

TEXTO FUNDAMENTAL

DUAS FACES DO PODER¹

Peter Bachrach

Morton S. Baratz

RESUMO

Este artigo apresenta duas concepções de poder, a partir do exame e da crítica de duas tradições de pesquisa. A tradição sociológica, que originou a corrente elitista, postula a existência do poder nas comunidades; a tradição politológica, que originou a corrente pluralista, questiona a existência de elites dirigentes em comunidades e instituições. O artigo argumenta que a tradição elitista postula o que deve ser provado, ao passo que a pluralista está correta em investigar se há de fato grupos governantes nas sociedades, mas sua abordagem é restrita e deixa de lado um aspecto essencial da questão. Assim, os autores do artigo argumentam que, anteriormente à face visível do poder, manifestada pelos indivíduos e grupos que tomam efetivamente as decisões (ou que impõem os vetos), os pesquisadores devem prestar atenção à face invisível do poder. Essa outra face consiste na capacidade que indivíduos ou grupos têm de controlar ou manipular os valores sociais e políticos (isto é, de “mobilizar vieses”), impedindo que temas potencialmente perigosos para seus interesses e perspectivas sejam objeto de discussão e deliberação pública.

PALAVRAS-CHAVE: poder; pluralismo; elitismo; não-decisão; mobilização de viés; elite dirigente.

I. INTRODUÇÃO²

O conceito do poder permanece vago, a despeito da recente e prolífica expansão de estudos de caso sobre o poder em comunidades. Sua vagueza é dramaticamente demonstrada pela regularidade do desacordo entre sociólogos e cientistas políticos sobre o lócus do poder em comunidades entre os sociólogos e os cientistas políticos. Pesquisadores orientados sociologicamente descobriram de maneira consistente que o poder é altamente centralizado, enquanto investigadores treinados na Ciência Política concluíram com a mesma regularidade que em “suas” comunidades o poder é extensamente

difuso³. Presumivelmente, isso explica por que o último grupo intitula-se de “pluralista”, sendo sua contraparte, “elitista”.

Parece não haver espaço para dúvida de que os achados nitidamente divergentes dos dois grupos são o produto não de coincidências casuais, mas de diferenças fundamentais tanto em suas hipóteses subjacentes quanto em suas metodologias de pesquisa. Os cientistas políticos argumentaram que essas diferenças de achados podem ser explicadas pelas abordagens e pressuposições errôneas dos sociólogos. Nós argumentamos neste artigo que os próprios pluralistas não dominam toda a verdade no assunto; que, enquanto suas críticas aos elitistas são corretas, eles, como os elitistas, adotam abordagem e pressuposições que predeterminam suas conclusões. Nosso argumento é apresentado no quadro de nossa tese central, segundo a qual há duas faces do poder, nenhuma das quais os sociólogos vêem e apenas uma das quais os cientistas políticos vêem.

¹ O presente artigo foi publicado originalmente sob o título de “Two Faces of Power”, na *American Political Science Review* (Washington (D. C.)), v. 56, n. 4, p. 947-952, Dec.1962). Agradecemos a Cambridge University Press pela gentileza de autorizar esta tradução. Os títulos das seções (mas não os números) foram dados pelo tradutor. Tradução de Gustavo Biscaia de Lacerda e revisão de Renato Monseff Perissinotto.

² Este artigo é um resultado de um seminário sobre “Problemas do Poder na Sociedade Contemporânea”, realizado conjuntamente pelos autores para estudantes de pós-graduação e graduação em Ciência Política e Economia.

³ Comparem-se, por exemplo, as pesquisas sociológicas de Hunter (1953), Pellegrini e Coates (1956) e Schulze (1958), com as pesquisas politológicas de Sayre e Kaufman (1960), Dahl (1961) e Long e Belknap (1956). Cf. também Polsby (1960).

II. ALGUMAS CRÍTICAS AO MODELO ELITISTA

Contra a abordagem elitista do poder, várias críticas podem ser e têm sido desferidas (cf. especialmente POLSBY, 1960, p. 475f). Uma delas refere-se à sua premissa básica de que em toda instituição humana há um sistema ordenado de poder, uma “estrutura de poder” que é parte integral e reflexo da estratificação organizacional. Esse postulado os pluralistas rejeitam enfaticamente – e, do nosso ponto de vista, de modo correto –, baseados em que “nada categórico pode ser assumido a respeito do poder em nenhuma comunidade. [...] De fato, parece haver uma noção subliminar entre os pesquisadores pluralistas de que no topo *ninguém* domina em uma cidade, de modo que sua primeira questão provavelmente não é ‘quem manda nesta comunidade?’, mas ‘há alguém que de fato manda nesta comunidade?’. A primeira questão é alguma coisa parecida com: ‘Você parou de bater na sua esposa?’, em que virtualmente qualquer resposta que não tenha o suficiente de espontaneidade fornecerá aos pesquisadores uma ‘elite do poder’ de acordo com as linhas pressupostas pela teoria da estratificação” (*idem*, p. 476; grifo no original).

