

DUPL

# Estado, sociedade e tecnoburocracia

**João C. Monteiro de Carvalho**



**Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA**  
**Vinculada ao Ministério da Agricultura e Reforma Agrária - MARA**  
**Secretaria de Administração Estratégica**

**Estado,  
sociedade  
e tecnoburocracia**

© EMBRAPA-1991  
EMBRAPA-SEA. Documentos, 7

EMBRAPA-Secretaria de Administração Estratégica  
Edifício Sede  
SAIN-Final da W3 Norte - Parque Rural  
Caixa Postal 040315  
70770 Brasília, DF

Tiragem: 500 exemplares

**CARVALHO, J.C.M. de. Estado, sociedade e tecnoburocracia. Brasília: EMBRAPA-SEA, 1991.  
17p. (EMBRAPA-SEA. Documentos, 7).**

**1. Estado. I. EMBRAPA. Secretaria de Administração Estratégica. II. Título. III. Série.**

**CDD 320.1**

# **Estado, sociedade e tecnoburocracia**

João C. Monteiro de Carvalho\*

## **Introdução**

A crescente participação do Estado nas economias nacionais, sobretudo, a partir dos anos sessenta, incentivou a discussão e o debate por parte dos cientistas políticos, sociólogos, filósofos, economistas, empresários e sindicalistas de diferentes matizes ideológicos do pensamento econômico e social. De um lado, a vertente neoliberal, que tem em Rousseau seu principal inspirador. De outro, os neomarxistas, inspirados em Marx e Engels.

A vertente de estudiosos neoliberais procurou centrar suas análises nas relações entre o Estado e a sociedade civil organizada. A vertente neomarxista aceitou muito facilmente o “dogma” do “Estado utilitarista” proposto por Engels. Realmente, a partir dos estudos, principalmente os de Poulantzas, é que essa corrente de pensadores avançou suas análises ao constatar o fato de que os sindicatos de operários ou frações de classe pudessem ter certa influência no Estado e ali refletir também sua ideologia. É a partir daí que o “dogma” marxista pôde ser questionado.

O papel jogado pelo Estado no processo de crescimento econômico passa a ser intensificado a partir dos trabalhos de Keynes nas décadas de trinta e quarenta, sobretudo com a publicação da “Teoria Geral” (1), inspiradora até hoje de grande contingente de macroeconomistas, denominados “keynesianos” e “neo-keynesianos.”

No Brasil, é a partir da segunda metade da década de sessenta, e mais intensamente na década de setenta, que o Estado passa a intervir mais diretamente na economia, culminando com a criação de centenas de empresas públicas, e com isso fortalecendo tanto em quantidade quanto em

---

\* Eng.-Agr., M.Sc., Ph.D. EMBRAPA-Assessoria-Presidência. Caixa Postal 040315 - CEP 70770 Brasília, DF.

(1) Keynes, J.M. Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1981. 356p.

qualidade a tecnoburocracia estatal. Não interessa, aqui, discutir os fundamentos que impulsionaram a criação dessas empresas, tais como “dar agilidade ao serviço público”, “escassez relativa do capital nacional privado” e outros. O importante é trazer à luz a conscientização que, em determinado momento, na classe ou nas “frações de classe”, pode exercer o poder político a partir do Estado e dentro do Estado.

Para compreender alguns aspectos relevantes do processo de estatização de parte da economia brasileira, bem como a inserção de uma “empresa pública” como a EMBRAPA dentro dessa economia, necessário se torna entender a “natureza” dessa instituição, que é o Estado.

Torna-se, portanto, relevante identificar, caracterizar e analisar os principais elementos que compõem essa instituição. A busca de conceituação mais precisa do Estado, a partir da análise de sua evolução histórica, poderá identificar com mais clareza o papel ou papéis que joga o Estado na modernização da sociedade brasileira, e por extensão entender o papel ou papéis da EMBRAPA, do SINPAF e das Unidades Descentralizadas dentro do setor público agrícola e da sociedade brasileira.

