

## Considerações Sôbre a Conceituação de Autoridade\*

GUSTAVO F. BAYER

1 *A relevância do fenômeno.* 2 *Autoridade como poder legitimado.* 3 *Autoridade como poder formal.* 4 *Autoridade como qualidade de um relacionamento.* 5 *A falácia das definições operacionais.* 6 *Conceituação de autoridade em Max Weber.* 7 *Observações finais.*

### 1 A relevância do fenômeno

Não há exagêro na afirmação de que o estudo do fenômeno que a convenção determinou chamar de *autoridade* ocupa um importante lugar nas ciências sociais em geral, e na administração em especial. Como Bertrand de Jouvenel observou:

“O fenômeno chamado *autoridade* é mais antigo e mais fundamental que o fenômeno chamado *Estado*; a ascendência natural de certas pessoas sôbre

\* Este artigo não contém nenhuma pretensão acadêmica. É uma breve reavaliação de parte da literatura sôbre o assunto. Visa indicar a relevância de um aprofundamento da discussão teórica sôbre o conceito.

Essa necessidade de liberar o conceito, das tendências simplistas de definição, tão comum em grande parte dos autores, foi mais uma vez demonstrada na discussão dos conceitos de poder e autoridade, experimentada em nossas aulas de ciência política, no ano passado, na EBAP.

Desejo apresentar meus agradecimentos a Eduardo Machado, cujas abreviações muito ajudaram a superar certas deficiências encontradas no exame da literatura original e a contribuir com a introdução de aspectos não percebidos, antes do seu valoroso auxílio.

outras é o princípio de tôdas organizações humanas e de todos progressos humanos.”<sup>1</sup>

Sem entrar em discussões sôbre a pretensa ascendência natural, mencionada por Bertrand de Jouvenel, é possível afirmar que a sociologia, a ciência política e a psicologia social, por exemplo, dedicam grande parte de seu esforço científico ao estudo das teorias, segundo as quais os comportamentos social e político de indivíduos seriam dependentes dos padrões de autoridade nêles inculcados durante o processo de socialização em grupos primários. Tais esforços podem ser exemplificados com os trabalhos de Lucian Pye,<sup>2</sup> Almond & Verba<sup>3</sup> e Robert Hess,<sup>4</sup> todos êles basicamente influenciados pela obra pioneira de Herbert Hyman.<sup>5</sup> Também a atual conceituação do sistema político como aquela parte da organização social que distribui *autoritariamente* valores sociais,<sup>6</sup> envolve o problema de uma relação de autoridade entre o sistema político e seu sistema social.

No campo da administração, vários autores acentuaram a importância central da autoridade organizacional. Para Luther Gulick o problema básico da organização era o estabelecimento de uma estrutura de autoridade,<sup>7</sup> enquanto Barnard via na autoridade uma função de comunicação e controle,<sup>8</sup> e Herbert Simon colocava a autoridade organizacional em três níveis de importância: como distribuição de responsabilidade, como especialização na tomada de decisões e como coordenação de atividades.<sup>9</sup> Mais recentemente Robert L. Peabody acentuou a importância da autoridade organizacional como “necessária para a consecução de objetivos e para a satisfação de necessidades individuais por meio da atividade organizacional”.<sup>10</sup>

Partindo, portanto, dêsse aparente consenso sôbre a relevância do fenômeno para as ciências sociais, parece fora de propósito a profunda divergência existente quanto às conceituações teóricas e operacionais do mesmo fenômeno. Realmente, torna-se necessária uma linguagem comum no campo

<sup>1</sup> JOUVENEL, Bertrand de. *Sovereignty: an inquiry into the political good*. Chicago, University of Chicago Press, 1957. p. 12. In: PEABODY, Robert L. *Organizational authority*. New York, Atherton Press, 1964. p. 2.

<sup>2</sup> PYE, Lucian W. *Politics, personality and nation building: Burma's search for identity*. New Haven, Yale University Press, 1962.

<sup>3</sup> ALMOND, Gabriel A. & VERBA, Sidney. *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton, Princeton University Press, 1963.

<sup>4</sup> HESS, Tobert D. The socialization of attitudes toward political authority: some cross-national comparisons. *International Social Science Journal*, (15): 542-559, 1963.

<sup>5</sup> HYMAN, Herbert H. *Political socialization: a study in the psychology of political behavior*. Glencoe, Free Press, 1959.

<sup>6</sup> EASTON, David. *The political system: an inquiry into the state of political science*. New York, Knopf, 1953. p. 129-34.

<sup>7</sup> GULICK, Luther. Notes on the theory of organization. In: GULICK, Luther & URWICK, Lyndall F. eds. *Papers on the science of administration*. New York, Institute of Public Administration, 1937. p. 7.

<sup>8</sup> BARNARD, Chester I. *The functions of the Executive*. 9. ed. Cambridge, Harvard University Press, 1951. cap. 12.

<sup>9</sup> SIMON, Herbert A. *Comportamento administrativo. Estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1970. cap. 7.

<sup>10</sup> PEABODY, Robert L. Op. cit., p. 5.

das ciências sociais, sob pena de dispersão de esforços científicos nos estudos sobre a autoridade como fenômeno social, político ou administrativo.

Uma breve revisão na literatura sobre a conceituação de autoridade deixa claro que as divergências conceituais podem ser agrupadas em três tendências básicas: 1. definições de autoridade como poder legitimado; 2. definições de autoridade como propriedade de uma pessoa ou instituição, especialmente significando o direito de dar ordens; e 3. definições de autoridade como qualidade de um relacionamento.<sup>11</sup> Nos próximos itens deste artigo serão discutidos alguns autores, cada qual defensor de uma dessas tendências. Tentar-se-á chegar a conclusões sobre as limitações teóricas e operacionais de uma conceituação do fenômeno, com a análise, por fim, da posição conceitual de Max Weber e sua possível validade para os atuais propósitos das ciências sociais, em relação aos estudos das manifestações de autoridade. Na parte final serão oferecidas algumas conclusões em torno do problema em seus aspectos gerais.

