



Tiago Mathyas Ferrador<sup>1</sup>  
[tferrador@gmail.com](mailto:tferrador@gmail.com)

## O ESTATUTO EPISTEMOLÓGICO E ONTOLÓGICO DO CONCEITO WEBERIANO DE BUROCRACIA

Em princípio, a concepção de burocracia em Max Weber, como modelo da dominação legal, possui um lugar clássico quer na sociologia, quer na administração, de maneira que as investigações e as teorias administrativas necessariamente não podem prescindir de tal referência consagrada. Seja para dar-lhe continuidade, ao superar suas limitações teóricas, seja para contrapor-se, ao mostrar suas restrições no exame das organizações contemporâneas. Dessa forma, tencionamos discutir o estatuto epistemológico e ontológico da noção weberiana de burocracia, a fim de precisar, ainda que não exaustivamente, a natureza e a relevância dos tipos ideais para a epistemologia da administração. Posto isso, cumpre assinalar que as ideias de burocracia e de dominação legal em Max Weber ganharam crescente notoriedade na teoria social e na teoria administrativa, em virtude não somente de seu poder analítico e explicativo no tocante às organizações e instituições modernas, mas por força do agudo diagnóstico e da leitura da modernidade feita por Weber. A saber, a interpretação weberiana da modernidade e do desenvolvimento do capitalismo moderno - marcados pelos processos de burocratização e racionalização tanto dos Estados nacionais, quanto das sociedades organizadas - foram retomadas, como pano de fundo, no âmbito do debate sobre a modernidade em geral, por exemplo, na definição de “alta modernidade”, do sociólogo Anthony Giddens, e de “modernidade reflexiva”, do sociólogo Ulrich Beck. Discussão essa que reverberou em contextos mais amplos, abrangendo as teorias das organizações, por causa do enfrentamento com as posições pós-modernas, segundo as quais, as instituições e as organizações modernas estão, por alto, fragmentando-se e liquefazendo-se, na expressão do sociólogo Zygmunt Bauman. Observado isso, a noção de burocracia em Weber é o modelo para a dominação legal, cujo sentido remete à relação de obediência a uma regra estabelecida, que é assegurada pelo ordenamento jurídico. Assim, tais conceitos estão circunscritos na concepção weberiana de tipo ideal; em outras palavras as três classes de dominação - legal, tradicional, e carismática - são tipos ideais. Por conseguinte, importa-nos averiguar epistemológica e ontologicamente tais construções teóricas. Primeiro, os tipos ideais possuem uma dupla função epistemológica, isto é, são recursos heurísticos e metodológicos para o pesquisador. Com efeito, Weber recomenda que, no seio da vasta gama de fenômenos sociais, o investigador acentue certos traços da realidade, a ponto de levá-los a uma forma ideal, que, por definição, nunca será empiricamente observável. Aqui reside o elemento metodológico, pois tal ênfase faz com que o cientista social ou o teórico da administração escolha um domínio de fenômenos, e não outro, e opte por determinados recursos metodológicos, como métodos de pesquisa quantitativos ou qualitativos, considerando que não é possível exaurir toda riqueza da realidade social, assinala Weber. Além disso, em termos heurísticos, os tipos ideais são construções teóricas elaboradas pelo pesquisador, de modo que seu estatuto ontológico se dá à maneira de uma entidade ficcional, ou seja, o Estado moderno, as organizações, a ordem jurídica não existem no mundo real, tal co-

---

<sup>1</sup> Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Filosofia - PPGF/UFSC

mo os agentes individuais. Conseqüentemente, os tipos ideais, no plano epistemológico e ontológico, assumem premissas realistas – a aceitação da existência da realidade social – porém têm um caráter antirrealista, visto que as construções teóricas não postulam a existência de tal ou qual entidade social. Nesse ínterim, torna-se explícito o individualismo metodológico advoçado por Weber, i.e., conforme o autor, não é razoável, sob o risco de uma indesejada reificação, presumir que haja estruturas e organizações sociais imbuídas de sentido próprio, para além do sentido atribuído e partilhado pelos agentes individuais. Comparativamente, note-se que o individualismo metodológico de Weber é distinto do de Karl Popper - filósofo este que também contribuiu de modo significativo para epistemologia das ciências sociais e da administração - por este elemento antirrealista nos tipos ideais, dado que em Popper, os conceitos, as ideias, e as entidades teóricas - e inclusive as instituições - possuem um estatuto ontológico positivo, porque essas, *grosso modo*, estariam no chamado “mundo 3”, o qual faz parte da cosmologia popperiana, à maneira do “mundo das formas” de Platão. Assente isso, intentamos discutir também uma distinção kantiana fundamental aceita por Weber, que subjaz os tipos ideais: a diferença entre “dever ser” e “ser”, que conduz ao par normativo/descritivo, por fim, que leva à oposição entre juízos de valor e juízos de fato. Tal separação apresenta implicações cognitivas bastante relevantes, a título de ilustração, de um lado, essa pode justificar uma tentativa de neutralização dos valores, que, de fato, não passa da aceitação tácita de certa ideologia. Por outro lado, aquela cisão faculta uma visão instrumentalista das teorias científicas, que pode ser adequada a Weber – lembremos que para este autor a sociologia visa a compreensão, não propriamente a verdade. Em suma, dentro desse quadro teórico que debatemos o *status* epistemológico e ontológico dos tipos ideais, em particular, a dominação legal, na sua forma pura, a burocracia.

