo, a aferição do comportamento das instituições deve se dar pela análise *ad hoc* de sua atuação, como forma de prevenir o subjetivismo. Em terceiro lugar, as amostras de situações fáticas, que darão suporte à avaliação, devem envolver interações concretas, com sujeitos definidos, com processos identificados, de modo a identificar os negócios entabulados e verificar a extensão do impacto econômico de cada comportamento contraditório da administração pública, na seara do patrimônio privado e na economia em geral. Por fim, os agentes públicos, prepostos das instituições, criam embaraços quanto à acessibilidade de documentos ou mesmo esclarecimentos por seus encarregados, pela desconfiança de serem eles próprios, o alvo da avaliação.

Um dos casos mais emblemáticos da atuação institucional incoerente, no estado do Tocantins, é o da “Granja de Angico”. O Instituto de Terras do Estado do Tocantins- ITERTINS, no ano de 2005, emitiu título de domínio em terras da União, com a agravante de o imóvel ser localizado no Assentamento Tamboril. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- INCRA emitiu os documentos de regularidade cadastral daquele imóvel, que recebeu investimentos de mais de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), gerou dezenas de empregos na região norte do Tocantins, mais precisamente na microrregião conhecida como “Bico do Papagaio”. Anos depois, o INCRA descobriu que aquele imóvel estava sobreposto no Projeto de Assentamento Tamboril, levando à paralisação das atividades, pela falta de regularidade documental, provocando a dispensa dos trabalhadores, inibição de novos investimentos e o início de impasse jurídico entre o estado do Tocantins, a União e o particular (INCRA, proc. 54400.000572/2016-81).

A situação da “Granja de Angico” é apenas uma, dentre centenas de outras semelhantes, que revelam o processo de erosão da confiança na atuação das instituições agrárias do Estado do Tocantins.

Tramitam no Supremo Tribunal Federal-STF, mais de 400 ações originárias, promovidas pela União contra o estado do Tocantins, porque este ente, através do ITERTINS, emitiu milhares de títulos de domínio de terras rurais, mas em imóveis que pertenciam à União. Dezenas de proprietários retomaram à condição de posseiros, eis que o STF determinou o cancelamento das respectivas matrículas, pela nulidade do título que deu origem (CGJUS/TO, SEI 18.0.000027343-7). Perante as varas da Fazenda pública da Comarca de Palmas, tramitam mais de 400 ações civis, promovidas pelo Ministério Público contra o estado do Tocantins e particulares, questionando a legalidade da expedição de títulos de domínios de imóveis urbanos (CGJUS/TO, SEI 18.0.000027343-7)

Ao cenário supracitado, somam-se milhares de matrículas decorrentes de títulos sem origem no poder público, mas de existência histórica, os chamados “títulos paroquiais”, embora esta denominação não tenha o rigor semântico adequado, porque não são registros das paróquias, mas dos cartórios de registro de imóveis (CGJUS/TO, SEI 18.0.000027343-7).

Em todas as situações percorridas acima, o comportamento estatal criou expectativas no administrado, que, por anos, foi reconhecido como proprietário do imóvel, mas surpreendido com a declaração de nulidade registral, por vícios na formação do título. A descoberta posterior de vícios formais ou materiais, que comprometem a validade do título de propriedade, põe em dúvida a idoneidade da atuação das instituições agrárias, especialmente pelo volume de ocorrências, erodindo a confiança do cidadão nas referidas instituições.

É certo que o princípio da legalidade impõe à Administração uma conduta pautada pela conformidade da lei. Decorre daí, que o ato administrativo praticado com violação normativa, é passivo de revogação pela própria administração (SÚMULA 473/STF). Porém, outro valor estruturante da sociedade e do princípio fundamental da ordem jurídica, demanda proteção e impõe limites ao poder revisional dos atos pela administração pública (MAURER, 2006).

Analisar a legalidade de uma aquisição imobiliária feita por particular comporta duas perspectivas. A primeira é positivista, que observa os estritos termos da norma posta, resgata a autoridade da lei, restabelece a regularidade formal pretendida pelo legislador. A segunda considera a segurança jurídica, analisa a situação em todas as suas nuances, inclusive

consequências, pondera efeitos de ordem meta-jurídicos, como a defraudação da confiança, a desagregação social e o descrédito institucional.