## 2 Autoridade como poder legitimado

Segundo um dos mais influentes defensores dessa tendência, Roberto Michels, autoridade é “a capacidade, inata ou adquirida, de exercer ascendência sobre um grupo. Ela é uma manifestação de poder e implica em obediência da parte daqueles a ela sujeitos”.<sup>12</sup> Michels não entra explicitamente na discussão do problema da legitimação, mas subentende-se que a obediência por ele mencionada presume uma legitimação de sua *manifestação de poder*.

Bierstedt, apesar de não aceitar a tese de Michels, de que a autoridade seria uma capacidade, mas sim um relacionamento, concorda na constatação de que a autoridade seria um tipo específico de poder, afirmando que a autoridade “se transforma em um fenômeno de poder”, como poder sancionado, poder institucionalizado.<sup>13</sup> O mesmo tipo de conceituação é elaborado por Amitai Etzioni, ao interpretar erradamente Max Weber, afirmando que este chamaria de autoridade “o poder que é legitimado”.<sup>14</sup>

Apesar de muito influentes em outras obras de ciências sociais, essas conceituações de autoridade como uma forma de poder legitimado ou sancionado pecam por uma incoerência teórica ou até lógica. Uma ordem pode ser aceita, sob manifestação de poder, pelo simples receio da força de coerção desse poder, ou pela aceitação da fonte desse poder como legítima. O próprio poder nunca será legitimado, mas quando muito aceito como coer-

<sup>11</sup> Cf. PEABODY, Robert L. Authority. In: *Encyclopaedia of the social sciences*. New York, The Macmillan Company & The Free Press, 1968. p. 473-7.

<sup>12</sup> MICHELS, Roberto. Authority. In: *Encyclopaedia of the social sciences*. New York, The Macmillan Company, 1930. p. 319-21.

<sup>13</sup> BIERSTEDT, Robert. The problem of authority. In: BERGER, Monroe et al., eds. *Freedom and control in modern society*. New York, Octagon Books, 1954. p. 79-80, cit. in. PEABODY, Robert L. Authority. In: *Encyclopaedia of the social sciences*. p. 474.

<sup>14</sup> ETZIONI, Amitai. *Organizações modernas*. São Paulo, Livraria Pioneira Editôra, 1967. p. 83.

citivo. Sendo assim, é a própria autoridade que é legitimada, e não o poder de coerção que ela possivelmente exerceria.

Além disso, qualquer tentativa de conceituação de autoridade, a partir do conceito de poder, sofre a grave restrição da pouca utilidade ao ampliar, e não simplificar, o problema, pois, para que o conceito de *poder legitimado* pudesse ser teoricamente enquadrado, seria antes necessário o enquadramento do conceito do *poder* muito mais complexo.

### 3 Autoridade como poder formal

Bastante mais comum, no campo das ciências sociais, principalmente entre os teóricos da administração, é a conceituação de autoridade como propriedade de uma pessoa ou instituição, significando principalmente o direito de dar ordens. Já Henri Fayol a adotava, se bem que mesclando-a com a conceituação anteriormente vista, ao afirmar que a “autoridade é o direito de dar ordens e o poder de exigir obediência”, distinguindo ainda entre uma “autoridade oficial . . . derivada do cargo” e uma “autoridade pessoal” derivada das qualidades da própria pessoa.<sup>15</sup> Outro autor do campo da administração, que se baseia nessa conceituação, é Fred W. Riggs. Ele diferencia entre autoridade como poder formal e controle como poder informal.<sup>16</sup>

Os mais influentes defensores dessa conceituação de autoridade foram, porém, sem dúvida Lasswell e Kaplan, que partiram de um conceito mais abrangente de *influência*, distinguindo o *poder* como uma forma específica de influência, e finalmente *autoridade* como uma forma específica de poder: o poder formal.<sup>17</sup>

A discussão dessa tendência nos leva imediatamente a outra possível estratégia de conceituação de autoridade, ou seja, ver na autoridade não simplesmente uma propriedade formal, mas sim a qualidade de um processo de comunicação. Realmente, a conceituação de Lasswell e Kaplan, se bem que muito difundida, parece ser demasiado restrita e de pouco valor teórico. Reduzir o abrangente fenômeno da autoridade a um tipo específico de poder significa, de um lado, uma simplificação unilateral do fenômeno, principalmente especificando-se esse poder como formal; e, de outro, como foi visto, não soluciona o problema da conceituação, pois o fenômeno *poder* continua indefinido. Além disso, o fenômeno da aquiescência *voluntária* e *a priori* não estaria incluído nessa conceituação, sendo este um dos aspectos mais importantes a serem contidos por uma conceituação de autoridade.

<sup>15</sup> FAYOL, Henri. *General and industrial management*. London, Isaac Pitman & Sons, 1955. p. 21-2.

<sup>16</sup> RIGGS, Fred W. *A ecologia da administração pública*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964. p. 58-9.

———. *Administração nos países em desenvolvimento. A teoria da sociedade prismática*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968. p. 225.

<sup>17</sup> LASSWELL, Harold D. & KAPLAN, Abraham. *Power and society: a framework for political inquiry*. New Haven, Yale University Press, 1950. p. 133 e 85.

#### 4 Autoridade como qualidade de um relacionamento

Outra tendência conceitual, que supera a maior parte das limitações já assinaladas, é a interpretação da autoridade como a *qualidade* de um relacionamento entre dois níveis, e não como um relacionamento em si. Por meio dessa conceituação, a *autoridade* se torna um fenômeno dinâmico, ao incluir um aspecto formal, ou seja a pretensão de autoridade sobre uma das partes; e um aspecto funcional, ou seja a aceitação dessa autoridade pela outra parte desse relacionamento.

Mary Parker Follet se aproximou bastante dessa conceituação, ao afirmar: “A organização deve ser formada de tal maneira que permita ou induza a coordenação contínua da experiência das pessoas (envolvidas). A autoridade legitimada se deriva da coordenação, e não a coordenação da autoridade.”<sup>18</sup>

Dada a tendência geral da obra de Mary Parker Follet, acentuam-se nessa conceituação de autoridade somente as condições psicológicas que formam um consenso espontâneo. Dessa forma, a dinâmica de seu conceito de autoridade é unilateral, prevendo somente o aspecto funcional da autoridade reconhecida como tal por aqueles a ela sujeitos, não aceitando a pretensão formal de autoridade como um elemento do conceito global.

