

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA E O DIREITO DE PROPRIEDADE À LUZ DA TEORIA INSTITUCIONAL

Pedro Henrique Rodrigues de Sousa¹
Thiago Olímpio Ferreira²

Resumo: O estudo discutiu o papel do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) à luz da Teoria Institucional. Analisou-se a contribuição de tal movimento ao desenvolvimento social e a sua influência sobre a segurança jurídica e institucional. Propõe-se que a atuação do MST favorece em curto prazo o desenvolvimento social, por viabilizar à sociedade em situação de vulnerabilidade o acesso a recursos de capital potencialmente produtivos; no entanto, a longo prazo o desenvolvimento social será reduzido, em razão do desestímulo a investimentos, a inovações e mesmo à produção, ocasionado pela insegurança jurídica e pela incerteza quanto ao direito de propriedade.

Palavras-chave: MST; Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra; Direito de Propriedade; Segurança Jurídica; Teoria Institucional.

MOVEMENT OF LANDLESS RURAL WORKERS AND THE RIGHT TO PROPERTY IN THE LIGHT OF INSTITUTIONAL THEORY

Abstract: The study discussed the role of the Landless Rural Workers Movement (MST) in the light of Institutional Theory. The contribution of such a movement to social development and its influence on legal and institutional security was analyzed. It is proposed that the MST's actions favor social development in the short term, by providing vulnerable society with access to potentially productive capital resources; however, in the long term, social development will be reduced, due to the discouragement of investments, innovations and even production, caused by legal insecurity and uncertainty regarding property rights.

Keywords: MST; Landless Rural Workers Movement; Property right; Legal Security; Institutional Theory.

Introdução

Conforme informações disponíveis no sítio eletrônico da Instituição, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) é um movimento de massas, autônomo, surgido na década de 80, que propõe um “projeto popular para o Brasil” e uma contribuição para o acesso a terras por parte de trabalhadores rurais organizados em 24 estados, nas cinco regiões do país, valendo-se da reforma agrária para tanto.

Como justificativa para o projeto, relacionada na apresentação oficial do movimento, há referência a que os “latifúndios desapropriados para assentamentos normalmente

¹ Doutor em Administração pela Universidade de Brasília (UnB), Professor do Mestrado Profissional em Administração pelo Centro Universitário Alves Faria.

² Graduado em Ciências Contábeis e Graduando em Direito pelo Centro Universitário Alves Faria.

possuiriam poucas benfeitorias e infraestrutura, como saneamento, energia elétrica, acesso à cultura e lazer”, cuja implementação demandaria lutas adicionais para a conquista do direito.

A forma de organização, que seria pautada em estrutura participativa e democrática, passaria pela definição de setores, conforme a necessidade geral ou de cada assentamento e região, e pela eleição de coordenadores nos mais diversos níveis de atuação.

Nas instâncias nacionais, o maior espaço de decisões do MST são os Congressos, que ocorrem, em média, a cada cinco anos, sem deixar de mencionar os encontros nacionais, com frequência bienal e com o propósito de avaliar e atualizar as definições deliberadas no Congresso.

As informações publicadas no já referido sítio eletrônico indicam a existência de ações para a formação dos seus integrantes, com medidas, cuja efetividade não constitui objeto da presente pesquisa, que passam, por exemplo, pela promoção de acesso à educação, à informação e à cultura.

Também existem ações voltadas a importantes questões, mas que carregam consigo alta carga ideológica, como as questões de gênero e de direitos humanos.

Os instrumentos utilizados para a consecução dos objetivos passam pela ocupação de terras, que teria como objetivos os de denunciar terras alegadamente griladas ou improdutivas e de gerar um fato político que demande uma resposta do governo em relação à concentração de terras no Brasil.

Os acampamentos também fazem parte da estratégia de atuação e consistem na permanência de famílias nas áreas invadidas. Segundo dados do movimento, hoje existem mais de 90 mil famílias vivendo, durante anos em certos casos, sob lona preta em locais próximos a “grandes latifúndios”.