Sob a perspectiva da estrita legalidade, pronunciar a nulidade de tais registros e matrículas não oferece dificuldade, pois é uma simples tarefa de adequação do fato à norma, o “ser” originado com a violação do “dever ser”. O estado do Tocantins não poderia expedir títulos de domínio sobre terras rurais em favor de particular, quando o imóvel integrava o patrimônio da União, pois seria uma alienação a *non dominum*. Assim, os títulos conferidos com violação das normas jurídicas devem ser invalidados, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal e súmula 473 do STF.

Porém, solução diametralmente oposta pode ser encontrada, se a análise for feita pela perspectiva da proteção da confiança. A atuação dos órgãos públicos deve ser orientada por outros valores, também de *status* constitucionais, para evitar praticar a mais intolerável injustiça a pretexto de realizá-la. Sen (2011) desenvolve um pensamento sobre justiça, segundo o qual ela se realiza quando são identificadas situações de injustiça removível e, efetivamente, são removidas, contrapondo-se à ideia de instituições justas ou modelos ideais de atuações justas. O artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal de 1988, ao consagrar o princípio da inafastabilidade da jurisdição, estabelece que o Poder Judiciário só atuará quando for identificada uma situação de injustiça para, efetivamente, removê-la.

No estado do Tocantins, as instituições públicas encarregadas de promover a regularização fundiária rural é o ITERTINS e o INCRA, com competências para as terras de domínio jurídico do estado e da União, respectivamente. A consolidação da propriedade imobiliária rural se dá com a emissão do título definitivo de domínio e seu respectivo registro no cartório de registro de imóveis, produzindo, a partir daí, a presunção de veracidade com efeitos *erga omnes*, isto é, que a todos obriga. Há presunção de que a atuação destes órgãos se dá conforme a lei e, esta presunção é de observância obrigatória pelo administrado e por todos os demais órgãos da administração pública (CF, 1988, art. 19, II).

O adquirente da Fazenda Nossa Senhora Aparecida agiu segundo as leis vigentes, observou todo o procedimento para realizar uma compra imobiliária hígida, agiu com base em certidão de regularidade imobiliária, expedida pelo cartório de registro de imóveis, certidão de regularidade cadastral, expedida pelo INCRA e demais documentos dos órgãos ambientais. Tudo apontava para a higidez da transação, tanto que o investidor desenvolveu sua atividade por alguns anos, construiu a granja avícola, gerou empregos, com investimento inicial de R\$ 50.000.000,00

(cinquenta milhões de reais). Aquele cidadão fez tudo o que a lei mandava fazer, confiou na idoneidade das instituições, na competência dos agentes, para posteriormente, agir como agiram, pois, eram depositários da fé pública, mas sua confiança foi defraudada, quando as providências seguintes à constatação do vício levaram à paralisação das atividades da empresa (INCRA, proc. 54400.000572/2016-81).

A defraudação aconteceu em relação às instituições agrárias, notadamente INCRA, ITERTINS e Cartório de Registro de Imóveis. Não foi apenas um documento, mas um conjunto de documentos, com origens nos diversos órgãos encarregados de promover a segurança fundiária no estado do Tocantins. A consequência imediata do comportamento contraditório das instituições agrárias foi a paralisação da empresa, a dispensa dos trabalhadores, a cessação da fonte de receita para o poder público. A região ficou mais pobre, porque perdeu investimentos, com a agravante de que já se passaram mais de dez anos e o impasse permanece sem solução (INCRA, proc. 54400.000572/2016-81).

O caso da “Granja de Angico” revela o ambiente fundiário tocantinense, marcado por insegurança e as instituições responsáveis pelo tema, destinatárias de baixa confiança. Situações como esta, somada a milhares de outras semelhantes que impactam o setor, repercutem diretamente na desenvoltura da economia, porque inibe investimentos.

### **3 CONCLUSÃO**

A proteção da confiança nas instituições agrárias pode ser um vetor de desenvolvimento social e econômico para o estado do Tocantins, por outro lado, a defraudação deste valor pode acarretar perda de investimentos, desemprego e inibição da arrecadação de receitas públicas.