Mais abrangente é a conceituação de Chester I. Barnard:

“Autoridade é o caráter de uma comunicação (ordem) em uma organização formal, em virtude da qual ela é aceita por um contribuidor ou *membro* da organização como diretriz da ação com a qual êle contribui, ou seja, como diretriz ou determinante daquilo que êle faça ou que não deva fazer em relação à organização.”<sup>19</sup>

Barnard prevê, portanto, duas variáveis como componentes de seu conceito de autoridade: primeiro, a comunicação em si, e segundo, o caráter qualitativo dessa comunicação, que leva a que o receptor a aceite como determinante de seu comportamento. Com isso o conceito de Barnard abrange os dois aspectos de um conceito dinâmico de autoridade: o formal, ou seja, a pretensão de autoridade por parte do comunicador de uma ordem, e a aceitação (posterior ou não a um processo de avaliação do conteúdo qualitativo dessa ordem) por parte dos que a recebem, como diretriz para seu comportamento organizacional.

Carl J. Friedrich adotou uma conceituação semelhante de autoridade ao rejeitar as proposições de Lasswell e Kaplan, mencionadas. Friedrich também afirmava que a autoridade seria “a qualidade de uma comunicação”, acentuando, porém, o aspecto da pretensão de autoridade por parte do elaborador dessa comunicação, ao prever a “capacidade de elaboração ponderada” por parte da fonte de autoridade.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> FOLLET, Mary Parker. The illusion of final authority. In: LEPAWSKY, Albert. ed. *Administration*. New York, A. Knopf, 1955. p. 326-7, cit. in PEABODY, Robert L. *Organizational authority*. p. 24.

<sup>19</sup> BARNARD, Chester I. Op. cit., p. 163.

<sup>20</sup> FRIEDRICH, Carl J., ed. *Authority*. American Society of Political and Legal Philosophy, Cambridge, Harvard University Press, 1958. p. 35-6, cit. in PEABODY, Robert L. *Authority*. In: *Enciclopedia of the social sciences*. p. 474.

Essa conceituação de Friedrich introduz a dinâmica de um conceito sistêmico de autoridade. Em princípio, a autoridade possui um aspecto formal: a ascendência do comunicador sobre os comunicados. Para que essa autoridade formal se transforme em funcional, é necessário que a comunicação seja aceita como *autoritária*, ou seja, como geradora de compromisso de adaptação de comportamento. A própria autoridade *formal* consideraria essa dinâmica, ponderando suas decisões no sentido de torná-las *autoritárias*. Traduzindo isso em termos de análise de sistemas, o aspecto formal da autoridade seria um aspecto estrutural, a comunicação ponderada seria uma função de *output*, e o conceito geral de autoridade seria a consequência de um processo de *feedback*, que ao mesmo tempo serviria de *input*, de suporte para futuras comunicações *autoritárias*.

## 5 A falácia das definições operacionais

Um dos mais influentes autores contemporâneos em relação ao conceito de autoridade, na administração, é sem dúvida Herbert Simon.<sup>21</sup> Mas justamente sua conceituação de autoridade é duvidosa, e até contraditória.

Logo no início de seu livro, Simon afirma:

“Diz-se que o subordinado acata a autoridade sempre que consente que seu comportamento seja guiado pela decisão do superior, sem examinar os méritos dessa decisão. Ao exercer autoridade o superior não procura convencer o subordinado, mas visa apenas obter aquiescência. Na realidade, pode-se dizer que, na prática, a autoridade mistura-se com a sugestão e a persuasão.”<sup>22</sup>

Segundo Simon, essa definição seria “equivalente, em essência, àquela enunciada por C. I. Barnard”.<sup>23</sup> Nota-se, porém, uma drástica limitação do fenômeno no conceito de Simon, em comparação ao de Barnard. Enquanto Barnard fala do *caráter* de uma comunicação, o qual será aceito ou não pelo subordinado, prevendo portanto justamente uma avaliação desse *caráter* da comunicação, Simon afirma que não haveria um exame dos *méritos* da decisão comunicada. A contradição aqui é clara: para Barnard autoridade é um conceito dinâmico, dependente do aspecto formal da fonte de comunicação e da aceitação da qualidade da comunicação como *autoritária*. Para Simon, no entanto, a autoridade é vista como um fenômeno estático, considerado somente seu aspecto formal. Mais adiante Simon prevê também que uma das funções da autoridade seria “fazer com que a decisão seja . . . cumprida, mesmo quando não haja concordância”.<sup>24</sup> Barnard, por seu lado, afirma que existe uma “necessidade de concordância dos indivíduos para o estabelecimento de autoridade”,<sup>25</sup> desenvolvendo a partir daí sua teoria das

<sup>21</sup> SIMON, Herbert. Op. cit.

<sup>22</sup> Ibid., p. 12.

<sup>23</sup> Ibid., p. 11-2.

<sup>24</sup> Ibid., p. 12.

<sup>25</sup> BARNARD, Chester I. Op. cit., p. 165.

quatro condições para que uma comunicação seja aceita como *autoritária*.<sup>26</sup> Isso deixa bem claro que Barnard considera como autoridade somente aquelas comunicações que por si mesmas influam no comportamento do subordinado, vendo a não concordância com uma ordem como um caso de inexistência de autoridade.

Em resumo: essa primeira conceituação de autoridade, segundo Simon, não é em nada *equivalente* à de Barnard. Pelo contrário, ela elimina todo aspecto dinâmico do conceito, tão bem caracterizado por Barnard.

A poucas linhas acima falou-se de uma *primeira* conceituação de Simon. Isso se refere ao fato de que, em outra parte do mesmo texto, Simon conceitua autoridade com um sentido bastante distinto do que até agora foi visto:

“Pode-se definir a autoridade como o poder de tomar decisões que guiam as ações de outrem. É uma relação entre dois indivíduos, um superior, o outro subordinado.”<sup>27</sup>

Aqui Simon se situa em uma posição intermediária entre as conceituações de autoridade como poder formal e como poder legitimado. O importante é fixar que, na sua primeira conceituação, o elemento decisivo na caracterização de um relacionamento de autoridade era a passividade do subordinado. Nesta nova conceituação, o elemento decisivo dêsse mesmo relacionamento é o poder do superior.