Igualmente passível de objeção para os pluralistas – e para nós – é a hipótese dos sociólogos de que a estrutura de poder tende a ser estável ao longo do tempo: “Os pluralistas afirmam que o poder pode ligar-se a temas e os temas podem ser transitórios ou persistentes, provocando coalizões entre os grupos e cidadãos interessados que podem variar entre coalizões ocasionais variando do momentâneo ao semipermanente. [...] Presumir que o conjunto de coalizões que existe na comunidade em qualquer momento dado é um aspecto intemporalmente permanentemente estável da estrutura social é introduzir inexatidões sistemáticas em uma descrição da realidade social” (*idem*, p. 478-479).

Uma terceira crítica ao modelo elitista é que ele incorretamente iguala o poder reputado com o poder efetivo: “Se a principal ocupação na vida de um homem é ser banqueiro, o pluralista presume que ele despenderá seu tempo no banco e não em manipular decisões comunitárias. Essa pressuposição mantém-se até que as atividades e as participações do banqueiro indiquem diferentemente. [...] Se presumimos que o

banqueiro está ‘realmente’ engajado em mandar na comunidade, praticamente não há meio de corroborar essa noção, mesmo que ela seja totalmente errônea. Por outro lado, é fácil marcar o banqueiro que realmente *manda* nos assuntos comunitários quando presumimos que ele não o faz, pois suas atividades tornarão esse fato aparente” (*idem*, p. 480-481; grifo no original).

Essa não é uma lista de acusações exaustiva; há outras falhas além dessas no modelo e na metodologia dos sociólogos (cf. especialmente DAHL, 1958; HERSON, 1961) – incluindo algumas que os próprios pluralistas não perceberam. Mas seguir adiante nessa trilha não atende substancialmente aos nossos propósitos. Basta simplesmente observar que, quaisquer que sejam os méritos de sua própria abordagem para o poder, os pluralistas efetivamente expuseram as principais fraquezas do modelo elitista.

Como as citações acima deixaram claro, os pluralistas concentraram sua atenção não nas fontes do poder, mas em seu exercício. O poder para eles significa “participação na tomada de decisões”⁴ e pode ser analisado somente após “exame cuidadoso de uma série de decisões concretas” (DAHL, 1958, p. 466). Como resultado, o pesquisador pluralista não está interessado em quem tem a reputação de poderoso [*reputedly powerful*]. Sua atenção, em vez disso, dirige-se a) selecionar para estudo uma certa quantidade de decisões políticas-“chave”, em oposição às “rotineiras”; b) identificar as pessoas que tomam parte ativa no processo de tomada de decisões; c) obter um relato completo do seu comportamento efetivo enquanto o conflito em torno da política pública [*policy conflict*] é resolvido e d) determinar e analisar o resultado específico do conflito.

As vantagens dessa abordagem, relativamente à alternativa elitista, não necessitam de maior exposição. O mesmo não pode ser dito, todavia, de seus defeitos – dois dos quais nos parecem ser de fundamental importância. Um é que o modelo não leva em consideração o fato de que o poder pode ser, e freqüentemente é, exercido confinando-se o escopo da tomada de decisões a temas relativamente “seguros”. O outro é que o

⁴ Essa definição originou-se em Lasswell e Kaplan (1950, p. 75).

modelo não fornece critérios *objetivos* para distinguir entre temas “importantes” e “desimportantes” que surgem na arena política.

III. A OUTRA FACE DO PODER

Não há contradição no fato de que uma análise baseada inteiramente no que é específico e visível ao observador externo seja mais “científica” que uma baseada na pura especulação. Dito de outra forma, “Se podemos estabelecer nossa vida social em termos de atividade, e de nada mais, de fato não tivemos sucesso em medi-la, mas pelo menos obtivemos um fundamento sobre o qual um sistema coerente de medidas pode ser construído. [...] Cessaremos de sermos bloqueados pela intervenção de elementos imensuráveis, que afirmam serem eles próprios as causas reais de tudo o que está acontecendo e cuja arbitrariedade fantasmagórica torna impossível qualquer progresso em direção a um conhecimento seguro” (Bentley *apud* POLSBY, 1960, p. 481n).