Além disso, é possível elencar instrumentos de pressão como marchas, jejuns e greves de fome, ocupação de prédios públicos, acampamentos e manifestações nas cidades, acampamentos diante de bancos e realização de vigílias, como aquela realizada em defesa da soltura de político brasileiro preso em razão de condenação judicial não transitada em julgado.

A título de bandeiras, são defendidas questões relacionadas à cultura, à reforma agrária popular, ao combate à violência sexista, à democratização da comunicação, dentre outras.

Dito isso, o presente estudo tem como objetivo realizar uma discussão teórica a respeito do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem terra e do direito de propriedade à luz da teoria institucional.

Além desta introdução, discutisse as preocupações gerais resultantes da atuação do movimento; ademais, é feita a discussão e apresentadas de proposições vinculadas ao MST, Teoria Institucional e o Direito de Propriedade; por fim, as conclusões do estudo são apresentadas.

Preocupações Gerais Resultantes Da Atuação Do Movimento

Uma preocupação válida para a sociedade pode surgir a partir da leitura que é possível ser feita de certas ações empreendidas pelo movimento, especialmente em razão de seu evidente envolvimento político-ideológico.

Nesse sentido, um olhar de dúvida é possibilitado quando da avaliação das contribuições oferecidas, por exemplo, pelo Setor de Comunicação, responsável por alegada “disputa contra-hegemônica” nos meios de comunicação.

Por óbvio, é salutar que seja proporcionado acesso a informações que pareçam mais fidedignas ao movimento, havendo, por outro lado, o receio de que isso possa se configurar como um cerceamento à democratização da informação e ao livre convencimento de seus integrantes.

A propósito, a guerra ideológica, embora antiga, foi descortinada nos últimos anos na nação brasileira e tornou patente o protagonismo assumido pelo MST em defesa de determinada ideologia, cuja agenda é essencialmente contrária a direitos como o de propriedade.

Naturalmente, não haveria uma crítica fundada simplesmente em razão disso, uma vez que a proposta de supressão do direito vai ao encontro do objetivo anunciado para o movimento, que seria o de fazer cumprir a função social da propriedade rural e de democratizar o acesso às terras.

Por outro lado, a utilização política do movimento para a promoção de um projeto de poder, que foi evidenciada, dentre outros episódios, com a realização da vigília denominada “Lula Livre”, pode ser vista com preocupação, na medida em que as massas integrantes do movimento passam a ser manobradas durante o processo eleitoral, por acreditarem no potencial de benefícios que pode advir da eleição de candidato mais alinhado publicamente com a pretensão de reforma agrária, por vezes desordenada.

Tal circunstância faz surgir questionamentos de ordem ética e que denotam certa contradição entre os objetivos anunciados e aqueles realmente colocados em prática pela liderança do movimento.

Volvendo-se à questão principal desta pesquisa, esclarece-se que o que se pretende aprofundar é o reflexo da relação existente entre o movimento, a reforma agrária e o desenvolvimento social do país, sob a perspectiva da Teoria Institucional.

O objetivo secundário é o de gerar subsídios para a concepção de políticas públicas equilibradas, que se atentem às múltiplas expectativas sociais, sem se descuidar, ainda, das expectativas econômicas da nação e de grupos sociais, também legítimos, que defendem o direito à propriedade.

A propósito disso, caminhando para a conclusão e para a abordagem específica da pesquisa, não se pode perder de vista que nem sempre resta comprovado o alegado descumprimento da função social da propriedade ou mesmo a escassez de benfeitorias nas propriedades invadidas.

Em que pese o argumento de que essas invasões teriam como objetivo o de gerar fato político que provoque a atuação estatal na direção da reforma agrária, é forçoso reconhecer que tais ações ocorrem à margem da legalidade preconizada pela ordem constitucional vigente, ferindo direitos fundamentais consagrados, com destaque para o direito de propriedade.

Na presente pesquisa, como já dito, confronta-se esse direito com a Teoria Institucional, avaliando os reflexos da ação do MST nas decisões sociais relevantes e que interferem nos rumos da nação.