**Palavras-Chave:** Max Weber; tipos ideais; teoria da burocracia;

## 1 INTRODUÇÃO

De início, a noção de burocracia em Max Weber tem um *locus* clássico seja na sociologia, seja na administração, de modo que as investigações e as teorias administrativas necessariamente não podem prescindir de tal referência consagrada. Quer para dar-lhe continuidade, ao superar suas limitações teóricas, quer para contrapor-se, ao mostrar suas restrições no exame das organizações contemporâneas. Dessa forma, tencionamos discutir de modo sucinto nesse trabalho o estatuto epistemológico e ontológico da noção weberiana de burocracia, a fim de precisar, ainda que não exaustivamente, a natureza e a relevância dos tipos ideais para a epistemologia da administração. No mais, importa dizer que não trataremos nesse ínterim das possíveis relações entre a teoria da burocracia em Weber com outros autores centrais da administração, por exemplo, Frederick Taylor, Henri Fayol, e Elton Mayo, dentre outros.

Posto isso, de acordo com Maurício Tragtenberg (1), a teoria da administração repousa na análise da legitimação do poder, ora público, ora privado. Portanto, o exame da noção weberiana de burocracia justifica-se *de per se* para a teoria das organizações. Outrossim, as elaborações de Weber sobre burocracia e de dominação legal ganharam crescente notoriedade na teoria social e na teoria administrativa, em virtude não somente de seu poder analítico e explicativo no tocante às organizações e instituições modernas, mas por força do agudo diagnóstico e da leitura da modernidade feita por Weber.

A título de ilustração, a interpretação weberiana da modernidade e do desenvolvimento do capitalismo moderno - marcados pelos processos de burocratização e racionalização tanto dos Estados nacionais, quanto das sociedades organizadas - foram retomadas, como pano de fundo, no âmbito do debate acerca da modernidade, a saber, na definição de “alta modernidade”, do sociólogo Anthony Giddens, e de “modernidade reflexiva”, do sociólogo Ulrich Beck. Discussão essa que reverberou em contextos mais amplos, abrangendo as teorias das organizações, por causa do enfrentamento com as posições pós-modernas, segundo as quais, as instituições e as organizações modernas estão, por alto, fragmentando-se e liquefazendo-se, na expressão do sociólogo Zygmunt Bauman.

## 2 O CONCEITO DE BUROCRACIA EM WEBER

Sinoticamente, a burocracia é o modelo para a dominação legal, cujo sentido remete à relação de obediência a uma regra abstrata e impessoal, que é assegurada pelo ordenamento jurídico (2). Ou seja, a dominação racional-legal, em particular na burocracia, depende da obediência ou da imposição de uma norma através de um quadro administrativo, na figura de uma autoridade legitimada por tal regra estabelecida. Ademais, o corpo administrativo é composto por funcionários nomeados pelos detentores do poder político, de forma que tais funcionários estão submetidos a uma estrutura de carreira, na qual a função administrativa é sua forma de vida. Por isso, o tipo-ideal ou caso exemplar do funcionário é o profissional dotado de competência técnica, em razão do dever objetivo do cargo. Em outras palavras, o burocrata age de modo impessoal e racional obedecendo a um conjunto de normas abstratas, por exemplo, o regimento interno, o código profissional, plano de carreira e assim por diante. Naturalmente, o funcionamento de qualquer quadro administrativo depende da disciplina do serviço, por parte dos subordinados e dos superiores.

Em síntese, para Weber, a burocracia é o tipo puro da dominação racional-legal. Dominação esta que ultrapassa o regime capitalista, isto é, as empresas capitalistas são regidas por normas burocráticas, como no caso da existência de um contrato de trabalho. E igualmente, os Estados modernos estão submetidos a tal tipo de dominação, visto que a máquina administrativa pública necessita daquela estrutura baseada na observância a uma regra impessoal.