A questão, todavia, é: como se pode ter certeza em qualquer situação dada de que os “elementos imensuráveis” não têm consequência ou não têm importância decisiva? Dito em termos levemente diferentes: pode uma sólida concepção de poder basear-se no pressuposto de que o poder é totalmente incluído e completamente refletido em “decisões concretas” ou em atividades relacionadas diretamente à tomada de decisões?

Consideramos que não. É claro que o poder é exercido quando A participa da tomada de decisões que afeta B. Mas o poder também é exercido quando A devota suas energias na criação ou no reforço de valores sociais e políticos e de práticas institucionais que limitam o escopo do processo político submetido à consideração pública de apenas aqueles temas que são comparativamente inócuos para A. Na medida em que A obtém sucesso em fazer isso, impede-se que B, para todos os propósitos práticos, leve a público quaisquer temas que possam em sua decisão ser seriamente prejudiciais para o conjunto de preferências de A⁵.

Situações desse tipo são comuns. Considere-

se, por exemplo, o caso – seguramente não desconhecido para o presente público – do membro descontente do corpo docente de uma instituição acadêmica encabeçada por um diretor tradicionalista. Ofendido com uma política de longo prazo sob a qual fortes interesses desenvolveram-se, o professor decide na privacidade de seu gabinete lançar um ataque à política na próxima reunião do corpo docente. Mas quando o momento da verdade chega, ele permanece congelado em silêncio. Por quê? Entre as várias possíveis razões, uma ou mais destas pode ter sido de crucial importância: a) o professor estava temeroso de que sua tencionada ação pudesse ser interpretada como uma expressão de deslealdade para com a instituição; b) ele decidiu que, dadas as crenças e as atitudes de seus colegas docentes, ele quase certamente constituiria sobre esse tema uma minoria de um; c) ele concluiu que, dada a natureza do processo de elaboração de regras da instituição, os remédios propostos seriam postos de lado permanentemente. Mas qualquer que seja o caso, o aspecto central a indicar é o mesmo: na medida em que um indivíduo ou um grupo – consciente ou inconscientemente – cria ou reforça barreiras para a aparição pública de conflitos em políticas públicas, esse indivíduo ou grupo tem poder. Ou, como o Professor Schattschneider tão admiravelmente disse: “Todas as formas de organização política têm um viés a favor da exploração de alguns tipos de conflito e da supressão de outros, pois *organização é mobilização de viés*. Alguns temas são organizados no interior da política, enquanto outros são organizados fora” (SCHATTSCHEIDER, 1960, p. 71; grifo no original).

assim afeta adversamente B. Mas há uma diferença importante entre ambas: em um caso, A participa abertamente; no outro caso, ele participa somente no sentido de que trabalha para sustentar aqueles valores e regras de procedimento que o auxiliam a manter certos temas fora do domínio público. É bem verdade que a participação do segundo tipo pode às vezes ser aberta; esse é o caso, por exemplo, das disputas para encerramento dos debates para proceder-se às votações no Congresso. Mas o fato é que ela não precisa ser aberta. De fato, quando a manobra é mais exitosamente realizada, nem envolve nem pode ser identificada com decisões a que se chegou em temas específicos.

⁵ Como é talvez auto-evidente, há similaridades em ambas as faces do poder. Em cada uma, A participa de decisões e

Tal viés não é relevante para o estudo da política? Não deveria o estudioso estar continuamente alerta para sua possível existência na instituição humana que estuda e sempre estar preparado para examinar as forças que a criaram e que a mantêm? Pode ele com segurança ignorar a possibilidade de que, por exemplo, um indivíduo ou um grupo em uma comunidade participa mais vigorosamente para apoiar o processo de *não-tomada de decisões* [*nondecision-making process*] do que participa em decisões efetivas no curso do processo? Dito diferentemente, pode o pesquisador negligenciar a possibilidade de que alguma pessoa ou associação poderia limitar a tomada de decisões a matérias relativamente não-controversas, ao influenciar os valores da comunidade e os procedimentos e rituais políticos, não obstante haver na comunidade conflitos de poder sérios, mas latentes⁶? Fazê-lo, em nossa opinião, é negligenciar a menos evidente, mas no entanto extremamente importante, face do poder.