Mst, Teoria Institucional E O Direito De Propriedade

De acordo com os pesquisadores da teoria institucional, as ações organizacionais não são meramente econômicas, mas também são influenciadas por normas, valores e tradições (DIMAGGIO; POWELL, 1983; (MEYER; ROWAN, 1977). Assim, a busca por legitimidade e pressões institucionais, que podem ser regulatórias e de mercado, interferem nas decisões das empresas (DIMAGGIO; POWELL, 1983; LIU et al., 2010).

Pressões regulatórias (por exemplo, padrões e restrições para certos produtos) são geralmente exercidas por atores governamentais por meio de regras, regulamentos e penalidades (SARKIS; ZHU; LAI, 2011; BERRONE et al., 2013). Além disso, as pressões do mercado para que as empresas desenvolvam ações social e ambientalmente sustentáveis

podem influenciar a tomada de decisão das organizações (HUANG et al., 2016; SIMPSON, 2012). Haverá, assim, incentivos que orientem suas ações com base em tais pressões.

Isso posto, o papel do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST pode refletir na atuação das organizações e dos incentivos à propriedade privada, exercendo pressões que, por vezes, podem se caracterizar como regulatórias ou mesmo pressões mercadológicas. Tais pressões podem influenciar o desenvolvimento social ou atenuar a prosperidade do país, as quais serão analisadas à luz da teoria institucional.

A primeira pressão institucional, a regulatória, fundamenta-se inicialmente na própria Carta Magna, cujo inciso XXIII do artigo 5º, expressamente prevê que “a propriedade atenderá a sua função social”. Ademais, de acordo com o artigo 184 “compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei”.

Tal função social, conforme defende Jelinek (2006), envolve três dimensões, quais sejam: i) vedação ao proprietário do exercício de determinadas faculdades; ii) obrigação de o proprietário exercer faculdades elementares do domínio; e iii) a criação de um complexo de condições para o exercício das faculdades atribuídas pelo direito de propriedade. Nesse sentido, o direito de propriedade não se caracteriza como absoluto, mas sedimenta-se em determinados direitos de fazer e de deixar de fazer por parte do detentor e/ou possuidor da propriedade privada, em específico no contexto da propriedade rural, no direito ao uso e à produtividade da terra agricultável.

Cabe destacar que, além dos artigos expressos na CF 88 existem outras pressões regulatórias, como a Lei nº 8.629/1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, e a Lei nº 4.504/1964, que dispõe sobre o estatuto da terra e regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da reforma agrária e promoção da política agrícola.

A segunda pressão institucional, a de mercado, exercida pela atuação do MST, caracteriza-se pela proposta do referido movimento de viabilizar ações de desenvolvimento social e ambiental, enfatizando os instrumentos de “melhoria das condições de vida de toda a população, em especial dos mais pobres”, da “construção de um projeto de desenvolvimento nacional com justiça social”, para “democratizar o acesso à terra e produzir

alimentos saudáveis” e “zelar permanentemente, pela soberania, pelo patrimônio coletivo e sanidade ambiental”.

Inúmeras pesquisas, como as de Starobin (2021), Koch e Rengel (2022), Ramires Jr et al., (2018), Li et al. (2021) e Piao et al. (2019), apontaram a influência das ações de responsabilidade socioambiental na tomada decisão das empresas, principalmente pela crescente demanda do mercado e das exigências dos consumidores por organizações que executam suas operações pautando-se na contribuição à sociedade e na atenção ao meio-ambiente. Com isso, conforme destaca Starobin (2021), gera-se certa legitimidade junto ao público consumidor.

Dessa forma, a atuação do MST pode exercer pressões institucionais ao difundir suas propostas sociais e ambientais que gerem influência sobre clientes, consumidores, ou mesmo obstaculizar ou impossibilitar que determinadas empresas e proprietários rurais obtenham certificações que demandam a consecução de requisitos de boas práticas agrícolas (como GlobalGap, BRC Food, GFSI, EurepGAP), as quais têm ampliado, de forma crescente, exigências de cunho social e ambiental.