Essas contradições conceituais de Simon poderiam passar como meras posições acadêmicas discutíveis, se não fôsse uma outra afirmação sua, que eleva seu esforço conceitual a um nível definitivo:

“Antes que uma ciência possa desenvolver princípios, precisa dispor de conceitos . . . A primeira tarefa de uma teoria administrativa consiste, portanto, em desenvolver um conjunto de conceitos que permitam a descrição das situações administrativas em termos aplicáveis à teoria. Para que os conceitos sejam cientificamente úteis, precisam ser operacionais, isto é, o seu conteúdo deve corresponder a fatos ou situações empiricamente observáveis. Bom exemplo de definição operacional é aquela dada anteriormente ao vocábulo autoridade.”<sup>28</sup>

Essa afirmação pode ser discutida segundo dois pontos: a) até onde a utilidade científica de um conceito se mede exclusivamente por seu grau de operacionalidade; e b) até onde é possível considerar sua conceituação de autoridade como operacional.

Começemos com o segundo ponto. É difícil considerar como operacional uma definição de autoridade que a confunde primeiramente com outros dois conceitos quase tão complexos quanto o conceito a ser definido, como a sugestão e a persuasão, e, posteriormente, com o ainda menos claro conceito do poder.

<sup>26</sup> BARNARD, Chester. Op. cit. p. 165: 1. Compreensão da comunicação; 2. Crença na compatibilidade com os objetivos organizacionais; 3. Crença na compatibilidade com os seus interesses pessoais; 4. Capacidade mental e física para aceitar a comunicação.

<sup>27</sup> SIMON, Herbert. Op. cit. p. 131.

<sup>28</sup> IBID., p. 38. SIMON se refere aqui à primeira conceituação citada neste artigo.

Quanto ao primeiro ponto: se as ciências sociais tentassem abandonar todos os seus conceitos teóricos de difícil ou impossível operacionalização satisfatória, qualificando-os como de pouca utilidade, elas ficariam bastante empobrecidas. Basta lembrar aqui conceitos tais como legitimidade, capital, legalidade, organização, classe social, etc. Quase todo conceito teórico será necessariamente mais abrangente que sua operacionalização. A operacionalização é válida e imprescindível para o enquadramento empírico do conceito teórico em um estudo concreto, mas não é, nem pode ser, o único critério de avaliação da utilidade científica de um conceito teórico.

O que aconteceu com a conceituação *operacional* de autoridade, de Simon, foi justamente uma limitação do fenômeno a alguns dos seus aspectos, essa limitação que seria válida como isolamento de uma variável para um estudo empírico, mas demasiadamente restritiva em um tratamento teórico do fenômeno. A relevância do fenômeno caracterizado pelo termo *autoridade* é patente. A conceituação teórica desse fenômeno já é fonte de sérias controvérsias no campo das ciências sociais. A estratégia de dar uma *definição operacional* a um conceito teoricamente ainda muito discutido não pode, portanto, levar a uma solução satisfatória. Dessa forma, o caminho a ser seguido na discussão da conceituação da autoridade, assim como no caso de diversos outros termos amplamente usados pelas ciências sociais, ainda é o do enquadramento teórico do fenômeno. Somente a partir de um determinado consenso sobre essa conceituação teórica será possível a elaboração de definições operacionais satisfatórias.

## 6 Conceituação de autoridade em Max Weber

Comentando a conceituação de Max Weber sobre autoridade, Peobody<sup>29</sup> a localiza como *abordagem convencional*, que segundo sua conceituação, a autoridade seria impessoal, ou seja, propriedade do cargo e não atributo pessoal. Etzioni,<sup>30</sup> como se disse, afirma que para Max Weber autoridade seria o poder legitimado. Essas interpretações falhas deixam bem claras as duas principais dificuldades que a maioria dos estudiosos encontram ao interpretar a obra de Max Weber: sua metodologia dos modelos de *tipo ideal*, que exige a consideração de qualquer modelo empírico como um misto entre as diversas características dos *tipos ideais*, e a falta de sistematização final, em sua mais importante obra que é *Economia e sociedade*, pois deixam uma certa margem de dúvida quanto a alguns dos seus conceitos básicos.

Começemos pela segunda dificuldade. Além de extremamente volumosa, *Economia e sociedade*,<sup>31</sup> permaneceu incompleta, e foi publicada somente depois de sua morte, sendo que ainda hoje seus editores alemães não chega-

<sup>29</sup> PEABODY, Robert L. *Organizational authority*. p. 18 e seg.

<sup>30</sup> ETZIONI, Amitai. Op. cit., p. 83.

<sup>31</sup> WEBER, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Köln und Berlin, Studienausgabe herausgegeben von Johannes Winckelmann, 1964. 2 v. Para as traduções de citações foi consultada a tradução mexicana supervisionada por José Medina Echevarría, México, Fondo de Cultura Económica, 1944. As páginas se referem à edição alemã acima citada.

ram a um acôrdo quanto à seqüência dos diversos capítulos ou quanto ao texto final de cada capítulo. Sendo assim, existem certas incongruências no texto atual, que certamente seriam eliminadas se o autor tivesse chegado a uma revisão sistemática do texto.

A parte mais interessante da obra sociológica de Weber para os propósitos dêste artigo, ou seja aquela geralmente caracterizada como sua *sociologia política*,<sup>32</sup> pode ser considerada basicamente como uma sociologia da dominação.<sup>33</sup> Para tanto, Max Weber opera com três conceitos principais: poder, dominação e legitimação. A distinção conceitual entre poder e dominação é bastante clara no texto:

“Poder significa a probabilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação social, mesmo contra qualquer resistência e qualquer que seja o fundamento dessa probabilidade.”<sup>34</sup>

“Por dominação entendemos: que uma vontade manifesta (*ordem*) do *dominador* ou *dominadores* destina-se a influenciar a conduta de outros (os *dominados*), e, realmente influencia esta de tal modo que, num grau socialmente relevante, ocorre como se os dominados fizessem do conteúdo da ordem por si mesma a máxima de sua conduta (*obediência*).”<sup>35</sup>

Posteriormente, tratando dos tipos de dominação, Max Weber afirma que a aceitação da dominação pode ser baseada em um contínuo de motivos, desde o hábito inconsciente até o interesse pessoal. Mais adiante acentua que nenhuma dominação se satisfará com êsse tipo de aceitação, procurando dar-se uma legitimação, sendo que os tipos de dominação poderiam ser distinguidos de acôrdo com os tipos de pretensão de legitimidade por elas desenvolvidos.<sup>36</sup> Daí em diante, Max Weber fala da *dominação legitimada*, para a qual êle desenvolve os três conhecidos *tipos ideais*.