A confiança pode ser restaurada ou mitigada, por meio da promoção de políticas públicas, norteadas para a regularização fundiária dos imóveis rurais, assim como por meio do fortalecimento das instituições, de governos mais estáveis e decisões que protejam as legítimas expectativas dos particulares quanto aos efeitos dos atos administrativos.

## REFERÊNCIAS

ABIB, José Antônio Damásio. CARLOS. Teoria Moral de Skinner e Desenvolvimento Humano. **Psicologia: Reflexo e Crítica**, v. 14, n.1, pp.107-117, 2001.

ANDRADE, Carlos Henrique Mascarenhas de. *et al.* A relação entre confiança e custos de transação em relacionamentos interorganizacionais. **Rev. adm.**, v.15, n. 4, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/5rdM8tGXS69g9TD7zvj7DzP/?lang=pt#>Acessado em: 2.02.2022.

ÁVILA, Humberto Bergmann. Benefícios fiscais inválidos e a legítima expectativa do contribuinte. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 13, 2012. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-4-NOVEMBRO-2005-HUMBERTO%20AVILA.pdf>.Acessado em: 12.09.2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessado em: 01/02/2022.

CONFIANÇA do brasileiro nas instituições é a mais baixa desde 2009. **Inteligência**, 2009. Disponível em: <http://177.47.5.246/noticias-e-pesquisas/confianca-do-brasileiro-nas-instituicoes-e-a-mais-baixa-desde-2009/>.Acessado em: 15/02/2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução Nº 303 de 18/12/2019**. Dispõe sobre a gestão dos precatórios e respectivos procedimentos operacionais no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original163330201912195dfba65a8aa68.pdf>. Acessado em: 20/02/2022.

COVELLO, V.; PETERS, R.G. **The determinants of trust and credibility in environmental risk communication: An empirical study**. In: **Scientific uncertainty and its influence on the public communication Process**, V.H. Sublet, V.T. Covello, and T.L. Tinker, Eds, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, pp. 33-64, 1996.

COUTO e SILVA, Almiro do. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9784/99). **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 2, 2005.

DELICADO, Maria Eduarda; GONÇALVES, Ana. **Os portugueses e os novos riscos: resultado de um inquérito**, *Análise Social* (184), Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, pp. 687-718, 2007.

GIDDENS, Anthony. **As Consequências da Modernidade**, 4ª edição, tradução de Fernando Luís Machado e Maria Manuela Rocha, Oeiras, Celta Editora, 2002.

GIFFIN, K. The contribution of studies of source credibility to a theory of interpersonal trust in the communication process. **Psychological Bulletin**, v.68, n.2, pp. 104-107, 2016. DOI: 10.1037/h0024833

GOMES, Luiz Flávio. Crise de confiança abala o país. **JusBrasil**, 2014. Disponível em: <https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/121932349/crise-de-confianca-abala-o-pais>. Acessado em: 02 de fevereiro de 2022.

HODGSON, Geoffrey. **Economia e Instituições**, Tradução de Ana Barradas, Oeiras, Celta Editora, 1994.

KEEFER, Philip; SCARTASCINI, Carlos. **Confiança a chave para a coesão social e o crescimento na América Latina e Caribe**. Desenvolvimento Nas Américas, Sumário Executivo, BID- Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2022.

LEITE, Jussara Fernandes, *et al.* A influência da confiança no exercício da liderança na percepção de líderes da região do médio Piracicaba em Minas Gerais, Brasil. 2018. UEPG. **Cooperação e desenvolvimento**. Disponível em: <https://ri.unipac.br/repositorio/artigo-cientifico/a-influencia-da-confianca-no-exercicio-da-lideranca-na-percepcao-de-lideres-da-regiao-do-medio-piracicaba-em-minas-gerais-brasil/> Acessado em: 02.02.2022.

LUHMANN, Niklas. **Confianza**. Trad. Amanda Flores. Santiago: Anthropos Universidad Ibero Americana, 1996, p. 53.

LUHMANN, Niklas. **Confianza**. Anthropos Editorial, 2005.

MARQUES, Ricardo Henry. Sobre a Crise Contemporânea da Segurança Jurídica. **Revista de Direito Imobiliário**, [s.l.], v. 54, p.1-20, jan. 2003. DTR\2003/719.