O MST, portanto, exerce pressões institucionais que podem, de fato, influenciar a atuação das organizações, em especial organizações rurais, assim, favorecendo o desenvolvimento social a curto prazo. Dito isto, a primeira proposição é apresentada.

Proposição 1 (P1): A atuação do MST favorece a curto prazo o desenvolvimento social por viabilizar à sociedade em situação de vulnerabilidade o acesso a recursos de capital potencialmente produtivos.

Cabe, ademais, uma análise dos resultados que as características e as pressões institucionais exercidas pelo MST podem exercer sobre o desenvolvimento social a longo prazo.

As consequências, sejam elas positivas ou negativas, dependem do peso da história. Assim, conforme defendem Acemoglu e Robinson (2012), as diferenças institucionais ao longo dos tempos exercem um papel crítico na explicação do desenvolvimento econômico dos países.

As instituições e regras que regem países em que a origem e as características territoriais são similares podem demonstrar como determinadas regras institucionais podem levar à prosperidade ou ao subdesenvolvimento. A exemplo disso, é possível destacar os países norte e sul coreanos. Ainda que compartilhem tanto determinadas origens históricas,

como um espaço geográfico limítrofe, possuem desenvolvimentos econômicos expressivamente distintos. As escolhas institucionais históricas, principalmente no que diz respeito à propriedade privada, podem caracterizar-se (não exclusivamente) como dimensões que explicam tais diferenças.

A sociedade norte-coreana não dispõe de direito à propriedade privada, não podendo os seus cidadãos empreender ou ter a possibilidade de enriquecimento. Em contrapartida, a sociedade sul-coreana compreende que caso sejam empreendedores ou profissionais meritosos colherão os frutos de seus investimentos e esforços.

Nessa perspectiva, Sicsú e Castelar (2009) enfatizam que instituições e regras econômicas, que incluem a segurança de propriedade privada, geram o crescimento econômico do país. Isso porque, somente quem tiver os direitos de propriedade assegurados estará disposto a investir e aumentar a produtividade; quem, por sua vez, acreditar que corre o risco de ter sua propriedade privada expropriada ou exageradamente tributada terá mínimo incentivo para investir, trabalhar e inovar.

Assim, considerando que o crescimento econômico é acompanhado de avanços tecnológicos que permitem às pessoas, à terra e ao capital aumentar a sua produtividade, tais avanços são reflexo da atuação da iniciativa privada. Portanto, esse processo de avanços e inovações é viabilizado por regras institucionais que solidifiquem o direito de propriedade.

Dois exemplos antagônicos, que dissuadiram o incentivo à propriedade privada e geraram ampla escassez e pobreza, são os casos do desenvolvimento institucional do Congo e da Etiópia.

Acemoglu e Robinson (2012) observaram que o crescimento econômico demandava que, no passado, o povo do Congo economizasse e investisse, por exemplo, na aquisição de arados. No entanto, não valeria a pena para os cidadãos, uma vez que todo aumento de produção obtido por meio de uma melhor tecnologia estava sujeita à expropriação por parte do governo monárquico. Cabe destacar que, já no século XV, visitantes holandeses notavam uma “pobreza miserável” no Congo.

Ademais, um relato de um residente da Etiópia, datado de 1624, expressa como a sociedade etíope dispunha de regras institucionais que dissuadiam qualquer cidadão de investir ou inovar, principalmente devido à ausência de direito à propriedade:

É tão usual que o imperador troque, modifique e retire terras de cada homem a cada dois ou três anos – às vezes a cada ano ou mesmo várias vezes ao longo de um ano – que não causa nenhum espanto. Com frequência, um homem lavra o solo, outro o semeia e um terceiro colhe. Então não há ninguém para cuidar da terra; não há ninguém que plante uma

árvore, pois todos sabem que aquele que a planta raramente é o que colhe o fruto. Para o rei, entretanto, parece útil mantê-los tão dependentes de si (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

Atualmente a Etiópia é um dos países mais pobres do mundo, com um dos menores Índices de Desenvolvimento Humano. Segundo Relatório de Desenvolvimento Humano (2020), elaborado pelo Programa das Nações Unidas (Pnud), a Etiópia ocupa a posição de número 173º na última atualização do IDH.

