

RACIONALIDADE CAMPONESA E INSTITUIÇÕES: REFLEXÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA

Adalberto Carvalho Ribeiro¹

RESUMO

Este artigo está dividido em duas seções. A primeira faz uma análise da racionalidade camponesa inserida nas estruturas capitalistas. Defende que a economia camponesa, por meio da unidade familiar está afeita ao tipo de racionalidade que Habermas chamou de racionalidade comunicativa. A segunda procura entender o papel das instituições regionais no desenvolvimento da Amazônia. Ao final aponta-se, como saída teórica, a proposição de Habermas, que seria juntar a racionalidade burocrática cognitivo-instrumental com a racionalidade comunicativa para melhor conformar o desenvolvimento da região.

Palavras-chave: Racionalidade. Instituições. Desenvolvimento. Amazônia.

ABSTRACT

This article is divided in two main sections. The first makes an analysis of the peasant rationality insert in the capitalist structure. It defends the peasant economy, by means of familiar unity it is accustomed to the kind of rationality that Habermas called communicative rationality. The second one seaches to understand the paper of the regions institution on the amazon development. In the last, shows how theoretical exit, the Habermas's proposition, who would join the bureaucratic rationality instruments-cognitive with the communicative rationality to better adapt the region development.

Key-words: Rationality. Institution. Development. Amazon.

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da Amazônia tem sido objeto de estudos e reflexões de pesquisadores de fora e de dentro da região. Várias são as interpretações acerca do (não) desenvolvimento da Amazônia e isso será aqui discutido.

Este trabalho está dividido em duas seções. Na primeira defende-se que o segmento camponês tem uma racionalidade própria. Demonstrar-se-á, sobretudo, aspectos de sua racionalidade econômica com base em Costa (1994). Também se concorda com a tese de Brito (2001a) de que a racionalidade moderna cognitivo-instrumental aplicada à Amazônia só ocorreu de forma parcial. Ao mesmo tempo vislumbra-se uma possibilidade, advogada por Habermas (1989a), aplicável ao caso da Amazônia, de se juntar a racionalidade cognitivo-instrumental com a racionalidade comunicativa: uma saída teórica que poderia conformar

¹ Docente e pesquisador na Universidade Federal do Amapá. Doutor em Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA/UFPA. Vinculado ao Departamento de Educação e ao Programa de Mestrado em Direito Ambiental – PPGDAP/UNIFAP.

melhor os rumos do desenvolvimento na região incluindo os dois projetos do desenvolvimento rural existentes no agrário da Amazônia.

A segunda seção faz um estudo breve do papel das instituições no desenvolvimento regional enfocando os pressupostos teóricos da Nova Economia Institucional (NEI). Numa rápida reflexão traz à baila as leituras clássicas de Freire (1973), Prado Jr. (2001) e de Holanda (2000) sobre a formação econômica e social do Estado brasileiro. Ficam evidentes pontos de convergência na análise da NEI, com a dos clássicos citados, e com a visão de autores regionais consultados. Mas isso não significa que todos comungam das mesmas teses e fundamentos teóricos. A seção procura ainda demonstrar as limitações da NEI, da sua análise para países e regiões não desenvolvidas ou em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, e em especial da Amazônia. A literatura regional, de sua parte, pode contribuir somada às produções científicas exógenas para uma análise mais acurada das causas do (não) desenvolvimento desta região.

Nas considerações finais o trabalho buscou juntar as duas análises de cada seção reiterando que as reflexões com Habermas, das leituras dos clássicos nacionais, da NEI, mas também da produção regional, podem possibilitar o reencontro, perdido na virada da sociedade medieval para a moderna, da racionalidade burocrática cognitivo-instrumental com a racionalidade comunicativa.

1 RACIONALIDADE CAMPONESA NAS ESTRUTURAS CAPITALISTAS E A TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA DE HABERMAS

Em *Teoria de la accion comunicativa II – Crítica de la razón funcionalista*, Habermas (1989b) analisando o sistema social atual entende ter havido uma separação entre sistema e mundo da vida. Tal separação teria ocorrido porque progressivamente os mecanismos sistêmicos teriam se desligado cada vez mais das estruturas sociais e por isso as sociedades modernas alcançam um nível de diferenciação sistêmica em que a conexão entre as organizações vem se estabelecendo através de “meios de comunicação deslinguitizados”.

Habermas (1989c), mesmo criticando os critérios racionais da sociedade moderna qualificados por ele como racionalidade cognitivo-instrumental, ao expor uma racionalidade comunicativa (o faz por meio de sua Teoria da Argumentação) vê a

possibilidade de cooperação entre essas duas racionalidades: a primeira com um enfoque realista, enquanto a segunda derivaria do enfoque fenomenológico.

De outro modo, Brito (2001b) defende a tese da “modernização da superfície” na Amazônia dizendo que os princípios modernos da racionalidade burocrática (cognitivo-instrumental) foram aplicados apenas parcialmente na região. Pelos achados de Brito (2001b), os critérios da racionalidade cognitivo-instrumental, aqui na Amazônia, não teriam sido suficientemente eficientes o que teria afetado (e talvez afete até hoje) as instituições criadas para fomentar o desenvolvimento regional. Adiante tais razões poderão ser mais bem esclarecidas.

Nesta seção dissertaremos sobre a racionalidade camponesa e defenderemos a ideia de que este tipo de racionalidade encontra guarida no enfoque fenomenológico e, portanto, tratar-se-ia de uma racionalidade do tipo comunicativa a que Habermas se referiu. Conforme Costa (1994) desde Marx

uma das questões mais controversas no debate sobre campesinato no capitalismo refere-se a sua capacidade de permanência. (grifo nosso). Marx advogara uma incapacidade estrutural das unidades camponesas. Por outro lado, para Chayanov, os camponeses têm um modo próprio de investir, o que o fez elaborar uma “teoria do investimento camponês”.

Mesmo reconhecendo a importância desses clássicos para os estudos sobre campesinato Costa (1994) intenta formular suas próprias noções, categorias e enunciados sobre essa questão. É com base neste autor, bem como em Habermas, que tentaremos de forma geral, compreender o problema que nos propomos tratar aqui.

Sem dúvida, uma pergunta recorrente nesse debate é: porque em vários países os camponeses não se tecnificam, não se modernizam? A primeira relação que podemos fazer com a obra de Habermas (1989d) citada é partir do pressuposto que a racionalidade camponesa é de cunho fenomenológico, uma razão comunicativa, enquanto as estruturas capitalistas pretendem exercer uma racionalidade cognitivo-instrumental, portanto, burocrática e, via de regra, manipulativa. Todavia, no caso da Amazônia, essa racionalidade burocrática sequer, se considerarmos a tese de Daniel Chaves de Brito (2001c), teria sido eficiente, isto é, ela própria não cumpriu, ou não cumpre, os fins a que se destina (o que em si já distancia, e muito, a demanda camponesa das instituições que lidam com o agrário na região).

