

Adam Przeworski
Department of Politics,
New York University.a

Consenso e conflito no pensamento ocidental acerca do governo representativo

Artigo preparado para o Beijing Forum 2006.
Agradeço os comentários de John Ferejohn,
Raquel Fernandez, Russell Hardin, Stephan
Holmes, Bernard Manin e Pasquale Pasqui-
no. Tradução e revisão de Bernardo Felipe
Estellita Lins, Ricardo José Pereira Rodrigues
e Marcelo Barroso Lacombe (NT).

Resumo

O governo representativo no Ocidente nasceu sob uma ideologia que postulava uma harmonização básica de interesses na sociedade. Esperava-se, pois, que o processo de decisão política fosse, em grande medida, consensual. Essa ideologia ofuscou importantes conflitos de valores e interesses e tornou-se insustentável com a ascensão de partidos políticos baseados em classes ou em religião. Começando com Kelsen (1923) e culminando com Schumpeter (1942), os teóricos do governo representativo o conceberam como um sistema para administrar conflitos. Em uma visão, a representatividade é garantida por compromissos entre os partidos. Em outra, pela alternância dos partidos no poder.

1. Introdução

O ideal que impulsionou os movimentos em defesa de um governo representativo no Ocidente era o de um “auto-governo do povo”, expressão em que “o povo” sempre aparece no singular, como *le peuple*, *el pueblo*, etc. Mas como poderia o povo governar-se a si mesmo? “O povo”, no singular, não é capaz de agir. Tal como o demiurgo, é apático. É por essa razão que Rousseau (1964: 184) precisou fazer distinções de terminologia: “aqueles que se associam tomam coletivamente o nome de povo, e cada qual em particular chama-se cidadão, por ser participante na autoridade soberana, e sujeito, por estar submetido às leis do Estado”.¹ Mas como pode o desejo do povo, no singular, ser determinado pelos cidadãos, no plural?

Trata-se de um problema que não iria surgir se todas as pessoas fossem, de algum modo, idênticas, se os cidadãos que irão escolher o regime ao qual irão obedecer enquanto sujeitos não fossem senão cópias de um único espécime. Na visão de Kant (1793), sendo guiados por uma razão universal, cada um e todo indivíduo desejaria viver sob as mesmas leis. “Pois a razão mesma assim o deseja”. Berlin (2002: 191-2) enfatiza que a ideologia do auto-governo baseava-se no pressuposto de que haveria uma verdade única, que seria auto-evidente ou que poderia ser descoberta, *à la* J. S. Mill, se as opiniões fossem livremente confrontadas entre si. Sua caracterização dessa ideia merece uma citação *in extenso*:

“Todas as verdades poderiam ser, em princípio, descobertas por um pensador racional, e demonstradas tão claramente que todas as outras pessoas racionais não poderiam deixar de aceitá-las... Dado esse pressuposto, o problema da liberdade política pode ser resolvido se estabelecermos uma justa ordem, que daria a cada indivíduo toda a liberdade a que uma pessoa racional tenha direito... somente a irracionalidade da parte dos homens (de acordo com essa doutrina) poderia levá-los a desejar oprimir, explorar ou humilhar uns aos outros. Homens racionais respeitam o princípio da razoabilidade nos demais...”

Como Descombes (2004: 337) coloca, “o homem enquanto sujeito não é este ou aquele homem, mas uma representação das faculdades racionais que são encontradas entre os seres humanos, consideradas, em geral, idênticas”.

¹ Kant (1891 [1793]: 35) fez distinções similares quando falava da Liberdade de todos como Homem, Igualdade como Sujeito e Auto-dependência (autossuficiência, autonomia) como Cidadão.

O governo representativo no Ocidente nasceu, então, sob uma ideologia que postulava uma harmonia básica dos interesses na sociedade. A condição sob a qual o povo iria governar a si mesmo seria a de que cada uma e todas as pessoas desejariam, racionalmente, viver unanimemente sob as mesmas leis. Se uma mesma ordem jurídica é considerada a melhor por todos, a decisão de cada um seria a mesma dos demais. E, de fato, é irrelevante que os demais desejem o mesmo: se os outros me ordenam a fazer aquilo que eu mesmo me obrigaria a fazer, estarei apenas obedecendo a mim mesmo. Mais ainda, o processo de confecção das leis não terá importância: quando todos querem o mesmo, todos os procedimentos levam a uma mesma decisão. Um subconjunto de todos irá ditar aos demais precisamente aquilo que todos concordam em fazer.

Essa ideologia era naturalmente hostil a qualquer forma de divisão política. Protagonistas do governo representativo acreditavam que o povo seria naturalmente unido e que poderia ser dividido apenas artificialmente. Como Hofstadter (1969: 12) relata, os pensadores do século dezoito “frequentemente postulavam que a sociedade poderia ser levada ao acordo e governada por um consenso que se aproximaria da unanimidade, quando não a atingisse. Acreditava-se que os partidos, e o espírito malicioso e mentiroso que encorajavam, criariam conflitos sociais que de outro modo não ocorreriam...”². “Nada me assusta tanto”, apontou John Adams, “quanto a divisão da república em dois partidos grandes, cada qual organizado em torno de seu líder, e planejando medidas em oposição um ao outro” (citado em Dunn, 2004: 39). Os fundadores das instituições representativas não conseguiam reconhecer um caminho intermediário entre consenso e guerra civil, entre harmonia e mutilação.

Porém, enquanto em qualquer sociedade as pessoas compartilham interesse, valores e normas, haverá outros interesses, valores e normas que irão dividi-los. Todas as pessoas razoáveis irão concordar em banir as ações que classificamos como “homicídio”, mas estamos profundamente divididos quanto a classificar o aborto como tal. Todas as pessoas razoáveis concordarão que a economia deve funcionar de modo eficiente, mas cada grupo desejará receber um rendimento elevado. Mesmo quando todos forem dotados de razão, e todas as razões forem elucidadas, a deliberação racional não culmina necessariamente em uma unanimidade. A ideologia do consenso subjacente à formação de governos representativos ofusca

2 George Washington (2002: 48) discorre sobre o espírito do partido em seu discurso de despedida de 1796, afirmando que este “distrai as assembleias públicas e enfraquece a administração pública, agita a comunidade com ciúmes infundados e alarmes falsos, acende a animosidade de uma parte contra a outra, fomenta distúrbios e insurreições ocasionais. Abre a porta à influência estrangeira e à corrupção...”.

importantes conflitos de valores e de interesses. Com a ascensão dos partidos políticos baseados em classes ou religiões, essa ideologia tornou-se insustentável. Começando com Kelsen (1988 [1928]) e culminando com Schumpeter (1942), os teóricos do governo representativo passaram a concebê-lo não mais como uma instituição para identificar e implementar o bem comum, mais como um método para processar conflitos.

A questão central que essa nova concepção expôs é a de como as instituições representativas podem estruturar, absorver e regular conflitos, de modo a confiná-los no âmbito das soluções pacíficas. Instituições políticas precisam se auto-sustentar, ou seja, irão sobreviver e funcionar somente se puderem oferecer, continuamente, resultados que sejam preferíveis ao uso da força por cada um dos grupos que teriam uma oportunidade de se impor pela violação da ordem institucional. Tais resultados podem ser obtidos tanto por acordos entre as partes quanto pela perspectiva da sua alternância no poder. Nenhuma dessas soluções, no entanto, assegura que qualquer conflito venha a ser resolvido de modo pacífico sob qualquer condição e, mesmo que essa solução pacífica seja alcançada, que todos os setores da sociedade venham a ser representados nela.

Esta é uma antecipação deste artigo. A próxima seção faz um sumário das principais características dos fundamentos consensuais do governo representativo. Essa seção é seguida por uma releitura diferente da mesma história. As críticas ao consensualismo oferecidas por Kelsen e Schumpeter são ali resumidas. A validade dos compromissos partidários e da alternância no poder como métodos para tratar conflitos é então examinada. A conclusão dá destaque ao tema da representação.

2. O conceito “clássico” de governo representativo

O pressuposto básico subjacente à concepção “clássica”³ de governo representativo é a de que a sociedade é caracterizada por uma harmonia básica de valores e interesses e que existe algo que pode ser identificado como um bem, interesse ou desejo comum, público ou geral. O papel das instituições representativas seria o de identificar e implementar esse interesse comum. Esse é, então, um papel epistêmico: o da busca por uma verdade. Para participar no processo de deliberação racional, cada um precisa estar dotado de razão e virtude; assim, nem todos estarão aptos a qualificar-se como um representante em potencial. Dado que a verdade está disponível para ser descoberta, a deliberação deveria alcançar a unanimidade, ou pelo menos um consenso esmagador. Divisões políticas

³ Acompanhando Schumpeter, me referirei à teoria “clássica” de governo representativo como a ideologia sob a qual este se formou ao final do século XVIII, e não à da Grécia antiga.

decorrentes de interesses ou valores são inimigas dessa busca pela verdade, pois introduzem elementos de paixão e irracionalidade. Uma vez que o bem comum tenha sido identificado, deverá ser implementado pelos representantes sem a interferência dos cidadãos comuns. Assim, a oposição ao governo seria vista como uma forma de obstrução.

2.1 O bem comum

Concepções de bem ou desejo comum, público ou de interesse geral oferecidas por pensadores em particular não eram as mesmas: a diversidade de terminologias não é acidental. Uma distinção refere-se a considerar se assumia-se uma existência do bem comum independente dos desejos individuais ou se aquele era identificado apenas como a agregação destes. Rousseau pensava da primeira forma, enquanto os utilitaristas sustentavam a última. Outra distinção diz respeito à possibilidade do interesse comum ser reconhecido por todas as pessoas por meio de algum processo, ou se era reconhecível apenas a alguns iluminados. Nesse aspecto, tanto Rousseau quanto os utilitaristas alinhavam-se à primeira hipótese, enquanto os autoritários das diversas estirpes mantiveram a última visão.

Usando o moderno aparato analítico, podemos distinguir dois tipos de situações em que os interesses poderiam ser harmonizados:

(1) Desejos individuais coincidem, no sentido de que um mesmo estado do mundo é o melhor para cada qual e para todos.

Todos desejamos evitar uma invasão estrangeira; todos queremos fazer comércio, se este resulta em uma situação melhor para cada um e para todos; queremos evacuar uma cidade costeira se um furacão estiver se formando; etc. Como uma ressalva menor, observe que a mesma construção seria verdadeira se todos forem indiferentes acerca de fazer uma coisa ou outra, desde que todo mundo faça o mesmo. Ninguém se importa se dirigimos automóveis pela faixa da direita ou da esquerda, desde que todos o façam de igual maneira. Em um exemplo clássico, podemos nos encontrar em uma estação de trem ou em um terminal rodoviário, e estamos preocupados apenas em nos encontrarmos, não em que lugar. Veja que quando os desejos individuais coincidem, o desejo comum é apenas uma agregação destes.

Quando os interesses são harmônicos nesse sentido, as decisões coletivas são autoimpostas. Não é necessária qual-

quer coação para que todos façam o que é ditado pelo interesse comum: cada indivíduo desejará fazê-lo movido pelo próprio interesse. Pode-se questionar, inclusive, a necessidade de haver leis. Mesmo no caso de ser necessária alguma coordenação, um simples aviso será suficiente e anúncios não são leis, pois não envolvem sanções.

Desacordos surgirão nessa situação apenas se alguns indivíduos se sentirem incertos quanto à decisão que mais lhes convém. Por exemplo, suponha que todos os membros de um júri queiram condenar um réu se este for culpado e absolvê-lo se for inocente. Os jurados não desejam outra coisa senão exercer a justiça. Nessa situação, se o verdadeiro estado da natureza (ser o réu culpado, ou inocente) fosse conhecido, a decisão seria unânime. Em outro exemplo, todos os moradores de uma localidade costeira desejarão evacuar a cidade se um furacão se aproximar, ou ali permanecer se isso não vier a ocorrer. O único problema, portanto, é determinar se isso irá acontecer. O processo decisório coletivo, nesses casos, é o da busca da verdade. Seu papel é epistêmico (Coleman, 1989). Se houver desacordos, estes serão puramente cognitivos.

(2) A busca de interesses individuais conduz coletivamente a um resultado subótimo.

Tais situações são tipificadas pelo problema do dilema do prisioneiro: situações em que, dado que um indivíduo persegue seus interesses ou valores, os demais indivíduos ficarão em pior situação do que poderiam. O resultado coletivo das decisões racionais individuais será socialmente subótimo. Os exemplos abundam. Todos gostariam de se apropriar de bens dos demais, mas se todos tentassem fazê-lo, o resultado seria de que todos estariam envolvidos em lutas, em vez de investir, a vida seria severa, curta e brutal. Eu desejo pescar o maior número possível de peixes em um lago, do mesmo modo que você. O resultado, ao longo do tempo, será o de que cada um de nós pescará menos peixes⁴.

⁴ Esse tópico é fonte de frequentes confusões, portanto deixem-me enfatizar que nada está sendo assumido a respeito dessas preferências: se eu for perfeitamente altruísta e desejo que só você pesque peixes e você aja da mesma forma, acabaremos ambos sem nenhum peixe do mesmo jeito, ainda que

Como remediar essa situação? Pode-se adotar leis. A lei diria que não devemos furto, ou que não se deve pescar mais do que certo número de peixes, e que violações serão punidas. Suponha-se que devêssemos votar se uma lei tal seria adotada, ou se cada indivíduo deveria tomar decisões de modo independente. Dado que a adequação à lei deixará a todos em situação melhor, o voto a favor da lei será unânime. Nosso interesse comum será o de que a lei seja aplicada e nosso desejo geral será o de que todos a obedeçam. Assim, os indivíduos são livres para agir atendendo ao interesse comum se a lei compelir a todos a agir dessa mesma forma. No estado da natureza, se eu soubesse que ao agir no interesse comum os demais não o fariam, então eu também deixaria de fazê-lo, ou seja, não estaria livre para fazer o que é melhor para mim.

Note-se, porém, que agir no interesse comum não é o melhor para cada indivíduo, se os demais assim o fizerem. Se os outros realizam investimentos, eu ainda estarei melhor se puder me apropriar do seu patrimônio acumulado. Se os demais não pescam em demasia, eu ainda preferiria fazê-lo. Devemos ser compelidos, contra nossa vontade, a não agir em nosso interesse individual. O desejo geral, portanto, não é uma agregação de desejos particulares⁵.

O resultado coletivamente benéfico pode ser também defendido com argumentos de moralidade racional. Suponha que eu me pergunte: “o que é que eu não gostaria que os outros me fizessem?” A resposta seria a de que eu não gostaria que os outros me furtassem propriedades ou que pescassem em demasia. A regra de conduta que, então, eu gostaria que os demais seguissem seria a de “não fazer aos outros o que não se deseja que os outros façam a si”. Cada indivíduo desejaria que os demais adotassem tal regra. Esta, portanto, é a única regra que poderá ser adotada universalmente e, se estivermos sendo guiados por motivações universais, todos iremos adotá-la.

podéssemos pescar alguns sem prejudicar o estoque do lago. O que eu desejo apontar é que cada pessoa se comporta de modo independente, como indivíduo, e não qual o conteúdo da sua preferência.

5 Nesse aspecto, veja-se a polêmica entre Grofman e Feld (1989), Eastlund (1989) e Waldron (1989).

Seria isto que Rousseau ou Kant teriam em mente? Certamente há diversas passagens em Rousseau que dariam suporte à visão de que ele não objetaria a tal interpretação, que estava deliberadamente inserida em seu linguajar⁶. Rousseau acreditava que o contrato social seria Pareto-superior ao estado da natureza. De outro modo, não poderia ser voluntariamente concluído. Ele também pensava que “como o desejo particular não pode representar o desejo geral, este, por sua vez, não pode se tornar um desejo particular sem que sua natureza seja mudada” (1964: 129). O que importa é que tanto a ideia de que em certas situações os indivíduos serão compelidos a agir em seu próprio interesse quanto a de que os indivíduos aceitarão ser compelidos pela lei são perfeitamente coerentes. Para poder perseguir o bem comum, os indivíduos devem agir com base na vontade coletiva, consubstanciada em leis, mesmo se contrariamente aos seus desejos particulares.

2.2 O papel das instituições representativas

A finalidade das instituições representativas é a de deliberar no sentido de alcançar o bem comum de todos. Como expõe a conhecida formulação de Edmund Bourke em 1774:

“O Parlamento não é uma congregação de embaixadores com interesses diferentes e hostis, interesses que devem manter na medida em que são agentes e advogados, confrontando outros agentes e advogados. Mas o parlamento é uma assembleia deliberativa de uma nação, com um interesse, o da totalidade, que não será guiada por objetivos locais ou preconceitos locais, mas pelo bem geral, resultante da razão geral da coletividade.”

A política, diria Sieyes, “não é uma questão de eleições democráticas, mas de propor, escutar, chegar a um acordo, mudar a própria opinião, com o objetivo de formar, coletivamente, o bem comum”. Como Schumpeter (1942: 250) apropriadamente caracteriza, “A filosofia da democra-

6 Quanto a Kant (1881 [1793]: 34-35), eis a passagem relevante: “O direito em geral pode ser definido como o limite à liberdade de qualquer indivíduo na medida da sua adequação à liberdade de todos os outros indivíduos, na medida em que isto seja viável em uma lei universal... Agora, se todas as limitações à liberdade pelo conjunto dos desejos dos demais são impostas pela coerção ou pela coação, segue-se que a Constituição civil é uma relação de homens livres que vivem sob leis coercitivas, sem prejudicar de outro modo sua liberdade no conjunto das suas ligações com os demais”.

cia do século XVIII sustentava que... haveria o bem comum, o óbvio farol da política... Não há desculpas para deixar de vê-lo e, de fato, não há explicações para a presença de pessoas que não o vêem, exceto a da ignorância – que pode ser removida –, a da estupidez ou a do interesse contrário à sociedade”.

Note-se primeiramente que nem todos os que se supusessem qualificados iriam participar no processo de deliberação racional. Ainda que os argumentos fossem intrincados e parciais, as restrições de acesso eram apontadas por seus proponentes como estando a serviço do bem comum. A declaração de direitos da França restringia seu reconhecimento da igualdade na frase que imediatamente se seguia: “Os homens nascem em igualdade e permanecem livres e iguais em seus direitos. Distinções sociais serão fundamentadas unicamente em prol do bem comum.” O argumento para limitar o sufrágio já era apresentado em sua plenitude por Montesquieu (1995: 155), que partia do princípio de que “toda desigualdade, em uma democracia, deveria resultar da própria natureza da democracia e dos próprios princípios democráticos”. O exemplo que ele oferece é o de que as pessoas que devem trabalhar continuamente para viver não estão preparadas para a função pública e irão negligenciar suas obrigações. “Nesses casos”, aponta Montesquieu, “A igualdade entre cidadãos em uma democracia pode ser suspensa para o bem da própria democracia. Mas é apenas a igualdade aparente que é suspensa...”. O argumento mais geral, que pode ser encontrado em versões ligeiramente distintas umas das outras, é o de que:

1. A representação deve agir no melhor interesse de todos.
2. É preciso apelar para a razão para compreender qual o melhor interesse de todos.
3. A razão tem determinantes sociológicos: não precisar trabalhar para viver (“desinteresse”) ou não ser empregado ou dependente de outros (“independência”).

Como um político chileno expressou em 1865, para exercer os direitos políticos, é preciso “possuir a inteligência para reconhecer a verdade e o bem, a vontade de alcançá-los e a liberdade para executá-los” (um discurso do senador Abdón Cifuentes, citado em Maza Valenzuela 1995: 153).

Por sua vez, a alegação de que apenas uma igualdade aparente estaria sendo violada era construída em três passos:

1. Quem age no melhor interesse de todos considera a todos em condições de igualdade, de modo que todos estão igualmente representados.

2. A única qualidade que está sendo considerada é a capacidade de reconhecer o bem comum.
3. Ninguém é impedido de adquirir essa capacidade, portanto o sufrágio está potencialmente aberto a todos.