Adicionalmente, para constar, há outros tipos ideais de dominação, além da racional-legal, a saber, a dominação tradicional e a carismática. Apesar disso, não vamos abordar nesse contexto tais tipos ideais.

### 3 PRESSUPOSTOS EPISTEMOLÓGICOS DOS TIPOS IDEAIS

Doravante, podemos tratar do mérito epistemológico e ontológico dos tipos ideais em Weber, subentendendo-se que o exame preciso do conceito de burocracia passa por uma visão geral do que é o tipo ideal. Primeiramente, as preocupações metodológicas e epistemológicas de Weber, sempre presentes em sua obra, foram mais bem desenvolvidas em momento maduro de seu pensamento. De fato, em termos históricos, Weber engendrou suas reflexões metodológicas para as ciências sociais no contexto do debate entre a chamada Escola Histórica Alemã, da qual o autor em questão fazia parte, e a Escola Austríaca de Economia (de orientação positivista), entre cujos membros figuram os economistas Ludvig von Mises e Friedrich Hayek. Episódio este denominado de “controvérsia sobre o método” (*Methodenstreit*). Ideia defendida, para justificar a emergência da metodologia weberiana, por Sadri (1992, p. 3). Nesse particular, é interessante mencionar que, embora Weber estivesse mais para o lado da Escola Histórica, há vários pontos em comum entre o sociólogo alemão e o filósofo Karl Popper, notadamente o individualismo metodológico e uma preocupação teórica com cientificidade das ciências sociais. Cabe assinalar que Popper era muito influente na Escola Austríaca, especialmente no caso de Hayek.

Assente isso, Weber lançou críticas para ambos os lados da disputa, de maneira que os argumentos epistemológicos principais são, segundo Ringer (1997, p. 52-62): (i) contra o naturalismo ou positivismo, (ii) contra o holismo, e (iii) contra o irracionalismo. Em relação ao primeiro, Weber sustentava que as ciências sociais tinham uma natureza diferente das ciências naturais, uma vez que à época vigorava a noção de que o conhecimento é generalizante e inteligível na forma de leis da natureza. Exemplo claro disso é a concepção de Auguste Comte, para o qual havia uma hierarquia das ciências, de sorte que as ciências sociais poderiam ser reduzidas às naturais.

Contra essa visão, Weber afirmava que, apesar de não haver um hiato entre ciências naturais e sociais, ambas são distintas, porque as ciências sociais buscam o caráter específico e individual dos fenômenos, não sua generalidade ou universalidade. Por essa razão, costuma-se dizer que nesse ínterim haveria a oposição entre explicação (própria das ciências naturais e visando a construção de leis gerais) e compreensão, que é a interpretação do significado das intenções dos agentes individuais – sendo este o lugar próprio da sociologia, de acordo com Weber. No entanto, é importante frisar que esse contraste se dá em um nível metametodológico, ou seja, no campo dos objetivos da ciência, para além dos conteúdos de suas teorias, então, ocorre uma clara diferença entre ciências naturais e sociais. Já na esfera metodológica propriamente, Weber advogava que era possível encontrar pontos complementares entre a interpretação dos fenômenos sociais e culturais e as explicações estatísticas, que são recorre-

tes nas ciências naturais. Bem como na compreensão de fenômenos históricos, Weber ressaltava o papel da causalidade, ainda que em termos de condições objetivas.

Em relação ao holismo ou à ideia de totalidade em geral, Weber sustentava que o individualismo metodológico é uma resposta à ideia holista ou coletivista de que há estruturas e organizações sociais imbuídas de sentido próprio, para além do sentido atribuído e partilhado pelos agentes individuais. Desse modo, o holismo corria o sério risco de reificar entidades cuja existência não passa do domínio individual. Com efeito, Weber alegava que nas ciências sociais é comum tratar de coletividades, sociedades, grupos, etc como se fossem agentes coletivos que existissem de fato. Entretanto, conforme a tese do individualismo metodológico, Weber (1968, p. 13, tradução nossa) argumenta que “no trabalho sociológico, essas coletividades devem ser tratadas somente como modos de organização resultantes dos atos particulares de indivíduos, uma vez que estes só podem ser tratados como agentes de um curso de ação subjetivamente compreensível”. Por consequência, as entidades coletivas para Weber eram ontologicamente negativas, ou podiam ser interpretadas como ficções úteis para a representação de fenômenos sociais.