Segundo Costa (1994) haveria uma microeconomia camponesa e um conjunto de “socializações próprias”, que é a base do movimento das estruturas camponesas e da

trajetória ascendente ou descendente desse segmento no interior do capitalismo. A racionalidade camponesa – não é algo fácil de compreender, ela tem padrões culturais definidos, pois:

Resulta de um sistema de forças contrárias que estabelecem tendencialmente um ponto de acomodação relativamente estável. Esse sistema poderia ser descrito por equações que expressem respectivamente a evolução da insatisfação da família com o seu nível de consumo e o seu grau de fadiga e incômodo para cada nova unidade de trabalho alocado. (COSTA, 1994, p. 14).

O sistema a que Costa (1994) se refere acima não encontra semelhança no tipo de racionalidade decorrente do proprietário latifundiário. Este tem sua atividade empresarial orientada para o lucro, sendo muitas vezes o lucro a qualquer custo, mormente, social e ou ambiental. Aqui, tem-se um saber proposto em ações teleológicas a favor do conceito de racionalidade cognitivo-instrumental com conotações de auto-afirmação baseado no mundo objetivo e com possibilidades, pela capacidade, de manipular informações e de se adaptar inteligentemente às condições de um entorno contingente.

A racionalidade econômica do camponês está fundada numa atividade familiar-policultural. A empresa familiar é orientada para 1) limitar a expansão da atividade produtiva aos limites da capacidade de trabalho da família e 2) melhorar, com a máxima segurança a sua qualidade de vida. Aqui, o saber é proposto com base nos atos da fala, num conceito de racionalidade mais amplo, que possui conotações numa experiência central, com capacidade de gerar consensos por meio de uma fala argumentativa de diversos participantes assegurando a unidade do mundo objetivo e da subjetividade do contexto onde se desenvolvem suas vidas.

Para a unidade camponesa é importante o tempo total de trabalho passível de ser desenvolvido pelo conjunto da família, isto é, a disponibilidade total de trabalho da unidade medido pelo tempo potencial de sua alocação.

A atividade camponesa, com a integração do produto do trabalho camponês ao mercado “nem sempre é, mas sempre poderá vir a ser parcial, podendo a critério da própria unidade produtiva, e dadas certas circunstâncias, ser maior ou menor” (COSTA, 1994, p. 16). São essas “dadas circunstâncias”, de caráter interno e externo que atuam conjunta e contrariamente sobre a unidade camponesa. Sendo esta uma unidade de produção e consumo ao mesmo tempo, há uma tendência para um equilíbrio a partir dessas relações internas, mas

também existem fatores externos que causam desvios nesse equilíbrio desestabilizando uma acomodação que os camponeses preservam.

A forma específica de produzir da unidade familiar camponesa tem a ver com uma estratégia de reprodução em longo prazo,

onde o investimento na mudança da base técnica tem papel central, define-se a partir de uma insistente busca em minimizar os desvios entre o tempo de trabalho realmente despendido [...], e o orçamento de acomodação [...] (COSTA, 1994, p. 16).

Surge então, ainda conforme Costa e Inhetvin (2005) o conceito de “eficiência reprodutiva”: a transformação do trabalho despendido em meios de reprodução,

Sinteticamente, eficiência reprodutiva seria uma expressão formal da eficiência da unidade camponesa enquanto um microsistema orientado por uma racionalidade que procura garantir um padrão de consumo, cultural e historicamente estabelecido, com o mínimo de risco e o menor esforço possível.

Balizando a eficiência reprodutiva, a unidade produtiva passa a ter um “orientador do investimento camponês”: a tensão reprodutiva. Quando cai a eficiência reprodutiva a razão decisória camponesa vai exigindo esforços para mudanças. Mas isso depende de um gradiente que faz o sistema da produção camponesa evoluir por uma lógica própria: 1) mudanças adaptativas e incrementais quando a tensão é baixa e, portanto, o sistema está próximo de um equilíbrio; 2) mudança radical se a tensão é alta e o sistema está longe do equilíbrio.

Essas mudanças que ocorrem de um modo geral no sistema urbano-rural, na Amazônia ganha contornos particulares. Dependem das especificidades culturais, das disponibilidades infra-estruturais e institucionais da própria região. Na Amazônia o processo decisório da unidade camponesa faz-se no sentido de administrar sua eficiência reprodutiva: “[...] um grupo de práticas e decisões sobre alocação de recursos da unidade produtiva que deve resultar precisamente com níveis toleráveis de ganho, segurança e status” (LIPTON *apud* COSTA, 1994, p. 19). É um processo que pode implicar tanto no seu aumento ou na sua recomposição, quanto numa autoproteção contra eventuais adversidades, daí sua natureza adaptativa às condições objetivas da globalidade na qual se insere e impõe uma condição de permanência (a sustentabilidade econômica) ou não.

Esse processo que leva às possibilidades de permanência das estruturas camponesas depende das formas de adaptação (transformação dos processos de trabalho e

comercialização, impulsos provenientes da produção familiar, condições de sociabilidade), que são condicionantes capazes de gerar uma energia extra necessária à inovação, portanto ao investimento. De acordo com Costa (2000, p. 121)

A propensão ao investimento [...] (proporção do tempo de trabalho extraordinário que o conjunto dos membros da família provavelmente se disporá a alocar para formar elementos de capital, em relação ao tempo total de trabalho potencialmente utilizável) é uma função da tensão reprodutiva (o inverso da eficiência reprodutiva [...]) e percorre uma trajetória parabólica [...] (grifos originais)

Dessa trajetória parabólica pode resultar uma consequência lógica já que

há taxas idênticas de investimento provável para níveis de eficiência e, portanto, graus de tensão simétricos. Quando essa simetria tende a zero, a propensão a investir tende ao máximo. A implicação teórica disso é que, assumida a centralidade da reprodução, a racionalidade atribuível a essa reprodução pode explicar uma igualmente baixa disposição para investir em situações muito favoráveis [...] ou avaliadas favoravelmente [...] – ou muito desfavoráveis, em que a condição objetiva básica para inovar, a disponibilidade de trabalho extra, tende a zero. A mesma racionalidade pode explicar, pois, tanto disposições modernas de constante inovação, quanto tradicionais de acomodação e resistência à mudança. (COSTA, 2000, p.121).

É por isso que as unidades camponesas, quanto a sua capacidade de permanência, respondem com dinâmicas adaptativas, associadas a uma maior ou menor disposição para o investimento e que pode resultar em novos arranjos técnicos com maior ou menor capacidade de restauração dos níveis de eficiência reprodutiva.

No campesinato brasileiro, em especial na Amazônia, a economia camponesa compõe um dos projetos de desenvolvimento da base rural existente. O outro projeto é denominado por Costa (2005, p. 133) de latifúndio-monocultural: se diferencia por completo do projeto camponês. São diferenças “[...] nas formas de tratamento do capital natural, na intensidade de uso de capital humano e social e nas proporções de uso de capital físico e trabalho”. Eles competem e disputam os mesmos recursos: físicos, humanos e sociais. Mormente há conflitos fundiários que são os mais visíveis. Também há uma disputa no plano institucional em torno de políticas públicas e sociais e às formas de acesso a elas, sobretudo, no campo das políticas fiscais e de crédito.