IV. OS PROBLEMAS DA ABORDAGEM PLURALISTA

Em sua crítica ao “modelo da elite dirigente”, o Professor Dahl argumenta que “a hipótese da existência de uma elite dirigente pode ser estritamente testada somente se [...] houver uma amostra razoável de casos envolvendo decisões políticas-chave, em que as preferências da hipotética elite dirigente oponham-se às daquelas de qualquer outro provável grupo que se possa sugerir” (DAHL, 1958, p. 466). Para essa afirmação temos duas críticas. Uma já discutimos, a saber: ao assumir erroneamente que o poder somente se reflete em decisões concretas, Dahl

com isso exclui a possibilidade de que na comunidade em questão haja um grupo capaz de evitar que disputas surjam a respeito de temas importantes para ele. Além disso, entretanto, ao ignorar a face menos evidente do poder, Dahl e aqueles que aceitam sua abordagem pluralista são incapazes de adequadamente diferenciar uma decisão política-“chave” de uma “rotineira”.

Nelson Polsby, por exemplo, propõe que, “ao selecionar como temas de estudo aqueles a cujo respeito geralmente se concorda que são significativos, os pesquisadores pluralistas podem testar a teoria da estratificação” (POLSBY, 1960, p. 478). Ele silencia, todavia, sobre como o pesquisador deve determinar *quais* temas “a cujo respeito geralmente se concorda serem significativos” e sobre como o pesquisador avalia a fidedignidade dessa concordância. De fato, Polsby é culpado aqui da mesma falha que ele mesmo encontrou na metodologia elitista: ao pressupor que em qualquer comunidade há temas significativos na arena política, ele assume como garantida a própria questão que está sob investigação. Ele aceita como temas o que se *reputa* serem temas. Como resultado, seus achados são inevitáveis [*fore-ordained*]. Afinal, mesmo que não haja nenhum tema “verdadeiramente” significativo na comunidade em análise, há toda probabilidade de que Polsby (ou qualquer investigador com a mesma orientação) achará alguma e, após um estudo cuidadoso, alcançará as conclusões pluralistas apropriadas⁷.

A definição de Dahl de “temas políticos-chave” em seu ensaio sobre o modelo da elite dirigente está sujeita à mesma crítica. Ele considera que é “uma condição necessária, embora possivelmente não suficiente, que o tema[-chave] deva envolver desacordo efetivo sobre as preferências entre dois ou mais grupos” (DAHL, 1958, p. 467). Em nossa perspectiva, essa é uma caracterização inadequada de um “tema político-chave”, simplesmente porque os grupos podem discordar em suas preferências tanto sobre temas desimportantes quanto sobre importantes. As

⁶ Dahl (1958, p. 468-469) *parcialmente* reconhece esse ponto quando observa: “pode-se argumentar que mesmo em uma sociedade como a nossa uma elite governante poderia ser tão influente sobre as idéias, atitudes e opiniões que um tipo de falso consenso poderia existir – não o falso consenso de uma ditadura totalitária terrorista, mas a adesão manipulada e superficialmente auto-imposta às normas e aos objetivos da elite por amplos setores da comunidade. [...] Essa objeção aponta para a necessidade de circunspeção ao interpretar-se as evidências”. Mas que ele largamente deixa de lado nosso argumento é claro na sentença seguinte: “Ainda aqui, também, parece-me que a hipótese não pode ser satisfatoriamente confirmada sem alguma coisa equivalente ao teste que propus” e que é “por um exame de uma série de casos concretos em que decisões-chave são tomadas [...]”.

⁷ Como observa Polsby, as expectativas dos investigadores pluralistas “raramente têm sido desapontadas” (POLSBY, 1960, p. 477).

preferências da elite que se aproximam da indiferença certamente não são significativas para determinar se uma distribuição do poder monolítica ou fragmentada [*polythetic*] prevalece em uma dada comunidade. Usando a definição de Dahl dos “temas políticos-chave”, o pesquisador teria pouca dificuldade para achá-los em praticamente qualquer comunidade; não seria portanto surpreendente se ele finalmente concluísse que o poder na comunidade encontrasse largamente difundido.

A distinção entre temas importantes e desimportantes, acreditamos, não pode ser feita inteligentemente na ausência de uma análise da “mobilização de viés” na comunidade, dos valores dominantes e dos mitos, rituais e instituições políticas que tendem a favorecer os interesses organizados de um ou de mais grupos, relativamente a outros grupos. Armado com esse conhecimento, poder-se-ia concluir que qualquer desafio aos valores dominantes ou às “regras do jogo” estabelecidas constituiriam um tema “importante” e todo o resto, desimportante. Sem dúvida, julgamentos desse tipo não podem ser inteiramente objetivos. Mas evitar de fazê-los em um estudo sobre o poder é tanto negligenciar um aspecto altamente significativo do poder quanto, desse modo, enfraquecer a única base sólida para discriminar as decisões-“chave” das “rotineiras”. Com efeito, sustentamos que os pluralistas cometeram cada um desses erros; isso equivale a dizer que eles fizeram exatamente aquilo de que Kaufman e Jones tão severamente acusaram Floyd Hunter: eles começaram “sua estrutura pelo mezanino, sem nos mostrar um saguão ou uma fundação” (KAUFMAN & JONES, 1954, p. 207), isto é, começaram estudando os temas em vez de os valores e vieses sobre os quais se constrói o sistema político e que, para o estudioso da política, dá um significado real para os temas que de fato entram na arena política.