As eleições eram vistas como uma forma de identificar aqueles habilitados para governar no melhor interesse de todos (Manin, 1997). O papel dos eleitores era o de reconhecer os líderes naturais. “A finalidade das eleições” diziam os moderados na Espanha por volta de 1870, “é a de identificar o poder social e transformá-lo em poder político” (Garrido, 1998: 214). Nas eleições indiretas no Brasil monárquico, o papel do eleitor era o de “apontar os bons homens, dignos de governar...” (Neves, 1995: 395). As eleições na América Latina, à época, deveriam ser entendidas como “um mecanismo para escolher os melhores... supunha-se que nessa transação os notáveis de cada lugar iriam se impor naturalmente”, resume Sabato (2003). A qualidade de líder, de estar melhor apto a governar⁷, era manifesta e portanto espontaneamente reconhecível como tal. Candidaturas seriam desnecessárias, de acordo com Montesquieu (1995 [1748]: 99). “O povo é admirável em sua habilidade para escolher aqueles a quem confiar parte da autoridade. Deve apenas decidir com base em coisas que não pode ignorar e em fatos que são evidentes”. Condorcet (1986 [1788]: 293) acreditava que reconhecer a habilidade natural para o governo era tão simples que até as mulheres (ainda que apenas aquelas que tivessem posses) poderiam fazê-lo. Madison acreditava que uma grande república permitiria um “processo eleitoral que certamente extrairia da massa da sociedade as mais puras e nobres personalidades que ali existissem” (citado em Rakove 2002: 56).

Os representantes deveriam encontrar o mais verdadeiro interesse comum. Mas como eles o identificariam e quando iriam encontrá-lo? Qual seria, para usar a linguagem da ciência da computação, o “sinal de parada” das suas deliberações?⁸

Verdades objetivas são subjetivamente convincentes, pelo menos para as pessoas dotadas de razão. Assim, Milton proclamava: “Deixemos a [ver-

7 Winston Churchill usaria essa expressão ainda em 1924, para desqualificar o governo trabalhista.

8 Urfalino (2005: 2) identifica o problema do seguinte modo: “Com efeito, as reflexões sobre a democracia deliberativa, de modo semelhante às descrições dos etnólogos, sofrem na quase totalidade dos casos de um mesmo defeito. A sequência final daquilo que é chamado de ‘decisão por consenso’ ou de ‘decisão por unanimidade’ é evocada apenas de maneira alusiva. O leitor deve ter em mente que um consenso permite que, ao final, se tome uma decisão. Mas os autores não descrevem a maneira como essa decisão é implementada, eles não oferecem os meios para responder à seguinte pergunta: como os participantes se asseguram de que, de fato, um consenso teria sido estabelecido e de que a decisão coletiva correspondente teria sido tomada?”.

dade] e a falsidade se confrontarem; quem pode imaginar que a verdade venha a ficar em desvantagem em um encontro livre e aberto”⁹. Locke acreditava que “a verdade prevaleceria por si se lhe fosse dado por alguma vez ajustar-se a si mesma”. Catão escreveu que “a verdade tem tantas vantagens sobre o erro que ela deseja apenas ser mostrada, para ganhar estima e admiração”. Jefferson afirmou que “a verdade é grandiosa e prevalecerá se deixada a si mesma”. E, considerando que a verdade é manifesta, todo mundo seria capaz de reconhecê-la. Portanto, o sinal mais óbvio de que uma verdade é encontrada é a unanimidade. E esse critério, de fato, era amplamente usado nos tempos medievais: Urfalino (2005: 2) relata que “o consenso ou unanimidade parece ter sido o modo predominante de decisão coletiva em praticamente todas as sociedades, antes de ser substituído pelo voto”. Bentham registra que 99 em cada cem decisões do parlamento britânico eram unânimes por volta do final do século XVIII. Ainda em 1962, Buchanan e Tullock entendiam que as deliberações convergiriam à unanimidade se não fosse a pressão do prazo. E, mesmo atualmente, esse é um pressuposto de algumas teorias de deliberação política. Dotado de razão, reconhecendo os demais como iguais e suscetíveis aos apelos morais, os participantes de um processo deliberativo não precisam “agregar” suas preferências pela votação, pois todos chegam a uma mesma decisão. Assim, de acordo com Cohen (1989: 33), “a deliberação busca chegar a um consenso racionalmente motivado – encontrar argumentos que sejam persuasivos para todos...”.

Se a unanimidade não é alcançada, a verdade é posta em dúvida. Como Simmel (1950: 241) observou, “uma decisão meramente majoritária não contém ainda a verdade completa, pois se a contivesse teria sucesso em unir todos os votos”. Desacordo pode indicar que a verdade não é manifesta, que qualquer decisão poderia ser errônea. Nesse sentido, Condorcet (1986) exigia unanimidade nas situações em que asseverar a verdade fosse uma questão de vida ou morte, ainda que admitisse menos consenso em outras situações. Um “júri enforcado”, que não conseguisse alcançar a unanimidade mesmo após todas as deliberações possíveis, não oferece uma diretriz certa de como devemos agir. Se alguns queremos fazer uma coisa e outros, algo diferente, o que iremos ter em comum?

Note as ressalvas de Schumpeter: a unanimidade pode não ser alcançada mesmo no caso em que a luz do farol seja clara, devido à ignorância, à estupidez ou ao interesse contrário à sociedade. Mas como é possível dizer se não foi alcançada porque não é manifesta ou em decorrência des-

9 Esta citação e as seguintes são de Holmes (1995: 169-170).

sas razões ilegítimas? Uma solução seria a de identificar as pessoas e seus motivos. Além do número de pessoas (*numerus*), as teorias jurídicas e a lei canônica alemã distinguiam a autoridade (*auctoritas*), o mérito (*meritus*) e a intensidade (*zelum*). Na teoria medieval inglesa, estes eram a patente, a reputação e a capacidade de julgamento. As decisões deveriam basear-se não apenas em decorrência de uma avaliação mais numerosa, mas que fosse também mais qualificada, *major et sanior*. Porém, mesmo que nem todas as opiniões sejam de uma mesma qualidade, uma evidência numérica esmagadora é suficiente para que se reconheça que a decisão tem fundamento em todas as suas dimensões. Assim, de acordo com Heinberg (1926), diferentes modalidades de maioria qualificada eram usadas por treze comunas italianas: enquanto Gênova tipicamente demandava a unanimidade, Brescia, Ivrea e Bolonha requeriam dois terços e algumas outras cidades, quatro sétimos. Por sua vez, enquanto a eleição do papa Alexandre III por 24 em 27 votos provocou um cisma, a regra dos dois terços foi posteriormente adotada pela igreja para as eleições papais. Em suma, maioria qualificada passaram a ser aceitas como indicação de que o interesse comum havia sido identificado.

Se as decisões alcançadas por um consenso generalizado indicavam o verdadeiro interesse comum, ou se simplesmente apontavam que desobedecê-las seria fútil, a votação era vista, na melhor das hipóteses, como um expediente para substituir a unanimidade¹⁰. Divisões eram sinal de alguma enfermidade, seja de conhecimento incompleto ou interesses particulares.

2.3 Sem divisões

A ideologia original do governo representativo era hostil a qualquer divisão política. O povo era um corpo e “nenhum corpo, orgânico ou político, poderia sobreviver se seus membros trabalhassem em desarmonia” (Ball 1989: 160). A analogia com o corpo surgiu no período da baixa idade média e, mesmo quando a perspectiva contratual substituiu a orgânica, as partes de um contrato ou de um pacto eram vistas como pertencentes a um todo, e não como qualquer forma de divisão. Muitos, se não todos os protagonistas democráticos, acreditavam que na medida em que o povo era naturalmente unido, só poderia ser dividido artificialmente. Partidos ou “facções” eram vistas como divisões espúrias de um

10 Descrevendo o que chama de “decisões por consenso aparente”, Urfalino (2005) enfatiza que “o consenso aparente exige não a unanimidade, mas, a par dos que o aprovam, o consentimento dos reticentes” e que “a contribuição dos participantes à decisão é marcada pelo contraste entre um direito igual ao da participação e de uma desigualdade legítima das influências”.

corpo naturalmente íntegro, produtos das ambições dos políticos, em vez de reflexos de diferenças ou conflitos pré-políticos.

A rejeição às divisões políticas não se limitava aos partidos. Como Rosanvallon (2004) enfatiza, ainda que a democracia não fosse direta, era “imediatista”, no sentido de que nenhum obstáculo poderia se interpor entre os indivíduos e seus representantes. Na conhecida frase de Le Chapelier, “Não há corporações no âmbito do Estado, não há nada além dos interesses particulares de cada indivíduo e do interesse público. Ninguém tem o direito de inspirar os cidadãos com interesses intermediários, de separá-los do ambiente público por um espírito corporativo” (citado por Rosanvallon, 2004: 13).

Rosanvallon (2004) enfatiza que na França a ação coletiva era tida como um instrumento inadequado para influir ou opor-se ao governo incumbente. O derradeiro decreto da Assembleia Constituinte de 1791 estabelecia:

“Nenhuma sociedade, clube, associação de cidadãos poderá ter existência política de qualquer forma ou exercer qualquer tipo de inspeção de atos dos poderes constituídos e de autoridades legais; não podem, sob qualquer pretexto, apresentar-se sob uma denominação coletiva, seja para formular petições ou representar a terceiros, participar em cerimônias públicas ou para quaisquer outros fins.” (citado por Rosanvallon, 2004: 59)

E esse princípio parece ter viajado: a Constituição de 1830 do Uruguai também considerou ilegal que os cidadãos se organizassem em associações (López-Alves, 2000: 55).

Ainda que a França representasse um caso extremo, vozes semelhantes ouviam-se nos Estados Unidos. Como alerta Hofstadter (1969: 8), “a ideia de uma oposição legítima... não era uma ideia que os Pais da Pátria encontraram plenamente desenvolvida e disponível quando estes deram início ao seu esforço no constitucionalismo republicano em 1788. Iremos compreender erradamente suas políticas se as lermos de modo tão anacrônico a ponto de imaginarmos que eles já tinham uma concepção amadurecida do que fosse uma oposição legítima...”. Como Noah Webster escreveu em famosa carta a Joseph Priestly:

“Em nosso país o poder não está nas mãos do povo, mas de seus representantes. Os poderes do povo estão primariamente restritos ao exercício direto dos direitos de sufrágio... de onde o termo Democrata tem sido usado como sinônimo da palavra Jacobino na França; e por uma concepção adicional, decorrente da tentativa de controlar nosso governo por

meio de associações populares, o termo passou a identificar a pessoa que procura exercer oposição indevida ou influenciar o governo por meio de clubes privados, intrigas secretas ou por reuniões públicas populares que sejam estranhas à constituição. Por Republicanos entendemos os amigos de nosso Governo Representativo que acreditam que não deve ser exercida sobre o estado qualquer influência que não esteja diretamente autorizada pela Constituição e pelas leis”.

Desse modo, quando o presidente Washington apodou os clubes de “auto-criados” ele queria sugerir que eles existiam à margem da norma jurídica e que apenas os entes apropriadamente constituídos e os representantes devidamente eleitos poderiam deliberar ou exercer pressões sobre assuntos públicos (Palmer, 1964; Peterson, 1973: 7). O discurso de despedida de Washington, escrito em 1796¹¹, é tão espantoso em sua intolerância contra qualquer tipo de oposição que merece ser citado por extenso:

“Toda obstrução à execução das leis, toda combinação e associação, com qualquer finalidade plausível, mas com o verdadeiro desígnio de dirigir, controlar, confrontar ou coibir a deliberação regular e a ação das autoridades constituídas é destruidora desse princípio fundamental [o dever de todo indivíduo de obedecer o governo estabelecido] e é tendente ao dano. Serve para organizar facções, para dar-lhes força artificial e extraordinária, para colocar, no lugar do poder delegado pela nação, o desejo de um partido, não raro uma minoria, pequena mas habilidosa e empreendedora, da comunidade; *e, dependendo da alternância de triunfos dos diferentes partidos, serve para fazer com que a administração pública se torne um espelho de projetos incongruentes e mal planejados de facções*, em lugar de ser o instrumento de um planejamento integrado e consistente, formulado por conselhos da comunidade e modificados segundo interesses mútuos” (2002: 47; *itálico inserido para referência futura*).

De acordo com Palmer (1964: 526-527), “Hamilton, apoiado por Washington, adotou a visão de que a oposição [segundo seu entendimento] era oposição ao próprio governo. Como não havia partidos no sentido moderno e a ideia de que seriam necessários não era sequer reconhecida, o tema logo alcançou uma dimensão maior, tornando-se uma questão da

11 O discurso nunca foi proferido. Alguns trechos foram minutados por Hamilton. Ellis (2002: 152) reconhece a voz de Hamilton no princípio citado entre aspas.

oportunidade de qualquer oposição, o do direito dos cidadãos de discordar, criticar ou opor-se aos agentes públicos”¹². Oposição seria então algo equivalente a uma obstrução do governo legitimamente constituído.

3 Ideologia e realidade

Há outro modo de mudar o rumo desse relato estilizado. Uma razão para fazê-lo é a de que a tradição aristotélica, da qual Maquiavel foi o último representante (Pasquino, 1996, 1998), prolongou-se pelo menos até a revolução americana. Mais ainda, o temor de que os pobres, se dotados de direitos políticos, os usassem para confiscar propriedades, renascia junto com os fundamentos das instituições representativas modernas. Mas um motivo mais fundamental é o de que a realidade não se curva facilmente à ideologia do consenso.

Na tradição aristotélica, o conflito era inevitável e se constituía no conflito entre ricos e pobres. A solução para esse conflito era uma constituição mista, na qual diferentes classes pudessem encontrar suas próprias representações nos órgãos do estado. A diferença entre as duas tradições é melhor exemplificada pelas justificativas para o bicameralismo: enquanto Madison e Hamilton insistiam em que a Câmara e o Senado representassem a todos, sendo apenas de modo diferente, Adams concebia as duas casas representando grupos distintos. Ainda assim, a tradição aristotélica não teria como sobreviver, e não sobreviveu, ao ímpeto do princípio democrático de que as instituições representativas devam ser cegas à posição social dos indivíduos. A democracia recobre com um véu as diferenças que existem na sociedade. O único atributo dos cidadãos de uma democracia é o de que eles não possuem qualquer atributo enquanto tais. Como diria Rousseau (1964: 129), “o soberano [o povo unido] reconhece apenas o corpo da nação e não distingue qualquer um que o componha”. O cidadão democrático é “um homem sem qualidades” (Pasquino, 1998: 149-150), um indivíduo quando fora da sociedade. Pode-se dizer “um aristocrata”, “uma pessoa de posses” ou um “homem”, mas não “Um cidadão aristocrata”, “um cidadão de posses” ou “um cidadão do sexo masculino”. Como Sieyes (1979: 183) explica, “deve-se conceber as nações da Terra como de indivíduos fora do vínculo social”. E na medida em que os cidadãos são indistinguíveis, nenhuma lei poderia, possivelmente, estabelecer uma distinção. Portanto, o aspecto democrático das instituições representativas tornaria inconcebível uma representação em termos de classes.

¹² Para evidências de que a oposição era vista como ilegítima pelo governo nos Estados Unidos, entre 1794 e 1800, ver Dunn (2004), Stone (2004) e Weisberger (2000).

Isto não quer dizer que os fundadores das instituições representativas fossem cegos aos conflitos, ao fato manifesto de que nem todos iriam concordar sobre tudo. Nem mesmo Sieyes sustentava que o consenso devesse incluir todos os assuntos: “Dizer que as pessoas se unem no interesse comum não quer dizer que todos colocam todos os seus interesses em comum” (citado por Pasquino, 1998: 48). Condorcet (1986: 22) destacava que “só uma norma que não seja adotada unanimemente pode submeter as pessoas a opiniões que não sejam as delas ou a decisões que eles acreditem ser contrárias aos seus interesses”. O argumento clássico admitia que o povo poderia discordar em muitos temas; sua alegação era apenas a de que alguns valores ou interesses o unem de modo tão forte que o que é comum elimina toda divisão. Tudo o que se exige é apenas um acordo sobre alguns fundamentos; nas palavras de Rousseau (1984: 66), “algum ponto sobre o qual todos os interesses convergem”¹³.

A realidade das divisões e dos conflitos que estas provocam, era, ainda que a contragosto, admitida pela tradição iniciada em Hume. Algumas divisões da sociedade eram vistas como inevitáveis; Madison, educado nessa tradição, observaria n’O Federalista nº 10 que “as fontes latentes da facção estão... semeadas na natureza humana”. O próprio Hume (2002 [1742]) acreditava que divisões decorrentes de interesses materiais fossem menos perigosas do que aquelas baseadas em princípios, particularmente em valores religiosos ou no afeto. No entanto, quase todos os demais viam como principal ameaça a perspectiva de que a participação política dos pobres poderia colocar em xeque a propriedade e, portanto, a ordem social em que a sociedade se baseava. Em uma sociedade desigual, a igualdade política abre a possibilidade de que a maioria pudesse, pela lei, equalizar a propriedade ou os benefícios do seu uso. Tendo em vista que, ao contrário da liberdade ou da felicidade, a propriedade, o tipo de propriedade que pode ser usado para gerar rendimentos, sempre foi e continua a ser detido por uma minoria, o direito de proteger a propriedade entraria em confronto com o interesse das maiorias. Assim, a tensão entre democracia e propriedade seria previsível, e foi de fato prevista. Inclusive, em algum momento, igualdade legal e igualdade econômica ficariam ligadas por um silogismo: o sufrágio universal, combinado com uma regra da maioria, garante poder político à maioria; e como a maioria é pobre, irá confiscar os ricos. Esse silogismo talvez tenha sido proposto por um polemista conservador francês, J. Mallet du Pan, que insistia em 1796 que a igualdade legal teria que resultar na igualdade de posses: “você deseja uma república de iguais entre as desigualdades

¹³ A referência completa é “se não houver algum ponto sobre o qual todos os interesses convirjam, nenhuma sociedade poderá existir”.

que o serviço público, a herança, o casamento, a indústria e o comércio introduziram na sociedade? Você terá de subverter a propriedade” (citado por Palmer, 1964: 230)¹⁴.

Veja que, contrariamente a uo frequente erro de citação, do qual sou também culpado¹⁵, Madison (O Federalista nº 10) acreditava que esse efeito se aplicaria a democracias diretas, mas não a democracias representativas. Tendo identificado uma “democracia pura” como um sistema de regramento direto, Madison prossegue afirmando que “tais democracias foram sempre um espetáculo de turbulência e confronto; foram sempre incompatíveis com a segurança pessoal ou os direitos de propriedade e foram em geral de vida curta e de morte violenta” (itálico no original). Ainda assim, “uma república, termo que entendo como um governo no qual o esquema de representação ocorre, abre uma perspectiva diferente e promete a cura que procuramos”. Ele parece, também, ter-se tornado menos otimista décadas depois: “Os riscos para os detentores de propriedades não podem ser dissimulados, se eles permanecem sem defesa diante de uma maioria sem propriedades. Grupos de pessoas não são menos seduzidos pelo interesse do que os indivíduos... Por isso, a responsabilidade dos direitos de propriedade...” (nota escrita em algum período entre 1821 e 1829, em Ketcham, 1986: 152).

Uma vez criado, esse silogismo dominou os temores e as esperanças ligadas, desde então, à democracia. Conservadores concordaram com socialistas¹⁶ em que a democracia, especificamente o sufrágio universal, iria minar a propriedade. O caráter mesquinho dos argumentos distorcidos para restringir o sufrágio aos detentores de propriedade era aparente. O filósofo escocês James Mackintosh previu em 1818 que se as “classes operárias” ganhassem espaço, “uma permanente animosidade entre opinião e propriedade seria a consequência” (citado em Collini, Winch e Burrow, 1983: 98). David Ricardo estava preparado para estender o sufrágio somente “para aqueles que não se suponha que tenham interesse em derrubar o direito à propriedade” (em Collini, Winch e Burrow, 1983: 107). Thomas Macaulay, em um discurso de 1842 sobre os cartistas, ilustrou os perigos oferecidos pelo sufrágio universal nos seguintes termos:

14 Hamilton formulou algo semelhante a esse silogismo em seu Plano para um Governo Nacional (em Ketcham, 1986: 75), proferido na Convenção em 18 de junho: “em toda comunidade em que a indústria é encorajada, haverá uma divisão entre os poucos e os muitos. Assim, interesses dispares surgirão. Haverá credores e devedores, etc. Dê o poder aos muitos e estes irão oprimir os poucos”. Ainda assim, ele acreditava, tal como Madison, que esse efeito poderia ser evitado.