As instituições criadas na Amazônia para fomentar o desenvolvimento regional têm sido importantes para as mudanças nos indicadores econômicos da região. A história prova que nem sempre essas mudanças atingiram os objetivos traçados por essas institucionalidades. No caso do projeto camponês, de natureza familiar-policultural, com

especificidades próprias, tem havido uma completa incompreensão das formas de produzir deles e de sua racionalidade.

Com efeito, se a tese de Brito (2001a) faz sentido, de que teria ocorrido na Amazônia apenas uma “modernização da superfície” e que os princípios da racionalidade, próprios das sociedades modernas, foram aqui aplicados somente parcialmente, então, os camponeses (mas não somente eles) têm um duplo desafio: 1) Reivindicar a compreensão de sua racionalidade econômica pleiteando normas e linhas de créditos específicas por instituições que entendam o processo dialógico; 2) Contribuir para que as instituições tenham competência técnica, além de gerencial, para compreenderem os processos naturais que envolvem a relação do homem do campo com o campo.

Em outras palavras, mudanças no sentido de que haja melhor qualificação técnica-científica para compreender os processos produtivos da economia camponesa, inclusive questões referentes ao ambiente físico-químico (solos, chuvas, clima, adubos, fertilizantes, etc.) ocorrendo assim, um salto para a racionalidade moderna e também forçando o entendimento no rumo de uma razão comunicativa. Ocorreria, a assim, o encontro das duas formas de pensar, uma possibilidade apontada por Habermas.

É sabido que a racionalidade moderna é cada vez mais cognitivo-instrumental e, muitas vezes, manipulativa; que ela tem se universalizado de maneira unilateral sucumbindo o “mundo da vida” e a subjetividade da racionalidade comunicativa. O processo histórico dos últimos duzentos anos prova que a primeira nega a segunda.

Na Amazônia esse fenômeno parece ocorrer, mas com um agravante: a racionalidade moderna daqui tem sido apenas parcial, concordando com Brito (2001e). Na maioria das vezes o projeto latifundiário-monocultural é que tem sido compreendido pelas instituições fomentadoras do desenvolvimento regional e por isso consegue acessar os recursos físicos, humanos e sociais. Entretanto, isso ocorre muito menos pelas justificativas e critérios técnicos apresentados nas propostas de financiamento, por exemplo, e muito mais por fragilidade das instituições, principalmente fragilidade política que lhes retira a autonomia técnica-gerencial.

Assim, se revela um dos aspectos importantes: impingir nas instituições uma marca que passe por dentro tanto da racionalidade cognitivo-instrumental quanto da racionalidade comunicativa. Teoricamente, isso é possível fazer.

A teoria da ação comunicativa de Habermas (1989f) tem como finalidade proporcionar aos homens uma razão que lhes possibilitem ser livres e emancipados e nessa perspectiva ela engendra o conceito de razão comunicativa.

A racionalidade passa a ser compreendida em sua dimensão processual na medida em que falantes e ouvintes buscam entender-se sobre o mundo objetivo, social e subjetivo. A razão comunicativa encontra como solo para a sua existência o mundo vivido que é regido pelas relações comunicativas e articulado em três componentes: a personalidade, a sociedade e a cultura.

O conceito de ação comunicativa sugere a compreensão da ação encaminhada para o entendimento recíproco, porque ela é concretizada como uma ação intermediada pela comunicação entre os sujeitos que procuram o entendimento entre si e acerca do mundo objetivo, social e subjetivo. Habermas (1989g) não nega a modernidade em sua totalidade, mas critica a forma unilateral, essa universalidade, da razão prática cognitivo-instrumental.

A leitura da obra de Habermas ajuda na compreensão das dificuldades que o campesinato tem encontrado no seio da modernidade, sobretudo no contexto da Amazônia. De Habermas pode-se extrair que a racionalidade camponesa está mais afeita à razão comunicativa e que a modernidade, no sentido de categoria conceitual, não se desenvolveu ainda em sua plenitude na Amazônia.

Talvez por isso a tese de Brito (2001a) faça bastante sentido e conseqüentemente sequer a razão prática cognitivo-instrumental possa subsumir-se completamente ao caso da região.

Sendo assim, as instituições regionais além de não compreenderem a racionalidade camponesa (o projeto de modernidade se apartou do mundo da vida há algum tempo largando a subjetividade e apegando-se, cegamente, na objetividade), ainda têm problemas de autonomia institucional, normas inadequadas, procedimentos sem nenhuma transparência, preconceito para com a família camponesa, etc.

Nas estruturas capitalistas a racionalidade camponesa ainda tem um longo caminho a percorrer. Não obstante, todos os dados apurados por Costa (2000), por exemplo, quanto à participação camponesa na economia agrária na região paraense comprovam uma participação significativa desse setor produtivo nos mais variados aspectos.

2 AS INSTITUIÇÕES SOB O PRISMA DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL: REFLEXÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA

O Relatório sobre a Economia de Várzea do Rio Solimões/Amazonas cujos autores são Costa e Inhetvin (2005) confirma, a exemplo da bibliografia existente sobre a matéria, que a história da Amazônia tem sido fortemente marcada por concepções exógenas ambivalentes: 1) a mercantil-extrativista, 2) geopolítica, 3) a social-demográfica e 4) a econômica.

As instituições que se formaram na região para fomentar o desenvolvimento acabam sendo influenciadas por essas abordagens. O objetivo desta seção é refletir sobre o desenvolvimento regional incluindo as instituições como parte nesse processo, o que leva a uma discussão sobre a formação histórica e econômica da Amazônia, mas sem perder de vista a análise traçada nas páginas anteriores. Levar-se-á em conta, nesta discussão, as elaborações derivadas da Nova Economia Institucional (NEI), destacando-se a contribuição de Douglas North, bem como as análises de clássicos da literatura nacional sobre formação econômica do Estado brasileiro.

A primeira assertiva a ser esclarecida é a diferença entre instituições e organizações. As primeiras constituem o conjunto de normas criadas pela humanidade, formais e informais. Como disse Douglas North *apud* Lopez (2004), são as regras do jogo. As segundas são modalidades de cooperação e coordenação que os indivíduos assumem de maneira consciente para reduzir incertezas, alcançar objetivos comuns específicos e maximizar seus benefícios, tudo em função das oportunidades do marco institucional estabelecido: são os jogadores. As organizações fazem parte do marco institucional e são também partes das instituições.

Entretanto, não é qualquer agrupamento de indivíduos que pode se definir como organização. Para ser assim reconhecido o agrupamento, é necessário que exista uma especialização de tarefas fundada em uma disciplina suficientemente estruturada e sustentada num conjunto de regras implícitas e explícitas que desemboquem num sistema impessoal de recompensas e trocas com base numa hierarquia.

