

Robert Dahl (1915-2014): poder político, liberalização e contestação nas democracias

Political power, liberalization and contestation in democracies

No dia 4 de fevereiro morreu Robert Dahl, decano da ciência política americana. Nascido em Inwood, Iowa, em 1915 e criado em Skagway, Alaska, concluiu a sua graduação na Universidade de Washington e seu doutoramento em Ciência Política na Universidade de Yale em 1940. Militante do sindicato International Longshore and Warehouse Union, identificava-se como jovem seguidor do socialismo democrático de Norman Thomas, do Partido Socialista Americano. Em 1946, após o serviço militar obrigatório durante a Segunda Guerra Mundial, retornou a Yale como professor de teoria política. Ao longo das seis décadas de vida acadêmica na sua alma mater, Dahl se transformou no mais reconhecido teórico da democracia, agraciado com os prêmios Talcott Parsons, Woodrow Wilson Foundation, James Madison e Johan Skytte, além de ter recebido bolsas da Guggenheim Fellowship e do Center for the Advanced Behavioral Sciences da Universidade de Stanford, como *senior fellow*. Em 1967, foi eleito presidente da Associação Americana de Ciência Política.

Mais do que as condecorações, Robert Dahl entrou para a história como protagonista de épicas polêmicas intelectuais com Floyd Hunter, C. Wright Mills e Peter Bachrach, debatendo o poder político, a natureza das elites dirigentes e as formas de participação democrática e produzindo 23 clássicos da teoria democrática.

* É professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará (Fortaleza, CE, Brasil).
E-mail: jawdatab@gmail.com

De onde veio a perseverança de Robert Dahl? Primeiro, o enfoque principal de toda a sua obra permaneceu nos temas clássicos da teoria democrática: poder político, inclusão, liberalização, contestação etc. Enquanto seus pares mergulhavam em disputas metodológicas, cálculos abstratos e jargão profissional, Dahl subordinava as técnicas de pesquisa à compreensão a respeito de quem influenciava e dirigia a política na democracia. Segundo, apesar de ter sido um jovem militante socialista e pluralista na maturidade, Dahl resistiu à tentação ideológica, prosseguindo na investigação empírica, na clareza conceitual e na constante autocrítica, rara nessa área.

A obstinação de Dahl pela comprovação empírica, a exatidão conceitual e o rigor dedutivo lhe atraiu numerosas críticas. Os conservadores o acusavam de ser simpatizante dos democratas, distorcendo fatos para legitimar candidaturas populares. Para os críticos da esquerda, não passava de um intelectual orgânico das classes dominantes, defensor da alienação política, da apatia eleitoral e do dirigismo político.

Em geral Dahl ignorava os conservadores. Mas sempre lembrava à esquerda que a igualdade política permanecia como meta de sua obra. Associava a qualidade da poliarquia (ou a democracia real existente) à sua aproximação da democracia clássica, definida por ele como um governo que assegura direitos, liberdades e oportunidades para uma efetiva participação e influência direta sobre as decisões políticas. Admitia, no entanto, que jamais aceitara o determinismo econômico da vida política predominante na esquerda marxista. Para Dahl, os destinos da sociedade, seu bem-estar e paz social residem no poder, na natureza das elites e em quem influencia as decisões políticas.

A primazia da política na obra de Robert Dahl percorreu cinco fases marcadas por memoráveis livros, pontos de referência da análise política moderna: 1) a fase utópica, da tese de doutoramento; 2) o conservadorismo a favor da estabilidade; 3) a virada crítica durante os protestos civis; 4) a maturidade metodológica da poliarquia; e 5) a crítica radical à ordem constitucional.

A utopia da autogestão

Os artigos da década de 1940, capítulos da sua tese de doutoramento, analisam as duas principais narrativas e programas socialistas: o trabalhismo inglês e o socialismo soviético. Para Dahl, o sucesso de qualquer programa político depende da sustentabilidade dos seus resultados. Um programa socialista não pode se contentar em reduzir as desigualdades por meios

políticos, sem sustentar a igualdade como uma ordem social legítima e consensual, compartilhada pelo conjunto dos cidadãos.