Ao demais, o individualismo metodológico estava intrinsecamente ligado à proposta de uma sociologia e uma teoria da ação social, dado que a ação individual na explicação sociológica é subjetivamente compreensível, em virtude de um estado intencional (estado mental com conteúdo proposicional) que pode ser atribuído aos agentes individuais. Lembrando que a definição de ação social para Weber é uma ação intencional (com determinado significado) referente à conduta de outros indivíduos, de forma que aquela se orienta em relação a estes. Em suma, segundo Weber, a teoria da ação, que parte do individualismo metodológico, é central para a análise sociológica, haja vista sem saber por que as pessoas fazem o que fazem, realmente não compreendemos por que qualquer fenômeno de larga escala, no qual estamos envolvidos, ocorre (3).

Comparativamente, note-se que o individualismo metodológico de Weber é distinto do de Karl Popper - filósofo este que também contribuiu de modo significativo para epistemologia das ciências sociais e da administração - por este elemento antirrealista na construção de tipos ideais referentes a entidades coletivas. Já que em Popper, os conceitos, as ideias, e as entidades teóricas - e inclusive as instituições - possuem um estatuto ontológico positivo, porque essas, *grosso modo*, estariam no chamado “mundo 3”, o qual faz parte da cosmologia popperiana, à maneira do “mundo das formas” de Platão.

Por fim, o último ponto epistemológico em que Weber defronta-se é o irracionalismo. Nesse particular, o sociólogo alemão defendia que a ação humana é previsível, porque tem um caráter probabilístico. Isso não implica determinismo, pois o que Weber chama a atenção é para o fato de não haver uma liberdade absoluta na ação, ou seja, algo que fosse totalmente indeterminado e imprevisível. Mesmo no tipo ideal da ação relativa a emoção, há uma margem de previsão, para Weber. Excetuam-se aqui as atitudes de uma pessoa insana, declara Weber.

#### **4 OS TIPOS IDEAIS E A METODOLOGIA DAS CIÊNCIAS SOCIAIS EM WEBER**

Primeiro, os tipos ideais possuem uma dupla função epistemológica, isto é, são recursos heurísticos e metodológicos para o pesquisador. Ora, Weber recomenda que, no seio da

vasta gama de fenômenos sociais, o investigador acentue certos traços da realidade, a ponto de levá-los a uma forma ideal, que, por definição, nunca será empiricamente observável. Aqui reside o elemento metodológico, pois tal ênfase faz com que o cientista social ou o teórico da administração escolha um domínio de fenômenos, e não outro, e opte por certos recursos metodológicos, como métodos de pesquisa quantitativos ou qualitativos, considerando que não é possível exaurir toda riqueza da realidade social, assinala Weber.

Além disso, em termos heurísticos, os tipos ideais são construções teóricas elaboradas pelo pesquisador, de modo que seu estatuto ontológico se dá à maneira de uma entidade ficcional, ou seja, o Estado moderno, as organizações, a ordem jurídica não existem no mundo real, tal como os agentes individuais. Consequentemente, os tipos ideais, no plano epistemológico e ontológico, assumem uma premissa realista – a aceitação da existência da realidade social – porém têm um caráter ficcionalista, visto que as construções teóricas não postulam a existência de tal ou qual entidade social.

Cumprido dizer que essa pressuposição realista aceita por Weber é bastante semelhante em relação a Kant, de acordo com Burger (1976, p. 61-65), isto é, para este filósofo só podemos conhecer os fenômenos, e não a realidade em si mesma. Em outras palavras, a teoria do conhecimento de Kant afirma, resumidamente, que temos uma estrutura intelectual que organiza, conforme certas categorias do entendimento e as formas da sensibilidade, a experiência, de sorte que a realidade empírica é representada no nosso aparato cognitivo. Tecnicamente, isso é chamado de fenomenalismo, já que o intelecto humano, por ser finito, só conseguiria captar os fenômenos, não as coisas em si mesmas. Isso vale para os tipos ideais: por estes serem representações da realidade empírica, são limitados e jamais irão exaurir a multiplicidade e o caos do real.