Neste conjunto de regras se originam as estruturas organizacionais (governança) que servem, por um lado, de referência para as interações cotidianas e repetitivas, inter e intraorganizacionais, e buscam, por outro lado, reduzir o oportunismo, corrigir condutas socialmente perversas e

encaminhar os indivíduos a estímulos seletivos que procuram obter um prêmio ou um benefício. (LOPEZ, 2004, p. 5).

Para melhor acurar esta discussão vamos delimitar como exemplo prático, nosso marco institucional a partir do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (PVEA), da SPVEA, incluindo a Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e o Fundo Constitucional do Norte (FNO), como instituições e organizações que podem caracterizar nossa linha de argumentação.

Para o entendimento da questão é necessário lembrar também alguns aspectos (fundamentos) da sociedade brasileira na sua formação histórico-social, nos seus contextos políticos específicos.

A estrutura institucional estatal moderna brasileira é fruto de um longo desdobramento cultural e que permitiu à ordem social incorporar o princípio da racionalidade dos fins, embora suspeitemos, como já foi dito antes, que no caso da Amazônia a incorporação desse princípio tenha sido apenas parcial (BRITO, 2001).

O Estado brasileiro não se formou a partir do desdobramento de uma cultura política endógena se for considerada a tese de que ocorreu imposição de uma organização política com a transferência do Estado imperial para cá (CARDOSO, 1977). Desse modo, é preciso então destacar duas questões: 1) o nível de desenvolvimento organizacional e o princípio estruturador, que normatizam a existência do aparato institucional estatal que foi introduzido no Brasil; 2) a disposição da organização sócio-político brasileira no momento que esse fato ocorreu.

Uma das interpretações clássicas da historiografia brasileira parte de Caio Prado Jr. Ele sustenta que a colonização foi um processo que se desdobrou em três direções complementares: 1) O objetivo fundamental foi à produção de mercadorias no âmbito do circuito de valorização mercantil do capital metropolitano. Colonizar apenas e tão-somente para gerar lucros para Portugal; 2) A forma mais eficiente para cumprir com o objetivo foi provavelmente recorrendo ao trabalho escravo; 3) O caráter da inscrição da produção colonial no circuito capitalista internacional impôs que a expansão da economia colonial ocorra por meio de ciclos cuja dinâmica é sistematicamente interrompida antes de produzir as bases de um crescimento econômico generalizado.

É certo que até meados do século XVII, o poder da Coroa foi completamente limitado. Havia uma convergência de interesses, mas quando Portugal perde a influência no comércio oriental e com a descoberta de ouro no Brasil, a colônia passa a ser administrada

com mais frequência. A economia colonial é então direcionada para atender aos interesses da metrópole concentrando-se na produção de gêneros destinados ao comércio internacional.

Não há como negar que esse modelo produziu um ambiente desfavorável ao desenvolvimento de instituições independentes e compatíveis com o desenvolvimento nacional. O modelo interpretativo de Douglas North prevê exatamente isso e encontra como explicação que nos países não desenvolvidos não se desenvolveram instituições que permitam a essas sociedades aproveitarem plenamente os benefícios da divisão do trabalho. Esta seria uma das causas de seus atrasos econômicos.

A visão de Freire (1973) se opõe a de Prado Jr. (2000). Freire em “Casa Grande e Senzala” descreve usos e costumes da sociedade brasileira para quem desde o início, o empreendimento colonial foi muito mais produto da iniciativa particular do que uma mera extensão do braço da burocracia estatal metropolitana.

A família, não o indivíduo, nem tampouco o Estado nem nenhuma companhia de comércio, é desde o século XVI o grande fator colonizador no Brasil, a unidade produtiva, o capital que desbrava o solo, instala as fazendas, compra escravos, bois, ferramentas, a força social que se desdobra em política, constituindo-se na aristocracia colonial mais poderosa da América. Sobre ela o rei de Portugal quase que reina sem governar. (FREIRE, 1973, p. 19).

Freire retrata o colonizador e depois senhor de engenho (com uma admiração irônica), como fidalgos rústicos, homens mais preocupados com mulher e aventuras do que com trabalho. Mas teriam encontrado circunstâncias na colônia que os forçaram a ter um papel mais criativo.

Assim, a sociedade que emerge após a abolição será dotada de uma vitalidade interna que deriva de um modelo mental onde prevalece a cordialidade sobre o antagonismo, o orgânico e comunal sobre o impessoal e mecânico, a família e o partido sobre o indivíduo.

Para a NEI os indivíduos são dotados de representações por onde interpretam o ambiente: os modelos mentais. As instituições (normas, costumes, leis, organizações) são mecanismos que os indivíduos desenvolvem para atuar sobre esse ambiente. A matriz institucional que vai prevalecer no Brasil pós-abolição irá, portanto, refletir essas características do caráter brasileiro.

Em “Raízes do Brasil” a leitura de Sérgio Buarque de Holanda (2001) é diferente. Para este autor, devido aos aspectos da formação econômica racional, as instituições foram induzidas a privilegiar as relações pessoais incompatíveis com formas mais avançadas de estruturação social, e por isso, freando o desenvolvimento econômico e político nacional.

A colonização teria sido então, um empreendimento muito mais particular do que governamental e que implicou o desenvolvimento de instituições que não são, em geral, propícias ao estabelecimento de uma economia capitalista moderna. O processo de colonização ao transportar valores da vida familiar para outras esferas da vida moldou uma matriz institucional que não estimulava as virtudes antifamiliares essenciais ao funcionamento de uma economia de mercado, como o espírito da iniciativa individual e a concorrência. Ao contrário favoreceu a cristalização da importância das relações pessoais nas comerciais e nas relações com o Estado.

Holanda (2001) admite que a tendência a estabelecer relações pessoalizadas é até certo ponto, inata ao português. Mas isso não era suficiente. A explicação fundamental para seu sucesso é que as instituições cumpriram os objetivos dos colonizadores. Os valores básicos sobre o qual o português construiu seu modelo mental não foram contestados significativamente, pelas condições com que se defrontaram no período colonial.

É sabido da importância do caráter miscigenador na formação do Brasil, mas Holanda (2001) também vê papel decisivo no espírito de semeador do português. Ao contrário dos espanhóis que pretenderam adotar uma legislação minuciosa e controle burocrático na América Espanhola, os portugueses preferiram adotar, em geral, a atitude mais liberal de se opor (se indispor) o mínimo possível à natureza das coisas, preservados logicamente seus interesses. Isto é, os portugueses agiram com base num certo realismo que foi fundamental para o seu triunfo. Abrandaram restrições, estimularam casamentos mistos com indígenas, aprenderam a comer pão de milho porque não havia trigo, mas sempre sopesando os riscos envolvidos e tomando medidas necessárias para reduzi-los a níveis aceitáveis.