15 O erro de citação consiste em omitir a palavra “tais” na citação que se segue. Veja, por exemplo, Hanson (1985: 57) ou Przeworski e Limongi (1993).

16 Segundo Rosanvallon (2004), esse termo em particular surgiu na França em 1834.

“A essência do cartismo é o sufrágio universal. Se impedirmos isto, não será muito importante o que oferecermos. Se oferecermos isto, não será nada importante o que evitarmos. Se o assegurarmos, o país estará perdido... Minha firme convicção é a de que, em nosso país, o sufrágio universal é incompatível, não apenas com esta ou aquela forma de governo, mas com tudo aquilo pelo qual o governo existe; ou seja, é incompatível com a propriedade e é incompatível com a civilização” (1900: 263).

Mesmo os que reconheciam a inevitabilidade das divisões sociais insistiam, porém, que divisões partidárias poderiam e deveriam ser moderadas e mitigadas por um desenho apropriado das instituições representativas. “Se... interesses distantes não forem averiguados e não forem dirigidos aos público” previa Hume, “iremos constatar nada mais do que parcialidade, desordem e tirania de tal governo”. A primeira virtude da Constituição norte-americana que Madison apontou no parágrafo inicial d’O Federalista nº 10 foi a de que “entre as numerosas vantagens prometidas por uma União bem construída, nenhuma merece ser melhor elaborada do que a tendência a romper e controlar a violência das facções”. Madison reconhecia que diferenças de paixões e interesses eram generalizadas e inevitáveis na sociedade; mais ainda, sua fonte mais comum e persistente era a “distribuição variada e desigual da propriedade”. Não se deveria permitir que tais diferenças entrassem no domínio da política. O custo de proibi-las, porém, seria a perda da liberdade. Assim, Madison concluía que “as causas do sectarismo não podem ser removidas, e algum alívio deve ser buscado apenas no controle dos seus efeitos”. “Facções” eram exatamente o que hoje entendemos como “partidos”¹⁷, mesmo que a etimologia dessas duas palavras seja diferente (Ball, 1989: 139). “Entendo que facção”, definia Madison, “seja um número de cidadãos, que totalize tanto uma maioria quanto uma minoria, que se unem e atuam por um impulso ou uma paixão comum, ou por interesses opostos aos outros cidadãos, ou aos interesses permanentes e agregados da comunidade”. Ainda assim, facções deveriam ser controladas, assevera Madison, seja pelo debate entre representantes, seja porque em distritos suficientemente grandes, cada representante iria responder a interesses heterogêneos. Assim, a solução de Madison não é a de proibir a organização da opinião pública, mas a de confiar o governo exclusivamente a representantes.

17 “Facção”, no entanto, tinha claramente uma conotação mais ofensiva: como diria Bolingbroke, “facção está para partido como o superlativo está para o positivo; o partido é um mal da política e facção é o pior de todos os partidos” (citado em Hofstadter, 1969: 10).

Talvez paradoxalmente, uma solução para divisões partidárias pudesse ser a de um partido único, unindo a todos na busca do bem comum. De acordo com Hofstadter (1969: 23), o proponente mais importante dessa solução era James Monroe: “é o conflito partidário o que é danoso, postulava Monroe, mas um partido único poderia ser louvável e útil... se este pudesse fazer-se suficientemente universal e forte para incorporar o interesse comum e sufocar o conflito partidário... Monroe não entendia ser legítimo proibir a oposição por lei. Ele esperava, antes, que o partido único viesse a eliminar o partidarismo graças à sua qualidade ecumênica e absorviva”. Qualquer que fosse a unidade a ser alcançada, era a unidade a que deveria prevalecer.

A ideologia democrática não experimentou em qualquer outro aspecto as mudanças agudas que ocorreram em relação aos partidos políticos. Considere-se o próprio Madison. Tão logo ele se viu na oposição às políticas de Hamilton, por volta da primavera de 1791, ele empreendeu com Jefferson uma viagem por Nova York e Vermont, cujo objetivo não era senão o de criar um partido¹⁸. Embora idealmente ele acreditasse que partidos seriam desnecessários se as diferenças econômicas pudessem ser reduzidas, ele chegou ao reconhecimento de que “a grande arte dos políticos encontra-se em fazer de um partido um controle sobre um outro” (citado em S. Dunn, 2004: 53). Logo ele usaria um rótulo, “republicano”, para identificar sua orientação programática. E mais para o fim da sua vida, em algum momento entre 1821 e 1829, Madison chegaria à conclusão de que “nenhum país livre jamais persistiu sem partidos, que são descendentes naturais da liberdade” (em Ketcham, 1986: 153).

As primeiras divisões partidárias surgiram na Inglaterra em 1679-80¹⁹. A polarização sobre a política em relação à França resultou na criação de partidos nos Estados Unidos em 1794²⁰, mesmo que o Partido Federalista se dissolvesse após a derrota de 1800 e um sistema bipartidário se consolidasse um quarto de século adiante. Na França, partidos se tornaram reconhecíveis em 1828. Em alguns países latino-americanos, notadamente na Colômbia e no Uruguai, partidos emergiram das guerras de independência, antes mesmo da formação do estado (López-Alves, 2000).

Ainda assim, a hostilidade aos partidos era tão profunda que eles foram banidos nos municípios germânicos em 1842; em alguns países era

18 O relato subsequente baseia-se em S. Dunn (2004: 47-61).

Laslett (1998: 31) considera as Instruções para os Cavaleiros do País para sua Conduta no Parlamento, de 1681, talvez escritas por Locke, como o primeiro documento partidário da história.

19 Laslett (1998: 31) considera as Instruções para os Cavaleiros do País para sua Conduta no Parlamento, de 1681, talvez escritas por Locke, como o primeiro documento partidário da história.

20 De acordo com S. Dunn (2004: 70), “historiadores que analisaram os padrões de votação no Congresso confirmam a existência de blocos partidários de votação desde 1794”.

ilegal referir-se a partidos no parlamento até 1914; e partidos de massa tornaram-se plenamente legais na França apenas em 1901. Burke defendia os partidos em 1770 e converteu-se ao que todos considerariam uma visão otimista: “Um partido é um corpo de homens que se unem para promover, com seu esforço conjunto, o interesse nacional acerca de algum princípio sobre o qual todos eles concordam” (2002: 40, *itálico nosso*)²¹. Henry Peter, Lord Brougham, referia-se em 1839 ao governo de partidos como “o mais anômalo estado de coisas – esse arranjo político que exclui sistematicamente pelo menos a metade dos grandes homens de cada faixa etária do serviço ao seu país e faz com que ambas as classes se devam infinitamente mais a manter um conflito com a outra do que a buscar o bem comum” (2002: 52)²². Ainda que tenham aperfeiçoado a democracia ao vincular representantes e representados, os partidos eram tidos como destruidores do debate e enfraquecedores da separação dos poderes. “Governo de partidos” era uma expressão depreciativa, sugerindo conflitos motivados pelas ambições pessoais dos políticos, “obsessão em ganhar poder ganhando eleições”²³, perseguição de interesses particulares, no conjunto um espetáculo bastante repulsivo. Requeria um remédio, na forma de um poder moderador como o do imperador na Constituição brasileira de 1825 ou o de um presidente na Constituição de Weimar²⁴.

Schmitt (1998) observou que mesmo essa solução era devorada pela política partidária; no fim, presidentes eram eleitos por acordo entre os partidos. E quando essa solução falhava, a revisão constitucional de tribunais independentes surgia para constranger o governo de partidos (Pasquino, 1998: 53).

O governo representativo certamente implica em que as pessoas tenham o direito de organizar-se para remover o governo incumbente pelas eleições, mas o papel adequado do povo no período entre as eleições permaneceu, e continua a permanecer, ambíguo. Madison (*Federalist* nº 63) observou que aquilo que distingue a república norte-americana das repúblicas da antiguidade “fundamenta-se na total exclusão do povo, na sua capacidade coletiva, de qualquer ação” no governo. Aparentemente,

21 Além disso, Hofstadter (1969: 34) observa, essa visão obteve não mais que um frágil eco nos Estados Unidos.

22 O grande Lorde certamente não era um matemático: a regra da maioria excluiria no máximo a metade.

23 Expressão usada pelo presidente alemão Richard von Witzsaker, em Scarrow (2002: 1).

24 A conexão entre o surgimento dos partidos e a necessidade de um poder moderador era o tema de Henry Saint-John, Visconde de Bolingbroke, em 1738: “não desposar qualquer partido, mas governar como o pai comum de todo o povo é tão essencial ao caráter de um rei patriota que quem se conduz de modo diferente terá o título confiscado” (2002: 29). Washington, em seu discurso de despedida, acreditava que os partidos dispunham de mérito sob a monarquia, pois o rei poderia arbitrar entre estes, mas não em uma democracia.

ele queria dizer literalmente isto, que o povo deveria deixar o governo a cargo dos seus representantes, “como uma defesa contra seus próprios erros e enganos temporários”. De acordo com Hofstadter (1969: 9), “Quando eles [os pais da pátria] deram início ao seu trabalho, eles falaram muito – de fato, falaram quase incessantemente – sobre liberdade e eles compreenderam que a liberdade exigia certa latitude para a oposição. Mas eles estavam longe de ser claros sobre como a oposição se faria sentir, dado que eles valorizavam também a unidade e a harmonia sociais e não haviam alcançado a visão de que a oposição, manifestada em partidos populares organizados, poderia sustentar a liberdade sem fatalmente fraturar tal harmonia”. Lavaux (1998: 140), por sua vez, observa que “As concepções de democracia oriundas da tradição do Contrato Social não tomam a defesa da minoria, para não falar da oposição. A democracia, concebida como identidade de governantes e governados, não deixa espaço para o reconhecimento de um direito de oposição...”. A noção de que o povo possa opor-se livremente a um governo eleito por uma maioria emergiu somente de modo gradual e doloroso em todo lugar, inclusive nos Estados Unidos. Afinal, Hofstadter (1969: 7) está correto. “A visão usual de um governo a respeito de uma oposição organizada é a de que esta é intrinsecamente subversiva e ilegítima”. E a insistência em delegar a governança a uns poucos ilustres, excluindo o povo do governo, perpetuou-se no núcleo do pensamento liberal, de Montesquieu (1995: 332) a Mill. J. S. Mill (1859, cap. 5) insistiria em que a liberdade seria mantida somente “separando a tarefa de controlar e criticar da efetiva condução dos negócios, e remetendo a primeira para os representantes dos muitos, enquanto se assegura para a última, sob estrita responsabilidade da nação, o conhecimento adquirido e a inteligência praticada pelos poucos especialmente treinados e experientes”.

Eis aqui, então, uma mudança de direção alternativa na ideologia consensualista. Os ideólogos do governo representativo sabiam que divisões sociais e os conflitos que iriam originar eram inevitáveis. Temiam, porém, que tais conflitos, ou ao menos alguns destes, poderiam transbordar para além dos limites institucionais e conduzir a um confronto civil, quiçá até guerras civis. Uma forma de evitar a violência era desenhar corretamente as próprias instituições representativas, sobretudo pela restrição do sufrágio aos detentores de propriedades, mas também mediante uma variedade de outros dispositivos, tais como o bicameralismo, a votação indireta ou aberta, as listas de candidatos oficiais, etc. (sobre tais dispositivos, ver Przeworski, 2006). Mas um outro caminho é *persuadir* a todos que aquilo

que compartilham é mais profundo do que aquilo que os divide. Assim, a ideologia da harmonia de interesses era um *instrumento* normativo.

Tal interpretação levanta aspectos metodológicos complexos aos quais não é possível dar aqui uma atenção apropriada. Não quero certamente sugerir que as elites detentoras de posses tivessem de algum modo conspirado para usar a ideologia do consenso como um instrumento para persuadir os pobres de que eles estariam melhor se governados pelos ricos. Também não acredito ser possível impor qualquer ideologia de modo arbitrário²⁵. Uma ideologia só será plausível se corresponder à experiência da vida real e se mostrar um guia eficaz do dia a dia. O poder da ideologia consensualista devia-se, talvez, ao fato de que esta falava aos temores e perspectivas das massas, e em grande medida ainda o faz. É uma ideologia que satisfaz o critério de hegemonia de Gramsci (1971: 161, 182):

“O desenvolvimento e a expansão de um grupo em particular são concebidos e apresentados como uma força motora da expansão universal, do desenvolvimento de todas as energias nacionais; em outras palavras, o grupo dominante coordena-se concretamente com o interesse geral dos grupos subordinados e a vida do Estado é concebida como um processo contínuo de formação e de sobreposição de equilíbrios instáveis (no plano jurídico) entre os interesses do grupo fundamental e aqueles dos grupos subordinados – equilíbrios nos quais os interesses do grupo social dominante prevalecem, mas apenas até um certo ponto, ou seja, aquém dos interesses econômicos estritamente corporativos.”

4 O governo representativo em face a conflitos

Por volta de 1929, Kelsen (1988: 29) escreveria que “As democracias modernas se apoiam inteiramente em partidos políticos... A hostilidade das velhas monarquias contra os partidos políticos... a oposição entre estes e o Estado, não eram senão uma mal velada manifestação de hostilidade contra a democracia.. é ilusão ou hipocrisia sustentar que a democracia seja viável sem partidos políticos... Democracia é, em suma, necessária e inevitavelmente um Estado de partidos (*Parteienstaat*)”. Várias constituições pós-1945 reconheceram os partidos como instituições essenciais à

25 Uma interpretação instrumentalista de Gramsci (1971), oferecida por Anderson (1977), é pouco persuasiva, por razões discutidas em Przeworski (1998).

democracia (Lavaux, 1998: 67-68)²⁶. Mais ainda, os partidos desenvolveram a capacidade de disciplinar o comportamento de seus membros nas legislaturas, de modo a que os representantes individuais não pudessem mais exercer suas próprias motivações. Inclusive, em alguns países, os deputados são legalmente compelidos a renunciar aos seus mandatos se eles mudarem de partido: a lei reconhece que eles cumprem o mandato apenas enquanto membros do partido.

A partir de Kelsen (1988: 27) os teóricos do governo representativo passaram a considerar como premissa que não é viável que todos os cidadãos governem ao mesmo tempo. “Não é possível que todos os indivíduos que são sujeitos e governados pelas normas do estado participem na criação destas, o que é a forma necessária de exercício do poder; isto parece tão evidente que os ideólogos da democracia com frequência não se dão conta do abismo que tentam esconder quando equiparam pessoas e povo”. As pessoas têm que ser representadas e podem ser representadas unicamente mediante partidos políticos²⁷, que “agrupam homens de uma mesma opinião para dar-lhes influência sobre a administração da coisa pública” (Kelsen, 1988: 28) ou que são grupos “cujos membros se propõem a agir conjuntamente no confronto competitivo pelo poder político” (Schumpeter, 1942: 283) ou “um grupo de homens que buscam controlar o aparato governamental pela conquista do mandato em uma eleição legitimamente constituída” (Downs, 1957: 25). Indivíduos isolados não têm como influir no governo, eles existem politicamente apenas por intermédio dos partidos (Kelsen, 1988: 29).

Enquanto os governos podem não conseguir expressar o desejo de todas as pessoas, os apoiadores de partidos em particular podem ser suficientemente homogêneos para dar sentido à noção do interesse partidário. É verdade que mesmo a vontade dos adeptos de certos partidos pode provavelmente ser multidimensional, de modo a que o interesse partidário não poderia ser singularmente determinado. Mas dada a plataforma de outros partidos – que entendo alcançar tanto os temas nos quais devem ser tomadas posições quanto as posições já tomadas – as plataformas com as quais os adeptos de um certo partido concordariam são limitadas. Nas eleições, as pessoas se ajustam, de acordo com seus gostos, em resposta às propostas dos partidos que, por sua vez, devem antecipar como as pessoas

26 A constituição italiana de 1947 foi a primeira a mencionar o papel dos partidos na “determinação da política nacional” (art. 2º). A constituição de Bonn de 1949 (art. 21) e a da Espanha de 1978 asseguram *status* constitucional aos partidos. A constituição sueca de 1974 menciona o papel proeminente dos partidos na formação da vontade democrática.

27 Tanto Kelsen quanto Bobbio (1987) consideram e rejeitam a alternativa de uma representação funcional por instâncias corporativas.

irão se posicionar. Ao final, no “equilíbrio eleitoral”, as pessoas votam em certos partidos porque acreditam que estes irão representa-las de melhor forma de que outros. Em suma, os interesses partidários se diferenciam²⁸.

Partidos têm seguidores e líderes, que se tornam representantes por meio de eleições. Representantes que decidem pelas pessoas. Kelsen (1988: 38) observa que o “parlamentarismo é a formação das decisões diretivas do Estado por um órgão colegiado eleito pelo povo... a decisão de Estado tomada pelo Parlamento não é o desejo do povo...”. Schumpeter (1942: 269) ecoa: “suponha que possamos inverter os papéis desses dois elementos e fazer com que a decisão de questões pelo eleitorado seja secundária em face da eleição das pessoas que tomarão as decisões”. Enquanto a teoria clássica postula que “o método democrático é o arranjo institucional para se chegar à decisão política... fazendo com que *o povo decida as questões* por meio da eleição de indivíduos que se reunirão para tomar a decisão” (1942: 250), Schumpeter afirma que, de fato, o método democrático é aquele pelo qual os indivíduos que se reúnem para *decidir no lugar do povo* foram escolhidos pelas eleições.

Até então essas visões não divergem tanto da concepção clássica como Schumpeter poderia supor. Apesar de que se sentiriam em desconforto com a ênfase em interesses e partidos. Madison ou Seyes teriam concordado que o papel dos deputados é o de determinar pelo povo, e às vezes em oposição ao povo, o que é bom para eles. Mas eis aí a ruptura crucial com a tradição clássica: Kelsen (1988), Schumpeter (1942), Downs (1957), Dahl (1971) e Bobbio (1987) concordam que ninguém e nenhuma organização podem representar o desejo de todas as pessoas. Sociedades são inevitavelmente divididas por interesses e valores, e grupos em particular são, na melhor das hipóteses, representados por partidos políticos. A teoria do governo representativo baseada no pressuposto do bem comum é simplesmente incoerente. Como Schklar (1979: 14) coloca, em um artigo intitulado “Não sejamos hipócritas”, “Um povo não é

28 Para compreender esse processo, é útil considerar a competição eleitoral entre dois partidos (ou coalizões) que escolhem posições relativas a uma única dimensão de política, digamos o grau de redistribuição. Na medida em que os partidos proponham ou implementem diferentes plataformas, quase todos os eleitores, com exceção daqueles cujas preferências sejam equidistantes das propostas dos dois partidos, preferirão estritamente um partido sobre o outro. Mas mesmo que ambos os partidos ofereçam uma mesma plataforma (como é o caso do modelo do eleitor mediano), os partidos ainda representam diferentes eleitorados. As restrições eleitorais conduzem os partidos para o centro (a posição do eleitor mediano), mas os partidos ainda são diferenciados como de “esquerda” ou de “direita”, o que pode ser constatado da seguinte forma. Se a restrição eleitoral é relaxada por um recorte, de modo que ambos os partidos mantivessem a mesma chance de vencer a eleição (que, neste caso, é 50/50) se implementassem a preferência ideal do eleitor imediatamente à esquerda do eleitor mediano removido, o partido de esquerda se deslocaria a esse eleitor e o de direita não o faria. Assim, mesmo quando os partidos convergem, o fazem “da esquerda” ou “da direita”. E os eleitores estão cientes disso.

apenas uma entidade política, como alguma vez já se imaginou. Partidos, campanhas organizadas e líderes constituem a realidade, senão a promessa, dos regimes eleitorais...”.

O pressuposto clássico da harmonia básica de interesses foi primeiramente questionado por Marx, que acreditava que os interesses mais relevantes dividiam as sociedades de modo profundo e irrevogável, ao ponto de nenhum interesse comum ser encontrado: “Mesmo a mais favorável situação para a classe operária, o mais rápido crescimento econômico do capital, qualquer que seja sua contribuição para melhorar a existência material do trabalhador, não logra remover o antagonismo entre seus interesses e os interesses da burguesia. Lucros e salários se mantêm, como antes, em proporções inversas” (Marx, 1952 [1867]: 37). Equipados com aparatos analíticos modernos, sabemos que sua alegação não é exatamente correta: os conflitos de classe têm aspectos cooperativos, tanto quanto de confronto (Przeworski, 1986). Mas mesmo se a adoção de soluções ineficientes seja obviamente algo irracional, cada grupo deseja posicionar-se em um local diferente ao longo das possíveis fronteiras, de modo que certo grau de conflito torna-se inevitável.