A propósito disso, Weber também conserva uma distinção kantiana fundamental, que subjaz os tipos ideais: a diferença entre “dever ser” e “ser”, que conduz ao par normativo/descritivo, por fim, que leva à oposição entre juízos de valor e juízos de fato. Tal separação apresenta implicações cognitivas bastante relevantes. A título de ilustração, de um lado, essa separação pode justificar uma tentativa de neutralização dos valores, que, de fato, não passa da aceitação tácita de certa ideologia. Por outro lado, aquela cisão faculta uma visão instrumentalista das teorias científicas, que pode ser adequada a Weber – lembremos que para este autor a sociologia visa a compreensão, não propriamente a verdade. No mais, essa divisão entre valor e fato permite que o pesquisador identifique seus valores, a fim de ter consciência de suas limitações na construção dos tipos ideais. Ora, Weber afirma que é impossível o cientista abrir mão totalmente de seus valores, assim, o autor recomenda uma tentativa de controle e reconhecimento dos seus valores, por isso, a tentativa de neutralização.

Nesse contexto, é importante mencionar que a busca por objetividade do conhecimento científico nas ciências sociais, em Weber, é composta por três elementos: (i) neutralidade axiológica, citada acima; (ii) a explicação causal (que não vamos entrar por razões de tempo); (iii) e a distinção entre fato e valor. Assim, Weber concebe a objetividade não como algo dado de antemão, mas construído pelo pesquisador, já que a tarefa deste, enquanto cientista social, é ordenar racionalmente a realidade empírica. Isso significa selecionar e dar sentido a certos aspectos da experiência fenomênica, e não reproduzir uma suposta ordem dada na realidade (4).

## 5 CONCLUSÃO

Para finalizar, os tipos ideais podem sintetizados em três características centrais, conforme a exposição de Sadri (1992, p. 11-22): (i) os tipos ideais são puramente instrumentais para a sociologia, para a administração e outras ciências sociais, ao mesmo tempo em que são indispensáveis para a atividade científica de formação de conceitos, mas, como expomos acima, são epistemologicamente limitados; (ii) os tipos ideais são estilizações da realidade empírica, porém suas distorções e ênfases não são arbitrárias, de modo que sua “falsidade” (ou caráter ficcional) indica que a perspectiva do cientista é permeada por valores, mas isso não quer dizer que o tipo ideal é uma espécie de falsificação artística; (iii) os tipos ideais não subsumem a realidade, pois é a realidade que se aproxima desses.

## NOTAS

- (1) TRAGTENBERG, 2006, p. 19.
- (2) WEBER, 1991, p. 128-131.
- (3) HEATH, 2010.
- (4) WEBER, 1991, p. 109.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S.; **Reflexive Modernization**: politics, tradition and aesthetics in the modern social order. Cambridge, Polity Press, 1994.

BAUMAN, Z. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BURGER, T. **Max Weber's Theory of Concept Formation**: history, laws, and ideal types. Durham: Duke University Press, 1976.

CAMPOS, E. (Org.). **Sociologia da Burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GIDDENS, A. **As Consequências da Modernidade**. 2. ed. São Paulo: UNESP, 1991.

HEATH, J. Methodological Individualism. In: **The Stanford Encyclopedia of Philosophy**. Disponível em <<http://plato.stanford.edu/archives/spr2011/entries/methodological-individualism/>>. Acesso em 22 mar. 2011.

KALBERG, S. **Max Weber**: readings and commentary on modernity. Oxford: Blackwell, 2005.

POPPER, K. R. **Conhecimento Objetivo**: uma abordagem evolucionária. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia; São Paulo: Ed. da USP, 1975.

\_\_\_\_\_. **Lógica das Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004.

RINGER, F. **Max Weber's Methodology**: the unification of the cultural and social sciences. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

SADRI, A. **Max Weber's Sociology of Intellectuals**. New York: Oxford University Press, 1992.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e Ideologia**. 2. ed. rev. São Paulo: UNESP, 2006.

WEBER, M.; COHN, G.; **Max Weber: Sociologia**. 5.ed. São Paulo: Ática, 1991. (Coleção Grandes cientistas sociais; 13).

WEBER, M. Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima. In: \_\_\_\_\_; COHN, 1991, p. 128-141.

\_\_\_\_\_. A “Objetividade” do Conhecimento nas Ciências Sociais. In: \_\_\_\_\_; COHN, 1991, p. 79-127.

WEBER, M.; GERTH, H. H.; MILLS, C. W. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2002.

WEBER, M. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1981.

\_\_\_\_\_. **Metodologia das Ciências Sociais**. 2. ed. São Paulo: Ed. da Universidade Estadual de Campinas, 1993. 2v.

\_\_\_\_\_. **Conceitos Básicos de Sociologia**. 5. ed. rev. São Paulo: Centauro, 2002.

\_\_\_\_\_. **Economy and Society: an outline of interpretative sociology**. Berkeley: University of California Press, 1968.

\_\_\_\_\_. **Ciência e Política: duas vocações**. 15. ed. São Paulo: Cultrix, 2008.