Fica curioso notar que as mesmas características que podem ter permitido a coesão social indispensável para colonizar e manter unido um imenso território – os valores associados à família, à amizade e ao parentesco – são incompatíveis com as instituições requeridas para o desenvolvimento de uma economia eficiente, porque esta requer mecanismos impessoais de uma regulação dos mercados de bens e capitais. No Brasil, a burocracia governamental irá incorporar os valores paroquiais do modelo mental do período colonial sob a forma do patrimonialismo. Os três clássicos aqui citados, portanto, de um ou de outro jeito, guardam uma correlação em suas interpretações com os postulados da NEI.

Bueno (2004, p. 799), refletindo sobre a NEI diz que “[...] as normas informais estão profundamente enraizadas em nossos modelos mentais, o que, como estes determinam a natureza das instituições, ajuda a compreender porque é tão difícil ajustá-las a formas mais compatíveis com o desenvolvimento econômico”.

A principal proposição da Nova Economia Institucional é que as instituições de uma sociedade se formam por meio de complexos processos de negociação entre indivíduos e grupos de indivíduos, de modo a reduzir os custos de transação. Tais custos referem-se principalmente aos custos potenciais de rompimentos de acordos, implícitos ou explícitos, estabelecidos para realizar empreendimentos conjuntos. A forma específica sob a qual a transação será realizada (estrutura de governança) dependerá das condições do ambiente institucional em que ela ocorre. A NEI postula que os indivíduos procurarão à forma que seja menos custosa de realizar essa transação. Se não houver formas tradicionais de reciprocidade para se cumprir os acordos, então são necessárias instituições que atuem para essa cooperação.

Todavia, a NEI tem sofrido críticas. Uma das limitações que se apresenta é que ela tem deixado explicitamente de incluir em suas análises a dimensão política e tem se preocupado mais com os aspectos procedimentais das instituições. A crítica formulada parece ter razão de existir.

A NEI compreende que a matriz institucional de uma sociedade em um determinado tempo é constituída por regras e normas formais e informais, bem como por instituições garantidoras da aplicação dessas regras, e é em razão principalmente das restrições de comportamentos informais que se pode dizer que a evolução dessa matriz, ao longo do tempo, é *path dependent*, uma trajetória dependente. São as restrições aos comportamentos informais que em última instância dão legitimidade às regras formais. Elas também estão sujeitas a um processo muito mais gradual de evolução por implicarem “rendimentos crescentes”.

Os neo-institucionalistas traçam diferentes trajetórias institucionais para explicarem as colônias americanas. Resumidamente, segundo eles, após 1689 a Inglaterra conseguiu definir as bases de uma matriz institucional que teria favorecido ao aparecimento de instituições e organizações que vicejaram em um ambiente em que os direitos de propriedade estavam plenamente assegurados. A definição dessa matriz adveio da pressão do Parlamento inglês. Novas instituições foram criadas reduzindo significativamente os custos de transação.

Nos países ibéricos não teria sido assim. O fluxo de riqueza proveniente do novo mundo abriu outras possibilidades. Os reis, ao invés de terem de negociar, puderam manter e mesmo ampliar o seu poder, criando normas e custosas burocracias para administrar a manutenção dos fluxos de riqueza. Em Portugal, o Marquês de Pombal dissolveu a Câmara de Lisboa quando esta protestou contra o controle excessivo.

Existiram, pois, nas metrópoles diferentes trajetórias institucionais e que influenciariam a formação das colônias. Os neo-institucionalistas entendem que nas colônias latino-americanas, quando o rei recuperava seu poder após os descobrimentos, perpetuaram-se as características associadas a estruturas de governança burocrática adotadas nas metrópoles: personalismo nas relações econômicas e políticas, regulação estatal, direitos de propriedade mal definidos e nem sempre adequadamente defendidos pelo Estado. O resultado dessa matriz em termos de desenvolvimento econômico irá favorecer o desenvolvimento de organizações “*rent-seeker*” (que se deixam alugar) e desestimular organizações produtivas capazes de elevar a produtividade da economia.

A tese da NEI privilegiando o papel das instituições é um ponto importante, realmente. A crítica deles aos países não desenvolvidos (com organizações *rent-seeker*) também faz muito sentido tanto que a leitura dos principais clássicos que estudaram a formação econômica e social do Brasil - Freire, Prado Jr. e Holanda, encontra-se com muitos argumentos da NEI. Contudo, a crítica feita aos neo-institucionalistas nos parece pertinente.

Certamente o Estado moderno brasileiro é influenciado pelos traços de sua herança cultural. Todavia, foram dados saltos importantes rumo à modernidade com a implantação de uma racionalidade burocrática que, no dizer de Habermas (1989), pretende se apartar do mundo da vida. A pergunta que agora podemos fazer é: Qual tem sido o papel das instituições e organizações no desenvolvimento da Amazônia?

No século XX as políticas públicas ganharam um grande valor. Elas foram responsáveis por um novo enquadramento do sistema de acumulação do capitalismo industrial. A ciência econômica, nesse contexto, forneceu elementos teóricos que permitiram **racionalizar** a intervenção do poder público na economia.

Na Amazônia, desde os tempos da colonização como também mais recentemente com as políticas de integração nacional as tentativas são no sentido de enquadrar a região no sistema de mercado. Em geral, o extrativismo marcou sua história social e econômica, ainda que tenha sido o extrativismo da borracha que experimentou o auge e o ocaso.

Até o final do século XIX quase inexistia instituições que garantissem a estrutura produtiva e exportadora da Amazônia. Faltavam agências fomentadoras. Bastos *apud* Brito (2001, p. 121) diz que um movimento comercial tão importante quanto o que derivava do extrativismo da borracha justificava um banco de emissão especial do Amazonas. Contudo, ele atribuía às divergentes políticas a existência de barreiras às ações de fortalecimento da economia regional. E apontava que “é a tendência comum dos governos

geral e local para se apoderarem dessas instituições em seu proveito, ou de seus amigos, é a organização administrativa, a judiciária e a policial combinadas para comprimirem ou corromperem a vida popular”. (BASTOS *apud* BRITO, 2001, p. 121).

Os estudos indicam que o comportamento da elite mercantil da Amazônia tem um forte apelo conservador e sua preocupação maior, política e social, é de acomodar-se ao “*status quo*”.

Os dois principais agrupamentos, nesse período, eram os exportadores e os aviadores. Havia conflitos entre eles, todavia, a poderosa Associação Comercial sempre os contornava. Existia, portanto, como até hoje, uma instituição corporativa a fim de resguardar os interesses desses grupos. Mas eles, aviadores principalmente, reclamavam da manipulação dos preços pelos exportadores. Enfim, parece que realmente faltavam instituições e organizações que contribuíssem com um clima favorável para os negócios e para o desenvolvimento local regional.

É a partir de 1940 que recomeça o processo de maior intensidade de intervenção do Estado na região. No governo do Presidente Vargas um conjunto de medidas foram propostas: a criação do Banco da Borracha, do Instituto Agrônomo do Norte, dos Territórios Federais, da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA). A tentativa era introduzir na região uma estrutura estatal onde **se institucionalizaria** uma concepção política de desenvolvimento. A intenção, portanto, era para que os órgãos públicos, com o objetivo de planejar e executar as políticas públicas incorporasse o princípio da racionalidade e eficiência.