Em contraposição aos casos do Congo e da Etiópia, o contexto e as decisões históricas da Inglaterra foram fatores-chave para o crescimento econômico do país. Importantes mudanças econômicas foram precedidas de revoluções políticas que fomentaram um conjunto de regras institucionais e econômicas. O ápice destas concepções institucionais ocorreu principalmente nos séculos XVI e XVII, com destaque para o que, posteriormente, foi denominada de Revolução Gloriosa, ocorrida em 1688.

Anterior à referida revolução, o Estado manejava o sistema jurídico e estabelecia imposto arbitrariamente. Além disso, a maior proporção das terras estava submetida a formas inseguras de direitos de propriedade, pois havia expressivamente a obstrução ou mesmo vedação a transações de compra e venda de terras, o que gerava demasiado risco para a consecução de investimentos.

A partir da Revolução Gloriosa (por meio da criação de regras institucionais inclusivas e limitando o poder monárquico) foi possível racionalizar os direitos de propriedade, o que viabilizou investimentos em infraestruturas, principalmente em estradas, ferrovias e canais marítimos, os quais foram decisivos para a expansão industrial da Inglaterra.

Tais mudanças institucionais alteram de forma substancial os incentivos dados à população para o progresso em avanços tecnológicos, o que sedimentou a base para a posterior e famigerada Revolução Industrial, uma vez que ela demandou expressivos avanços tecnológicos fundamentados no conhecimento acumulado da Europa durante séculos.

Não é eventualidade, portanto, que a Revolução Industrial se iniciou na Inglaterra, após poucos anos do fim da Revolução Gloriosa. Houve grandes incentivos para investimentos em tecnologia e inovações, principalmente pela segurança institucional gerada pela efetividade do direito de propriedade. Nesse contexto, importantes engenheiros e investidores, como James Watt, Isambard Brunel e Richard Arkwright, de forma segura,

puderam fruir de oportunidades econômicas derivadas de seus projetos, pressupondo que seus respectivos direitos de propriedade, de fato, seriam respeitados.

Isso posto, e considerando os marcos históricos apresentados, compreende-se que, ainda que a atuação do MST possa contribuir a curto prazo com o desenvolvimento social, as inseguranças institucionais geradas, principalmente no que diz respeito ao direito de propriedade, podem desestimular investimentos em avanços tecnológicos, inovações e produtividade de longo prazo e, assim, haverá expressiva redução do crescimento econômico do país, impactando, negativamente, o desenvolvimento social. Desta forma, a segunda proposição do estudo é apresentada:

Proposição 2 (P2): A atuação do MST reduz a longo prazo o desenvolvimento social por desestimular investimentos, inovações e incentivos à produção, devido à insegurança jurídica e à incerteza quanto ao direito de propriedade.

Observa-se, portanto, uma influência em forma de U invertido, em que a atuação do MST, a curto prazo, pode contribuir com o desenvolvimento social; porém a longo prazo, devido à insegurança gerada quanto ao direito de propriedade, declinar-se-á o desenvolvimento social obtido. A Figura a seguir ilustra a relação indicada a partir das proposições anteriormente apresentadas.

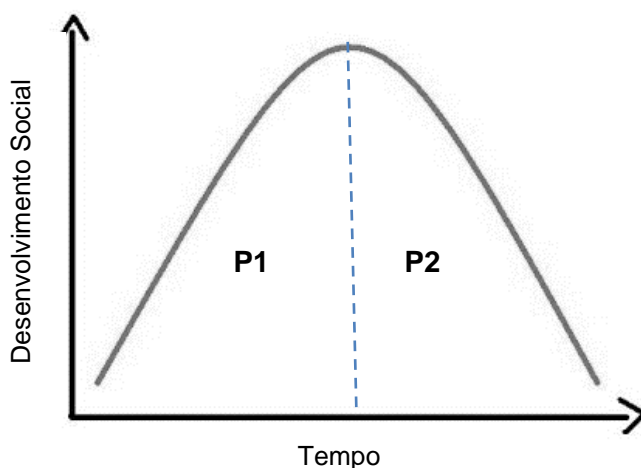


Figura 1 – Influência do MST no Desenvolvimento Social ao longo do Tempo
Fonte: Elaborada pelos autores

Conclusão

O estudo discutiu o papel do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) à luz da Teoria Institucional. Analisou-se a contribuição de tal movimento ao desenvolvimento social e a sua influência sobre a segurança jurídica e institucional.