V. CRÍTICA À OBRA DE DAHL, *WHO GOVERNS?*

Não há melhor esteio para nossa crítica do modelo pluralista que o recente estudo de Dahl sobre o poder em New Haven (DAHL, 1961).

Para começar, pode-se observar que Dahl não tenta em seu trabalho definir seu conceito de “decisão política-chave”. Ao questionar se os “Notáveis” de New Haven são “influentes aberta

ou dissimuladamente na tomada de decisões governamentais”, ele simplesmente afirma que examinará “três diferentes ‘áreas-tema’ nas quais importantes decisões públicas são tomadas: nomeações feitas pelos dois partidos políticos, renovação urbana e educação pública”. Essas escolhas são justificadas com base no argumento de que “as nomeações determinam quais pessoas ocuparão os cargos públicos. O programa de renovação, medido por seu custo – presente e potencial – é o maior no país. A educação pública, à parte sua importância intrínseca, é o item mais dispendioso do orçamento municipal”. Assim, conclui Dahl, “É razoável esperar [...] que a relativa influência sobre os servidores públicos desenvolvida pelos [...] Notáveis poderia ser revelada por meio de um exame de sua participação nessas três áreas de atividades” (*idem*, p. 64).

A dificuldade com essa última afirmação é que é evidente pela avaliação do próprio Dahl que os Notáveis de fato não estão interessados em duas das três decisões-“chave” que ele escolheu. Com respeito ao tema da escola pública, por exemplo, Dahl assinala que muitos dos Notáveis vivem nos subúrbios⁸ e que aqueles que vivem em New Haven escolhem em sua maior parte mandar seus filhos para escolas particulares. “Como consequência”, ele escreve, “seu interesse nas escolas públicas é ordinariamente bastante reduzido” (*idem*, p. 70). As nomeações feitas pelos dois partidos políticos como uma importante “área-tema” são um tanto análogas ao caso das escolas públicas, pois a aparente falta de interesse entre os Notáveis nesse tema é parcialmente atribuído às suas residências suburbanas – em virtude das quais eles são desqualificados para ocupar cargos públicos em New Haven. De fato, o próprio Dahl reconhece que a respeito de ambos esses temas os Notáveis são largamente indiferentes: “Os líderes econômicos podem ignorar as escolas públicas ou os partidos políticos sem qualquer

⁸ Cabe aqui um pequeno esclarecimento: nos Estados Unidos, os “subúrbios” são abastadas áreas residenciais afastadas dos centros das cidades. Isso se torna mais claro quando se lembra que, no Brasil, as regiões afastadas do centro muitas vezes são “periferias”, isto é, zonas degradadas ocupadas por pessoas de baixo ou baixíssimo poder aquisitivo (nota do tradutor).

consciência pronunciada de que sua indiferença poderia ferir seus bolsos [...]”. Ele continua, todavia, ao dizer que “as perspectivas de mudanças profundas [como resultado do programa de renovação urbana] na posse, na organização física e no uso das propriedades na área central e os efeitos dessas mudanças na prosperidade comercial e industrial de New Haven estão todos relacionados de uma forma óbvia com as preocupações diárias dos homens de negócios” (*idem*, p. 71).

Assim, se acredita-se – como o Professor Dahl fez quando escreveu sua crítica ao modelo da elite dirigente – que um tema, para ser considerado importante, “deveria envolver desacordos reais nas preferências de dois ou mais grupos” (DAHL, 1958, p. 467), para todos os propósitos práticos ele claramente reduziu a zero o valor da educação pública e das nomeações partidárias como “áreas-tema”-chave. Mas, deixando de lado esse aspecto, parece um tanto dúvida, na melhor das hipóteses, que se possa revelar “a influência relativa sobre os servidores públicos exercida pelos Notáveis Sociais” por meio de um exame de sua não-participação em áreas nas quais eles não estão interessados.