Kelsen (1988: 25-26) talvez tenha sido o primeiro a objetar sistematicamente contra a teoria do governo representativo baseada no pressuposto da harmonia de interesses: “Dividida por diferenças nacionais, religiosas e econômicas, a população se apresenta ao olhar do sociólogo mais como uma variedade de grupos do que como uma massa coerente e única”. Ele rejeitou com igual vigor o que Schumpeter mais tarde batizaria como a “concepção clássica”.

“Mais ainda, o ideal de um interesse geral, superior, transcendendo os interesses de grupos, portanto partidos, o ideal de uma solidariedade de interesses de todos os membros da coletividade, sem distinção de religião, de nacionalidade, de classe, etc., é uma ilusão metafísica ou, mais precisamente, metafórica, habitualmente expressada ao falarmos, com uma terminologia obscura, de uma estrutura ‘coletiva’ ou ‘orgânica’...” (Kelsen, 1988: 32-33).

Schumpeter (1942: 250-1) ofereceu uma crítica sistemática do conceito de bem comum ou vontade geral, sinalizando quatro pontos:

- (1) “Não existe algo como um bem comum determinado univocamente sobre o qual todos concordem ou sejam levados a concordar com argumentos racionais”.

- (2) As preferências individuais que os utilitaristas adotam para justificar sua concepção de bem comum não são autônomas, mas conformadas pela persuasão, “não uma vontade genuína, mas produzida”.
- (3) Mesmo se uma vontade em comum pudesse emergir do processo democrático²⁹, não teria a sanção racional de necessariamente apontar o bem comum. Dadas as patologias da psicologia de massas, nada garante que o povo seria capaz de reconhecer o que o bom para si.
- (4) Mesmo que soubéssemos qual é o bem comum, haveria ainda assim controvérsias sobre como implementá-lo.

O processo político, então, não é a busca do verdadeiro bem comum – não pode ter uma qualidade epistêmica – pelo simples motivo de que tal verdade não pode ser encontrada. A concepção clássica de representação era logicamente incoerente. O que é bom para distintos grupos não é a mesma coisa e nenhum processo de deliberação racional ou de agregação pode superar esse fato sociológico.

Schumpeter quis fazer-nos acreditar que sua visão seria “mais consistente com a vida e, ao mesmo tempo, capaz de salvar muito do que os defensores do método democrático realmente queriam dizer com esse termo”. Porém, mesmo sendo sua concepção mais realista, não é o que a teoria clássica queria dizer com “democracia”. A associação entre as decisões tomadas pelos representantes e a vontade do povo era a justificativa para o governo representativo em primeiro lugar. Se a democracia é apenas um método, é um método para que? A teoria clássica tinha uma resposta para essa pergunta: o governo representativo era um sistema pelo qual o povo poderia identificar e implementar seu bem comum. Schumpeter considerou essa resposta irrealista, mas não ofereceu alguma outra em seu lugar. Ele ficou, portanto, com um método sem uma finalidade.

5 Conflitos e representação

Se interesses ou valores estão em conflito e não há governo que possa representar a todos, o que impede os partidos em conflito de apelar para a força física com o objetivo de impô-los? Como vimos, a teoria clássica acreditava que um governo representativo não fosse viável, a não ser que os interesses estivessem em harmonia: divisões políticas seriam um presságio de violência, guerra civil. A afirmação de que alguns interesses

²⁹ A dificuldade de identificar a vontade comum foi reconhecida somente nove anos antes de Schumpeter publicar seu texto por Arrow (1951).

seriam harmonizados não é suficiente para garantir a pretensão de que as sociedades encontrarão um caminho para resolver os problemas que as dividem. Todos os argentinos gostariam que a Argentina vencesse a Copa do Mundo, mas um jogo *Boca-River* pode e de fato já provocou distúrbios da ordem. Mesmo quando certas leis são unanimemente aceitas, leis que criam divisões não precisam necessariamente ser aceitas por uma minoria. Como um teórico político francês escreveu em meados do século XVIII³⁰, se as eleições puderem ser contestadas, “considerando o modo como são feitos os homens, não existiria acordo ou mérito; cada um acharia que ele próprio ou seu líder são mais meritórios que os demais; conflito e até guerra civil viriam em seguida”. Mesmo para Marx, o conflito de classes resultaria necessariamente em revolução e para J. S. Mill (1991:230), divisões étnicas e linguísticas tornariam um governo representativo “quase uma impossibilidade”³¹. Por outro lado, é óbvio que, apesar dos terríveis alertas sobre os efeitos das divisões partidárias e das associações independentes, em muitos países as instituições representativas alcançam sucesso em confinar esses conflitos aos canais institucionais. Portanto, a questão central posta pela visão revisionista é de que modo pode o conflito ficar limitado a soluções pacíficas, como as instituições de um governo representativo podem estruturar, absorver e regular tais soluções, para que estas sejam tratadas rotineiramente, sem irromper em violência.

Instituições representativas irão processar pacificamente os conflitos somente se gerarem continuamente resultados que sejam preferíveis ao uso da força por cada um dos grupos que poderiam impor-se pelo caminho da violação da ordem institucional³². Um sistema institucional que processe pacificamente os conflitos pode não ter como existir sob qualquer condição, em particular se o país é pobre e desigual. Aliás, se algum sistema desse tipo for factível em face das condições históricas, estas condicionarão as instituições políticas a se organizar de modo a que seus resultados, sejam rendimentos, distribuição de renda ou valores não materiais, reflitam a distribuição do poder bruto pré-institucional, inclusive a força militar dos vários grupos. Finalmente, tais instituições deverão neutralizar os retornos crescentes da incumbência, senão aqueles não

30 Real de Curban, em trabalho publicado postumamente entre 1751 e 1764, citado em Palmer (1959: 64).

31 “Instituições livres são quase uma impossibilidade em um país consolidado a partir de diferentes nacionalidades. Em um povo sem sentimento de companheirismo, especialmente se se escrevem e falam vários idiomas, a opinião pública unida, necessária às atividades de um governo representativo, não tem como existir”.

32 Para uma lógica geral das instituições autossustentáveis, ver Przeworski (2006).

incluídos se anteciparão, preferindo o confronto imediato a esperar que seu poder seja corroído.

A pergunta, então, refere-se aos mecanismos que possam gerar resultados que sejam tolerados por todas as forças políticas relevantes em conflito. Um desses mecanismos é o compromisso entre partidos políticos, principalmente a maioria e a minoria. Outro é a alternância de partidos no poder. Ambos serão discutidos a seguir.

5.1 Compromissos

Se nenhum governo representa a todos, como podem todos ser representados? Se nenhuma organização, seja parlamento ou governo, pode decidir por todo o povo, seria a democracia um método para impor a vontade de alguns, que constituem a maioria, em detrimento dos outros? Schumpeter (1942: 272-3) faz essa pergunta mas logo abandona a única solução que lhe ocorre, que é a representação proporcional. “Evidentemente”, observa, “a vontade da maioria é a vontade da maioria, não do povo”. Menciona, então, que alguns autores – ele devia estar se referindo a Kelsen (1988: 60-63) – tentaram resolver o problema mediante vários planos de representação proporcional. Ele considera o sistema inexequível, pois “pode impedir a democracia de dar origem a governos eficientes e, portanto, mostrar-se um perigo em tempos de estresse”. “O princípio da democracia”, insiste Schumpeter, “significa apenas que as rédeas do governo deveriam ser detidas por aqueles que obtêm mais apoio do que quaisquer outros indivíduos ou equipes”. Mas por que uma minoria deveria obedecer aos ditames da maioria?

Kelsen (1988: 34) oferece uma solução: um compromisso entre partidos. Ele argumenta que “a vontade geral, se não expressa o interesse de um único grupo específico, só poderá ser o resultado desses confrontos, um compromisso entre interesses opostos. A distribuição das pessoas em partidos políticos é de fato uma organização indispensável para que tais compromissos sejam alcançados, de modo que a vontade geral possa ser deslocada a uma linha média”. “A aplicação do princípio da maioria”, sustenta Kelsen (1988: 65), “possui limites quase naturais. Maioria e minoria devem compreender-se reciprocamente se irão chegar a um acordo”. Mas então ele encontra um problema tão espinhoso que requer algo de psicologia freudiana, o “inconsciente”, para ser resolvido: por que um “compromisso”, de fato concessões feitas pela maioria à minoria, seria específico da democracia? Ele argumenta – erroneamente, à luz de pes-

quisas recentes (Ghandi, 2004) – que autocracias não fazem acordos³³. A única razão que consegue alegar é psicológica: “democracia e autocracia distinguem-se, portanto, por uma diferença psicológica no seu estado político” (1988: 64). Mas essa solução – preservar a condução política fazendo concessões – não é exclusiva da democracia e o valor central que Kelsen reivindica para a democracia se esvai.

Um mecanismo que dá sustento a compromissos partidários, a moderação por parte da maioria, foi elucidado por Alesina (1988). Mesmo que líderes de partidos não representem a mais ninguém – se o sistema fosse uma verdadeira “poliarquia” em lugar de ser eleitoral – enquanto os líderes de partidos preferirem oscilações de políticas pequenas em vez de grandes (porque suas preferências são côncavas), a linha média de Kelsen seria sustentada pela ameaça de alguém assumir uma posição extrema (seu próprio ponto ideal) se o controle sobre o cargo pudesse mudar (Alesina, 1988). Observe, no entanto, que tais compromissos são induzidos apenas pela perspectiva de que uma maioria pudesse mudar em decorrência do resultado de eleições, da alternância no poder, em vez de alguma predisposição psicológica ao acordo. E a pergunta passa a ser por que uma maioria teria que mudar, se governos de todas as tendências partidárias perseguem as mesmas políticas oriundas de acordos.

Realmente, Bobbio (1989: 116), atribuindo essa visão a Max Weber, afirma que o procedimento normal para a tomada de decisões em uma democracia é o de que “a decisão coletiva é fruto de negociações e acordos entre grupos que representam forças sociais (associações) e forças políticas (partidos), em vez de uma assembleia em que o voto da maioria opera”. Claramente, partidos de oposição no parlamento podem tentar persuadir a maioria a mudar sua posição; eles podem usar de suas prerrogativas institucionais para bloquear alguma legislação (na Alemanha, várias presidências de comitês do parlamento são distribuídas de acordo com o peso dos partidos; no Reino Unido, o Comitê de Fiscalização Pública e sempre controlado pela oposição); podem ameaçar com táticas de obstrução (uma proposta do governo de privatizar uma empresa do setor elétrico foi objeto de milhares de emendas na França e de obstrução no Senado dos Estados Unidos); podem ameaçar de não cooperar em instâncias de segundo o terceiro escalões do governo que estas controlem. Assim, a minoria não é impotente.

33 A diferença entre esses dois tipos de regime não está na ocorrência de compromissos apenas na democracia, mas no fato de que autocracias podem ser, e muitas são, governos de minorias. Mas ditadores também combinam repressão com cooptação para manter o poder.

Porém, quando líderes de partido negociam, o papel dos eleitores é reduzido a um mínimo. Tudo o que estes podem fazer é ratificar os acordos “alcançados em outros lugares pelo processo de negociação” (Bobbio, 1989: 116). Compromissos entre líderes de partidos, sujeitos a uma periódica ratificação pelos eleitores, e tudo o que Kelsen ou Bobbio logram preservar da concepção clássica de governo representativo. Governo representativo significa, agora, o governo de partidos no parlamento. Partidos não perseguem o bem comum, mas negociam acordos de interesses partidários. A barganha toma o lugar da deliberação. Os efeitos são, em grande medida, independentes dos resultados das eleições. A especificidade da democracia fica reduzida ao requisito de que essas barganhas sejam, de tempos em tempos, aprovadas pelos eleitores. E, ainda assim, tudo o que os eleitores podem fazer é aprovar as negociações conduzidas pelas lideranças partidárias ou, esporadicamente, em um rompante, escorraçar os patifes: na linguagem usada em uma recente manifestação na Argentina contra a classe política, “fuera todos!”, “todo o mundo para fora”. E depois?

5.2 Alternância no cargo

Sendo justo com Kelsen, após resumir as razões pelas quais a democracia deveria e iria gerar compromissos, dos quais o mais importante seria a proporcionalidade, ele conclui seu ensaio com a frase “E é necessário que essa ordem coercitiva [democracia] seja organizada de modo a que a minoria também possa... a qualquer momento vir a ser a maioria” (1988:93).

O surgimento da alternância dos partidos no cargo é o aspecto mais surpreendente da história do governo representativo³⁴. Dahl (1966: xvii) observa que “o sistema de permitir que um ou mais partidos de oposição possam competir com o partido do governo pelos votos nas eleições e no parlamento é, portanto, não apenas moderno; é também uma das melhores e mais inesperadas descobertas com a qual a humanidade tenha tropeçado”. A ideia de um governo perder o cargo em decorrência da perda de uma eleição jamais havia sido sequer concebida na perspectiva do século XVIII. A própria linguagem em que essa noção se expressa seria incompreensível, pois seus ingredientes ainda inexistiam. Eleições destinavam-se a escolher indivíduos, não partidos. Como deputados, os eleitos deveriam servir ao interesse de todos, não daqueles que haviam

³⁴ A primeira alternância de partidos na história aconteceu na Grã Bretanha, mas sua datação não é trivial. Em 1700 os Tories venceram as eleições parlamentares e o rei os incorporou ao seu gabinete mas, já em 1741, Walpole recusou-se a renunciar após perder as eleições. Schmitt (1988: 468) data a primeira troca de partidos no gabinete em 1782 e o reconhecimento do princípio da responsabilidade parlamentar em 1803.

votado neles. Como as ações dos representantes não deveriam depender do resultado das eleições, a noção de alternância pelas eleições não tinha como ser vislumbrada, e como não havia partidos, a alternância não teria como ser partidária. O que ocorreu nos Estados Unidos em 1801 – “então, sem o uso de um golpe de estado, e sem qualquer revolta armada contra si, um homem denunciou histérico em alguns quartéis a forma como um jacobino assumira o mais alto posto do executivo”, como Palmer (1964: 511) descreve o episódio – é incompreensível³⁵.

A mágica da alternância de poder reside na possibilidade de que sua mera perspectiva induza a atual minoria a esperar por sua vez e obedecer, enquanto isso, à atual maioria. Se um partido tem a certeza de permanecer no poder indefinidamente, os apoiadores dos demais partidos saberão que nunca irão viver sob as leis de sua preferência. Por sua vez, suponha que um partido vença a atual eleição mas outros partidos tenham uma probabilidade positiva de chegar ao governo como resultado de uma próxima eleição. Agora os apoiadores desses partidos têm a expectativa de vitória no futuro. Assuma que os membros desses partidos podem tanto aceitar o resultado da eleição atual ou rebelar-se contra esta. Se o valor da rebelião for mais elevado para estes do que a perspectiva de viver sob uma ordem social que lhes desagrade, porém menor do que a perspectiva associada com a possibilidade de vencer no futuro, esses partidos se rebelariam se tivessem a certeza de uma futura derrota, mas aceitariam o resultado se tivessem uma chance suficiente de vencer as eleições seguintes. Alternância no cargo possibilita as forças políticas de raciocinarem em termos intertemporais, refletindo “nem tudo está perdido; fomos derrotados desta vez, mas venceremos em algum momento no futuro e podemos esperar nossa vez”. E se todos fizerem os mesmos cálculos, todos obedecerão ao atual governante enquanto esperam sua vez de governar. Como Bobbio (1984: 116) coloca, “a democracia é um conjunto de regras... para a solução de conflitos sem derramamento de sangue” (ver também Popper, 1962: 124 e Przeworski, 1999). A genialidade do sistema de governo representativo reside na possibilidade de que grupos em conflito pensem em termos intertemporais, de modo a aguardar pela sua oportunidade de serem representados, ao tempo em que respeitam o veredito da votação enquanto aguardam por isso.

Essa mágica, porém, pode não funcionar sob todas as condições. Pessoas pobres podem não querer esperar (benhabib e Przeworski, 2005; Przeworski, 2005). Mais ainda, enquanto os antigos gregos garantiam que todos teriam uma mesma chance de governar tirando a sorte e que essa

³⁵ A situação não era calma

chance iria materializar-se ao manter os períodos no cargo curtos (Finley, 1983; Hansen, 1991), o governo representativo não oferece esse tipo de garantia. Algumas pessoas irão esperar para sempre. Por exemplo, em um eleitorado que permanece inalterado, em que as crianças herdaram as preferências de seus avós, um partido responsável ficará no poder indefinidamente. Assim, se os partidos não cometerem deslizes na representação de seu eleitorado, algumas pessoas, talvez até metade do povo, nunca seriam representadas. Essa possibilidade assombra a democracia em sociedades etnicamente divididas (Chandra, 2004). Para que uma alternância seja viável, ou seja, para que as possibilidades de vitória de alternativas em particular permaneçam incertas, as preferências individuais devem ir mudando ou os incumbentes devem errar ao representá-las.

6. Representação e auto-governo

A regra da maioria satisfaz o critério de Kelsen de maximizar o número de pessoas que vive sob leis que desejam. Kelsen (1988: 19) propõe o seguinte teorema:

“Existe apenas uma ideia que conduz de modo razoável ao princípio da maioria: a ideia de que, se não todos os indivíduos, pelo menos o maior número deles seria livre, ou seja, que a ordem social estivesse em contradição com a vontade do menor número possível de pessoas... A maioria absoluta representa aqui um limite superior. Se não houvesse essa exigência, poderia ocorrer que o número de adversários de uma regra social fosse, no momento em que esta é proclamada, maior do que o número de seus partidários; caso se exigisse mais, uma minoria poderia, ao obstruir a mudança da regra, determinar a ordem social contra o desejo da maioria”.

Esse teorema foi provado formalmente por Rae (1969) e generalizado por Taylor (1969). Rae parecia desconhecer o argumento de Kelsen e usou uma linguagem diferente: o que para Kelsen era “autonomia”, para Rae tornou-se o critério do “individualismo político”. Mas a intuição era a mesma: a virtude que Rae (1969: 42) atribui à regra da maioria é a de que esta “irá otimizar a correspondência entre valores individuais e políticas coletivas”.

No entanto, representação não é o mesmo que auto-governo. Kelsen (1949: 284), seguindo Rousseau, afirmou que “é politicamente livre aquele que se sujeita a uma norma legal de cuja criação participou”. Mas na medida em que eu viver sob uma ordem social que eu *iria* escolher, o que importa se *de fato* a escolhi, ou seja, de que fiz algo que resultasse

em sua adoção? Alguém poderia argumentar, à la Sen (1988), que ser um agente ativo, alguém que escolhe, é algo que tem um valor autônomo para cada um, que o resultado advindo da própria ação é mais valioso do que esse mesmo resultado produzido de modo independente desta³⁶. Mas, por que importaria se eu votei em algo em lugar de simplesmente ter observado que a moeda caiu com o lado que eu prefiro? Não pode ser uma diferença causal: a probabilidade de que meu voto venha a fazer diferença é minúscula em qualquer grande eleitorado. De um ponto de vista individual, o resultado de uma eleição é jogar uma moeda: independente da ação de cada um. Um governo é representativo quando resulta de se agregar as decisões individuais, não quando cada voto teve uma influência causal no resultado³⁷. O valor de votar repousa na correspondência ex post entre as leis que todos devem obedecer e o desejo da maioria: a escolha de governos mediante eleições maximiza o número de pessoas que vive sob as leis que desejam mesmo que nenhum indivíduo possa considerar essas leis como uma consequência direta da sua escolha. Assim, as pessoas podem dar valor à votação como processo por fazer escolhas coletivas e, simultaneamente, constatar que seu próprio voto pode revelar-se ineficaz.

Mas podem as pessoas influenciar efetivamente as decisões de governo entre as eleições? Podem, nas palavras de Dahl (1966: xix), embarcar em “uma linha de ação orientada a modificar a conduta do governo”? É fácil acreditar que, na medida em que as expressões da opinião pública reflitam reações do eleitorado a determinada política pública, antecipando julgamentos retrospectivos por ocasião das eleições, os incumbentes possam modificar suas políticas para maximizar as chances de reeleição. Nessa medida, portanto, reações esporádicas da opinião pública, quaisquer que sejam as formas que assumam, influenciam a política de governo (particularmente quando as pesquisas de opinião mostram uma oposição da maioria a tais medidas). Porém, excetuados os referendos, nossos sistemas representativos não possuem mecanismos institucionais para garantir que a oposição será ouvida, menos ainda prevalecer, por mais intensa que seja.