Propõe-se que a atuação do MST favorece a curto prazo o desenvolvimento social, por viabilizar à sociedade em situação de vulnerabilidade o acesso a recursos de capital potencialmente produtivos; no entanto, a longo prazo o desenvolvimento social será reduzido, em razão do desestímulo a investimentos, a inovações e mesmo à produção, ocasionado pela insegurança jurídica e pela incerteza quanto ao direito de propriedade.

Sugere-se que estudos futuros testem empiricamente e com abordagem quali-quantitativa as proposições apresentadas. Ademais, importa que pesquisas sejam feitas com vista a investigar a influência de diferentes movimentos sociais na segurança jurídica e institucional. Por fim, sugere-se que pesquisas comparativas interpaíses investiguem a influência da segurança institucional no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Referências

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam?** As origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

BERRONE, P. et al. Necessity as the mother of ‘green’ inventions: institutional pressures and environmental innovations. **Strategic Management Journal**, v. 34, p. 891–909, 2013.

BRASIL. **Constituição**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.629**, de 25 de Fevereiro de 1993. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1993.

BRASIL. **Lei nº 4.504**, de 30 de Novembro de 1964. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1964.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism in Organizational Fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147–160, 1983.

HUANG, X. X. et al. The relationships between regulatory and customer pressure, green organizational responses, and green innovation performance. **Journal of Cleaner Production**, v. 112, p. 3423–3433, 2016.

JELINEK, Rochelle. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil.** <http://www.mprs.mp.br>.

KOCH, A. M.; RENGEL, R. Avaliação Socioambiental de Fornecedores a Partir dos Relatórios de Sustentabilidade de Empresas do ISE B3. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 17, n. 2, 2022.

LI, J. et al. Sustainable value creation from a capability perspective: How to achieve sustainable product design. **Journal of Cleaner Production**, v. 312, p. 127552, 2021.

LIU, H. et al. The role of institutional pressures and organizational culture in the firm's intention to adopt internet-enabled supply chain management systems. **Journal of Operations Management**, v. 28, n. 5, p. 372–384, 2010.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340–363, 1977.

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra. **Apresentação, Setores, Instrumentos e Bandeiras.** <https://mst.org.br/>

ONU - Organização das Nações Unidas. **Relatório de Desenvolvimento Humano** (2020), Programa das Nações Unidas (Pnud), 2020.

PIAO, R. S. et al. The adoption of Voluntary Sustainability Standards (VSS) and value chain upgrading in the Brazilian coffee production context. **Journal of Rural Studies**, v. 71, p. 13–22, 2019.

RAMIRES JR, S. P. et al. Responsabilidade socioambiental e o comportamento dos clientes na decisão de compra. **Revista de Administração da UNIMEP**, v. 16, n. 2, p. 132–156, 2018.

SARKIS, J.; ZHU, Q.; LAI, K. H. An organizational theoretic review of green supply chain management literature. **International Journal of Production Economics**, v. 130, n. 1, p. 1–15, 2011.

SICSÚ, J.; CASTELAR, A. **Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento.** Brasília-DF: Ipea, 2009.

SIMPSON, D. Institutional pressure and waste reduction: The role of investments in waste reduction resources. **International Journal of Production Economics**, v. 139, n. 1, p. 330–339, 2012.

STAROBIN, S. M. Credibility beyond compliance: Uncertified smallholders in sustainable food systems. **Ecological Economics**, v. 180, n. November 2018, p. 106767, 2021.