A SPVEA foi uma das organizações que fez parte do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (PVEA). Com o Plano o governo pretendia, através de um conjunto de normatizações, fixar métodos de planejamento e concentrar a execução de políticas públicas. No conjunto jurídico-institucional a Lei Complementar de 06 de janeiro de 1953 dispôs sobre a estrutura da SPVEA. Conforme Brito (2001, p. 133):

[...] esse órgão, seguindo os preceitos legais, seria instituído dentro do quadro da burocracia moderna. O planejamento do desenvolvimento, através da coordenação do Estado, deveria seguir uma política estrategicamente formulada a partir de estudos aprofundados, considerando as várias perspectivas e aptidões econômicas [...]. (grifo nosso)

E diz mais

[...] Como posteriormente mostraremos, o funcionamento dessa instituição encaixou-se no espírito organizacional da burocracia estatal brasileira pela absorção parcial da racionalidade de fins e meios. (grifo nosso)

A Lei 1806/1953 dispôs sobre a operacionalização da SPVEA e fixou a área de jurisdição do Plano de Valorização regulamentando o artigo 199 da Constituição Federal de 1946. A questão da política de planejamento resultou de uma resolução que partiu da Comissão de Planejamento composta por quinze membros. As primeiras medidas começaram elegendo os setores a serem estimulados ou criados. Foi concebido um programa destinado a fortalecer a produção de alimentos, intensificar a produção de matérias primas e sua industrialização; melhorar as condições de transportes, saúde e educação; oferecer um sistema de crédito capaz de capitalizar a iniciativa privada e buscar condições de recuperação das populações extrativistas.

[...] a SPVEA estava se transformando, por um lado, numa instituição que seria a mentora intelectual da concepção de desenvolvimento a ser implantada na Amazônia e, por outro, num órgão que centralizaria e administraria todos os recursos destinados ao financiamento do PVEA. O domínio dos instrumentos estatais garantia o controle do processo de valorização. Isso significa dizer que seria implantado um desenvolvimento de acordo com o modelo de modernização brasileira. Com isso, começa a se fortalecer na Amazônia uma estrutura político-institucional propensa a observar parcialmente o princípio da racionalidade dos fins e meios. (BRITO, 2001, p.137). (grifo nosso)

Costa e Inhevtin (2005) dizem que uma análise crítica da atuação da SPVEA (1953-1965) aponta vários problemas na concepção e execução dos projetos.

Deste modo, tudo indica que a tese de Brito faz muito sentido realmente. Os problemas foram de natureza técnica (onde os princípios da eficiência burocrática não foram observados integralmente), mas também de natureza moral, além de serem de natureza comunicativa. O quadro a que se pode chegar dessas institucionalidades (leis, regras, procedimentos, organizações) implantadas na Amazônia é que: 1) Lhes faltaram requisitos técnico-científicos para compreenderem o conjunto complexo de demandas que pretendiam resolver (faltava capacidade, qualificação, conhecimento); 2) Faltou comportamento ético e moral quando as instituições praticaram procedimentos ilícitos, superfaturamento, foram afetadas por interesses políticos, e outras irregularidades que as levaram ao total descrédito; e 3) Essas instituições tinham (as sucessoras também têm) muitas dificuldades para dialogar com os segmentos que estão no “mundo da vida”, por exemplo, o segmento camponês.

Ora, se nem mesmo a racionalidade cognitivo-instrumental foi implantada como deveria, fundando as bases de uma institucionalidade técnica, como essas instituições admitiriam e incorporariam o modelo da razão comunicativa? Todos os estudos apontam que a SPVEA prescindiu do planejamento e passou a ser guiada pela força das constelações políticas formadas pelos interesses das elites regionais e nacionais.

As análises de Habermas, da NEI, as leituras de Freire, Caio Prado Jr, Holanda, a contribuição da bibliografia regional com base em Costa, Brito, Bastos e outros, cada um na sua ótica, colaboram na reunião de conhecimentos e reflexões que tornam patente, que para o bem ou para o mal as instituições amazônicas tem um papel relevante no desenvolvimento regional.

Com o fracasso da SPVEA um outro conjunto de institucionalidades seria construído na Amazônia, porta voz de uma nova racionalidade organizacional capaz de centralizar as ações do governo na região e, ao mesmo tempo barrar as práticas classificadas como “lamentável política regionalista”.

As medidas vieram com a criação do Banco da Amazônia (BASA), do Fundo de Investimento Privado do Desenvolvimento da Amazônia (FIDAM), e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

No que tange a SUDAM lhe foi dada a condição de autarquia o que permitia certa autonomia e liberdade para elaborar e gerir os planos de desenvolvimento. Mas na verdade o Ministério do Interior (MINTER) passou a ditar as normas, controlar operações técnicas, aprovar os planos e, com isso, retirou, na prática, a autonomia conferida originalmente a SUDAM.

Conforme Costa (2005, p. 135) a SUDAM caracterizou sua atuação na parte oriental da Amazônia e valorizou, sobremaneira, o projeto latifundiário-monocultural em dois períodos. O primeiro deles denominado de “brasilianização da Amazônia” durou todo o período militar até a crise dos anos 1980: um período onde a SUDAM obedeceu a determinações “verticais” que definiram atores privilegiados das regiões mais desenvolvidas a aportarem na região. O segundo Costa (2005, p. 135) denominou de “reoliguarquização do agrário da região” onde as elites locais passaram a acessar os recursos

[...] a partir de relações horizontais socialmente enviesadas e politicamente funcionalizadas por forças ancoradas em bases tradicionais de poder, em que a estrutura hierárquica culmina em algum chefe local, encastelados, por razões históricas diversas, no Partido da Mobilização Democrática Brasileira.

Depois da SPVEA e SUDAM, um dos fatos que mais demonstra a fragilidade das instituições no Brasil é a Lei n. 7827/1989 que regulamentou o artigo 159, I, da Constituição Federal de 1988 e criou os fundos de desenvolvimento das regiões sendo para a região Norte o Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Norte (FNO).

A lei, taxativamente, menciona que os recursos do FNO devem dar preferência aos mini e pequenos produtores, mas na prática, conforme os estudos de Costa (2005) a realidade é outra: no período de 1990 a 1995 as oscilações indicam em torno do patamar de 80% de financiamentos em favor do segmento patronal; de 1995 a 1998 há uma inversão e a predominância que chega a atingir 80% é da produção familiar; mas, no período de 1998 a 2000 os produtores latifundiários lideram novamente o acesso aos recursos. Isto é uma constatação do descumprimento à lei e às instituições. Em sua análise, denominou isso de “ambigüidades e oportunismos na prática do FNO”.

Pelos argumentos expostos até agora a tese da NEI parece encontrar guarida no caso do papel das instituições regionais que influenciam no modelo e estilo de desenvolvimento da Amazônia.