Além disso, não deveríamos descartar a possibilidade de que mesmo nesses temas a respeito dos quais eles parecem indiferentes os Notáveis podem ter um grau significativo de influência *indireta*. Poderíamos sugerir, por exemplo, que, embora eles mandem seus filhos para escolas privadas, os Notáveis reconhecem de fato que os gastos com as escolas públicas têm um impacto direto sobre suas próprias obrigações tributárias. Assim sendo, e dada sua forte representação no Comitê de Finanças de New Haven (DAHL, 1961, p. 82)⁹, a expectativa

deve ser que é de seu interesse direto desenvolver um papel ativo na elaboração da política fiscal, em particular no estabelecimento do orçamento educacional. Mas sobre isso Dahl permanece em silêncio: ele não investiga nada nem das decisões tomadas pelo Comitê de Finanças relativamente à educação, nem dos seus impactos sobre as escolas públicas¹⁰. Que fique claramente entendido que, ao fazermos essas observações, não estamos tentando refutar a argumentação de Dahl de que os Notáveis têm pouco poder em New Haven. O que estamos *de fato* dizendo, contudo, é que sua conclusão não é adequadamente apoiada pela sua análise das “áreas-tema” da educação pública e das nomeações partidárias.

O mesmo não pode ser dito da renovação urbana. Esse tema, por qualquer padrão razoável, é importante para os propósitos de determinar se New Haven é governada pelas “mãos invisíveis de uma elite econômica” (*idem*, p. 124). Afinal, os Notáveis Econômicos tiveram um interesse ativo no programa e, além disso, as suas implicações socioeconômicas não estão necessariamente em harmonia com os interesses e valores básicos econômicos e dos homens de negócios.

Em um esforço para assegurar que o programa de renovação poderia ser aceitável para o que ele intitulou de “os maiores músculos” de New Haven, o Prefeito Lee¹¹ criou a Comissão de Ações dos Cidadãos [Citizens Actions Commission] (CAC) e nomeou para ela principalmente representantes da elite econômica. Foi-lhe dada a função de supervisionar o trabalho do Prefeito e de outros funcionários envolvidos na renovação e, da mesma forma, a

⁹ Dahl assinala que “a principal motivação política dos Notáveis Econômicos é opor-se a aumentos de impostos; isso os conduz a oporem-se a quaisquer gastos superiores ao mínimo necessário para manutenção dos serviços municipais tradicionais. Nesse esforço, normalmente suas duas armas mais eficazes ordinariamente são o Prefeito e o Comitê de Finanças. As políticas dos Notáveis são muito mais facilmente realizadas com um Prefeito forte se as políticas deste coincidirem com as deles, ou com um Prefeito fraco, se eles têm o apoio do Comitê de Finanças. [...] Os prefeitos de New Haven têm continuamente considerado apropriado obter a confiança para suas

políticas financeiras entre os homens de negócios ao indicá-los para o Comitê de Finanças” (DAHL, 1961, p. 81-82).

¹⁰ Dahl (1961, p. 79-84) realmente discute em termos gerais as mudanças no nível das taxas e dos tipos de impostos nos últimos anos, mas não as decisões efetivas do Comitê de Finanças ou seus efeitos sobre o sistema escolar público.

¹¹ Richard Charles Lee (1916-2003) foi Prefeito de New Haven entre 1954 e 1970 pelo Partido Democrata, tornando-se bastante conhecido justamente por seu programa de renovação urbana (N. T.).

responsabilidade por organizar e encorajar a participação dos cidadãos no programa, por meio de um amplo sistema de comitês.

De acordo com o peso da influência relativa do Prefeito, de outros funcionários-chave e dos membros do CAC, Dahl reconstrói “todas as decisões *importantes* sobre o reordenamento e a renovação entre 1950 e 1958 [...] para determinar quais indivíduos mais freqüentemente apresentaram as propostas que foram finalmente adotadas ou que com maior freqüência vetaram com sucesso as propostas de outros” (*ibidem*; sem grifo no original)¹². Os resultados desse teste indicam que o Prefeito e seu Secretário de Desenvolvimento eram de longe os mais influentes e que os “músculos” na Comissão, exceto em alguns poucos casos triviais, “nunca fizeram, opuseram-se a, vetaram ou alteraram diretamente nenhuma proposta levada a eles [...]” (*idem*, p. 131).