Ao se tentar conceituar a instituição Estado, ou seja, construir um “tipo concreto”, espera-se estar pondo à disposição dos estudiosos um “instrumento” de trabalho que poderá ser uma boa “ferramenta” de análise de processos como: a inserção da EMBRAPA na economia agrícola brasileira; o papel ou papéis da EMBRAPA no sistema agropecuário; o papel ou papéis de um Centro Nacional em determinada região ou estado federativo; o papel do SINPAF na EMBRAPA e dos pesquisadores na sociedade enquanto cidadãos e tecnoburocratas. (2)

## **A construção de um tipo concreto**

### **O Estado: conceito e características**

Segundo Rousseau (3), em sua clássica obra “O Contrato Social”, somente a vontade geral dos cidadãos no estado civil “é que pode dirigir as forças do

---

(2) MCKINNEY, J.C. *Tipologia Constructiva y Teoria Social*. Buenos Aires: Amarratu, 1968, 242p.

(3) ROUSSEAU, J.J. *El contrato social, o sea, principios del derecho político*. Barcelona. Casa Editorial Mauce, 1915. 223p.

Estado, segundo o fim de sua instituição, que é o bem comum, pois se a oposição dos interesses particulares fez necessário o estabelecimento das sociedades, a conformidade desses nossos interesses também lhe possibilitou". Para Rousseau "o que há de comum entre esses diferentes interesses é o que forma o vínculo social, e se não houvesse algum ponto em que todos os interesses estivessem conformes, nenhuma sociedade poderia existir; logo a sociedade deve ser governada unicamente conforme este interesse comum" (4).

Rousseau estava preocupado em assentar as bases de um Estado, através de pactos entre cidadãos, grupos sociais e dirigentes. No entanto, deixa claro em sua obra a existência de um Estado liberal, acima dos interesses individuais, o qual promoveria e defenderia os interesses comuns da coletividade. O Estado, para aquele autor, é fruto de um contrato social; é algo que transcende à sociedade civil e a subordina ao interesse da própria sociedade, que reclama a sua existência para jurisdicionar e legislar o bem e os interesses comuns. Seria, pois, uma instituição neutral, que se apresenta nitidamente separada da sociedade civil.

Posteriormente, Engels, em sua obra "A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado" (5), analisando a evolução da civilização oriunda do regime de genes, afirma que o Estado surgiu como um produto da sociedade. Para ele, à medida que o regime dos genes, "fruto de uma sociedade que não conhecia antagonismos interiores", onde o único meio coercitivo social era a própria opinião pública, foi substituído por um regime que se havia dividido em "homens livres e escravos, em exploradores ricos e explorados pobres", a sociedade foi dividida em classes, que, por possuírem interesses distintos, eram antagônicas. Para aquele autor, uma sociedade deste gênero "não podia existir sem uma luta incessante destas classes entre si ou sob o domínio de um terceiro poder que, colocado ostensivamente acima destas classes em luta, julgasse seus conflitos públicos e só permitisse esta luta dentro do terreno econômico, sob uma forma legal. As genes havia deixado de existir. Foi destruída pela divisão do trabalho, que dividiu em classes a sociedade e foi substituída pelo Estado." (6)

---

(4) Idem, op. cit., p.41.

(5) ENGELS, F. El origen de la Familia, de la Propriedad Privada y del Estado. Madrid: Fundamentos, 1977. 223p.

(6) Idem, op. cit., pp. 210-211.

Engels explica esses fatos, ou seja, o surgimento do Estado de uma necessidade originada com a própria evolução da sociedade. Assim é que o Estado surge sobre as ruínas das genes ou da sociedade gentil. Para ele, Atenas apresenta a forma mais pura e mais clássica; ali o Estado nasceu como consequência dos antagonismos de classes. Para Engels, em Roma, a nova sociedade institui um Estado onde se confundem a aristocracia e a plebe; no entanto, deixa claro a divisão de classes: exploradores e explorados. O importante é assinalar que, para aquele autor, o Estado surge devido ao conflito ou antagonismo de classes. O pensamento de Engels fica mais compreensível com a leitura do parágrafo seguinte:

“Assim pois, o Estado não é de nenhum modo um poder exteriormente imposto à sociedade; tampouco é a realização da idéia moral, nem a imagem e a realização da razão, como pretende Hegel. É mais bem um produto da sociedade, quando esta alcança um grau de desenvolvimento determinado; é a confissão consigo mesma e está dividida por antagonismos irreconciliáveis, a qual é impotente para impedi-los. Porém, a fim de que as classes antagônicas, de interesses econômicos opostos não se devorem a si mesmas e à sociedade com lutas estéreis, se faz necessário um poder que domine ostensivamente a sociedade e se encarregue de dirimir o conflito ou mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Esse poder, nascido da sociedade, porém, e que se põe acima dela e toma-se cada vez mais estranho a ela, é o Estado.” (7)

Contrapondo-a à antiga organização das genes, para Engels, o Estado caracteriza-se:

- por um território, no qual estaria distribuída uma população;
- pela existência de uma força pública;
- pelo poder de legislar e tributar e de exercer um direito judiciário;
- pela presença de um corpo de funcionários.

Para aquele autor, o Estado, embora nascido para refrear os antagonismos de classes, passa a ser uma força, um instrumento da classe mais poderosa economicamente. Assim, para Engels, é através do Estado que esta classe, que já é preponderante no econômico, passa também a ter preponderância política, e utiliza-a em seu benefício.

---

(7) ENGELS, F. op. cit., p.212.

É assim que, segundo Engels, "o Estado antigo era um Estado dos possuidores de escravos para tê-los sob seu jugo; o mesmo que o Estado feudal foi o órgão da nobreza para subjugar os camponeses, servos ou vassallos; o Estado representativo de hoje é o instrumento da exploração dos assalariados pelo capital." (8)

No entanto, aquele autor deixa transparecer que em determinados períodos, em que existe um equilíbrio de forças entre essas classes, "o Estado adquire uma certa independência momentânea a uma e outra." (9)

O que fica bastante claro na análise de Engels é que o Estado é um instrumento da classe mais poderosa economicamente e politicamente, que o utiliza para aumentar constantemente seu poder político e econômico.

Diferentemente de Rousseau, Engels afirma que o Estado não é neutro – só momentaneamente – e não transcende a sociedade civil: é nela fundido.

Seu aparecimento ocorreu de uma necessidade imperiosa devido à divisão da sociedade em classes antagônicas. No entanto, tenderia a ser influenciado pela classe dos trabalhadores, à medida que estes se organizassem politicamente, elegendo seus próprios representantes não os dos capitalistas. Posteriormente, o Estado deveria desaparecer e dar passo a uma sociedade livre e igualitária. O Estado seria, em determinado momento em que se atingisse determinado grau de desenvolvimento, um obstáculo à produção, em que as próprias classes desapareceriam. Assim se expressa Engels: "As classes desaparecerão tão fatalmente como surgiram. A sociedade que organizará novamente a produção sobre as bases de uma associação livre e igualitária dos produtores transportará toda a máquina do Estado ao lugar onde lhe corresponde: ao museu de antiguidade, junto ao torno de fiar e ao machado de bronze." (10).

O que Engels não previu é que, em determinado momento, tanto em países de sistemas econômicos capitalistas quanto nos de sistemas socia-

---

(8) *Idem*, op. cit., p.214.

(9) ENGELS, F. op. cit., pp. 214-215.

(10) ENGELS, F. op. cit., pp. 216-217.

listas, a máquina do Estado pudesse crescer de tal forma, que pudesse transformar seus funcionários em representantes de classes; a constituírem-se talvez em uma própria classe, defensora de si mesma, ou seja, com interesses próprios. (11)

Em sua obra “Economia e Sociedade”, Max Weber analisa a origem do Estado racional e relaciona seu aparecimento – possível apenas no Ocidente – com o capitalismo industrial e a burguesia proprietária do capital. Assim se expressa Weber:

“A luta permanente, em forma pacífica ou bélica, entre os Estados nacionais em concorrência pelo poder, criou para o moderno capitalismo ocidental grandes oportunidades. Cada Estado particular concorria pelo capital – que não tinha residência fixa –, o qual por sua vez era quem prescrevia as condições sob as quais lhe ajudaria a adquirir o poder. Dessa coalizão necessária entre o Estado nacional com o capital surgiu a classe burguesa nacional no sentido moderno do vocábulo. Em consequência, é o Estado Nacional a ele ligado (o capital), que proporciona ao capitalismo as oportunidades de sobreviver; assim, pois, enquanto aquele não ceda o lugar a um estado universal, subsistirá também este”. (12)

Pelo exposto, torna-se importante ressaltar que, para Weber, o Estado racional moderno surge mediante uma aliança, entre o capital e o Estado nacional. Quer dizer, é fruto de uma aliança entre a classe que detém o capital e outra que, encastelada no aparelho do Estado nacional, detém o poder político. Fica claro que, à medida que esta aliança necessária avança em complexidade e amadurece, essa classe detentora do poder econômico passa a subordinar o Estado a seus interesses e passa a deter também o poder político. Nas palavras de Weber, o capitalismo sobreviverá à medida que o Estado também sobreviva.

---

(11) Sobre a burocracia e/ou tecnoburocracia ver:

a) WEBER, M. 1980. *Economia y Sociedad*. 2ª Ed. 4ª Reimp. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1237 p.

b) PEREIRA, L.C.B. 1972. **Tecnoburocracia e contestação**. Ed. Vozes Petrópolis, 1974. **Empresários e administradores no Brasil**. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1981, **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. Ed. Brasiliense, São Paulo, 358p.

c) GIDDENS, A. 1979. *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*. Alianza Editorial, Madrid 356 p.

d) RIZZI, B. 1980. *La burocratización del mundo*. Ediciones Península, Barcelona, 246p.

(12) WEBER, M. op. cit., p. 1047.

Segundo Weber, é somente no Estado racional que o capitalismo moderno pode prosperar. Por sua vez, esse Estado está fundamentado na burocracia profissional e no direito racional.

Para aquele autor, é o “funcionário profissional” que exerce o direito racional do moderno Estado ocidental. Weber, pois, ressalta a importância na condução do Estado do burocrata, que é quem toma decisões, ou seja, decide dentro do Estado.

A participação do Estado nos termos de elaboração de uma Política Econômica, só aparece, segundo Weber, com o mercantilismo e, por extensão, na Inglaterra. A partir daí, devido a essa aliança necessária entre Estado nacional e a burguesia, o Estado, agora racional, passa a elaborar políticas que favorecem a essa classe. Posteriormente, com o advento do capitalismo, essa burguesia, dona do capital, exercita e aumenta seu poder político e econômico, via a utilização do Estado racional em seu benefício.

Antonio Gramsci, pensador italiano, apresenta em sua obra sobre o Estado e a política (13) uma visão crítica aos pensadores e políticos que procuravam mostrar o Estado como uma instituição neutral, que transcendia a sociedade civil e, portanto, ético, em relação a esta: “Creio – afirma Gramsci – que o mais sensato e concreto que se pode dizer a propósito do Estado ético e de cultura, é que todo Estado é ético, à medida que uma de suas mais importantes funções é a de elevar a grande massa da população a determinado nível cultural e moral. Nível ou tipo que corresponda à necessidade de desenvolvimento das forças produtivas e, por conseguinte, dos interesses das classes dominantes.” (14)

Gramsci, portanto, identifica aí, claramente, uma fusão entre os interesses do Estado e os interesses dos grupos dominantes. Adiante, explica Gramsci como este fato ocorre: “A escola como função educativa positiva e os tribunais como função educativa repressiva e negativa são as atividades estatais mais importantes neste sentido.” (15)

---

(13) GRAMSCI, A. La política y el Estado moderno. Barcelona: Península, 1971. 209p.

(14) GRAMSCI, A. op. cit., p.174.