Para Dahl, o trabalhismo inglês e o socialismo soviético fracassaram nessa missão. O erro dos dois programas se deu pela adesão ao determinismo econômico. A raiz das desigualdades, para ambos, residia na propriedade privada dos meios de produção. Diferenciavam-se, no entanto, pelos meios políticos. Para os soviéticos, uma brusca estatização dos meios de produção sob a autoridade de um partido único seria suficiente para iniciar uma evolução gradual e ininterrupta que derivaria numa sociedade sem classes. O grupo hegemônico do trabalhismo adotou uma opção mais branda. Disputava as eleições, acumulava vitórias políticas e avançava numa gradual estatização sob o comando de uma tecnocracia gerencial.

Dahl comenta que, apesar das divergências relativas aos meios, ambos almejavam uma aglomeração do poder econômico, político e social sob um único comando. Para o teórico, a antítese da igualdade é a concentração do poder. Somente com a dispersão dos recursos econômicos (a distribuição equitativa de renda), sociais (participação dos empregados no gerenciamento das unidades produtivas) e políticos (voto igual) o socialismo se sustentaria como uma ordem social legítima.

Essa primeira incursão na efetividade da dispersão-concentração do poder político sobre a interação dos cidadãos com a elite política domina a sua obra na década de 1950 e polariza o debate americano entre elitistas e pluralistas.

Fase conservadora

O temor à União Soviética levou Dahl ao conservadorismo. Enquanto o jovem Dahl defendia a autogestão, a distribuição de renda e a igualdade política, na fase seguinte preferiu a estabilidade política, o incrementalismo democrático e o “híbrido americano”. Esse período abrangeu o texto “Um prefácio à teoria democrática”, as polêmicas com Floyd Hunter e C. Wright Mills e a obra *Who governs?* (“Quem governa?”).

No “*Prefácio*”, Dahl extraiu as premissas axiológicas das concepções madisoniana e populista da democracia e em seguida formulou os princípios da democracia real existente, a poliarquia. Para Madison, na ausência de salvaguardas institucionais, toda sociedade humana está sujeita à tirania, dada a natureza hobbesiana dos sujeitos. Nos regimes republicanos, a ame-

ação tirânica reside na maioria. O remédio político passa pela adoção de três mecanismos institucionais: a separação dos poderes (executivo, legislativo e judiciário); as eleições competitivas (a regra para formar governos); e o federalismo. Madison ainda visualizava uma vida cívica local reservada aos poucos proprietários privados.

Para Dahl, a solução madisoniana evita a tirania, no entanto leva a uma república oligárquica na ausência de direitos políticos universais. Na fórmula de Madison não existem salvaguardas contra acordos informais entre minorias influentes para se apropriar do poder político em detrimento das preferências da maioria. A solução para o impasse madisoniano, na opinião de Dahl, se encontrava nos três princípios da democracia populista: 1) a soberania popular somente existe pela igualdade política (voto universal); 2) as escolhas vencedoras da maioria se transformam na opção oficial; e 3) o princípio da maioria dos votos se torna a única regra válida na vida política.

Da síntese das democracias madisoniana e populista, Dahl formulou os três princípios da poliarquia, sedimentados em oito procedimentos:

I. A igualdade política (inclusão): 1) transformar as preferências políticas dos cidadãos em votos; 2) assegurar a contagem de votos atribuindo a eles pesos iguais; 3) declarar vencedora a alternativa que receber o maior número de votos; 4) permitir a inserção, a qualquer instância, de alternativas políticas além das postas em votação; e 5) garantir acesso à informação antes da votação.

II. A competitividade eleitoral (contestação) existe sob duas condições: 6) as alternativas mais votadas em eleições periódicas implicam no deslocamento de todas as outras da agenda; e 7) os eleitos têm o direito de implementar as suas alternativas.