Esse achado, em nossa perspectiva, é incerto, não apenas porque Dahl fora forçado a fazer uma seleção subjetiva do que constituíam decisões *importantes* no que ele sentia ser uma “área-tema” *importante*, como porque o achado baseou-se em um teste de influência excessivamente estreito. Medir a influência relativa somente em termos da habilidade de fazer e vetar propostas é ignorar o possível exercício da influência ou do poder para limitar o escopo da apresentação de propostas. Como, pode-se dizer, pode um julgamento ser feito sobre a influência relativa do Prefeito Lee e do CAC sem se conhecer (por meio do estudo preliminar das perspectivas políticas e sociais de todos os envolvidos) as propostas que Lee *não* fez porque ele antecipou que elas provocariam uma vigorosa oposição e, talvez, sanções da parte do CAC¹³?

¹² “Um teste exigente da influência aberta ou dissimulada de uma pessoa”, afirma Dahl na primeira seção do livro, “é a freqüência com que ele inicia exitosamente uma política importante contra a oposição de outros, ou veta políticas propostas por outros, ou inicia uma política que não enfrenta nenhuma oposição” (DAHL, 1961, p. 66).

¹³ Dahl, é claro, é consciente da “lei das reações antecipadas”. No caso do relacionamento do Prefeito com o CAC, Dahl nota que Lee era “particularmente habilidoso ao estimar o que se poderia esperar que o CAC aceitasse

Em suma, como ele não reconhece ambas as faces do poder, Dahl não está em posição de avaliar a influência ou o poder relativo do proponente e do tomador de decisões, de um lado, e daquelas pessoas, por outro lado, que poderiam ser indiretamente instrumentais para evitar o surgimento de temas potencialmente perigosos¹⁴. Como resultado, ele indevidamente enfatiza a importância de propor, decidir e vetar e nesse processo põe as conclusões pluralistas de sua pesquisa seriamente em dúvida.

VI. COMENTÁRIOS FINAIS

Argumentamos neste artigo que uma abordagem renovada para o estudo do poder é necessária – uma abordagem baseada no reconhecimento das duas faces do poder. Com essa abordagem, o pesquisador poderia começar não como faz o sociólogo que pergunta “Quem domina?” nem como faz o pluralista que pergunta “Alguém tem poder?”, mas investigando a “mobilização de viés” particular da instituição sob

ou rejeitasse” (DAHL, 1961, p. 137). Todavia, Dahl não estava interessado em analisar ou avaliar em que medida o CAC limitava a liberdade de ação de Lee. Em virtude de sua concepção limitada de poder, Dahl não considerou que o CAC poderia a esse respeito ter exercido poder. Que o CAC não tenha de fato feito ou vetado propostas do Prefeito foi evidência suficiente para Dahl de que o CAC era virtualmente desprovido de poder; isso poderia plausivelmente servir como evidência de que o CAC era (em si mesmo ou no que ele representava) tão poderoso que Lee não se arriscou a disputar com ele nada que não julgasse valioso.

¹⁴ O fato de que aquele que inicia as decisões também se abstenha – porque antecipa reações adversas – de apresentar outras propostas obviamente não diminui o poder do agente que limita seus poderes de iniciativa. Dahl não percebeu esse aspecto: “É”, escreve ele, “o mais de tudo improvável, então, que um conluio secreto dos Notáveis domine a vida pública de New Haven via meios tão clandestinos que nem um dos 50 cidadãos proeminentes entrevistados ao longo deste estudo – cidadãos que participaram extensamente de várias decisões – tenha feito alusões à existência de tal conluio [...]” (DAHL, 1961, p. 185).

Ao conceber a dominação exclusivamente na forma de um conluio consciente exercendo o poder de tomada de decisões e de veto, ele negligencia uma forma mais sutil de dominação – uma em que os que dominam efetivamente não são eles mesmos conscientes disso, simplesmente porque sua posição de dominação não foi nunca seriamente desafiada.

escrutínio. Então, tendo analisado os valores dominantes, os mitos, os procedimentos políticos e as regras estabelecidas do jogo, ele poderia fazer uma cuidadosa investigação sobre quais pessoas ou grupos, se algum, ganha com o viés existente e quais, se algum, é prejudicado por ele. Em seguida, ele poderia investigar a dinâmica da *não-tomada de decisões* [*nondecision-making*]; ou seja, ele examinaria em que medida e de que maneira o *status quo* que orientou pessoas e grupos influencia os valores dessa comunidade e essas instituições políticas (como, por exemplo, a “regra” da unanimidade do Comitê Orçamentário da Cidade de Nova Iorque¹⁵ (SAYRE & KAUFMAN, 1960, p. 640)¹⁶), que tendem a limitar o escopo da efetiva tomada de decisões a temas “seguros”. Finalmente, usando seu conhecimento da face restritiva do poder como um fundamento para a análise e como um padrão

para distinguir entre decisões políticas-“chave” e “rotineiras”, o pesquisador analisaria, à maneira dos pluralistas, a participação na tomada de decisões de temas concretos.