(15) Idem, op. cit., p.174

Sobre as funções do Estado, aquele autor entende que o Estado é “uma organização político-jurídica em sentido estrito” (16), e nega a existência de um Estado que se limita à tutela da ordem pública e do respeito à lei. Afirma, outrossim, que “a direção do desenvolvimento histórico pertence às forças privadas, à sociedade civil, que também é Estado ou, melhor dito, é o Estado.” (17)

Pelo exposto, pode-se concluir que para Gramsci o Estado e a sociedade civil confundem-se quando os interesses desta passam a ser também interesses daquele, ou seja, à medida que o Estado é a sociedade civil ali representada. O Estado é ideologicamente identificado com a ideologia das classes dominantes e utiliza a escola, bem como o aparelho coercitivo e repressivo, como forma de estender a manutenção dos privilégios dessas classes. Portanto, suas funções se coadunam com os interesses e a manutenção desse “status quo.”

Portanto, pode-se afirmar que o Estado tem papel ideológico, e essa ideologia estaria afeita à ideologia das classes dominantes ou de “frações” dessas classes, que em determinado momento detêm o poder político, fazendo com que o Estado reflita a ideologia dessas frações hegemônicas. Em outras palavras, se se entender que a sociedade são as classes, frações de classes ou grupos sociais representados por sindicatos, associações, organizações religiosas, grupos empresariais, etc., os quais por interesses solidantes podem, em determinado momento, fazer com que determinada fração ou frações dessa sociedade civil em aliança sejam dominantes politicamente no Estado e influam para que este, em determinado período, reflita os interesses e a ideologia dessas frações. Forma-se, portanto, na expressão de Gramsci, os “blocos históricos.”

Assim é que em determinados períodos pode o Estado representar os interesses de uma ou mais frações de classes, inclusive das classes dominadas economicamente. O importante é assinalar que o Estado, como estrutura organizada de poder e de representação ideológica dos grupos dominantes, possui a propriedade de influenciar no andamento das coisas em benefício das frações econômicas hegemônicas ali representadas politicamente.

---

(16) *Idem*, op. cit., p.177.

(17) GRAMSCI, A. op. cit., p.177.

Para Gramsci, a divisão de poderes dentro do sistema social “é o resultado da luta entre a sociedade civil e a sociedade política de um determinado período histórico”. (18) Adiante, criticando o liberalismo econômico e político, afirma que a “causa da debilidade do liberalismo é a burocracia, ou seja, a cristalização do pessoal dirigente que exerce o poder coercitivo e que ao chegar a um ponto determinado se converte em casta.”(19)

O estudo sobre a natureza e as funções do Estado passou por quase meio século sem grandes aportações teóricas, até a década de sessenta e princípio dos setenta, quando aparece um debate entre vários autores.

Este debate foi estimulado, principalmente, pela crescente e complexa presença do Estado na economia, no sistema capitalista. Atente-se também para o fato de que o marxismo subestimou os estudos sobre a natureza e as novas funções do Estado, pelo simples fato de entendê-lo como reflexo da estrutura econômica.

Sobre este recente debate, aparecem duas grandes vertentes, as quais poderiam estar representadas nas obras de Garcia Pelayo (20), que apresenta uma concepção mais liberal, e a de Miliband (21), de teor marxista. Para o primeiro autor, o Estado está por cima e por fora da sociedade civil. Para Garcia Pelayo, a sociedade é um agregado de indivíduos e o Estado é a expressão do interesse geral, fruto de um consenso social, e suas funções são principalmente de caráter redistributivo. O autor afirma também que o Estado não está em contradição com a sociedade civil.

Essa corrente de pensadores neoliberais, contudo, não apresenta uma completa explicação sobre a divisão de poder entre as classes sociais e principalmente em relação às classes menos favorecidas economicamente. O estudo de Garcia Pelayo também é insuficiente para a compreensão não só das reais funções atuais do Estado, bem como do papel ou papéis que joga a tecnoburocracia estatal com relação à sociedade civil.

---

(18) GRAMSCI, A. op. cit., p.158.

(19) Idem, op. cit., p.158.

(20) GARCIA PELAYO. Las transformaciones del Estado Contemporaneo. Madrid: Alianza Editorial, 1977. 189p.