III. A responsabilidade pública implica que: 8) os vencedores serão obrigados a implementar seus programas, ou qualquer ajustamento dos programas vencedores demanda uma repetição dos sete procedimentos anteriores.

Paralelamente à elaboração do tipo ideal da poliarquia, Dahl travou a polêmica sobre o poder político com Floyd Hunter e C. Wright Mills. Dessa troca surgiu a sua metodologia de investigação aplicada ao estudo do poder local de New Haven. O primeiro alvo de Dahl foi a *Community Power Structure (estrutura de poder da comunidade)* de Floyd Hunter. Com base em sua experiência como diretor do Conselho Comunitário de Atlanta e aplicando o método reputacional, Hunter mapeou 40 grupos empresariais que influen-

ciavam a opinião pública e direcionavam os investimentos governamentais. Para Hunter uma nova classe dirigente se cristalizava na vida comunitária americana, formada por empresários que influenciavam os valores sociais e dominavam o poder político.

Enquanto Hunter recorria à reputação para identificar a elite dirigente, C. Wright Mills adotava o método posicional de Weber. Para Mills a autoridade gerencial substituiu a propriedade privada dos meios de produção como o recurso de poder no capitalismo corporativo. A circulação da elite gerencial entre as posições de autoridade nas grandes organizações burocráticas promovia uma consciência coletiva remanescente da burguesia do século XIX. Gradualmente se cristalizou uma elite de poder que apropriava os meios políticos para seus fins privados.

Para Dahl a reputação de Hunter e a posição de Mills descreviam potencialidades latentes, mas não necessariamente o exercício do poder. A potencialidade implica que A tem poder sobre B quando A *tem condições* que levam B a realizar algo que em outras circunstâncias não faria. O exercício do poder depende do resultado da ação, ou seja, quando A consegue de forma bem-sucedida *obrigar* B a realizar algo que não faria em outras circunstâncias. Em outras palavras, quando A determina o comportamento de B.

Para revelar a natureza do poder, o pesquisador precisa documentar a direção e a sustentabilidade da ação, tendo três pré-requisitos: 1) identificar um grupo coeso bem cristalizado; 2) escolher uma amostra de decisões políticas do grupo que prevaleceram contra outras decisões; e 3) mostrar que a prevalência dessas decisões não foi aleatória mas constante. A escolha das decisões políticas pesquisadas deveria priorizar: 1) abrangência, o número de pessoas afetadas, 2) extensão do beneficiamento da decisão; 3) efetividade das decisões sobre o cotidiano dos cidadãos, 4) mudanças que as decisões determinaram sobre as expectativas de vida, status, renda, bem-estar etc. do público alvo; e 5) prioridade às decisões governamentais.

Das críticas a Hunter e Mills, Dahl desenhou a metodologia da pesquisa de *Who governs?*, realizada entre 1957 e 1959 na cidade de New Haven, o berço da Universidade de Yale. Junto a Nelson Polsby e Raymond Wolfinger, Dahl indagou sobre a natureza da elite local, a fonte do seu poder e como se sustenta na liderança da sociedade. Como resposta, os três pesquisadores reconstruíram a história da cidade, levantaram biografias e estatísticas, leram jornais e analisaram atas e registros oficiais da prefeitura, câmara municipal,

clubes sociais e conselho financeiro, além de realizar entrevistas abertas com membros das elites (cidadãos de prestígio).

A partir dos registros de sócios de clubes sociais, Dahl identificou 231 famílias de influência social (em igrejas, clubes, universidades e entidades filantrópicas) e 238 famílias de grande fortuna. O cruzamento dos dados mostrou que somente 24 famílias faziam parte das duas categorias. Concluiu que a vinculação entre as elites econômica e social era irrelevante. A segunda dúvida era se essas elites influenciavam o governo municipal. Os dados novamente mostravam que menos de 5% dos cargos políticos eram ocupados por empresários ou políticos apoiados por entidades empresariais ou por pessoas de elevado prestígio social. Dahl questionou se a ausência de uma coesa elite do poder era uma novidade na história de New Haven. Voltou então à origem da cidade, em 1784, estabelecendo o perfil da elite fundadora. Concluiu que sim, existia uma classe dominante, formada por famílias fundadoras que controlavam a economia local, influenciavam a vida social, educacional e religiosa e mandavam no governo municipal. O que teria, então, ocorrido para o desaparecimento da elite dominante em New Haven?