MARTINS, Rodrigo Constante; ESPINOZA, Rodrigo de Freitas. **Colonialidade e efeitos de verdade sob a perspectiva socioambiental** 1. São Paulo: Contemporânea, 2018. Disponível em: <http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/657/245>. Acessado em: 10.01. 2022.

MAYER, Roger C.; DAVIS, James H.; SCHOORMAN, David S. An Integrative Model of Organizational Trust. **The Academy of Management Review**, v. 20, n. 3, 1995, pp. 709-734

MOTA, Rodrigo. Confiança e complexidade social em Niklas Luhmann. **Plural Revista das Ciências Sociais**. Universidade de São Paulo, v. 2, n. 2, 2016.

OLIVEIRA, P. R. de. **Um estudo dos determinantes da confiança interpessoal e seu impacto no crescimento econômico**. Dissertação de mestrado. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP, Ribeirão Preto, 2008.

ONU- NAÇÕES UNIDAS. Escritório Contra Drogas e Crime (Unodc). **Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial** / Escritório Contra Drogas e Crime; tradução de Marlon da Silva Malha, Ariane Emílio Kloth. – Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2008. 179 p.

PASSETI, Edson. Segurança, confiança e tolerância: comandos na sociedade de controle. **São Paulo em Perspectiva**, v.18, n.1, pp. 151-160, 2004. Disponível em: [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v18n01/v18n1\\_17.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v18n01/v18n1_17.pdf) Acessado em: 10.02.2022.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Trad. Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro. Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Trad. Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro. Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAÓ, Vicente. **Ato Jurídico**. São Paulo: Max Limonad, 1961.

RIBEIRO, Carla Vaz dos Santos; MANCEBO, Deise. O servidor público no mundo do trabalho do século XXI. **Psicol. cienc. prof.**, v.33, n.1, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/wt4yyKk3N5ZGRV977Z8ZyVn/?lang=pt>. Acessado em: 22.02.2022.

RODRIGUES, Paulo Roberto Grangeiro. Interações entre desconfiança interpessoal e desigualdade econômica no Brasil. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 13, n. 3, p. 185-199, 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/321151106\\_INTERACOES\\_ENTRE\\_DESCONFIANC\\_A\\_INTERPESSOAL\\_E\\_DESIGUALDADE\\_ECONOMICA\\_NO\\_BRASIL](https://www.researchgate.net/publication/321151106_INTERACOES_ENTRE_DESCONFIANC_A_INTERPESSOAL_E_DESIGUALDADE_ECONOMICA_NO_BRASIL). Acessado em: 10.02.2022.

ROBBINS, S. P. **Comportamento organizacional**. 11ª ed. São Paulo: Pearson Pentice Hall, 2005.

SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**/Amartya Sen; Tradução Denise Bottman, Ricardo Donineli Mendes – São Paulo: Companhia das Letras. 2011.

SIMMEL, Georg. “El Secreto y la Sociedad Secreta”, in Sociología. Estudios sobre las Formas de Socialización. Madrid, Biblioteca de la Revista del Occidente, 1977.

SILVA, Alessandro. Brasil vive crise de confiança política, diz Rachel Meneguello. **Jornal da Unicamp**, n. 573, 2013  
Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/ju/573/brasil-vive-crise-de-confianca-politica-diz-rachel-meneguello>. Acessado em: 02 de fevereiro de 2022.

SIMMEL, George. A sociologia do segredo e das sociedades secretas. Trad. MALDONADO, Simone Carneiro. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, v.43, n.1, pp. 219-242, abril de 2009. DOI: <https://doi.org/10.5007/2178-4582.2009v43n1p219>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/2178-4582.2009v43n1p219/12792>. Acessado em: 10.02.2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF. **Súmula 473**. 2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>  
Acessado em: 02 de fevereiro de 2022.

TABELIÃO DE NOTAS E PROTESTOS DE IGUAPE. “**Corrupção é inaceitável**”, afirma a **ministra Cármen Lúcia durante cerimônia de lançamento do Prêmio Innovare**. 2016. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=371735>. Acessado em: 02 de fevereiro de 2022.

**Processos consultados**

INCRA, proc. 54400.000572/2016-81

CGJUS/SEI 18.0.000027343-7