O importante é que, até aqui, Max Weber só falou em *dominação* e em *dominação legitimada*.<sup>37</sup> Uma única vez êle mencionou o conceito *autoridade*, e mesmo assim entre parênteses, como possível ponto de aprofundamento no seu conceito de *dominação*.<sup>38</sup> Alguns dos mais sérios estudiosos de Weber, Reinhard Bendix e Peter Blau, concluíram disso que Max Weber não fazia nenhuma distinção entre os conceitos de *dominação* e *autoridade*.<sup>39</sup>

<sup>32</sup> BENDIX, Reinhard. *Max Weber. An intellectual portrait*. New York, Doubleday, 1960. p. 289.

<sup>33</sup> FREUND, J. *La sociologie de Max Weber*. Paris, Press Universitaires de France, 1966. p. 190.

<sup>34</sup> WEBER, Max. Op. cit. p. 38.

<sup>35</sup> Ibid., p. 695.

<sup>36</sup> Ibid., p. 157 e seg.

<sup>37</sup> *Herrschaft e legitime Herrschaft* no original.

<sup>38</sup> WEBER, Max. Op. cit., p. 157. Deve entender-se por dominação... a probabilidade de encontrar obediência a ordens específicas dentro de um grupo determinado... No caso concreto esta dominação (*autoridade*), no sentido mencionado, pode basear-se nos mais diversos motivos de submissão ...”

<sup>39</sup> BENDIX, R. Op. cit., p. 292.

BLAU, Peter M. Critical remarks on Weber's theory of authority. *The American Political Science Review*, 57 (2): 306, jun. 1963.

Essa conclusão parece apressada. Observando as poucas passagens em que Max Weber usa diretamente o termo *autoridade*,<sup>40</sup> nota-se que êle o utiliza conseqüentemente no sentido de *dominação legitimada*. Em uma dessas passagens deixa bem clara a distinção entre *dominação* e *autoridade*.

“No sentido geral de poder e, portanto, da possibilidade de impor a própria vontade sôbre a conduta de outros, a dominação pode apresentar-se sob as mais diversas formas. . . . Em tal amplo sentido seria impossível (desenvolver) aqui uma completa casuística de tôdas as formas, condições e conteúdos do *dominar*. Por isso, ao lado de outras numerosas formas possíveis, imaginamos aqui dois tipos diametralmente opostos de dominação. De um lado, a dominação mediante uma constelação de interesses (especialmente mediante situações de monopólio), e do outro mediante a autoridade (poder de mando e dever de obediência).”<sup>41</sup>

Como essa passagem certamente foi escrita posteriormente àquela que identificava *dominação* e *autoridade*, é possível concluir-se que Max Weber não via em ambos os termos simples sinônimos, mas *dominação* como conceito amplo, e *autoridade* como dominação legitimada.

Bendix parece não dar muita importância a essa distinção. Ao referir-se à citação anterior de Weber, afirma que êste distinguiria entre duas fontes de *poder* e não de *dominação*, como consta no original. Sendo assim, para Bendix, Weber teria feito uma distinção entre um *poder* derivado de uma constelação de interesses, e um *poder* derivado de uma autoridade estabelecida.<sup>42</sup> Essa interpretação é, porém, claramente arbitrária, pois Weber elabora, nessa mesma parte de sua obra, uma nítida distinção entre seu uso dos termos *dominação* e *autoridade*, na forma sob que foi vista.

Isso certamente não contribui para grandes modificações interpretativas na própria obra de Weber. Tratando-se, porém, de uma procura de subsídios teóricos na obra de Weber para uma conceituação de autoridade, mais útil às ciências sociais que as anteriormente vistas, essa diferenciação daria um outro pêso à contribuição de Weber. A partir dela, *dominação* poderia ser vista como o conceito mais abrangente, para o caso de qualquer influência da vontade do *dominador* sôbre o comportamento do *dominado*. *Autoridade* seria um tipo de dominação, onde esta influência seria aceita *a priori* pela legitimação da posição do *dominador*. Um segundo tipo de dominação seria aquele mencionado por Max Weber no caso da existência de uma constelação de interesses entre *dominador* e *dominado*.

A diferença entre autoridade, de um lado, e influência ou persuasão, do outro, torna-se clara, considerando que, para Max Weber, um relacionamento sob autoridade implicaria em uma aceitação *a priori* da vontade do *dominador*, enquanto que o relacionamento de influência ou persuasão prevê uma modificação *a posteriori* do comportamento do subordinado.

Mais difícil é captar a relação entre os conceitos de dominação e autoridade, de um lado, e poder, do outro. Em geral os estudiosos de Max Weber concluem que êle considerava a dominação, e, portanto, também a autoridade,

<sup>40</sup> *Autorität*. O termo é usado exatamente 26 vezes em todo texto.

<sup>41</sup> WEBER, Max. Op. cit., p. 692.

<sup>42</sup> BENDIX, R. Op. cit., p. 294.

de, como subcategorias de um conceito mais amplo de poder.<sup>43</sup> Isso pode ser visto na tradução do termo *Herrschaft* (dominação) por *coordenação imperativa* (imperative coordination) na versão de Parsons,<sup>44</sup> deixando clara sua interpretação do fenômeno como uma manifestação de poder de controle.

Realmente, passagens do tipo da citação imediatamente anterior permitem este tipo de interpretação. Nessa mesma citação, porém, Weber conceitua a autoridade por uma variável de poder (*poder de mando*) e uma variável de aquiescência imperativa (*dever de obediência*). O outro tipo de dominação “mediante uma constelação de interesses” certamente não deveria ser interpretada como uma manifestação de poder em si, mas sim como uma situação de dependência, daí resultando influência, o que fica claro quando Weber acentua que este tipo de dominação seria comum em situações de monopólio. Sendo assim, é difícil identificar esses dois subtipos de dominação, e portanto, a própria dominação como conceito geral e como simples subcategoria de seu conceito de poder. Realmente, o exercício de poder é incompatível com o exercício de autoridade, na conceituação de Weber, que prevê uma aquiescência *a priori* e voluntária. Mais coerente, e teoricamente mais útil, seria interpretar os dois conceitos como exprimindo dois fenômenos distintos. Como será visto mais tarde, é importante que, de um lado, seja feita essa distinção, reconhecendo, de outro, a existência de uma relação paradoxal entre os dois fenômenos pelo fato de ambos terem suas origens em uma situação de dependência, e mesmo assim se excluírem mutuamente.