Dahl aponta duas transições no seio das elites locais. O domínio econômico das antigas elites foi abalado por volta de 1840, quando a industrialização atraiu um novo grupo de empreendedores. A guerra civil intensificou a industrialização. As tradicionais famílias perderam o controle econômico da cidade e sofreram uma queda na influência política. Os novos industriais, influentes entre a nova massa operária, dominaram a vida política. No decorrer dessa transição as antigas famílias sustentavam a liderança social, enquanto os empresários comandavam a vida econômica e o governo municipal.

Por volta de 1900 uma segunda fragmentação dos recursos do poder ocorreu com o ingresso dos “ex-plebe” na vida política. Filhos de operários, de imigrantes e das baixas classes médias disputaram e ganharam as nomeações partidárias. Os industriais foram incapazes de sustentar o domínio da política. Para Dahl, a aquisição de recursos políticos é mais fácil do que a de recursos econômicos e sociais. Enquanto a acumulação de fortunas e prestígio social demanda tempo, os recursos políticos são gerados em conjunturas eleitorais. Além disso, os recursos econômicos e sociais são repassados de uma geração a outra, enquanto os recursos políticos dependem de habilidades pessoais.

Com a ascensão política dos “ex-plebes”, se intensificou a inclusão. Logo após as primeiras vitórias eleitorais, os novos políticos expandiram as filiações

partidárias, lançaram políticas assistenciais contra a pobreza e urbanizaram os bairros operários. Nessa transição ocorreu a definitiva fragmentação do comando dos diversos recursos do poder. As antigas famílias predominavam nas instituições sociais, os empreendedores dirigiam a produção industrial e a “ex-plebe” comandava a vida política. Com a fragmentação do poder progrediu a inclusão política das massas urbanas.

Em 1953, a eleição do prefeito democrata Richard Lee foi um marco da poliarquia em New Haven. Lee, filho de operários industriais com apenas o segundo grau, inicia a transição de uma política voluntária de inclusão política à inclusão definitiva estrutural, com a formação de uma ampla aliança entre os descendentes dos imigrantes italianos e os negros. O prefeito nomeia políticos das duas comunidades para cargos de liderança e inicia uma maciça urbanização nos bairros de baixa renda e amplos investimentos na educação pública. Durante os quatro mandatos de Lee, a influência das elites econômicas e sociais diminui ao ponto da insignificância. Lee se tornou um símbolo de uma nova geração de prefeitos comprometidos com a inclusão urbana. Durante a sua campanha presidencial, John Kennedy adotou a política urbana de Lee como parte do seu programa oficial para revitalizar as cidades americanas.

A partir da pesquisa empírica, Dahl mostrou a validade da sua teoria pluralista contra os pessimistas: a dispersão do poder (liberalização) promove a inclusão, e quem governa influencia os fluxos sociais, a legitimidade e os valores políticos.

Enquanto em *Who governs?* a liberalização do poder era a variável determinante para a inclusão, nas duas obras posteriores, *After the revolution?* (“Depois da revolução?”) e *Poliarquia*, a inclusão (igualdade) passa a ocupar o centro da dinâmica política. O primeiro, escrito durante seu mandato na presidência da Associação Americana de Ciência Política (1967-1968), foi influenciado pela conturbada década de 1960. O segundo foi a sua ambiciosa tentativa de formular uma teoria geral das transições democráticas em escala mundial.