Ainda assim, governos não são ouvintes passivos: eles possuem e usam um extenso repertório de instrumentos para influir nas opiniões, promovendo algumas e sufocando outras. Quando um presidente acusa os oponentes de uma guerra a que deu início, de enfraquecer as tropas que estão em campo, ele está afirmando que essa oposição não é legítima. Não se

36 O exemplo clássico de Sen é o de “passar fome versus fazer jejum”. Em qualquer dos casos, eu irei consumir o mesmo número de calorias. Mas passar fome não é uma escolha, enquanto jejuar o é, e Sen vê o ato de escolher como valioso por si mesmo. Sobre o valor da escolha na democracia, ver Przeworski (2003).

37 Devo essa formulação a Ignacio Sánchez-Cuenca.

trata de direitos: pelo menos ao longo da segunda metade do século XX, os direitos de expressão e de associação estiveram axiomáticamente vinculados à democracia. Mas direitos podem não ser o suficiente: o direito de falar não é suficiente para uma efetiva oportunidade de falar em público. Expressão pública é cara, não há livre expressão, esta é sempre patrocinada, seja comercialmente ou pelo governo. E mesmo se o povo fala, talvez apenas à boca pequena, o que iria compelir o governo a ouvi-lo?

Aspectos normativos são também opacos. Terá o governo eleito pela maioria uma *obrigação integral* de atender a uma minoria? Terá o governo a obrigação de não perseguir *políticas específicas que são contrárias à maioria* da opinião pública (como gostariam aqueles que propõem referendos abrogativos)? Devem os governos acomodar objeções particularmente intensas, mesmo de minorias? Afinal, partidos propõem políticas nas campanhas eleitorais e eleitores escolhem plataformas. Deveriam os partidos renega-las quando alguma minoria, mesmo intensa, opõe-se a estas? Será que uma derrota nas eleições impõe à minoria uma obrigação de aceitar as políticas de um governo eleito? Deveríamos acreditar, como o fez J. McGurk, presidente do Partido Trabalhista em 1919, que:

“Ou somos constitucionalistas, ou não o somos. Se formos constitucionalistas, se acreditarmos na eficácia da arma política (e acreditamos, senão por que teríamos um Partido Trabalhista?) então isto seria tolo e antidemocrático, por termos falhado em alcançar a maioria nas disputas para darmos uma guinada e pedir que se mude a ação industrial?”

Tudo o que posso dizer é que sem uma participação efetiva entre eleições, a representação não será o mesmo que auto-governo. E nas modernas democracias, Kelsen (1988: 35) foi forçado a reconhecer, “os direitos políticos – o que equivale a dizer a liberdade – estão reduzidos em essência ao mero direito ao voto”.

Referências bibliográficas

Alesina, Alberto. 1988. “Credibility and Convergence in a Two-Party System with Rational Voters.” *American Economic Review* 78: 796-805.

Anderson, Perry. 1977. “The Antinomies of Antonio Gramsci.” *New Left Review* 100 : 5-78.

- Arrow, Kenneth A. 1951. *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press.
- Ball, Terence. 1989. "Party." In Terence Ball, James Farr, and Russel L. Hanson (eds.), *Political innovation and conceptual change*. Cambridge: Cambridge University Press. Pages 155-176.
- Beitz, Charles R. 1989. *Political Equality*. Princeton: Princeton University Press.
- Benhabib, Jess, and Adam Przeworski. 2005. "The political economy of redistribution under democracy." *Economic Theory*.
- Berlin Isaiah. 2002. *Liberty*. Edited by Henry Hardy. Oxford University Press.
- Bolingbroke, Henry Saint-John Viscount. 2002 [1738]. "The Patriot King and Parties." In Susan E. Scarrow (ed.), *Perspectives in Political Parties*. New York: Palgrave Macmillan. Pages 29-32.
- Buchanan, James M. and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Burke, Edmund. [1774]. "Speech to the Electors of Bristol." Berlin, Isaiah. 2002. *Liberty*. Edited by Henry Hardy. Oxford: Oxford University Press.
- Bobbio, Norberto. 1987. *Democracy and Dictatorship*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Bobbio, Norberto. 1989. *The Future of Democracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Chandra, Kanchan. 2004. *Why ethnic parties succeed : patronage and ethnic head counts in India*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Cohen, Joshua. 1989. "The Economic Basis of Deliberative Democracy." *Social Philosophy & Policy* 6: 25-50.
- Coleman, Jules. 1989. "Rationality and the justification of democracy." In Geoffrey Brennan and Loren E. Lomasky, eds. *Politics and Process* : 194-220. New York: Cambridge University Press.
- Condorcet. 1986 [1785]. "Essai sur l'application de l'analyse a la probabilité des décisions rendues a la pluralité des voix." In *Sur les élec-*

- tions et autres textes. Textes choisis et revus par Olivier de Bernon. Paris: Fayard. Pages 9-176.
- Dahl, Robert A. 1966, Introduction. In: *Regimes and Oppositions*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Descombes, Vincent. 2004. *Le Complément De Sujet: Enquête sur le fait d'agir de soi-même*. Paris: Gallimard.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Dunn, Susan. 2004. *Jefferson's Second Revolution: The Election Crisis of 1800 and the Triumph of Republicanism*. Boston: Houton Miin.
- Finley, M.I. 1983. *Politics in the Ancient World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gandhi, Jennifer. 2004. *Dictatorial Institutions*. Ph.D. Dissertation. Department of Politics, New York University.
- Garrido, Aurora. 1998. "Electors and Electoral Districts in Spain, 1874-1936." In Raffaele Romanelli (ed.), *How Did They Become Voters? The History of Franchise in Modern European Representation*. The Hague: Kluwer. Pages 207-226.
- Gramsci, Antonio. 1971. *Prison Notebooks*. Edited by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith. New York: International Publishers.
- Hansen, Mogens Herman. 1991. *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*. Oxford: Blackwell.
- Heinberg, John Gilbert. 1926. "History of the Majority Principle." *American Political Science Review* 20: 52-68.
- Heinberg, John Gilbert. 1932. "Theories of Majority Rule." *American Political Science Review* 26: 452-69.
- Hofstadter, Richard. 1969. *The Idea of the Party System: The Rise of Legitimate Opposition in the United States, 1780-1840*. Berkeley: University of California Press.

- Holmes, Stephen. 1995. *Passions and Constraints: On the Liberal Theory of Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hume, David. 2002 [1742]. "Of Parties in General." In Susan E. Scarrow (ed.), *Perspectives in Political Parties*. New York: Palgrave Macmillan. Pages 33-36.
- Kant, Immanuel. 1891 [1793]. "The Principles of Political Right," in Kant's *Principles of Politics*. Edited and translated by W. Hardie, B.D. Edinburgh: T&T. Clark.
- Kelsen, Hans. 1988 [1929]. *La Démocratie. Sa Nature-Sa Valeur*. Paris: Economica.
- Kelsen, Hans. 1949. *General Theory of Law and State*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ketcham, Ralph (ed.) 1986. *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*. New York: Mentor Books.
- Laslett, Peter. 1988. "Introduction" to Locke. *Two Treaties of Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lavaux, Philippe. 1998. *Les grands démocraties contemporaines*. 2nd edition. Paris: PUF.
- López-Alves, Fernando. 2000. *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900*. Durham: Duke University Press.
- Madison, James. 1982 [1788]. *The Federalist Papers* by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay. Edited by Gary Wills. New York: Bantam Books.
- Manin, Bernard. 1997. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maza Valenzuela, Erika. 1995. "Catolicismo, Anticlericalismo y la Extensión del Sufragio a la Mujer en Chile." *Estudios Políticos* 58: 137-197.
- Miliband, Ralph. 1975. *Parliamentary Socialism: A Study in the Politics of Labour*. 2nd edn. London: Merlin Press.
- Mill, John Stuart. 1991 [1857]. *Considerations on Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Montesquieu. 1995 [1748]. *De l'esprit des lois*. Paris: Gallimard.

- Neves, Lúcia Maria Bastos P. 1995. "Las elecciones en al construcción del imperio brasileño: los límites de una nueva práctica de la cultura política lusobrasileña 1820-1823." In Antonio Annino (ed.). *Historia de la elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*. México: Fondo de Cultura Económica. Pages 381-408.
- Paine, Thomas. 1989 [1776-1794]. *Political Writings*. Edited by Bruce Kuklick. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pasquino, Pasquale. 1998. *Sieyes et L'Invention de la Constitution en France*. Paris: Editions Odile Jacob..
- Popper, Karl. 1962. *The Open Society and Its Enemies*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market*. New York: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam. 1998. "Deliberation and Ideological Domination." In Jon Elster (ed.), *Deliberative Democracy*. New York: Cambridge University Press. Pages 140-160.
- Przeworski, Adam. 1999. "Minimalist Theory of Democracy: A Defense." In Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordon (eds.), *Democracy's Value*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam. 2003. "Freedom to choose and democracy." *Economics and Philosophy* 19: 265-79.
- Przeworski, Adam. 2005. "Democracy as an Equilibrium." *Public Choice* 123: 253-273.
- Przeworski, Adam. 2006. "Self-Sustaining Democracy." In Donald Wittman and Barry Weingast (eds.), *Oxford Handbook of Political Economy*. New York: Oxford University Press.
- Rakove, Jack N. 2002. *James Madison and the Creation of the American Republic*. Second Edition. New York: Longman.
- Rae, Douglas W. 1969. "Decision Rules and Individual Values in Constitutional Choice." *American Political Science Review* 63: 40-56.
- Rosanvallon, Pierre. 2004. *Le Modèle Politique Français: La société civile contre le jacobinisme de 1789 á nos jours*. Paris: Seuil.
- Rousseau, Jean-Jacques. 1964 [1762]. *Du contrat social*. Edited by Robert Derathé. Paris: Gallimard.

- Sabato, Hilda. 2003. "Introducción," in Sabato (ed.), *Ciudadanía política y formación de las naciones: Perspectivas históricas de América Latina*. Mexico: El Colegio de Mexico. Pages 11-29.
- Scarrow, Susan E. Ed. 2002. *Perspectives in Political Parties*. New York: Palgrave Macmillan.
- Schmitt, Carl. 1988 [1923]. *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Schumpeter, Joseph A. 1942. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper&Brothers.
- Sen, Amartya. 1988. "Freedom of Choice: Concept and Content." *European Economic Review* 32: 269-94.
- Shklar, Judith. 1979. "Let us not be hypocritical". *Daedalus*, Vol. 108, No. 3, Hypocrisy, Illusion, and Evasion (Summer, 1979), pp. 1-25.
- Sieyes, Emmanuel. 1970 [1789]. *Qu'est-ce que le tiers état?* Edited by Roberto Zapperi. Genève: Droz.
- Simmel, Georg. 1950 [1908]. *The Sociology of Georg Simmel*. Translated, edited, and with an introduction by Kurt H. Wolff. New York: Free Press.
- Stone, Geoffrey R. 2004. *Perilous Times*. New York: W.W. Norton.
- Taylor, Michael. 1969. "Proof of a Theorem on Majority Rule." *Behavioral Science* 14: 228-31.
- Urfalino, Philippe. 2005. "La decision par le consensus apparent: description et propriétés." Unpublished paper. Paris: CESTA/EHESS-CNRS.
- Washington, George. 2002 [1796]. "Farewell Address to Congress." In Susan E. Scarrow (ed.), *Perspectives in Political Parties*. New York: Palgrave Macmillan. Pages 45-50.
- Weisberger, Bernard A. 2000. *America As...re: Jefferson, Adams, and the First Contested Election*. New York: HarperCollins Publishers.

Adam Przeworski
Department of Politics New York
University, October 20, 2006

Consensus and Conflict in Western Thought on Representative Government

Revised paper prepared for the 2006
Beijing Forum. I appreciate comments by
John Ferejohn, Raquel Fernandez, Russell
Hardin, Stephan Holmes, Bernard Manin,
and Pasquale Pasquino.

Abstract

Representative government in the West was born under an ideology that postulated a basic harmony of interests in society. The political decision process was thus expected to be largely consensual. This ideology obfuscated important conflicts of values and interests, and it became untenable with the rise of class-based and religious parties. Beginning with Kelsen (1923) and culminating with Schumpeter (1942), theorists of representative government conceptualized it as a system for processing conflicts. In one view, representation is assured by compromises among parties, in another by partisan alternation in office.

1 Introduction

The ideal that propelled movements toward representative government in the West was "self-government of the people," where "the people" always appears in singular, as *le peuple*, *el pueblo*, etc. But how could the people govern itself? "The people" in singular cannot act. As the Demiurge, it is an apathetic one. This is why Rousseau (1964: 184) needed to make terminological distinctions: "As for those associated, they collectively take the name of the people, and are called in particular Citizens as participants in the sovereign authority and Subjects as submitted to the laws of the State."¹ But how is the will of the people in singular to be determined by Citizens in plural?

Clearly, this question does not arise if all people are in some way identical, if the citizens who choose the order which they are to obey as subjects are but copies of a species. In Kant's (1793) view, guided by universal reason, each and all individuals will want to live under the same laws, "For Reason itself wills this." As Berlin (2002: 191-2) emphasized, the ideology of self-government was based on the premise that there was a single truth, which was either self-evident or could be discovered, à la J. S. Mill, if opinions are free to confront one another. His characterization of this idea merits citing *in extenso*:

All truths could in principle be discovered by any rational thinker, and demonstrated so clearly that all other rational men could not but accept them.... On this assumption the problem of political liberty was soluble by establishing a just order that would give to each man all the freedom to which a rational being was entitled.... it is only irrationality on the part of men (according to this doctrine) that leads them to wish to oppress or exploit or humiliate one another. Rational men respect the principle of reason in each other....

As Descombes (2004: 337) puts it, "the man as subject is not this or that man, but rather something like the rational faculty which is found among human individuals, everywhere identical".

Representative government in the West was thus born under an ideology that postulated a basic harmony of interests in society. The condition under which the people would rule itself is that each and all persons rationally want to live under the same laws, unanimity. If the same legal order is considered best by all, the decision of each is the same as would be that of

¹ Kant (1891 [1793]: 35) made similar distinctions when he spoke of everyone's Liberty as a Man, Equality as a Subject, and Self-dependency (self-sufficiency, autonomy) as a Citizen.

all others. Indeed, the fact that others want the same is irrelevant: if others command me to do the same that I command myself to do, I obey but myself. Moreover, the procedure for law making is inconsequential: when everyone wants the same, all procedures generate the same decision. Each one and any subset of all can dictate to all others with their consent.

This ideology was naturally hostile to any kind of political divisions. Protagonists of representative government thought that since the people was naturally united, it could be divided only artificially. As Hofstadter (1969: 12) reports, eighteenth century thinkers "often postulated that society should be pervaded by concord and governed by a consensus that approached, if it did not attain, unanimity. Party, and the malicious and mendacious spirit it encouraged, were believed only to create social conflicts that would not otherwise occur..."² "There is nothing I dread so much," John Adams remarked, "as a division of the republic into two great parties, each arranged under its leader, and concerting measures in opposition to each other" (cited in Dunn 2004: 39). The founders of representative institutions could see no middle road between consensus and civil war, harmony and mayhem.

But while in any society people share many interests, values or norms, other interests, values, and norms divide them. All reasonable people would agree to ban actions we classify as "murder", but we are still deeply divided whether to aborting a fetus qualifies as such. All reasonable people would agree that the economy should function efficiently, but each group wants to receive high income. Even if all were endowed with reason, and even when all the reasons have been elucidated, rational deliberation need not culminate in unanimity. The consensual ideology that underlaid the formation of representative governments obfuscates important conflicts of values and interests. With the rise of class-based and religious parties this ideology became untenable. Beginning with Kelsen (1988 [1928]) and culminating with Schumpeter (1942), theorists of representative government conceptualized it no longer as an institution for identifying and implementing the common good but as a method for processing conflicts.

The central question which this new conception thus opened was how representative institutions can structure, absorb, and regulate conflicts so as to confine them to peaceful solutions. Political institutions must be self-sustaining, that is, they survive and function only if they continually generate outcomes that are preferred to the use of force by

2 The spirit of party, George Washington (2002: 48) sermonized in his 1796 Farewell Address, "ser vestodistractthepubliccouncilsandenfeeblethepublicadministration. It agitates the community with ill-founded jealousies and false alarms, kindles the animosity of one part against another, foments occasionally riots and insurrections. It opens the door to foreign influence and corruption...."

each and every group that could impose itself by violating the institutional order. Such outcomes can be generated either by compromises among parties or by prospects of partisan alternation in office. Neither of these solutions, however, guarantees that conflicts would be solved peacefully under all conditions and, even if they are peacefully resolved, that all sectors of society would be represented.

This is the preview of the paper. The next section summarizes the main features of the consensualist foundations of representative government. This section is followed by a different reading of the same history. The critiques of consensualism offered by Kelsen and Schumpeter are summarized next. The validity of partisan compromises and of alternation in office as methods for processing conflicts is then examined. A conclusion focuses on the issue of representation.

2 The "Classical" Conception of Representative Government

The basic assumption underlying the "classical"³ conception of representative government was that the society is characterized by a basic harmony of values and interests, so that there exists something that can be identified as the common, public, or general good, interest, or will. The role of representative institutions was to identify and implement this common interest. This role was thus epistemic: a search for truth. To be able to participate in the process of rational deliberation, one needed reason and virtue: thus not everyone qualified as a potential representative. Since the truth was out there to be discovered, deliberation should arrive at unanimity, or at least an overwhelming consensus. Political divisions based on interests or values are inimical to this search for truth, since they introduce elements of passion and irrationality. Once the common good was identified, it was to be implemented by the representatives without interference by ordinary citizens. Thus, opposition to the government was seen as obstruction.

2.1 Common Good

Conceptions of the common, public, or general interest, good, or will offered by particular thinkers were not the same: the multiplicity of the terminology is not accidental. One distinction is whether the common good was assumed to exist independently of individual wills or was identified only as their aggregation. Rousseau thought the former, while utilitarians maintained the latter. Another distinction was whether the common interest could be identified by all the people through some process or only by

³ Following Schumpeter, I will refer as the "classical" theory of representative government to the ideology under which it was formed at the end of the eighteenth century, rather than to ancient Greece.

some enlightened few. Here both Rousseau and utilitarians maintained the former, while authoritarians of different stripes held the latter view.

Using modern analytical apparatus, we can distinguish two types of situations in which interests would be harmonious:

(1) *Individual wills coincide in the sense that the same state of the world is best for each and all.* We all want to prevent foreign invasion; we all want to be able to trade if trade makes each and all better off, we all want to evacuate a coastal town if a hurricane is impending, etc. As a small wrinkle, note that the same would be true if everyone was indifferent whether to do one thing or another as long as everyone does the same. No one cares whether we drive on the left or the right as long as we drive on the same side. In a classical example, we can meet at the train station or at the bus station, and we care only that we meet, not where. Such problems are solved simply by communication: it is enough that we announce where to meet. Note that when individual wills coincide the common will is just an aggregation of individual wills.

When interests are harmonious in this sense, collective decisions are self-enforcing. No compulsion is needed for everyone to do whatever the common interest dictates: each individual wants to do it in self-interest. Indeed, one can wonder why we would need laws. Even in the case of coordination a simple announcement is sufficient and announcements are not laws since they do not carry sanctions.

Disagreements may emerge in such situations only if individuals are uncertain which decision is best. For example, all members of a jury want to condemn an accused if he is guilty and to absolve him if he is innocent. The jurors have no other interest than to administer justice. Hence, if the true state of nature (guilty, innocent) were known, the decision how to act would be unanimous. Everyone in a coastal town wants to evacuate it if the hurricane is to strike and not to evacuate if it will not, so that the only issue is whether it will. The collective decision process is then a search for truth. Its role is epistemic (Coleman 1989). If there are any disagreements, they are purely cognitive.