Voltando à seqüência teórica, por meio da qual Max Weber chega à elaboração dos seus três tipos ideais de pretensão de legitimidade por parte da dominação, podemos ampliar sua teorização com o conceito de autoridade como dominação legitimada, e ao mesmo tempo entrar no segundo campo dos problemas de compreensão da obra de Max Weber, ou seja, sua metodologia dos *tipos ideais*.

Uma dominação poderia ser aceita em razão de uma situação de poder, o que envolveria os custos sociais altos da coerção, ou em razão de uma constelação de interesses comuns entre *dominadores* e *dominados*. Essa constelação de interesses, porém, tende a ser instável. Sendo assim, os *dominadores* tentarão tornar-se independentes dos riscos sociais da coerção e da instabilidade da constelação de interesses comuns. Para tanto os *dominadores* tentam criar uma crença na legitimidade de sua dominação, ou seja, em sua autoridade.<sup>45</sup> A partir daqui Max Weber constrói três modelos de tipo ideal de pretensão de autoridade: a pretensão baseada na crença da racionalidade e da legalidade de estatutos fixos (legitimação racional-legal); a pretensão baseada na crença da santidade das tradições até então

<sup>43</sup> BENDIX, R. Op. cit., p. 296.

<sup>44</sup> Em WEBER, Max. *The theory of social and economic organization*. Trad. de A. M. Henderson & Talcott Parsons. Glencoe, Ill., Free Press, 1947. p. 324-36.

<sup>45</sup> Aqui, já no sentido de *dominação legitimada*.

vigentes (legitimação tradicional); e a pretensão baseada na crença dos valores excepcionais de pessoas (legitimação carismática).<sup>46</sup>

Esse método de criação de *tipos ideais*, pretendido por Weber como um simples subsídio analítico, é bastante discutido por vários cientistas sociais. Friedrich indica que a própria escolha do termo *tipo ideal* é infeliz: de um lado um modelo *ideal* seria um modelo abstrato, e do outro o termo *tipo* significaria a inclusão de características tipológicas, ou sejam, características empiricamente constatadas.<sup>47</sup> Realmente, um estudo dos *tipos ideais* deixa claro que Weber não foi conseqüente quanto ao método a ser utilizado na sua elaboração: os modelos por êle criados não chegam a ser nem uma indução a partir de estudos empíricos, nem uma dedução a partir de conceitos teóricos, mas sim uma mescla de ambos os princípios. Friedrich chega até a afirmar que, apesar da deliberação de Weber de formular uma sociologia livre de valores, a mescla desses dois elementos introduz justamente princípios valorativos, principalmente em seus estudos sobre a burocracia.<sup>48</sup> Partindo dessa ambigüidade dos *tipos ideais*, Bendix conclui, que o esforço de Weber, ao criar tais modelos, obscureceram o tratamento dado pelo mesmo Weber às situações de conflito existentes nos casos empíricos por êle estudados.<sup>49</sup> Peter Blau, finalmente, baseando-se na argumentação de Friedrich e Bendix, conclui que um refinamento da teoria de Weber até exigiria o abandono da noção de *tipo ideal*.<sup>50</sup>

A conclusão de Blau, acima mencionada, não significa que êle proponha o desprezo de todo esforço de Weber ao tentar criar seus modelos em questão. Sua idéia é somente liberar êsses modelos da qualidade de *tipos ideais*, para tratá-los como uma série de hipóteses inter-relacionadas, que serviriam de base para estudos empíricos.<sup>51</sup>

Voltando ao problema da pretensão de legitimidade, podemos partir da premissa de Blau de que os *tipos ideais* que Weber criou, para uma possível legitimação de dominação, deveriam ser vistos somente como um conjunto de hipóteses teóricas inter-relacionadas. Qualquer caso concreto de dominação, portanto, poderá pretender tornar-se autoridade baseado em algum tipo de legitimação. Sendo assim, o conteúdo da legitimação pretendida deixa de ser um conceito absoluto, para tornar-se um conceito relativo no tempo. Dessa forma, um *aparelho burocrático*, para ficar na terminologia de Weber, que, em um determinado momento histórico, pretendeu tornar-se *autoridade*, por meio de uma legitimação racional-legal, pode, posteriormente, pretender manter-se *autoridade*, por meio de uma legitimação tradicional das normas racionais-legais, então introduzidas, transformando os meios em fins. Da mesma forma, êle poderia pretender manter-se *autoridade* pela

46 WEBER, Max. Op. cit., p. 159.

47 FRIEDRICK, Carl J. Some observations on Weber's analysis of bureaucracy. In: MERTON, Robert K. et al. *Reader in bureaucracy*. New York, The Free Press, 1952. p. 27-33.

48 Id., *ibid.* p. 27-33.

49 BENDIX, R. Op. cit., p. 281.

50 BLAU, Peter. Op. cit., p. 309.

51 BLAU, Peter. Op. cit. p. 309.

introdução de novas pretensões de legitimação racional-legal, por meio de reformas estruturais, ou por padrões de legitimação carismática, agrupando-se em torno de um líder ou grupo de líderes excepcionais.

É necessário acentuar aqui que Weber distingue nitidamente entre pretensão de legitimação e legitimação em si. A simples pretensão não significa a legitimação por si mesma. A legitimação propriamente dita, apesar de Weber não entrar em detalhes quanto a esse ponto, pode ser considerada como um processo dinâmico entre sua pretensão e sua aceitação pelos subordinados à dominação em questão.