A virada crítica: o retorno à igualdade política

No seu pronunciamento presidencial na Associação Americana de Ciência Política, em 1967, posteriormente transformada na obra *After the revolution?*, Dahl se preocupa com a relutância da poliarquia americana em

expandir a inclusão. Eram os anos dos protestos civis, das críticas de jovens cientistas políticos ao formalismo universitário e da avalanche de relatórios sobre a pobreza nas cidades americanas. Durante o encontro de 1967, os ânimos se acirraram quando o Caucus for a New Political Science, o grupo dos radicalizados jovens pesquisadores, acusou a ciência política de perder a relevância social ao mergulhar no formalismo metodológico. Apesar de Dahl não apoiar diretamente o Caucus, falava uma linguagem similar. O déficit democrático do sistema político, na sua opinião, era fruto do abandono dos temas centrais da vida política: poder, oligarquia, hegemonia, contestação, participação, igualdade, inclusão etc. Esses conceitos passaram a compor o livro *Poliarquia*, a sua mais ambiciosa obra, que visava formular uma teoria geral das transições democráticas na modernidade.

Poliarquia: maturidade metodológica

Para Dahl a poliarquia é o mais eficaz regime político, dado que: 1) garante as liberdades individuais; 2) permite a canalização das preferências políticas de todos os estratos sociais; 3) facilita a participação e acesso às decisões governamentais; 4) multiplica as opções da vida política; e 5) demonstra a menor violência entre todos os arranjos do poder. Dahl enumera as oito condições das poliarquias: 1) a liberdade para formar e se filiar a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) o direito ao voto; 4) a elegibilidade; 5) a competição política pela preferência dos eleitores; 6) o acesso à informação; 7) as eleições livres e justas; e 8) as instituições governamentais que elaboram políticas de acordo com as preferências dos eleitores.

Além das poliarquias existem outros três regimes: 1) hegemonia fechada, situação na qual não há contestação (sem eleições competitivas) nem inclusão (sem direitos a participação política); 2) hegemonia inclusiva, sistema político no qual não há contestação (sem eleições competitivas), mas existe a inclusão (com direitos da participação política); e 3) oligarquia competitiva, quadro político no qual existe contestação (eleições competitivas), mas sem inclusão (sem direitos universais à participação política).

A democratização desses três regimes ocorreu por intermédio de três oportunidades: 1) quando a liberalização antecedeu a inclusão (Inglaterra e Suécia); 2) o inverso, quando a inclusão antecipou a liberalização (Alemanha); e 3) quando ocorreu uma simultaneidade entre a contestação e a inclusão, o típico caso da Revolução Francesa. A primeira transição é a mais segura e

corresponde ao caso de New Haven. Caracteriza-se pela estabilidade, incrementalismo e baixo conflito. Os outros dois caminhos são menos estáveis, revelados pela conturbada vida política europeia. Esses regimes demandam uma permanente vigilância democrática contra as tendências inatas da concentração dos poderes políticos e econômicos. Dahl documentou dois intervalos das transições democráticas. A primeira ocorreu entre o final do século XIX e a Primeira Guerra Mundial, quando os regimes hegemônicos e oligárquicos competitivos se tornaram semipoliarquias. A segunda transição, da semipoliarquia à poliarquia, se iniciou com a grande depressão, consolidando-se com o welfare state.

O motor de todas as transições se encontra na contestação política, uma situação propiciada pela descentralização dos recursos do poder político, econômico e social. Concretamente significa: 1) negar o uso da violência política e da depravação econômica tanto ao governo quanto à oposição; 2) promover relativa igualdade de renda e descentralização econômica; 3) mais do que assegurar os mercados competitivos, promover a autogestão; e 4) evitar a centralização gerencial das unidades econômicas privadas ou estatais (veja também *Um prefácio à democracia econômica*).

A prioridade dada à descentralização dos recursos do poder levou Dahl a colidir com a teoria política da modernização, a noção de que o aumento de renda per capita nas sociedades industriais apazigua os conflitos políticos e garante a estabilidade institucional, consolidando a democracia. Para essa escola a prioridade deveria ser dada ao desenvolvimento econômico como prelúdio à democratização. Para Dahl, ocorre o inverso. As transições democráticas dos pioneiros da poliarquia – EUA, Austrália, Nova Zelândia, Canadá e países escandinavos – se concretizaram no século XIX, em plena fase agrária. A contestação aliada à inclusão foi o motor da decolagem econômica.