(2) *Pursuit of individual interests leads to an outcome that is collectively suboptimal.* Such situations are typified by the prisoners' dilemma: situations in which whenever each individual pursues his interests or values, his will, all individuals are worse off than they could be. The collective result of individually rational actions is socially suboptimal. Examples abound. Everyone would want to grab everyone else's property, but if everyone tries to do so, the result is that everyone fights rather than invests, life that is grim, short and brutish. I want to catch as many fish

from the lake as I can; so do you; and as the result over time each of us catches fewer fish⁴.

How can we remedy this situation? We can adopt laws. The law would say that no one can steal or that no one can catch more than some number of ...sh, and that violations would be subject to punishment. Suppose we were to vote whether to adopt this law or to allow each individual to make decisions independently. Since compliance with this law makes each and all of us better off, the vote for this law would be unanimous. Our common interest is for everyone to obey the law and our general will is that everyone should obey it: Moreover, individuals are free to act in the common interest only if the law compels everyone to act in this way. In the state of nature, I would know that if I act in the common interest, others will not do so, so that I would not be free to do what is best for me.

Note, however, that acting in the common interest is not in the best interest of each individual when other individuals do so. If others invest, I am still better off grabbing their accumulated property. If others do not overfish, I am still better off if I do. We have to be compelled not to act in our individual interests, against our individual will. The general will is thus not an aggregation of particular wills⁵.

The collectively beneficial outcome can also be supported by rational morality. Suppose I ask myself "What is it that I would not want others to do to me?," the answer to which is that they should not steal my property or overfish. The rule of conduct I would want everyone else to adopt is thus "do not do to others what you do not want them to do to me." Each individual would want all others to adopt this rule. This, then, is the only rule that can be adopted universally and, if we are guided by universal reason, we would all adopt it.

Is this what Rousseau, or Kant, had in mind? There are certainly enough passages in Rousseau to support the view that he would not object to this interpretation, which was deliberately couched in his language⁶.

4 Since this topic is a matter of frequent confusion, let me just emphasize that nothing is assumed here about the content of these preferences: if I am perfectly altruistic and want only you to catch fish and so are you, we will both end without any fish, while each of us could catch some without reducing the stock. What matters here is that each person behaves independently, as an individual, not what the content of preferences is.

5 On this issue, see the polemic between Grofman and Feld (1989), Eastlund (1989) and Waldron (1989).

6 As for Kant (1881 [1793]: 34-35), here is the relevant passage: "Right in general may be defined as the limitation of the Freedom of any individual to the extent of its agreement with the freedoms of all other individuals, in so far as this is possible by a universal Law... Now as all limitations of freedom by external acts of the will of another, is a mode of coercion or compulsion, it follows that the Civil Constitution is a relation of free men who live under coercive Laws, without prejudicing their Liberty otherwise in the whole of their connection with others."

Rousseau did think that the social contract must be Pareto superior to the state of nature; otherwise it would not be voluntarily concluded. He also thought that "as the particular will cannot represent the general will, general will, in turn, cannot without changing its nature become particular will"(1964:129). What matters is that both the idea that in some situations individuals must be compelled to act in their own good and that each individual would want to be compelled by laws are perfectly coherent. To be able to pursue the common good, individuals must act on the basis of the general will, as instituted in laws, even against their particular wills.

2.2 The Role of Representative Institutions

The role of representative institutions was to deliberate so as to find the common good of all. As formulated famously by Edmund Burke in 1774, Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates, but parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole; where, not local purposes, not local prejudices ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole.

Politics, Sieyes would say, "is not a question of a democratic election, but of proposing, listening, concerting, changing one's opinion, in order to form in common a common will." As Schumpeter (1942: 250) aptly characterized it, "The eighteenth century philosophy of democracy held that ... there exists a Common Good, the obvious beacon light of policy.... There is no excuse for not seeing it and in fact no explanation for the presence of persons who do not see it except ignorance – which can be removed – stupidity and anti-social interest."

Note first that not everyone was deemed to be qualified to participate in this process of rational deliberation. While the arguments were self-serving and convoluted, franchise restrictions were portrayed by their proponents as serving the common good of all. The French Declaration of Rights qualified its recognition of equality in the sentence that immediately followed: "Men are born equal and remain free and equal in rights. Social distinctions may be founded only upon the general good." The argument for restricting suffrage was spelled out in full already by Montesquieu (1995: 155), who parted from the principle that "All inequality under democracy should be derived from the nature of democracy and from the very principle of democracy". His example was that people who must continually work to live are not prepared for public office or would have to neglect to their functions. "In such cases," Montesquieu went on, "equality among citizens can be lifted in a democracy for the

good of democracy. But it is only apparent equality which is lifted....”
The generic argument, to be found in slightly different versions, was that:

- (1) Representation is acting in the best interest of all.
- (2) To determine the best interest of all one needs reason.
- (3) Reason has sociological determinants: not having to work for a living (“disinterest”), or not being employed or otherwise dependent on others (“independence”).

As a Chilean statesman put it in 1865, to exercise political rights it is necessary “to have the intelligence to recognize the truth and the good, the will to want it, and the freedom to execute it.” (A speech by Senador Abdón Cifuentes, cited in Maza Valenzuela 1995: 153). In turn, the claim that only apparent equality is being violated was built in three steps:

- (1) Acting in the best common interest considers everyone equally, so that everyone is equally represented.
- (2) The only quality that is being distinguished is the capacity to recognize the common good.
- (3) No one is barred from acquiring this quality, so that suffrage is potentially open to all.

Elections were seen as a way of recognizing those fit to govern in the best interest of all (Manin1997). The role of voters was to acknowledge natural leaders. “The purpose of elections,” said the Spanish Moderates around 1870, “is to identify social power and turn it into political power” (Garrido 1998: 214). In the indirect elections in monarchical Brazil, the role of the elector was to ‘nominate the good men, worthy of governing’” (Neves, 1995: 395). Early elections in Latin America, Sabato (2003) summarizes, were understood “as a mechanism for selecting the better... . It was supposed that in this transaction the notables of each place will impose themselves naturally.” The quality of leadership, of being “fit to govern,”⁷ was manifest and thus spontaneously recognizable as such. Candidatures were unnecessary since, according to Montesquieu (1995 [1748]: 99), “The people is admirable in its ability to choose those to whom it must entrust some part of authority. It has only to decide on the basis of things it cannot ignore and of facts that are self-evident.” Condorcet (1986 [1788]: 293) thought that recognizing the natural ability to govern is so simple that even women (albeit only propertied among them) can do it. Madison believed that a large republic would permit such “a process of elections as will most certainly extract from the mass

7 Winston Churchill used this phrase still in 1924 to disqualify Labour government.

of the society the purest and noblest characters which it contains” (cited in Rakove, 2002: 56).

The representatives were to find the true common interest of all. But how were they to know if and when they found it? What should be, to use the language of computer science, the “stopping signal” for their deliberations?⁸

Objective truth is subjectively convincing, at least to people endowed with reason. Thus, Milton proclaimed, “Let [Truth] and Falsehood grapple; who ever knew Truth put to the worse in a free and open encounter.”⁹ Locke believed that “the truth would do well enough if she were once left to shift for herself.” Cato wrote “Truth has so many Advantages above Error, that she wants only to be shewn, to gain admiration and Esteem.” Jefferson asserted that “Truth is great and will prevail if left to herself.” And since truth was manifest, everyone should be able to recognize it. Hence, the obvious sign that the truth is found is unanimity. Indeed, this criterion was widely used in early medieval times: Urfalino (2005: 2) reports that “consensus or unanimity seem to have been the predominant mode of collective decisions in almost all human societies before it was replaced by vote.” Bentham reports that ninety-nine of each one hundred decisions in the English parliament were unanimous at the end of the eighteenth century. Still in 1962, Buchanan and Tullock assumed that deliberation would lead to unanimity if not for the pressure of time. And even today, this is the assumption of some theories of political deliberation. Endowed with reason, recognizing everyone as equal, and susceptible to moral appeals, participants in the deliberative process do not need to “aggregate” their preferences through voting since they arrive at the same decision. Thus, according to Cohen (1989: 33), “deliberation aims to arrive at a rationally motivated consensus – to find reasons that are persuasive to all....”

If unanimity cannot be reached, the truth is in doubt. As Simmel (1950: 241) observed, “a mere majority decision probably does not yet contain the full truth because, if it did, it ought to have succeeded in uniting all votes.” Disagreement may indicate that the truth is not ma-

8 Urfalino (2005: 2) identifies the problem as follows: “En effet, les réflexions sur la démocratie délibérative, aussi bien que les descriptions des ethnologues, souffrent dans la quasi-totalité des cas du même défaut. La séquence finale de ce qu’ils appellent la « décision par consensus » ou la « décision à l’unanimité » n’est évoquée que de manière allusive. L’électeur est censé comprendre que, à la fin, un consensus permet de prendre la décision. Mais les auteurs ne décrivent pas la manière dont la décision est arrêtée, ils ne se sont pas donnés les moyens de répondre à la question suivante : comment les participants se rendent-ils compte que, de fait, un consensus a été établi et donc que la décision collective est prise ?”

9 This and the subsequent quotes are from Holmes (1995: 169-170).

nifest, that any decision may be erroneous. Hence, Condorcet (1986) required unanimity in situations when ascertaining truth was a matter of life and death, although he was willing to accept less consensus in other situations. A "hung jury," a body that cannot reach unanimity even after all the deliberation, does not provide certain guidance as to how each and all of us ought to act. If some want us to do one thing and others another, what ought we do in common?

Note Schumpeter's caveats: unanimity may be not reached even when the beacon light is obvious, because of ignorance, stupidity, or anti-social interests. But how can one tell whether it is not reached because the truth is not manifest or because of these illegitimate reasons? One solution was to distinguish persons and their reasons. In addition to numbers (numerus), both the early German legal theories and the canon law held, we can distinguish authority (auctoridad), merit (meritus), and intensity (zelum). In the early medieval English theory, these were rank, repute, and judgment. Decisions should be based on the views that are not only more numerous but also more valid, major et sanior. Yet even if not all opinions are of the same quality, an overwhelming numerical evidence is sufficient to recognize that the decision is based on all the relevant dimensions. Thus, according to Heinberg (1926) different supermajorities were used by thirteen Italian communes: while Genoa typically demanded unanimity, Brescia, Ivrea, and Bologna required two-thirds, and several other cities fourth-seventh. In turn, while still in 1159 the election of the pope Alexander III by twenty four out of twenty seven votes provoked a schism, the rule of two-thirds was subsequently adopted by the church for the election of popes. Hence, super-majorities were accepted as the indication that the common interest had been identified.

Whether decisions reached by an overwhelming consensus indicated the true common interest or only that disobeying them would be futile, voting was thought to be at best an expedient substitute for unanimity¹⁰. Divisions were a sign of a malady, either incomplete knowledge or particularistic interests.

2.3 No Divisions

The original ideology of representative government was hostile to all political divisions. The people were a body and "No body, corporeal or political, could survive if its members worked at cross-purposes" (Ball

10 Describing what he calls "decisions by apparent consensus, Urfalino (2005) emphasizes that "Le consensus apparent exige non pas l'unanimité mais, à côté de ceux qui approuvent, le consentement des réticents," and "La contribution des participants à la décision est marquée par le contraste entre un droit égal à la participation et une inégalité légitime des influences."

1989: 160). The analogy with the body originated in the late medieval period and even when the contractual perspective replaced the organic one, parties to a covenant or contract were seen as parts of a whole, rather than any kind of divisions. Many, even if not all, democratic protagonists thought that since the people was naturally united, it could be divided only artificially. Parties or “factions” were seen as spurious divisions of a naturally integral body, products of ambitions of politicians, rather than reflections of any pre-political differences or conflicts.

The rejection of political divisions was not restricted to parties. As Rosanvallon (2004) emphasizes, while democracy was not to be direct, it was “immediate,” in the sense that nobody could stand between individuals and their representatives. In the famous phrase of Le Chapelier, “There are no more corporations within the state; there is no more that the particular interest of each individual and the general interest. No one is permitted to inspire citizens with intermediate interests, to separate them from the public realm by a spirit of corporation.” (cited by Rosanvallon 2004: 13).

Rosanvallon (2004) emphasizes that in France collective action was an improper instrument for influencing or opposing the incumbent governments. The last decree of the Constituent Assembly stated in 1791: “No society, club, association of citizens can have, in no form, a political existence, nor exercise any kind of inspection over the act of constituted powers and legal authorities; under no pretext can they appear under a collective name, whether to form petitions or deputations, participate in public ceremonies, or whatever other goal.” (cited in Rosanvallon 2004: 59). And this principle seems to have travelled: the 1830 Constitution of Uruguay also made it illegal for citizens to organize into associations. (López-Alves 2000: 55).

While France was an extreme case, similar voices were heard in the United States. As Hofstadter (1969: 8) warns, “The idea of a legitimate opposition ... was not an idea that the Fathers found fully developed and ready to hand when they began their enterprise in republican constitutionalism in 1788. We will misunderstand their policies badly if we read them so anachronistically as to imagine that they had a matured conception of a legitimate opposition...” As Noah Webster’s wrote in the famous letter to Joseph Priestly:

In our country this power is not in the hands of the people but of their representatives. The powers of the people are principally re-stricted to the direct exercise of the rights of sufrage.... Hence the word Democrat has been used as

synonymous with the word Ja-cobin in France; and by an additional idea, which arose from the attempt to control our government by private popular associations, the word has come to signify a person who attempts an undue opposition or influence over government by means of private clubs, secret intrigues, or by public popular meetings which are extraneous to the constitution. By Republicans we understand the friends of our Representative Government, who believe that no influence whatever should be exercised in a state which is not directly authorized by the Constitution and laws.

Thus, when President Washington called the clubs "self-created," he meant that they were extra-legal and that only duly constituted bodies and duly elected representatives should deliberate or exert pressure on public issues (Palmer 1964; Peterson 1973: 7). Washington's Farewell Address, written in 1796¹¹, is so astonishing in its intolerance of any kind of opposition that it requires citing in extenso:

All obstructions to the execution of the laws, all combinations and associations, under whatever plausible character, with the real design to direct, control, counteract, or awe the regular deliberation and action of the constituted authorities, are destructive of this fundamental principle [the duty of every individual to obey the established government] and of fatal tendency. They serve to organize faction; to give it an artificial and extraordinary force; to put in the place of the delegated will of the nation the will of a party, often a small but artful and enterprising minority of the community, and *according to the alternate triumphs of different parties to make the public administration the mirror of the ill-conceived and incongruous projects of faction* rather than the organ of consistent and wholesome plan, digested by common councils and modified by mutual interests. (2002: 47; italics supplied for a future reference.)

According to Palmer (1964: 526-7), "Hamilton, supported by Washington, took the view that the opposition [to his measures] was opposition to government itself. Since no parties of modern kind yet existed, nor was the idea or need of them even recognized, the issues soon took on larger dimensions, becoming a question of the propriety of opposition

11 The Address was never delivered. Some parts of the Address were drafted by Hamilton: Ellis (2002: 152) hears Hamilton's voice in the principle cited in the brackets.

itself, or the right of citizens to disagree with, criticize, and work against public officials".¹² Opposition was thus tantamount to obstruction of legitimately constituted government.

3 Ideology and Reality

There is another way to spin this stylized tale. One reason to do so is that the Aristotelian tradition, of which Machiavelli was the last representative (Pasquino 1996, 1998) lingered until at least the American revolution. Moreover, the fear that, if endowed with political rights, the poor would use them to confiscate property was reborn together with the founding of modern representative institutions. But a more fundamental reason is that the reality did not bend easily to the consensual ideology.

In the Aristotelian tradition, conflict was inevitable and it was a conflict between the rich and the poor. The solution to this conflict was a mixed constitution, in which different classes would find separate representation in the organs of the state. The difference between these two traditions is best exemplified by the justifications of bicameralism: while Madison and Hamilton insisted that the House and the Senate equally represent everyone, just differently, Adams saw them as representing different groups. Yet the Aristotelian tradition could not and did not survive the onslaught of the democratic principle that representative institutions must be blind to the social position of individuals. Democracy places a veil over distinctions that exist in society. The only attribute of democratic citizens is that they have none as such. As Rousseau (1964: 129) said, "the sovereign [the people united] knows only the body of the nation and does not distinguish any of those who compose it." The democratic citizen is a "man without qualities" (Pasquino 1998: 149-150), an individual outside society. One can say "an aristocrat," "a wealthy person," and "male," but not "an aristocratic citizen," "a wealthy citizen," or "a male citizen." As Sieyes (1979: 183) put it, "On doit concevoir les nations sur terre comme des individus hors de lien social." And since citizens are indistinguishable, there is nothing by which law could possibly distinguish them. Hence, the democratic aspect of representative institutions rendered representation in class terms no longer conceivable.

This is not to say that founders of representative institutions were blind to conflicts, to the manifest fact that not everyone would agree to everything. Not even Sieyes maintained that the consensus must include all issues: "That people unite in the common interest is not to say that

¹² For the evidence that opposition was seen as illegitimate by the government in the United States between 1794 and 1800, see Dunn (2004), Stone (2004), and Weisberger (2000).

they put all their interests on common” (cited by Pasquino 1998: 48). Condorcet (1986: 22) pointed out that “what is entailed in a law that was not adopted unanimously is submitting people to an opinion which is not theirs or to a decision which they believe to be contrary to their interest. “The classical argument admitted that people may disagree about many issues; it claimed only that some values or interests bind them together so strongly that whatever is common overwhelms all the divisions. All that was required was an agreement on some basics, in Rousseau’s (1984: 66) words “some point in which all interests agree.”¹³

The reality of divisions and of conflicts they generated was, even if grudgingly, admitted in the tradition originating with Hume. Some social divisions were seen as inevitable: as Madison, educated in Hume, would observe in *Federalist* #10, “the latent sources of faction are ... sown in the nature of man.” Hume (2002 [1742]) himself thought that divisions based on material interests were less dangerous than those based on principles, particularly religious values, or affection. Yet almost everyone else saw as the central threat the prospect that political participation of the poor would undermine property and thus the social order on which the society was based. In a society that is unequal, political equality opens the possibility that the majority would by law equalize property or the benefits of its use. Since, as distinct from liberty or happiness, property, the kind of property that can be used to generate incomes, always was and continues to be held by a minority, the right to protect property would have to hurl itself against the interest of majorities. Hence, a tension between democracy and property was predictable, and it was predicted. Indeed, at some moment, legal and economic equality became connected by a syllogism: Universal suffrage, combined with majority rule, grants political power to the majority. And since the majority is poor, it will confiscate the riches. The syllogism was perhaps first drawn by a French conservative polemicist, J. Mallet du Pan, who insisted in 1796 that legal equality must lead to equality of wealth: “Do you wish a republic of equals amid the inequalities which the public services, inheritances, marriage, industry and commerce have introduced into society? You will have to overthrow property” (cited by Palmer 1964: 230).¹⁴

¹³ The full quote is “If there were not some point in which all interests agree, no society could exist.”

¹⁴ Hamilton formulated something like this syllogism in his “Plan for the National Government” (in Ketcham 1986: 75), delivered at the Convention on June 18: “In every community where industry is encouraged, there will be a division of it into the few and the many. Hence separate interests will arise. There will be debtors and creditors, etc. Give all power to the many, they will oppress the few.” Yet he thought, like Madison, that this effect can be prevented.

Note that, contrary to frequent misquoting, of which I am guilty as well¹⁵, Madison (Federalist #10) thought that this consequence applied to direct, but not to representative democracies. Having identified a "pure Democracy" as a system of direct rule, Madison continues that "such Democracies have ever been spectacles of turbulence and contention; have ever been found incompatible with personal security or the rights of property; and have in general been as short in their lives as they have been violent in their deaths" (*italics supplied*). Yet "A Republic, by which I mean a Government in which the scheme of representation takes place, opens a different prospect and promises the cure for which we are seeking." Still, he seems to have been less sanguine some decades later: "the danger to the holders of property cannot be disguised, if they are undefended against a majority without property. Bodies of men are not less swayed by interest than individuals.... Hence, the liability of the rights of property...." (Note written at some time between 1821 and 1829, in Ketcham 1986: 152).