Rejeitamos liminarmente como ineficaz a possível crítica de que essa abordagem para estudar o poder é provavelmente infrutífera porque vai além de uma investigação do que é objetivamente mensurável. Ao reagirem contra os aspectos subjetivos do modelo sociológico de poder, os pluralistas cometeram, acreditamos, o erro de descartar “elementos imensuráveis” como irrealis. É irônico que, ao fazê-lo, eles tenham exposto a si próprios à mesma crítica fundamental que eles tão vigorosamente desferiram contra os elitistas: sua abordagem e seus pressupostos a respeito do poder predeterminam seus achados e conclusões.

Peter Bachrach (1919-2008) foi um cientista político estadunidense, Doutor em Ciência Política pela Universidade de Harvard (Estados Unidos) e professor nas Universidades de Bryn Mawr e Temple (ambas também nos Estados Unidos).

Morton S. Baratz foi professor de Economia nas Universidades de Bryn Mawr e de Maryland (ambas nos Estados Unidos).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DAHL, R. A. 1958. A Critique of the Ruling-Elite Model. *American Political Science Review*, Washington (D. C.), v. 52, n. 2, p. 463-469, June.

_____. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University.

HERSON, L. J. R. 1961. In the Footsteps of Community Power. *American Political Science Review*, Washington (D. C.), v. 55, n. 4, p. 817-831, Dec.

HUNTER, F. 1953. *Community Power Structure*. Chapel Hill: University of North Carolina.

KAUFMAN, H. & JONES, V. 1954. The Mystery of Power. *Public Administration Review*, Washington (D. C.), v. 14, n. 3, p. 205-212, Summer.

LASSWELL, H. D. & KAPLAN, A. 1950. *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*. New Haven: Yale University.

LONG, N. E. & BELKNAP, G. 1956. *A Research Program on Leadership and Decision-Making in Metropolitan Areas*. New York: Governmental Affairs Institute.

PELLEGRINI, R. & COATES, C. H. 1956. Absentee-Owned Corporations and Community Power Structure. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 61, n. 5, p. 413-419, Mar.

¹⁵ O Comitê de Orçamento da Cidade de Nova Iorque, ou New York City Board of Estimate, era um órgão responsável pelo orçamento municipal e pelas regras de zoneamento urbano. Ele existiu entre 1898 e 1990 (N. T.).

¹⁶ Para um estudo perceptivo sobre a “mobilização de

viés” em uma comunidade rural estadunidense, cf. Vidich e Bensman (1958).

- POLSBY, N. W.** 1960. How to Study Community Power: The Pluralist Alternative. *Journal of Politics*, Statesboro, v. 22, n. 3, p. 474-484, Aug.
- SAYRE, W. S. & KAUFMAN, H.** 1960. *Governing New York City: Politics in the metropolis*. New York: Norton.
- SCHATTSCHEIDER, E. E.** 1960. *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- SCHULZE, R. O.** 1958. The Role of Economic Dominants in Community Power Structure. *American Sociological Review*, Chicago, v. 23, n. 1, p. 3-9, Feb.
- VIDICH, A. & BENSMAN, J.** 1958. *Small Town in Mass Society. Class, Power, and Religion in a Rural Community*. Princeton: Princeton University.

ERRATA V. 19, N. 40

PÁGINA	COLUNA, LINHA	ONDE SE LÊ:	LEIA-SE:
150	C. 1, L. 3	elitista para do poder	elitista do poder
150	C. 2, L. 30	dirige-se a:	dirige-se a:
151	C. 1, L. 5	no fato de contraditório que	no fato de que
151	C. 2, L. 3	para a presente audiência	para o presente público
151	C. 2, L. 30	admira-velmente	admiravelmente
152	Nota 6, L. 5	poderia existiria	poderia existir
152	Nota 6, L. 11	que as que ele	que ele
152	Nota 6, L. 11-12	nosso argumento ponto é claro	nosso argumento é claro
152	C. 2, L. 7	diferenciar entre uma	diferenciar uma
152	C. 2, L. 23	garantida dada a própria	garantida a própria
152	C. 2, L. 25	reputa serem temas	<i>reputa</i> serem temas
152	C. 2, L. 31	achará uma e	achará alguma e
153	C. 2, L. 7-8	argumento dêem de que	argumento de que
154	C. 2, L. 29	renovação revitalização poderia	renovação poderia
155	C. 2, L. 17-18	poderia começar, não como	poderia começar não como
155	Nota 14, L. 2	porque ele antecipa	porque antecipa