Dahl termina o livro antecipando as polêmicas da globalização. Previa que os contatos culturais provocariam uma inusitada tensão nas poliarquias, tornando a inclusão mais complexa do que em épocas anteriores, quando existia homogeneidade cultural, religiosa e étnica. A nova inclusão alia cultura e política, demandando revisões de conceitos chave da identidade nacional, das tradições institucionais e das narrativas dominantes. O tema das dificuldades da democratização das plenas poliarquias foi a última incursão de Dahl, aprofundando sua criticidade às instituições formais.

A crítica da ordem constitucional

Os polêmicos resultados da eleição presidencial americana de 2000 serviram como pano de fundo para seu mais polêmico livro, *How democratic is the American Constitution?* (“Quão democrática é a Constituição Americana?”). Para a maioria dos observadores, a discrepância entre os resultados do voto direto da maioria dos eleitores e a escolha minoritária do colégio eleitoral era uma anomalia do sistema eleitoral. Porém, para Dahl, a questão era mais profunda, remetendo às tendências oligárquicas embutidas na Constituição. Essa arrojada crítica ao documento mais reverenciado da América, escrita por Dahl aos 88 anos, atribuía a divergência entre a igualdade política e os mecanismos institucionais na eleição presidencial de 2000 à natureza anti-igualitária predominante numa Constituição escrita para preservar os privilégios de uma minoria de proprietários contra a maioria dos cidadãos comuns. Os dois mentores da carta de 1787, os liberais Madison e Hamilton, crentes nos direitos iguais, pactuaram com as classes privilegiadas em troca da integridade territorial da federação. Desde então os avanços democráticos obtidos pela sociedade americana emanavam da pressão dos cidadãos comuns para afirmar seus direitos a autogoverno, frequentemente contra a própria Constituição.

Dahl identificou sete princípios encontrados da Constituição adotados para esvaziar os direitos iguais: 1) legitimidade do escravismo, abandonado após uma sanguinária guerra civil; 2) preservação de barreiras constitucionais (*poll tax*) apoiadas pelo Supremo contra a extensão do sufrágio às minorias e anuladas somente em 1964; 3) manutenção da instituição do colégio eleitoral; 4) sistema legislativo bicameral que beneficiava as oligarquias dos pequenos estados; 5) eleição indireta, até 1913, dos senadores pelas assembleias estaduais; 6) direitos dos estados de adotar leis próprias inquestionáveis pelo Congresso; e 7) um Supremo Federal empossado pela elite política com poderes para decretar a inconstitucionalidade de qualquer lei aprovada democraticamente.

Indiretamente, Dahl, na sua última obra, se aproxima da teoria elitista do seu rival C. Wright Mills, ao conceber o sistema político como uma barreira contra os avanços dos direitos iguais. Porém, diferentemente de Mills, Dahl jamais renunciou a seu otimismo pela democracia. Enquanto Mills atribuía aos intelectuais públicos a missão de contestar e revelar os mecanismos da dominação, Dahl apostou nos instintos igualitários do cidadão comum.

Na sua última entrevista, aos 95 anos, lúcido, falante e mais sábio do que nunca, lembrava o bom senso dos portuários de Skagway. Nessa massa de trabalhadores, tidos como uma multidão errática, manipulável e autoritária, identificava a única garantia da democracia.

Morreu Robert Dahl, mas seu projeto de recuperar a igualdade política como princípio fundador da democracia continua vivo, bem vivo nos tempos atuais, de um poder político encastelado, distante das preferências públicas, mas também de cidadãos combativos, insubmissos e intransigentes na defesa dos seus direitos inalienáveis de participar e moldar os rumos das suas sociedades.