Once coined, this syllogism has dominated the fears and the hopes attached to democracy ever since. Conservatives agreed with socialists¹⁶ that democracy, specifically universal suffrage, must undermine property. The self-serving nature of the convoluted arguments for restricting suffrage to the propertied was apparent. The Scottish philosopher James Mackintosh predicted in 1818 that if the "laborious classes" gain franchise, "a permanent animosity between opinion and property must be the consequence" (Cited in Collini, Winch and Burrow, 1983: 98). David Ricardo was prepared to extend suffrage only "to that part of them which cannot be supposed to have an interest in overturning the right to property" (In Collini, Winch and Burrow, 1983: 107). Thomas Macaulay in the 1842 speech on the Chartists pictured the danger presented by universal suffrage in the following terms:

The essence of the Charter is universal suffrage. If you withhold that, it matters not very much what else you grant. If you grant that, it matters not at all what else you withhold. If you grant that, the country is lost.... My firm conviction is that, in our country, universal suffrage is incompatible, not only with this or that form of government, and with everything for the sake of which government exists; that it

¹⁵ The misquoting consists of skipping the "such" in the citation below. See, for example, Hanson (1985: 57) or Przeworski and Limongi (1993).

¹⁶ According to Rosanvallon (2004), this particular word appeared in France in 1834.

is incompatible with property and that it is consequently incompatible with civilization. (1900: 263)

Yet even those that recognized the inevitability of social divisions insisted that partisan divisions can be and must be moderated and mitigated by a proper design of representative institutions. "If...separate interest be not checked, and not be directed to the public" Hume predicted, "we ought to look for nothing but faction, disorder, and tyranny from such government." (**cite). The first virtue of the United States Constitution Madison vaunted in the opening sentence of Federalist #10 was that "Among the numerous advantages promised by a well-constructed Union, none deserves to be more accurately developed than the tendency to break and control the violence of factions." Madison recognized that differences of passions and interests are ubiquitous and inevitable in society; moreover, their most common and durable source has been the "various and unequal distribution of property." Such differences cannot be permitted to enter into the realm of politics. But the cost of prohibiting them would be the loss of liberty. Thus Madison concluded that while "the causes of faction cannot be removed; and that relief is only to be sought in the means of controlling its effects." Even if the etymology of these two words is different (Ball 1989: 139), "factions" were exactly what we would understand today as "parties"¹⁷: "By a faction," Madison defines, "I understand a number of citizens, whether amounting to a majority or minority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or of interest, adverse to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interests of the community." Yet factions would be controlled, Madison asserts, by discussion among representatives as well as by the fact that insufficiently large districts each representative would respond to heterogeneous interests. Hence, Madison's solution was not to prohibit the organization of public opinion but to entrust the government exclusively to representatives.

Perhaps paradoxically, one solution to partisan divisions could be a single party, uniting everyone in the pursuit of common good. According to Hofstadter (1969: 23) the main proponent of this solution was James Monroe: "It is party conflict that is evil, Monroe postulated, but a single party may be laudable and useful, ... , if it can make itself universal and strong enough to embody the common interest and to choke party strife.... Monroe did not think it legitimate to prohibit opposition by law.

¹⁷ "Faction," however, had a more clearly offensive connotation: as Bolingbroke could say, "Faction is to party what the superlative is to the positive: party is a political evil, and faction is the worst of all parties." (cited in Hofstadter 1969: 10).

Rather he hoped that the single party would eliminate partyism through its ecumenical and absorptive quality.” However unity was to be attained, unity had to prevail.

With regard to no other aspect did democratic ideology experience turnabouts as sharp as with regard to political parties. Consider Madison himself. As soon as he found himself in opposition to Hamilton’s policies, by the spring of 1791, he undertook with Jefferson a trip through New York and Vermont the purpose of which was none other but to create a party¹⁸. While he still believed that ideally, if economic differences could be reduced, parties would not be necessary, he came to recognize that “the great art of politicians lies in making one party a check on another” (quoted in S. Dunn 2004: 53). Soon he used a label, “Republican,” to identify its programmatic orientation. And toward the end of his life, at some time between 1821 and 1829, Madison would arrive at the conclusion that “No free Country has ever been without parties, which are a natural offspring of Freedom.” (In Ketcham 1986: 153).

First partisan divisions emerged in England in 1679-80.¹⁹ Polarization over the policy toward France led to the rise of parties in the United States in 1794,²⁰ even if the Federalist Party dissipated after the defeat of 1800 and a two-party system crystallized only a quarter of century later. In France parties became recognizable in 1828. In some Latin American countries, notably Colombia and Uruguay, parties emerged from the wars of independence before the formation of the state (López-Alves 2000).

Yet the hostility to parties was so profound that they were banned in German principalities in 1842; in some countries it was illegal to refer to parties in the parliament until 1914; and mass parties became fully legal in France only in 1901. While Burke defended parties in 1770, he reverted to what everyone else would have considered as a wishful view: “Party is a body of men united for promoting by their joint endeavours the national interest upon some principle in which they are all agreed” (2002: 40; italics supplied).²¹ Henry Peter, Lord Brougham, referred in 1839 to party government as “this most anomalous state of things – this arrangement of political affairs which systematically excludes at least one half of the great men of each age from their country’s service, and devo-

18 The following account is based on S. Dunn (2004: 47-61).

19 Laslett (1998: 31) considers the 1681 “Instructions to the Knights of the Country of — for their Conduct in Parliament,” perhaps written by Locke, as the first party document in history.

20 According to S. Dunn (2004: 70), “Historians who have analyzed voting patterns in the Congress confirm the existence of clear partisan voting blocs at least as early as 1794.”

21 Moreover, Hofstadter (1969: 34) observes, this view found only a faint echo in the United States.

tes both classes infinitely more to maintaining a conflict with one another than to furthering the general good" (2002: 52)²² Although they advanced democracy by tying the representatives to the represented and by offering explicit platforms from which to choose, parties were seen as destroying discussion and as undermining the separation of powers. "Party government" was a negative term, connoting conflicts motivated by personal ambitions of politicians, "obsession with winning power by winning elections,"²³ pursuit of particularistic interests, altogether a rather unsavory spectacle. It required a remedy in the form of some neutral, moderating power, such as the Emperor in the 1825 Brazilian Constitution or the President in the Weimar Constitution.²⁴

As Schmitt (1998) observed, even this solution was devoured by partisan politics; in the end, presidents were elected by agreements among parties. And when this solution failed, constitutional review by independent courts emerged to constrain party government (Pasquino 1998: 153).

While representative government certainly meant that the people have the right to organize in order to remove the incumbent government through elections, the proper role of the people in between elections remained, and continues to remain, ambiguous. Madison (Federalist #63) observed that what distinguished the American from the ancient republics "lies in the total exclusion of the people, in their collective capacity from any share" in the government. He seems to have meant it literally, that the people should leave governing to their representatives, "as a defense against their own temporary errors and delusions." According to Hofstadter (1969: 9), "When they [The Founders] began their work, they spoke a great deal – indeed they spoke almost incessantly – about freedom, and they understood that freedom requires some latitude for opposition. But they were far from clear how opposition should make itself felt, for they also valued social unity or harmony, and they had not arrived at the view that opposition, manifested in organized popular parties, could sustain freedom without fatally shattering such harmony." Lavaux (1998: 140), in turn, observes that "Les conceptions de la démocraties issues de la tradition du Contrat social ne font pas la part de la minorité, a fortiori celle de l'opposition. La démocratie conçue comme

22 A mathematician the great Lord was not: majority rule may exclude at most one half.

23 This quote is from the German President Richard von Weizsäcker, in Scarrow (2002: 1).

24 The connection between the emergence of parties and the need for a moderating power was the theme of Henry Saint-John, Viscount Bolingbroke, in 1738: "To espouse no party but to govern like the common father of his people, is so essential to the character of a Patriot King that he who does otherwise forfeits the title." (2002: 29) Washington, in the Farewell Address, thought that parties have virtues under monarchy, where the king can arbitrate between them, but not under democracy.

identité des gouvernants et de gouvernés ne laisse pas de place à la reconnaissance d'un droit d'opposition....” The notion that people can freely oppose the government elected by a majority emerged only gradually and painfully everywhere, the United States included. After all, Hofstadter (1969: 7) is right, “The normal view of governments about organized opposition is that it is intrinsically subversive and illegitimate.” And the insistence on delegating governance to the illustrious few, on excluding the people from governing, remained at the core of liberal thought, from Montesquieu (1995: 332) to Mill. Freedom will be secured, J.S. Mill (1859, ch5) would maintain, only “by disjoining the office of control and criticism from the actual conduct of affairs, and devolving the former on the representatives of the Many, while securing for the latter, under strict responsibility to the nation, the acquired knowledge and practiced intelligence of a specially trained and experienced Few.”

Here, then, is an alternative spin on the consensualist ideology. The ideologues of representative government knew that social divisions and the conflicts they would generate were inevitable. Yet they feared that conflicts, at least some conflicts, would spill beyond institutional boundaries and would lead to civil strife, perhaps even civil wars. One way to prevent violence was by properly designing the representative institutions themselves, perhaps most importantly by restricting suffrage to the propertied, but also by a number of other devices, such as bicameralism, indirect or open voting, lists of official candidates, etc. (On these devices, see Przeworski 2006). But another way was to persuade everyone that what they share in common is more profound than all that divides them. Hence, the ideology of the harmony of interests was an instrument of rule.

Such an interpretation raises complex methodological issues that cannot get proper attention here. I certainly do not want to suggest that the propertied elites somehow conspired to use the consensualist ideology as an instrument with which to persuade the poor that they are better off being ruled by the rich. Neither do I believe that any ideology can be imposed arbitrarily.²⁵ An ideology is plausible only if it corresponds to real life experience, only if it is an effective guide in everyday life. The power of the consensualist ideology was perhaps due to the fact that it did speak to the fears and the prospects of broad masses, and to a large extent it still does. This is an ideology that satisfies Gramsci's (1971: 161, 182) criteria for hegemony:

²⁵ An instrumentalist interpretation of Gramsci (1971), put forth by Anderson (1977), is unpersuasive, for reasons discussed in Przeworski (1998).

The development and expansion of the particular group are conceived of, and presented, as being the motor force of a universal expansion, of a development of all the "national" energies; in other words, the dominant group is coordinated concretely with the general interests of the subordinate groups, and the life of the State is conceived of as a continuous process of formation and superseding of unstable equilibria (on the juridical plane) between the interests of the fundamental group and those of the subordinate groups – equilibria in which the interests of the dominant social group prevail, but only up to a certain point, i.e., stopping short of narrowly corporate economic interests.

4. Representative Government in the Face of Conflicts

By 1929 Kelsen (1988: 29) could write that "Modern democracy rests entirely on political parties.... [T]he hostility of the old monarchy against political parties, ..., the opposition between them and the State, are but a manifestation of poorly veiled hostility against democracy.... It is an illusion or hypocrisy to maintain that democracy is possible without political parties.... Democracy is thus necessarily and inevitably a State of parties (Parteienstaat)." Several post-1945 constitutions recognized parties as institutions essential to democracy (Lavaux 1998: 67-68).²⁶ Moreover, parties developed the capacity to discipline the behavior of their members in legislatures, so that individual representatives can no longer exercise their own reasons. Indeed, in some countries representatives are legally compelled to resign their mandate if they change parties: the law recognizes that they serve only as party members.

Beginning with Kelsen (1988: 27), theorists of representative government take it as the point of departure that all citizens cannot rule at the same time: "[I]t is not possible for all individuals who are compelled and ruled by the norms of the state to participate in their creation, which is the necessary form of exercise of power; this seems so evident that the democratic ideologists most often do not suspect what abyss they conceal when they make the two 'people' [in singular and in plural] one." People must be represented and

²⁶ The Italian Constitution of 1947 was the first to mention the role of parties in "the determination of national policy" (Article 2). The Bonn Constitution of 1949 (Article 21) and the Spanish one of 1978 render to parties a constitutional status. The Swedish Constitution of 1974 mentions the preeminent role of parties in the formation of the democratic will.

they can be represented only through political parties,²⁷ which "group men of the same opinion to assure them real influence over the management of public affairs" (Kelsen 1988: 28) or which are groups "whose members propose to act in concert in the competitive struggle for political power" (Schumpeter 1942: 283) or "a team of men seeking to control the governing apparatus by gaining office in a duly constituted election" (Downs 1957: 25). Isolated individuals cannot have any influence over the government; they exist politically only through parties (Kelsen 1988: 29).

While governments may not be able to express the will of all the people, supporters of particular parties may be sufficiently homogeneous to render meaning to a notion of partisan interest. True, even the will of supporters of particular parties is still likely to be multidimensional, so partisan interest will need not be uniquely determined. But given the platform of other parties – by which I mean both the issues on which to take a position and the positions taken – the platforms to which supporters of a particular party would agree are circumscribed. In elections, people sort themselves out by their distinct wills in response to proposals of parties which, in turn, must anticipate how people will sort themselves out. In the end, "the electoral equilibrium," people vote for particular parties because they think that they will represent them better than others. Hence, partisan interests are distinct.²⁸

Parties have followers and leaders, who become representatives through elections. Representatives will for the people. "Parliamentarism," Kelsen (1988: 38) says, "is the formation of the directive will of the State by a collegial organ elected by the people.... the will of the State generated by the Parliament is not the will of the people ..." Schumpeter (1942: 269) echoes: "Suppose we reverse the roles of these two elements and make the deciding of issues by the electorate secondary to the election of the men who are to do the deciding." While in the classical theory "the democratic

27 Both Kelsen and Bobbio (1987) consider and reject the alternative of functional representation, by corporatist bodies.

28 To understand this process, it is useful to consider electoral competition between two parties (or coalitions) which choose policies from a single dimension of policy, say the extent of redistribution. As long as parties propose or implement different platforms, almost all voters, except for those whose ideal preferences are equidistant from the proposals of the two parties, strictly prefer one party over another. But even if the two parties offer the same platform (as in the median voter model), parties still represent different constituencies. The electoral constraint pushes the parties to the center (the position of the median voter). But the parties are still distinguishable as "left" and "right," which can be seen as follows. If the electoral constraint were relaxed by a notch, so that both parties would have had the same chance to win the election (which in this story is 50/50) if they proposed to implement the ideal preference of the voter removed from the median by one to the left, the left party would move to this voter while the right party would not. Hence, even when parties converge, they converge "from the left" and "from the right." And voters know it.

method is that institutional arrangement for arriving at political decisions ... by making the people decide issues through the election of individuals who are to assemble in order to carry out its will" (1942: 250), Schumpeter maintains that in fact the democratic method is one in which the individuals who are to assemble to will for the people are selected through elections.

Thus far these views do not diverge as far from the classical conception as Schumpeter would have it. Although they would be uncomfortable with the emphasis on interests and parties, Madison or Sieyes would have agreed that the role of representatives is to determine for the people, and sometimes against the people, what is good for them. But here comes the crucial break with the classical tradition: Kelsen (1988), Schumpeter (1942), Downs (1957), Dahl (1971), and Bobbio (1987) all agree that nobody and no body can represent the will of all the people. Societies are inevitably divided by interests and values and the particular groups can be at most represented by political parties. The theory of representative government based on the assumption of the common good is just incoherent. As Shklar (1979: 14) put it, in an article entitled "Let Us Not Be Hypocritical," "A people is not just a political entity, as was once hoped. Parties, organized campaigns, and leaders make up the reality, if not the promise, of electoral regimes...."

The classical assumption of the basic harmony of interests was first questioned by Marx, who thought that the most important interests divide societies deeply and irrevocably, so that no common interest is to be found.: "Even the most favorable situation for the working class, the most rapid possible growth of capital, however much it may improve the material existence of the worker, does not remove the antagonism between his interest and the interests of the bourgeoisie. Profit and wages remain as before in inverse proportions" (Marx 1952 [1867]: 37). Equipped with modern analytical apparatus, we know that this claim is not quite correct: class conflict has a cooperative, as well as a conflictive, aspect (Przeworski 1986). But even if adopting inefficient solutions is obviously irrational, each group wants to be on a different place along the possibility frontier, so that some conflict is inevitable.

Kelsen (1988: 25-26) was perhaps the first to systematically challenge the theory of representative government based on the assumption of harmony of interests: "Divided by national, religious and economic differences, the people presents itself to the view of a sociologist more as a multiplicity of distinct groups than as a coherent mass of one piece." He rejected what Schumpeter would later dub "the classical conception" with an equal vigor:

Moreover, the ideal of a general interest superior and transcending interests of groups, thus parties, the ideal of solidarity of interests of all

members of the collectivity without distinction of religion, of nationality, of class, etc. is a metaphysical, more exactly, a metapolitical illusion, habitually expressed by speaking, in an extremely obscure terminology, of an 'organic' collective or 'organic' structure.... (Kelsen 1988: 32-33).

Schumpeter (1942: 250) offered a systematic critique of the concept of the common good or general will by making four points:

- (1) "There is no such thing as a uniquely determined common good that all people could agree on or be made to agree on by the force of rational argument."
- (2) The individual preferences which the utilitarians adopted to justify their conception of common good are not autonomous but shaped by persuasion, "not a genuine but a manufactured will."
- (3) Even if a common will would emerge from the democratic process,²⁹ it need not have the rational sanction of necessarily identifying the common good. Given the pathologies of mass psychology, nothing guarantees that people would recognize what is good for them.
- (4) Even if we would know the common good, there would still be controversies about how to implement it.

The political process, therefore, is not a search for the true common good – it cannot have an epistemic quality – for the simple reason that there is no such truth to be found. The classical conception of representation was logically incoherent. What is good for different groups is not the same and no process of rational deliberation and no process of aggregation can overcome this sociological fact.

Schumpeter wanted us to believe that his view is "much truer to life and at the same time salvages much of what sponsors of the democratic method really mean by this term." Yet even if his conception is more realistic, this is not what the classical theory meant by "democracy." The association between the decisions made by the representatives and the will of the people was the justification for representative government in the first place. If democracy is only a method, what is it a method for? The classical theory had an answer to this question: representative government was a system through which people would identify and implement their common good. Schumpeter thought this answer to be unrealistic

²⁹ The difficulty of identifying the common will was recognized only nine years after Schumpeter published his text, by Arrow (1951).

but did not offer another in its place. Hence, he ended with a method for no purpose.

5. Conflicts and Representation

If interests or values are in conflict and if no single government can represent everyone, what prevents the conflicting parties from reverting to physical force in order to impose them? As we have seen, the classical theory thought that representative government is not possible unless interests are harmonious: political divisions portended violence, civil war. The assertion that some interests are harmonious is not sufficient to warrant the claim that societies will find a way to peacefully resolve issues that divide them. All Argentines want Argentina to win the World Soccer Cup but a Boca-River game can and did provoke riots. Even if some laws are accepted unanimously, laws that divide need not be accepted by a minority. As a French political theorist wrote in the middle of the eighteenth century,³⁰ if elections were to be contested, "Given men as they are, there would be no agreement on merit; each would think himself or his leader more meritorious than others; conflict and even civil war would follow." Still for Marx, class conflict would necessarily lead to revolution, while for J. S. Mill (1991: 230) ethnic and linguistic divisions made representative government "next to impossible."³¹ Yet it is obvious that in spite of the dire warning about the effects of partisan divisions and independent unions, in many countries representative institutions succeeded in confining conflicts to institutional channels. Hence, the central question posed by the revisionist view is how can conflicts be limited to peaceful solutions, how can institutions of representative government structure, absorb, and regulate them so that they would be routinely processed, without erupting in violence.

Representative institutions peacefully process conflicts only if they continually generate outcomes that are preferred to the use of force by each and every group that could impose itself by violating the institutional order.³² An institutional system that peacefully processes conflicts may not be possible under all conditions, particularly when a country is poor and unequal. Moreover, if any such system is feasible given the historical conditions, to evoke compliance political institutions must be

30 R  al de Curban, work published posthumously between 1751 and 1764, cited in Palmer (1959: 64).

31 "Free institutions are next to impossible in a country made up of different nationalities. Among a people without fellow-feeling, especially if they read and speak different languages, the united public opinion necessary to the working of representative government cannot exist."

32 32 For a general logic of self-sustaining institutions, see Przeworski (2006).

organized in such a way that the outcomes they generate, whether the distribution of incomes or division of rents or realization of some non-material values, must reflect the distribution of the “brute,” pre-institutional power, including the military force of different groups. Finally, such institutions must counteract increasing returns to incumbency, since otherwise forward-looking outsiders would prefer to fight immediately rather than wait for their power to be eroded.