As críticas feitas a NEI não têm sido capaz de diminuir o interesse do mundo acadêmico as suas assertivas. Sua origem remota ao velho institucionalismo, sobretudo americano. Os novos institucionalistas vêem nas forças do mercado as condições primárias do desenvolvimento econômico, mas destacam que as regras são importantes e devem estar bem estabelecidas para criar um ambiente favorável. Os adeptos da NEI interpretam que os neoclássicos não deram a devida importância ao papel das instituições e propõem incluí-las no centro do modelo analítico econômico, bem como promover uma revisão nos pressupostos da racionalidade dos agentes (tomada de decisão), e no entendimento da perfeição dos mercados.

Portanto, os pressupostos teóricos da NEI têm por base a escola neoclássica, mas para eles o processo de desenvolvimento econômico é também um processo de desenvolvimento das instituições ou evolução de uma determinada matriz (conjunto de regras formais e informais) institucional. Isto quer dizer que as instituições entendidas como normas e procedimentos de conduta humana, são responsáveis por diminuir as incertezas tornando o ambiente social mais favorável para que os indivíduos sejam estimulados a tomarem decisões econômicas e políticas. Com os problemas e obstáculos às transações econômicas solucionados e com os indivíduos se sentindo confiantes, então, o princípio da maximização e da eficiência dos mercados voltariam, tal como a tradição neoclássica defende.

Para a Nova Economia Institucional desenvolvimento econômico significa pleno funcionamento das forças de mercado, com regras estabelecidas e respeito aos acordos,

isto tudo diante de inovações institucionais. O caminho do desenvolvimento, por exemplo, nos países anglo-saxão teria sido pavimentado por instituições promotoras e garantidoras da livre iniciativa, dos contatos privados, aspectos identificados como base da inovação institucional.

Nos países periféricos os arranjos institucionais estariam voltados para beneficiar àqueles cujos interesses fossem determinados pelo poder de barganha. A causa do não desenvolvimento decorreria de uma particular estrutura institucional onde as iniciativas individuais, as autonomias locais, o espírito racional são tolhidos por um Estado discricionário. A economia estaria embebida na política obedecendo aos arbítrios do poder político.

Entretanto, os neoinstitucionalistas, sobretudo os da corrente de Douglas North, parecem desconsiderar que os processos de desenvolvimento são lutas de dominação. Que também nos países avançados a conformação dessas sociedades se deu por meio de conflitos e jogo de interesses.

Medeiros *apud* Gomes (s/d) interpreta que no processo de desenvolvimento econômico a criação e evolução das instituições não obedecem apenas aos fatores econômicos, racionais ou irracionais.

A modelação do comportamento, a aceitação de normas, a formação de personalidade, enfim, o processo civilizatório que os economistas percebem apenas funcionalmente é um longo processo, não redutíveis à razão econômica, mas um conjunto de circunstâncias historicamente específicas. Formam-se assim distintas variedades e estilos nacionais de capitalismo. “As instituições que emergem desse processo não racionais ou irracionais, eficientes ou ineficientes, são sociais”. (MEDEIROS *apud* GOMES, s/d).

As críticas mais contundentes a North é que seu modelo também teria caído num reducionismo econômico. Alguns pontos podem ser destacados:

1) Os pressupostos da NEI têm a pretensão de tentar explicar a história do desenvolvimento econômico a partir da evolução dos arranjos institucionais, como se em todos os movimentos e dinâmicas fossem determinados por transações econômicas, onde os custos de transação e os direitos de propriedades fossem conceitos que se apresentassem em todas as épocas da história da humanidade e determinassem a formação das economias;

2) Em segundo lugar North apresenta um viés preconceituoso quando compara historicamente os arranjos institucionais dos Estados Unidos e Inglaterra em contraposição aos da América Latina, parecendo desconhecer as relações de poder internacionais e o

processo de exploração colonial e depois capitalista. Exclui ou não alude em sua análise países como o Japão, Coréia ou outro país asiático de sucesso econômico;

3) North, portanto, interpreta os sistemas nacionais como entidades discretas, apenas externamente relacionadas e parece cometer o erro metodológico de tomar como unidades de análise, de forma independentes, conjuntos sociais que só fazem sentido quando integrados no sistema maior que os envolve.

4) A NEI, conforme Fiori *apud* Gomes (s/d), raramente inclui em seus argumentos e estratégias os problemas cruciais existentes em países atrasados ligados a sistemas de financiamento e às relações monetárias e políticas internacionais ficando a sua visão estática e conservadora do papel das instituições.

5) Os neoinstitucionalistas ignoram o papel decisivo dos movimentos da contradição capital *versus* trabalho. North não desenvolve uma interpretação sobre o processo dinamizador do desenvolvimento econômico na era capitalista: redução *versus* elevação das taxas de lucro.

6) A análise da NEI exclui por completo as particularidades das economias subdesenvolvidas, suas condições econômicas e sociais e os processos de construção histórica. Desconsidera elementos que se apresentaram na economia subdesenvolvida completamente distintos daquelas economias onde o mercado teve um papel preponderante no desenvolvimento.

7) Mesmo havendo uma convergência das leituras dos clássicos nacionais com a tese institucionalista da NEI isso não sugere que os neoinstitucionalistas estejam certos em relação ao desenvolvimento dos países latino-americanos. A análise da NEI não dá conta de todas as variáveis envolvidas no processo. Sobretudo, os neoinstitucionalistas se equivocam em relação a matriz institucional que se constitui no oriente.

8) Por fim, Douglas North considera que nos países do Terceiro Mundo o cumprimento obrigatório dos contratos é incerto por causa da ambigüidade das leis jurídicas, mas também pela incerteza das condutas dos agentes envolvidos. Desconsidera, dessa forma, a função do Estado na gênese, formação e consolidação do capitalismo.

A análise, portanto, da NEI para a Amazônia tem, em parte, alguma razão, mas não se devem encarar as interpretações dos neoinstitucionalistas para esta região como uma panacéia para todos os males.

A leitura dos clássicos nacionais aqui citados Freire, Caio Prado e Sérgio Buarque de Holanda também tem muita pertinência, todavia, quando se trata de enquadrá-la para a Amazônia é preciso ter alguns cuidados.

Os estudos desencadeados por analistas regionais se encontram com variáveis presentes na análise da NEI e nas interpretações dos clássicos, sobre a formação sócio-econômica do Estado brasileiro. Mas, isso não significa que todos beberam ou bebem nas mesmas fontes e têm teses iguais.

A análise da produção científica e de pesquisas realizadas por autores regionais demonstra uma interpretação original que vem contribuindo nos últimos anos para um exame mais acurado das razões do (não) desenvolvimento da Amazônia. Já foram identificadas, com um conjunto probatório convincente, as fragilidades em que as instituições na Amazônia se formaram, bem como traços culturais típicos dos ocorridos nas demais regiões brasileiras no período, sobretudo da colonização e do império, mas também existem interpretações que se esforçaram em incluir nas explicações do desenvolvimento da região as lutas e reivindicações populares, os segmentos e atores que, via de regra, em muitos estudos tem papel secundário.