(21) MILIBAND, R. El Estado en la sociedad capitalista. Madrid: Siglo XXI, 1970. 273p.

A segunda vertente, de caráter marxista, foi retomada por Miliband, que propõe uma formulação de uma teoria do Estado para os países de economia capitalista avançada. A preocupação principal desse autor é tentar estabelecer ou identificar as inter-relações entre as classes sociais e o Estado. Sua tese central é que o Estado capitalista surge a partir das relações conflitivas de classes e nele refletirão esse conflito e as relações de domínio de classe. Seu trabalho está centralizado em analisar o caráter e a natureza da classe que governa e os mecanismos ou inter-relações entre esta e o Estado, ou seja, procura analisar as inter-relações político-estatais e os interesses de classe. Para ele, o funcionamento do Estado é entendido principalmente em termos de um exercício instrumental do poder pelos representantes das classes dirigentes, que ocupam posições estratégicas, desempenhando atividades para o desenvolvimento do capital.

Afirma também aquele autor, que os grupos econômicos dirigentes necessitam de socialização política, ou seja, de legitimação de suas atividades e interesses, para influir na sociedade como um todo, a fim de manter uma situação de privilégios. Para Miliband, essa socialização ocorre ao nível da família, do sistema educacional, da empresa, de associações, sindicatos, e meios de comunicação de massa. Para ele, esses mecanismos de legitimação são, pois, de natureza político-ideológica.

Miliband, por um lado, peca por não realizar uma análise da natureza do Estado, e suas inferências sobre o exercício do poder tende para uma concepção instrumentalista. Por outro, não apresenta nenhuma análise convincente sobre as relações de poder dentro do Estado, nem sobre o exercício do poder da tecnoburocracia estatal. Miliband peca também por não analisar as inter-relações existentes entre essa tecnodemocracia e as frações de classes ou grupos pertencentes à sociedade civil.

Dentre esses trabalhos mais recentes, destacam-se também os de Nicos Poulantzas, pioneiro em analisar e dar importância ao fator político no controle do Estado. Para Poulantzas (22), o Estado como instituição não tem poder propriamente dito, pois este pertence à classe dominante. Esse poder das classes sociais estaria organizado em seu exercício, em instituições específicas, em centros de poder, sendo o Estado, neste contexto, o centro do exercício do poder político. (23).

---

(22) POULANTZAS, N. Poder político y clases sociales en el Estado capitalista. 17ª ed. Madrid: XXI, Siglo XXI, 1978. 471p.

(23) Idem, op. cit., cap. 3, p.117-148.

Assim, pode-se deduzir que à medida que a classe dominante ou frações de classe possui o domínio do econômico através do controle dos meios de produção, o Estado, como instituição, só pode ser entendido dentro de um marco de conflito de classes; este conflito é transferido ao Estado, dentro do qual a classe ou frações de classe que for dominante, obterá seu controle, ou seja, exercerá o poder político. Como o poder político mantém relação dialética com o econômico, a apropriação do excedente terá a possibilidade de exercer o poder político via Estado: a classe (ou fração) que for dominante no econômico.

Por sua vez, Pereira, analisando as inter-relações entre o Estado e a sociedade civil, afirma que a função básica do Estado através da história foi sempre a de garantir a apropriação do excedente econômico para as classes dominantes. Para realizar esta tarefa, afirma aquele autor que ele (o Estado) “revestir-se-á de formas mais ou menos autoritárias e intervirá no sistema econômico em maior ou menor grau.” (24)

Para Pereira, em determinados momentos o Estado e a sociedade civil poderão confundir-se devido à predominância ou à abrangência do primeiro. Em outros momentos, o Estado e a sociedade civil aparecerão bem separados, estando o poder dividido entre os dois. Assim é que de um lado tem-se um poder estruturado, baseado na coerção e na força, e no outro, difuso, mas real e efetivo a nível de grupos sociais. Para Pereira, a ponte ou o meio de ligação formal entre o Estado e a sociedade civil serão os partidos políticos. Portanto, na expressão daquele autor, o Estado é “um sistema de poder organizado que se relaciona dialeticamente com outro sistema de poder difuso mas efetivo – a sociedade civil.” (25).