Concluindo: é possível afirmar que 1. introduzindo a distinção conceitual entre *dominação* e *autoridade*, mais implícita que explícita em sua obra; 2. considerando *poder* e *autoridade* como fenômenos distintos, se bem que ambos se originem de uma situação de dependência; 3. relativizando seu método dos modelos de tipo ideal, interpretando-os como simples conjuntos de hipóteses teóricas; e 4. mantendo sua distinção entre pretensão de legitimidade e legitimação em si, ainda podemos encontrar em Weber um arcabouço teórico dos mais consistentes para uma abordagem do fenômeno da autoridade em todos os seus aspectos. Apesar das insistentes afirmações de que seu conceito de autoridade se confundiria com autoritarismo, a combinação das duas variáveis, poder de mando e dever de obediência, tem que ser vista como um processo dinâmico entre pretensão de legitimidade e a legitimação em si. Isso tornaria a conceituação de Weber, coerente com as de Barnard e Friedrich, vistas no quarto item deste artigo. Sendo assim, também essa sua conceituação poderia ser enquadrada como uma conceituação dinâmica de autoridade, porém com uma grande vantagem sobre as demais, já discutidas, por distinguir bem o fenômeno da autoridade de outros fenômenos de controle social tais como poder, dependência, influência ou persuasão.

## 7 Observações finais

O conceito de *contrôle social*, da frase acima, talvez seja um bom ponto de partida para uma conceituação do fenômeno da autoridade. Autoridade seria, portanto, uma forma de controle social, assim como poder, influência ou dependência. Utilizando as distinções de Weber seria possível isolar a autoridade como uma das diversas expressões de controle social em um nível individual, ou seja, de *dominador* para *dominado*. Tal conceituação, porém, não parece ser suficiente, tendo em vista que o fenômeno da autoridade não se limita às suas expressões de relacionamento individual. Principalmente no campo da administração ou da sociologia da organização, subentende-se, em geral, um relacionamento grupal ao falar-se de estruturas de autoridade entre superiores e subordinados. Uma conceituação de autoridade deveria então incluir tanto o aspecto individual como o grupal dessa forma de controle social.

Essa necessidade é bem captada por Peter Blau, ao afirmar que:

“Do ponto de vista da coletividade dos subordinados, a aquiescência com as diretrizes do superior é voluntária, mas do ponto de vista do subordinado ela é o resultado de pressões sociais compulsórias.”<sup>52</sup>

Essas pressões sociais compulsórias, geradas por um relacionamento de autoridade, poderiam ser expressas na terminologia de Weber como valores compartilhados pela coletividade em questão. Somente a existência de tais valores criará condições para a formação de uma crença generalizada na legitimidade da dominação que pretende ser autoridade. No caso da existência dessa crença, o próprio grupo subordinado à autoridade cuidará de manter seu consenso interno em relação à legitimação. Nesse sentido, um dos aspectos da autoridade como controle social é a sua manutenção por alguma forma de controle de grupo, enquanto essa manutenção da autoridade não se choque com os valores compartilhados no grupo.

Segundo Blau, é justamente essa dependência entre autoridade e controle grupal que explica aquela relação a que êle chama *paradoxal* entre os princípios imperativos e voluntários da autoridade.<sup>53</sup> Blau vai mais além, e argumenta que a existência de dois princípios basicamente tão contraditórios no fenômeno autoridade poderia ser explicada a partir de uma busca da origem da autoridade, que, por seu lado, evidenciaria que essa origem da autoridade poderia ser encontrada em uma situação de dependência entre superiores e subordinados, acentuando que essa também seria a origem do fenômeno poder.<sup>54</sup> Com isso muito da dificuldade de distinção analítica entre autoridade de um lado e poder do outro poderia ser explicado.

Segundo êsse raciocínio, seria possível partir de uma situação, onde um grupo de pessoas fôsse dependente, em certos aspectos vitais, de outra pessoa ou de outro grupo. Essa situação de dependência poderia gerar um relacionamento coercitivo, ou seja, simples relacionamento de poder, em que a dependência seria utilizada no sentido de que as pessoas dependentes fôsssem meramente manipuladas segundo o interesse daquelas das quais elas dependem. No caso de resistência a êsses interesses, seria usada a coerção para assegurar a consecução dos interesses em questão.

Uma segunda forma seria a utilização dessa situação de dependência no sentido do fornecimento de serviços justamente no campo da dependência. Isso levaria a uma aceitação dessa situação, que poderia ser caracterizada como aceitação utilitária. Êsse seria exatamente o caso previsto por Max Weber como o da dominação por meio de uma constelação de interesses. Os dominados aceitariam a dominação por reconhecer que a fonte de dominação lhes presta serviços vitais. Essa aceitação utilitária da dominação seria individual, e apesar de ser possível presumir uma aceitação *a priori*, por meio da experiência positiva, é também provável que êsse relacionamento sofra uma constante avaliação utilitária, sendo que as condições de aceitação *a priori* desapareceriam quando fôsse constatado um *abuso* da dominação em um sentido que não correspondesse às demandas utilitárias individuais. É justamente a êsse risco que Max Weber se refere ao afirmar

<sup>52</sup> BLAU, Peter. Op. cit., p. 312.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Ibid.

que nenhuma dominação se satisfaria com sua aceitação por meio de uma constelação de interesses, procurando, portanto, criar uma crença em sua legitimação.

A terceira forma de utilização dessa situação de dependência seria aquela que levaria à formação da autoridade. A prestação de serviços poderia ir além das demandas utilitárias individuais, atingindo interesses comuns da coletividade dos dependentes. Haveria, portanto, uma equivalência entre a prestação de serviços, por parte da fonte de dominação, e os valores generalizados na comunidade dependente. Isso geraria um amplo sistema de obrigações sociais entre dominadores e dependentes: o dominador seria eticamente comprometido com a consecução dos valores comuns dos dependentes, e os dependentes seriam grupalmente comprometidos com a aceitação *a priori* da dominação. O controle da aquiescência individual não seria diretamente exercido pela fonte de dominação, mas sim pelos valores comuns. Em outras palavras, o controle social seria exercido pelo próprio grupo dependente, pois “sòmente as normas compartilhadas de uma comunidade podem legitimar o controle social, e sòmente a observância coletiva da aquiescência tornam a aquiescência independente da influência pessoal do superior sòbre o subordinado individual”.<sup>55</sup>