Estudos importantes têm sido realizados demonstrando a participação e a importância de camponeses, das mulheres, dos trabalhadores informais, etc, no processo referente à formação econômica e social da Amazônia. Para uma agenda de pesquisa futura essa produção não pode ser desconsiderada devendo ser aditada às análises já empreendidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo ressaltou que a racionalidade camponesa não tem sido considerada pelas instituições de fomento para o desenvolvimento da região Amazônica. Sendo parte de um enfoque fenomenológico, uma racionalidade do tipo comunicativa, a racionalidade camponesa não tem conseguido ser compreendida pela racionalidade moderna burocrática do tipo cognitivo-instrumental.

Aderindo à tese Brito (2001a), verifica-se que na Amazônia nem mesmo o padrão da racionalidade moderna se aplica em sua totalidade tendo ocorrido uma racionalização parcial, caracterizada por ele como “modernização da superfície”.

Por seu turno, no tocante as instituições, os estudos mostram que, na Amazônia inclusive, a matriz institucional gerada tipifica as instituições como *rent-seeker* (que se deixam alugar).

As análises de Freire (1973), Prado Jr. (2000) e de Holanda (2001) sobre a formação econômica e social da sociedade brasileira levam a extensão de que também na Amazônia se reproduziu as condições ocorridas primeiramente em toda a colônia, depois no império. A República teria herdado, assim, os traços culturais do modo como os portugueses administraram o país por mais de 350 (trezentos e cinquenta) anos. Essa é justamente a tese da Nova Economia Institucional que analisando a formação de matrizes institucionais na Europa identifica que os países ibéricos tiveram comportamento diferente dos países anglo-saxões, o que teria proporcionado a formação, nas colônias, de uma tradição institucional que não admite um ambiente favorável aos negócios e, portanto, ao desenvolvimento.

O que se verifica é que existe realmente uma congruência de idéias onde, em muitos aspectos, pontos de análises de Gilberto Freire, Caio Prado Jr. e Sérgio Buarque de Holanda se juntam à tese principal da NEI. Estudos de autores regionais também parecem seguir no mesmo sentido.

Contudo, a NEI não dá respostas ao conjunto de problemas e causas do desenvolvimento dos países latino-americanos. Ao contrário, muitas críticas feitas a ela dão conta de que, no geral, os neoinstitucionalistas também caem num certo reducionismo econômico. Críticas, a nosso ver, pertinentes.

A formação econômica e social das sociedades se dá nas disputas cotidianas, mas também dentro de um quadro dialético. Os estudos de Habermas sobre a teoria da ação comunicativa por meio de uma teoria da argumentação podem ser uma trilha teórica importante se entender o desenvolvimento ou não de dada região.

Pelos estudos realizados aqui e pela observação empírica, pode-se afirmar que a matriz institucional na Amazônia tem apresentado uma série de dificuldades para gerar de forma eficiente o seu próprio desenvolvimento. Nem mesmo a racionalidade burocrática está aparelhada o suficiente para cumprir as finalidades de impessoalidade e autonomia que as instituições necessitam. Por isso é que segmentos importantes da economia regional, como é o caso dos camponeses, no agrário, ficam discriminados de participar dos órgãos institucionais bem como das organizações locais de desenvolvimento.

Os segmentos discriminados além de sofrerem com as instituições *rent-seeker* ainda têm contra si a quase completa falta de entendimento dos seus pleitos específicos. As instituições e organizações, em geral, não consideram o tipo de racionalidade comunicativa.

Habermas faz à modernidade um conjunto de críticas. Uma delas é de houve um *apartheid*, o abandono, do mundo da vida, da subjetivação à medida que a sociedade medieval ia ficando pra trás.

Habermas não é de todo contra a racionalidade burocrática cognitivo-instrumental. Ele é contra a universalização, a unilateralidade dessa racionalidade moderna burocrática que se torna insensível para o mundo da vida. Propõe exatamente o reencontro dessas duas racionalidades, quais sejam a cognitivo-instrumental com a racionalidade comunicativa a fim de que o projeto da modernidade possa ter bases mais humanas. Isto, em teoria, é possível.

Na prática, e pela proposta de Habermas, teríamos para a Amazônia um conjunto de instituições que, pelo enfoque realista seriam mais eficientes, autônomas e impessoais. Pelo enfoque fenomenológico, da razão comunicativa, fariam um diálogo com os segmentos que pretendem acessar recursos e estão, a muito, de fora das políticas públicas de fomento ao desenvolvimento regional.

A formação de conselhos gestores e deliberativos (mas com a participação de grupos de atores das duas racionalidades em instâncias hierárquicas decisivas), nas instituições e organizações regionais, se apresenta como uma das medidas práticas que podem responder à proposta teórica apontada por Habermas.

REFERÊNCIAS

BRITO, Daniel Chaves de. *A modernização da superfície: estado e desenvolvimento na Amazônia*. Série Prêmio NAEA. Belém: UFPA; NAEA; PDTU, 2001a.

_____. Reforma do Estado e sustentabilidade: a questão das instituições desenvolvimentistas da Amazônia. In: CASTRO, Edna; et al. *Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional*. Belém: Cejup, 2001b.

BUENO, Newton Paulo. *Possíveis contribuições da nova economia institucional à pesquisa em história econômica brasileira: uma releitura das três obras clássicas sobre o período colonial*. Revista Est. Econ. v. 34. n. 4. p. 777-804, São Paulo, 2004.

COSTA, Francisco de Assis. *Formação agropecuária da Amazônia*. Os desafios do desenvolvimento sustentável. Belém: UFPA; NAEA, 2000.

_____. Questão agrária e macropolíticas para a Amazônia. In: Estudos Avançados 53. *Dossiê Amazônia brasileira I*. São Paulo: USP, 2005.

_____. *Racionalidade camponesa e sustentabilidade*. Belém: Papers; NAEA. n. 29, 1994.

_____; INHETVIN, Tomas. *A agropecuária na economia de várzea do rio Solimões/Amazonas: diagnóstico e perspectivas*. Relatório. set. 2005.

FREIRE, Gilberto. *Casa grande e senzala*: Rio de Janeiro: José Olímpio, 1973.

GOMES, Fábio Guedes. *A Nova Economia Institucional (NEI) e o (sub) desenvolvimento econômico brasileiro: limitações e impossibilidades de interpretação*. s/d.

GUAZELLI, Iara. *A especificidade do fato moral em Habermas: o uso moral da razão prática*. Disponível em: <<http://www.sedes.org.br/Centros/habermas.htm>>. Acesso em: nov. 2009.

HABERMAS, Jurgen. *Teoria de la accion comunicativa. Tomo I: Racionalidad de la accion y racionalizacion social*. Madri: Taurus, 1989a.

_____. *Teoria de la accion comunicativa. Tomo II: Crítica de la razón funcionalista*. Madri: Taurus, 1989b.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2000.