Vê-se claramente que a sociedade civil nada mais é do que a expressão das classes dominantes, organizadas de tal forma, e com objetivos específicos, para dominar o Estado e exercer através dele o poder político em benefício próprio. No entanto, à medida que o Estado tende a democratizar-se devido às pressões sofridas nas bases da sociedade civil, via aglutinação de sindicatos e outras organizações representativas das classes ou das frações das classes dominadas, começam-se a abrir espaços para representação desses grupos. A burocracia representativa tende a aumentar, e com ela, seu corpo de funcionários também.

---

(24) PEREIRA, L.C.B. op. cit., p.37.

(25) PEREIRA, L.C.B. op. cit., p.38.

Ora, vê-se claramente que a natureza do Estado não se modifica. O que se modifica através dos tempos são as funções do Estado. Em outras palavras, pode-se dizer que à medida que aumenta a representatividade da sociedade civil no Estado, tende-se a aumentar sua burocracia e seu corpo de funcionários. Como os grupos sociais ali representados apresentam conflitos de interesses, as funções controladoras e normatizadoras do Estado tendem a crescer. Este fato induz à necessidade de o próprio Estado ter atividades não só controladoras mas também produtoras, não em concorrência com a sociedade civil mas complementar àquelas num primeiro momento. O corpo de funcionários cresce em quantidade e em qualidade tecnoburocrática, para fazer frente às novas e crescentes atividades.

Para evitarem-se equívocos desnecessários, torna-se importante esclarecer que realmente a burocracia tende a crescer quando o Estado tende a democratizar-se; no entanto, isto não quer dizer que a burocracia só cresce quando o Estado se democratiza. Não, as organizações burocráticas também podem crescer independentemente do aumento de representatividade da sociedade civil (tome-se, por exemplo, o crescimento burocrático nos Estados fascistas e comunistas). O que se quer realçar é tão-somente o fato de o aumento das organizações burocráticas também ocorrer em função do aumento da representatividade da sociedade civil.

A esse respeito, assim se expressa Pereira: "À medida que crescem as organizações burocráticas e o próprio Estado, multiplicam-se os funcionários que ganham massa crítica suficiente para serem considerados uma nova classe inseridos em novas relações de produção emergentes, apropriando-se do excedente econômico de forma específica através de ordenados."(26).

Em determinados momentos, esses funcionários, encastelados dentro do aparelho estatal, dirigem a intervenção do Estado dentro da economia, favorecendo determinados grupos, julgando-os convenientes, devido não só às pressões sofridas, como também impulsionados por sua ideologia. Explica-se: por algum período de tempo, este corpo tecnoburocrático arvora-se em juiz dos destinos do Estado e traça o rumo a ser seguido. Claro está que outros grupos da sociedade civil tendem a reagir devido a interesses conflitantes, mas agora existe certa correlação de forças, e o Estado passa a contar com um poder interno maior, baseado não só na coerção e no poder político das elites ali representadas, mas também devido ao poder real e efetivo de sua tecnoburocracia.

---

(26) PEREIRA, L.C.B., *op. cit.*, p.42.

Pereira propõe uma clara distinção entre o povo, a sociedade civil e o Estado. Para ele, o povo inclui toda a população politicamente participante de uma nação ou país. A sociedade civil seria constituída pelas classes e grupos sociais que dispõem de efetivo poder político. O Estado é, para aquele autor, “uma organização burocrática constituída por uma elite política representante do bloco histórico que detém o poder político, por um corpo de funcionários e por uma força pública, que dispõe do monopólio da violência sobre determinada população em determinado território”. (27).

Vale ressaltar, que à medida que as sociedades tendem a democratizar-se, o povo tende a participar mais ativamente nos destinos políticos dessa mesma sociedade. Ou seja, o povo tende a escolher livremente seus representantes políticos eleitos pelo sufrágio universal. Esses homens assim eleitos pelo povo, e participantes de associações políticas, seriam teoricamente os representantes desse povo e, por extensão, da sociedade civil, no exercício do poder político pelo Estado.