Resumindo, o primeiro tipo de utilização da situação de dependência poderia ser caracterizado como o controle social por meio da fôrça de coerção do poder. O segundo tipo seria o do controle social por meio da influência individual. E o terceiro tipo seria o do controle social por meio da autoridade socialmente legitimada. Concluindo com Blau, seria possível afirmar que:

“Poder coercitivo e autoridade são formas alternativas de controle social, mas ambas possuem suas raízes nas condições de dependência coletiva.”<sup>56</sup>

Autoridade seria, portanto, uma forma de controle social analiticamente distinta de poder ou de influência individual. Além disto, autoridade seria socialmente legitimada por meio de um sistema de obrigações sociais. Isto não é nada mais que uma conceituação teòricamente mais coerente do sentido dinâmico do fenômeno da autoridade, antes visto. Voltando à terminologia de Weber, a autoridade seria inicialmente uma pretensão de legitimidade de dominação, que só seria atingida no caso de correspondência com os valores do grupo dominado. A manutenção dessa autoridade, uma vez atingida, seria o resultado de uma intensa interação entre comportamento da dominação e valores do grupo dominado, de um lado, e entre valores do grupo e comportamento individual, do outro. À guisa de conclusão, dentro desse esquema de raciocínio teòrico, seria possível afirmar que, ao contrário de grande parte da literatura sòbre o problema, autoridade significaria muito mais o resultado de um sistema de controle de valores e de um sistema de controle social, principalmente no próprio grupo dos que a ela estão subordinados, do que a existência de instrumentos formais ou não de poder ou de influência.

<sup>55</sup> BLAU, Peter. Op. cit., p. 313.

<sup>56</sup> Ibid.

## SUMMARY

The article begins stressing the relevance of the phenomenon usually labeled as **authority** in the area of the social sciences. The author undertakes a general review of current approaches to its conceptualization and winds up suggesting what could be a more consistent scientific leading to such a theoretical conceptualization.

The different conceptualizations are divided into three basic approaches: 1. authority as legitimate power; 2. authority as formal power and 3. authority as a quality of a relationship.

The first approach is seen as inconsistent, since power as such cannot be legitimized but only its source, i.e., authority itself. The second tendency is considered to be of little value, since it reduces the complexity of the phenomenon to one of its least relevant aspects, namely the right to command. Furthermore, both tendencies are criticized for not bringing a solution to the problem of conceptualization, since they rely on the phenomenon of power, which is conceptually undefined. The third tendency is seen as more consistent, as it treats the phenomenon as a dynamic process resulting from the interaction between the claims and the compliance to authority, leading to the possibility of conceptualization in terms of systems analysis. Simon's attempt to operationalize the phenomenon is seen as opposite to this last tendency. The limitations of Simon's attempt are interpreted as a consequence of his overemphasis on the need for operationalization of concepts without a previous theoretical discussion. At this point, the author arrives at the conclusion that the most satisfactory strategy would be to give the phenomenon a thorough theoretical discussion, which would possibly lead to greater consensus. This would permit the development of operational definitions which could be scientifically more useful.

About this first conclusion, the author discusses the concept of authority in Weber, noting that it remains one of the most consistent theoretical basis for the conceptual framing of the phenomenon, if the following are taken into account: 1. introduction of the distinction between the concept **domination** and the concept **authority** as legitimate domination, implicit in Weber's works; 2. the interpretation of **power** and **authority** as different phenomena, also implicit in Weber's works; 3. the interpretation of the **ideal types** as mere sets of theoretical hypotheses; and 4. the maintenance of the distinction between the claim to legitimacy and legitimacy itself.

The author begins his final remarks with this theoretical interpretation of Weber and, by comparing it with Blau's considerations, arrives at the conclusion that the phenomenon of authority could be looked upon as a form of social control which is analytically different from others such as **power** or **influence**. All three would originate from situations of dependency between **ruled** and **rulers**.

Finally, it is noted that authority, as a form of social control, should be considered chiefly as the result of a system of control of values,

exerted on the **rulers** by the **ruled**, and of a system of social control inside the **ruled** group, and not as the mere existence of formal or informal instruments of power or influence in a ruling position.

São oito revistas ao todo. Tôdas veiculando os temas do momento e voltadas, prospectivamente, para o planejamento do futuro. São revistas feitas para um país jovem e para todos aquêles que nesse país se preocupam com os inúmeros problemas suscitados pelo desenvolvimento no domínio da educação — revista **Curriculum**, da administração — **Revista de Administração de Emprêsas** e **Revista de Administração Pública**, da economia — **Conjuntura Econômica** e **Revista Brasileira de Economia**, da psicologia — **Arquivos Brasileiros de Psicologia Aplicada**, da política — **Revista de Ciência Política**, e do direito — **Revista de Direito Administrativo**.

Pedidos de assinaturas para Fundação Getúlio Vargas,  
Serviço de Publicações, Praia de Botafogo, 188  
C. P. 21.120 — ZC-05.

Números avulsos nas bancas ou nas livrarias da FGV.

# Comunicação na Era Espacial

## UNESCO

Voltada precìpuaente para o ensino e a pesquisa em Ciências Sociais, a Fundação Getúlio Vargas tem o dever da permanente atualização, que procura cumprir quando edita livros e revistas, promove a pesquisa e o ensino, organiza conferências e seminários sôbre as mais recentes conquistas da Ciência e da Tecnologia. Suas preocupações nesse campo não apenas ensinaram a tradução e edição de COMUNICAÇÃO NA ERA ESPACIAL, como, principalmente, impuseram à Fundação Getúlio Vargas, quase em forma de desafio — que aceitou — a tarefa de tomar a si a publicação de originais brasileiros ou a tradução de textos indispensáveis à expansão cultural do País. Daí, entre outros, o Convênio celebrado com a UNESCO, graças ao qual êsse documentário faz-se conhecido em nossa língua, atualizando-nos diante da grande Revolução dos nossos dias, a **comunicação de massas**, no seu nível mais sofisticado, o espacial. Lançando essa obra, a Fundação Getúlio Vargas dá curso à sua estreita colaboração com a UNESCO e inicia a inserção em seu programa editorial de textos sôbre comunicação e informática.

À venda nas principais livrarias ou pelo reembôlso postal. Pedidos à FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, Serviço de Publicações, Praia de Botafogo, 188, Caixa Postal 21.120, ZC-05, Rio de Janeiro, GB.