Por outro lado, à medida que a sociedade civil também é representada por associações ou partidos políticos, esses mesmos partidos seriam, na expressão de Pereira, a parte ou o elemento de ligação entre essa sociedade civil e o Estado.

Pelo exposto até aqui, pode-se concluir que o Estado, fruto de uma sociedade que se moderniza, é uma estrutura organizada, que exerce o poder em nome do povo, mas a nível da realidade representa interesses e reflete uma ideologia de grupos sociais ou blocos históricos dominantes, possuindo o poder também de legislar e tributar sobre determinado território e sobre a população nele incluído. É composto por um corpo de funcionários encarregados de fazer funcionar sua máquina administrativa e burocrática, e por uma força pública, cuja missão principal é defender o território, em face das ameaças externas, e manter a ordem interna.

Assim é que o Estado pode ser caracterizado por:

- ser um produto da sociedade;
- ser necessário devido aos conflitos de interesses existentes entre classes e grupos sociais distintos;

---

(27) PEREIRA, L.C.B., *op. cit.*, p.42.

- abstratamente separado e transcendente à sociedade civil, mas a nível da realidade, subordinado aos seus interesses;
- ser uma instituição geralmente subordinada aos interesses de classes e/ou frações de classes;
- geralmente reflete a ideologia e atende aos interesses dos grupos sociais dominantes ou blocos históricos;
- em determinados momentos, poder atender aos interesses das classes dominadas economicamente;
- atuar como árbitro nos conflitos de interesses entre os distintos grupos sociais;
- ser uma instituição com poder ostensivo sobre toda a sociedade e centro do exercício do poder político;
- possuir o poder de legislar, tributar e exercer o poder judiciário sobre determinado território físico e sobre determinada população;
- dele fazer parte uma força pública policial-militar e um corpo de funcionários.

Por outro lado, verifica-se que o Estado tem tido uma atuação cada vez maior na sociedade, através da elaboração de políticas econômicas. Estas, racionalmente, surgiram com o mercantilismo e aprofundaram-se com o capitalismo. Essa atuação constante e cada vez mais intensa levou o Estado a funções, economicamente cada vez mais abrangentes, de promover o desenvolvimento das forças produtivas, vale dizer, potencializar os interesses dos grupos sociais dominantes.

### **Conclusões**

Como foi enfatizado na introdução desse trabalho, a compreensão por parte dos estudiosos da “natureza” do Estado é de vital importância para que tanto os administradores e pesquisadores quanto os “empregados” de órgãos públicos como a EMBRAPA vislumbrem concretamente o seu papel dentro do Órgão e este dentro do Estado.

Espera-se que os empregados ou funcionários de um órgão público, ou seja, que a tecnoburocracia estatal tenha consciência de seu poder político de influenciar ou elaborar políticas, programas e projetos que atendam aos anseios e às demandas da sociedade.

A tecnoburocracia, e mais especificamente aqueles tecnoburocratas de espírito mais crítico e criativo, devem continuamente estar atentos para identificar, classificar e analisar as reais demandas da sociedade, a fim de separá-las das demandas e dos anseios da própria tecnoburocracia estatal.

O "tipo concreto construído", ou seja, o Estado anteriormente conceituado, poderá ser uma ferramenta útil para melhor interpretar o "por quê" da elaboração de determinadas políticas econômica, tributária, comercial, cambial, salarial, creditícia e outras. Se poderá visualizar com mais clareza a qual "bloco histórico" ou "frações" de classe determinada política econômica ou setorial irá beneficiar ou penalizar. Em outras palavras, a identificação, caracterização e análise dos principais elementos do "tipo construído" ou conceituado como "o Estado" podem demonstrar ser eficazes para identificar a influência de grupos sociais de diferentes "interesses" na formulação e aplicação de políticas macroeconômicas e setoriais, nas mais distintas formações sócio-econômicas por que passou a sociedade brasileira.