The question, then, concerns the mechanisms that can generate outcomes that would be tolerated by all the relevant conflicting political forces. One such mechanism are compromises among political parties, most importantly the majority and minority. Another is partisan alternation in office. These mechanisms are discussed in turn.

5.1 Compromise

If no government can represent everyone, how can everyone be represented? If no body, parliament or government, can will for all the people, is democracy just a method for imposing the will of some, who happen to constitute a numerical majority, on others? Schumpeter (1942: 272-3) does pose the question but quickly dismisses the only solution that occurs to him, which is proportional representation. “Evidently,” he observes, “the will of the majority is the will of the majority and not the will of ‘the people’.” Then he mentions that some authors – he must have had in mind Kelsen (1988: 60-63) – tried to solve the problem by various plans for proportional representation. He finds this system unworkable, since “it may prevent democracy from producing efficient governments and thus prove a danger in times of stress.” “The principle of democracy,” Schumpeter insists, “merely means the reins of government should be handed to those who command more support than do any of the competing individuals or teams.” But why would a minority obey the dictates of the majority?

Kelsen (1988: 34) does offer a solution: a compromise among parties. He argues that “the general will, if it should not express the interest of a single and unique group, can be only a result of such oppositions, a compromise between opposing interests. The formation of the people in political parties is in fact an organization necessary to realize such compromises, so that the general will could move in the middle (*dans une ligne moyenne*).” “The application of the majority principle,” Kelsen (1988: 65) maintains, “contains quasi-natural limits. Majority and minority must understand each other if they are to agree.” But here he encounters a problem so thorny that it requires Freudian psychology, the “unconscious,” to solve: why would “compromise,” in fact concessions made by the majority to the minority, be specific to democracy? He claims – in the light of recent research

(Gandhi 2004) erroneously so – that autocracies do not make compromises.³³ The only reason he can adduce is psychological: “Democracy and autocracy thus distinguish themselves by a psychological difference in their political state” (1988: 64). But if this solution – preserving political rule by making concessions – is not exclusive to democracy, a central value Kelsen claims for democracy vanishes.

A mechanism that supports partisan compromises, moderation on the part of majorities, has been elucidated by Alesina (1988). Even if party leaders do not represent anyone else – if the system were a true “polyarchy” rather than an electoral one – as long as party leaders prefer smaller oscillations of policies to larger ones (because their preferences are concave), Kelsen’s *ligne moyenne* would be supported by the threat of taking an extreme position (one’s own ideal point) if control over office were to change (Alesina 1988). Note, however, that such compromises are induced only by the prospects that majorities would change as the result of elections, of alternation in office, rather than by any psychological predisposition to compromise. And the question is why would majorities ever change if governments of all partisan stripes pursue the same, compromise, policies.

Indeed, Bobbio (1989: 116), attributing this view to Max Weber, claims that the normal procedure for making decisions under democracy is one in which “collective decisions are the fruit of negotiation and agreements between groups which represent social forces (unions) and political forces (parties) rather than an assembly where majority voting operates.” Clearly, opposition parties in the parliament can try to persuade the majority to modify its views; they can exercise their institutional prerogatives to block some legislation ((in Germany presidencies of parliamentary committees are distributed proportionately to party strength; in the United Kingdom the Committee of Public Accounts is always controlled by the opposition); they can threaten with obstructive tactics (a government proposal to privatize an electric utility company was recently met with thousands of amendments in France, filibuster in the United States Senate); they can threaten with non-cooperation at lower levels of governments they control. Hence, the minority is not impotent.

But when party leaders negotiate, the role of voters is reduced to a minimum. All that voters can do is to ratify agreements “reached in other places by the process of negotiation” (Bobbio 1989: 116). Compromise among party leaders, subject to periodic ratification by voters, is as much as Kelsen

33 The difference between these two types of regimes is not that compromises occur only under democracy but that autocracies can be, and many are, ruled by a minority. But dictators also combine repression with cooptation to maintain their rule.

or Bobbio can salvage from the classical conception of representative government. Representative government now means the government of parties in the parliament. Parties do not pursue the common good but negotiate compromises among partisan interests. Bargaining replaces deliberation. The outcomes are to a large extent independent of results of elections. The specificity of democracy is reduced to the requirement that these bargains must be from time to time approved by voters. Yet all voters can do is either to approve the deals negotiated by party leaders or rise in sporadic outbursts to throw the rascals out: in the language of recent Argentine outburst against the political class, “fuera todos!”, “everyone out.” And then?

5.2 Alternation in Office

To be fair to Kelsen, at the end of his essay, having summarized the reasons that democracy should and will generate compromise, most importantly proportionality, he ends with the sentence “And it is necessary that this coercive order [democracy] be organized in such a way that the minority as well ... could at any time become majority” (1988: 93).

The emergence of partisan alternation in office is the most surprising aspect of history of representative government.³⁴ As Dahl (1966: xvii) observed, “The system of allowing one or more opposition parties to compete with the governing party for votes in elections and in parliament is, then, not only modern; it is also one of the greatest and most unexpected social discoveries that man has ever stumbled onto.” The idea of a government losing office as a result of an election could not have been even conceived within the perspective of the eighteenth-century. The very language would have been incomprehensible, since all its ingredients were missing. Elections were to select individuals, not parties. As representatives, those elected were to serve the interest of all, not of those who had voted for them. Since actions of representatives were not to depend on results of elections, the notion of alternation through elections could not be envisaged, and since there were no parties, alternation could not have been partisan. What happened in the United States in 1801 – “when, without use of a coup d’état, and without armed rebellion against him, a man denounced hysterically in some quarters as a Jacobin calmly

³⁴ First partisan alternation in history occurred in Great Britain, but dating it is not obvious. In 1700 the Tories won the parliamentary election and the king incorporated them into his cabinet but still in 1741 Walpole refused to resign having lost an election. Schmitt (1988: 468) dates the first partisan change of the entire cabinet to 1782 and the recognition of the principle of parliamentary responsibility to 1803.

assumed the highest executive office,” as Palmer (1964: 511) describes the event – is mind-boggling.³⁵

The magic of alternation in office lies in the possibility that its mere prospect can induce the current minority to wait for its turn while obeying the current majority. If one party is certain to stay in power for ever, the supporters of other parties know that they will never live under laws they prefer: In turn, suppose that a party won the current election but other parties have some positive probability of entering the government as the result of the next one: Now the supporters of these parties expect that they may win in the future. Assume that members of these parties can either obey the verdict of the current election or rebel against it. If the value of rebellion for them is greater than the prospect of life under a social order they dislike but smaller than the prospect associated with the possibility that they may win in the future, then these parties would rebel if they were certain to lose all elections but would accept the result if they had a sufficient chance to win the next election. Alternation in office enables the political forces to think in intertemporal terms, to say “All is not lost; we were defeated this time, but we will win at some time in the future, and we should wait for our turn.” And if everyone makes the same calculation, then everyone obeys the current rulers while waiting for their turn to rule. As Bobbio (1984: 116) put it, “democracy is a set of rules ... for the solution of conflicts without bloodshed” (See also Popper 1962: 124 and Przeworski 1999). The genius of representative government is that it enables conflicting groups to think in intertemporal terms, to wait for their chance to be represented respecting the verdict of the polls while they wait.

Yet this magic may not work under all conditions. Poor people may be unwilling to wait (Benhabib and Przeworski 2005, Przeworski 2005). Moreover, while the Greeks assured that everyone would have an equal chance to rule by using lot and that the chance would materialize by keeping the terms in office short (Finley 1983, Hansen 1991), representative government offers no such assurances. Some people may have to wait forever. Indeed, in an unchanging electorate, in which children inherit the preferences of their grandparents, an accountable party would stay in office indefinitely. Hence, if parties did not slip up in representing their constituencies, some people, perhaps as many as a half, would be never represented. This possibility haunts democracy in ethnically divided societies (Chandra 2004). For alternation to be possible, that is, for

35 Calm it was not. Partisan divisions were perhaps more intense than at any other time. Indeed, probably at no other time in its history did the United States come as close to a coup d'état as in 1800. For detailed accounts of these events, see Dunn (2004) and Weisberger (2004).

the chances of victory of particular alternatives to be uncertain, either individual preferences must be changing or the incumbents must err in representing them.

6. Representation and Self-Government

Majority rule does satisfy Kelsen's criterion of maximizing the number of people who live under the laws they like. Kelsen (1988: 19) posits the following theorem:

There is only one idea which leads in a reasonable way to the majoritarian principle: the idea that, if not all individuals, at least the largest possible number of them should be free, said differently that the social order should be in contradiction with the will of the smallest number of people possible.... Absolute majority represents here really the superior limit. If it were not required, it could happen that the number of adversaries of a social rule would be, at the moment when it was proclaimed, larger than the number of its partisans; if one required more, then a minority could, obstructing the modification of a rule, determine social order against the will of a majority.

This theorem was proved formally by Rae (1969) and generalized by Taylor (1969). Rae seems to have been unaware of Kelsen's argument and used a different language: what for Kelsen was "autonomy," for Rae became the criterion of "political individualism." But the intuition is the same: the virtue Rae (1969: 42) claims for majority rule is that it "will optimize the correspondence between individual values and collective policies."

Yet representation is not the same as self-government. Following Rousseau, Kelsen (1949: 284) claimed that "Politically free is he who is subject to a legal order in the creation of which he participates." But as long as I live under a social order which I would choose, why does it matter that I did choose it, that is, that I did something that caused it to prevail? One could argue, à la Sen (1988), that being an active agent, a chooser, has an autonomous value for us, that a result obtained by my actions is more valuable to me than the same result generated independently of them.³⁶ But why would it matter that I had voted for it rather than just observed that a coin landed on the side I prefer? It cannot be a causal difference: the probability that my vote matters is miniscule

³⁶ Sen's classical example is "starving vs. fasting." Whether I starve or fast, I consume the same number of calories. But starving is not a matter of choice, while fasting is, and Sen sees choosing as valuable in itself. On the value of choosing under democracy, see Przeworski (2003).

in any large electorate. From an individual point of view, the outcome of an election is a flip of a coin; it is independent of one's action. A government is representative not when each voter has causal influence on the final result, but when the choice of government is a result of aggregating individual wills.³⁷ The value of voting rests in the ex post correspondence between the laws everyone must obey and the will of a majority: selecting governments by elections does maximize the number of people who live under laws to their liking even if no individual can treat these laws as a consequence of his or her choosing. Thus people may value voting as a procedure for making collective choices while at the same time seeing their own vote as ineffective.

But can people effectively influence government decisions between elections? Can they, in Dahl's (1966: xix) words, embark on "a deliberate course of action intended to modify the conduct of the government."? It is easy to believe that to the extent to which expressions of public opinion portend electoral reactions to the particular policies, anticipating retrospective judgments at the time of elections, incumbents may modify them so as to maximize their chances to be re-elected. To this extent, therefore, sporadic reactions of public opinion, whatever forms they assume, influence government policies (particularly if the polls show majority opposition to these measures). But, other than referendums, our representative systems have no institutional mechanisms to guarantee that the opposition be heard, lest prevail, however intense it might be.

Moreover, governments are not passive listeners: they have and they use an extensive repertoire of instruments to influence opinions, promoting some and stifling others. When a president accuses opponents of the war he initiated of undermining the troops in the field, when he questions the "patriotism" of people who merely oppose his policy, he is claiming that this opposition is not legitimate. The issue is not about rights: at least during the second half of the twentieth century, the rights to speak and associate became axiomatically attached to democracy. But rights are not enough: the right to speak is not sufficient for the effective possibility to speak in public. Public speech is costly; it is not free but always sponsored speech, sponsored either commercially or by the government. And even if the people speak, perhaps by just spilling on to the streets, what compels the government to listen?

Normative issues are also opaque. Does the government elected by a majority have a general obligation to be responsive to a minority? Does the government have an obligation not to pursue particular policies that

³⁷ I owe this formulation to Ignacio Sánchez-Cuenca.

are opposed by a majority of public opinion? (as proponents of abrogative referendums would want it). Should governments accommodate objections that are particularly intense even if minoritarian? After all, parties propose policies in electoral campaigns and voters choose platforms. Should the parties renege on them whenever some minority, even an intense one, opposes them? Does not a defeat in an election impose an obligation on the minority to accept the policies of the elected government? Should one not think, as did J. McGurk, the Chairman of the Labour Party in 1919, that

We are either constitutionalists or we are not constitutionalists. If we are constitutionalists, if we believe in the efficacy of the political weapon (and we do, or why do we have a Labour Party?) then it is both unwise and undemocratic because we fail to get a majority at the polls to turn around and demand that we should substitute industrial action? (cited in Miliband 1975: 69)

All I can say is that without effective participation in between elections, representation is not the same as self-government. And in modern democracies, Kelsen (1988: 35) was forced to concede, “political rights – which is to say liberty – are reduced in the essential to a simple right to vote.”

References

Alesina, Alberto. 1988. “Credibility and Convergence in a Two-Party System with Rational Voters.” *American Economic Review* 78: 796-805.

Anderson, Perry. 1977. “The Antinomies of Antonio Gramsci.” *New Left Review* 100 : 5-78.

Arrow, Kenneth A. 1951. *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press.

Ball, Terence. 1989. “Party.” In Terence Ball, James Farr, and Russel L. Hanson (eds.), *Political innovation and conceptual change*. Cambridge: Cambridge University Press. Pages 155-176.

Beitz, Charles R. 1989. *Political Equality*. Princeton: Princeton University Press.

Benhabib, Jess, and Adam Przeworski. 2005. “The political economy of redistribution under democracy.” *Economic Theory*.

- Berlin Isaiah. 2002. *Liberty*. Edited by Henry Hardy. Oxford University Press.
- Bolingbroke, Henry Saint-John Viscount. 2002 [1738]. "The Patriot King and Parties." In Susan E. Scarrow (ed.), *Perspectives in Political Parties*. New York: Palgrave Macmillan. Pages 29-32.
- Buchanan, James M. and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Burke, Edmund. [1774]. "Speech to the Electors of Bristol."
- Berlin, Isaiah. 2002. *Liberty*. Edited by Henry Hardy. Oxford: Oxford University Press.
- Bobbio, Norberto. 1987. *Democracy and Dictatorship*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Bobbio, Norberto. 1989. *The Future of Democracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Chandra, Kanchan. 2004. *Why ethnic parties succeed : patronage and ethnic head counts in India*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Cohen, Joshua. 1989. "The Economic Basis of Deliberative Democracy." *Social Philosophy & Policy* 6: 25-50.
- Coleman, Jules. 1989. "Rationality and the justification of democracy." In Geoffrey Brennan and Loren E. Lomasky, eds. *Politics and Process*: 194-220. New York: Cambridge University Press.
- Condorcet. 1986 [1785]. "Essai sur l'application de l'analyse a la probabilité des décisions rendues a la pluralité des voix." In *Sur les élections et autres textes. Textes choisis et revus par Olivier de Bernon*. Paris: Fayard. Pages 9-176.
- Dahl, Robert A. 1966, Introduction. In: *Regimes and Oppositions*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.

- Descombes, Vincent. 2004. *Le Complément De Sujet: Enquête sur le fait d'agir de soi-même*. Paris: Gallimard.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Dunn, Susan. 2004. *Jefferson's Second Revolution: The Election Crisis of 1800 and the Triumph of Republicanism*. Boston: Houton Mifflin.
- Finley, M.I. 1983. *Politics in the Ancient World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gandhi, Jennifer. 2004. *Dictatorial Institutions*. Ph.D. Dissertation. Department of Politics, New York University.
- Garrido, Aurora. 1998. "Electors and Electoral Districts in Spain, 1874-1936." In Raffaele Romanelli (ed.), *How Did They Become Voters? The History of Franchise in Modern European Representation*. The Hague: Kluwer. Pages 207-226.
- Gramsci, Antonio. 1971. *Prison Notebooks*. Edited by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith. New York: International Publishers.
- Hansen, Mogens Herman. 1991. *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*. Oxford: Blackwell.
- Heinberg, John Gilbert. 1926. "History of the Majority Principle." *American Political Science Review* 20: 52-68.
- Heinberg, John Gilbert. 1932. "Theories of Majority Rule." *American Political Science Review* 26: 452-69.
- Hofstadter, Richard. 1969. *The Idea of the Party System: The Rise of Legitimate Opposition in the United States, 1780-1840*. Berkeley: University of California Press.
- Holmes, Stephen. 1995. *Passions and Constraints: On the Liberal Theory of Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hume, David. 2002 [1742]. "Of Parties in General." In Susan E. Scarrow (ed.), *Perspectives in Political Parties*. New York: Palgrave Macmillan. Pages 33-36.
- Hume, David [1793]. "Of the Independency of Parliament". In: Hume. *Essays and Treatises on Several Subjects, containing Essays, Moral, Political, and Literary*. Edinburgh: Vol.I.. Pages 49-53.

- Kant, Immanuel. 1891 [1793]. "The Principles of Political Right," In Kant's Principles of Politics. Edited and translated by W. Hardie, B.D. Edinburgh: T&T. Clark.
- Kelsen, Hans. 1988 [1929]. *La Démocratie. Sa Nature-Sa Valeur*. Paris: Economica.
- Kelsen, Hans. 1949. *General Theory of Law and State*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ketcham, Ralph (ed.) 1986. *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*. New York: Mentor Books.
- Laslett, Peter. 1988. "Introduction" to Locke. *Two Treatises of Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lavaux, Philippe. 1998. *Les grands démocraties contemporaines*. 2nd edition. Paris: PUF.
- López-Alves, Fernando. 2000. *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900*. Durham: Duke University Press.
- Madison, James. 1982 [1788]. *The Federalist Papers* by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay. Edited by Gary Wills. New York: Bantam Books.
- Manin, Bernard. 1997. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MazaValenzuela, Erika. 1995. "Catolicismo, Anticlericalismo y la Extensión del Sufragio a la Mujer en Chile." *Estudios Políticos* 58: 137-197.
- Miliband, Ralph. 1975. *Parliamentary Socialism: A Study in the Politics of Labour*. 2nd edn. London: Merlin Press.
- Mill, John Stuart. 1991 [1857]. *Considerations on Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Montesquieu. 1995 [1748]. *De l'esprit des lois*. Paris: Gallimard.
- Neves, Lúcia Maria Bastos P. 1995. "Las elecciones en al construcción del imperio brasileño: los límites de una nueva práctica de la cultura política lu-sobrasileña 1820-1823." In Antonio Annino (ed.). *Historia de la elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*. México: Fondo de Cultura Económica. Pages 381-408.

- Paine, Thomas. 1989 [1776-1794]. *Political Writings*. Edited by Bruce Kuklick. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pasquino, Pasquale. 1998. *Sieyes et L'Invention de la Constitution en France*. Paris: Editions Odile Jacob.
- Popper, Karl. 1962. *The Open Society and Its Enemies*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market*. New York: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam. 1998. "Deliberation and Ideological Domination." In Jon Elster (ed.), *Deliberative Democracy*. New York: Cambridge University Press. Pages 140-160.
- Przeworski, Adam. 1999. "Minimalist Theory of Democracy: A Defense." In Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordon (eds.), *Democracy's Value*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam. 2003. "Freedom to choose and democracy." *Economics and Philosophy* 19: 265-79.
- Przeworski, Adam. 2005. "Democracy as an Equilibrium." *Public Choice* 123: 253-273.
- Przeworski, Adam. 2006. "Self-Sustaining Democracy." In Donald Wittman and Barry Weingast (eds.), *Oxford Handbook of Political Economy*. New York: Oxford University Press.
- Rakove, Jack N. 2002. *James Madison and the Creation of the American Republic*. Second Edition. New York: Longman.
- Rae, Douglas W. 1969. "Decision Rules and Individual Values in Constitutional Choice." *American Political Science Review* 63: 40-56.
- Rosanvallon, Pierre. 2004. *Le Modèle Politique Français: La société civile contre le jacobinisme de 1789 á nos jours*. Paris: Seuil.
- Rousseau, Jean-Jacques. 1964 [1762]. *Du contrat social*. Edited by Robert Derathé. Paris: Gallimard.
- Sabato, Hilda. 2003. "Introducción," in Sabato (ed.), *Ciudadanía política y formación de las naciones: Perspectivas históricas de América Latina*. Mexico: El Colegio de Mexico. Pages 11-29.

- Scarrow, Susan E. Ed. 2002. *Perspectives in Political Parties*. New York: Palgrave Macmillan.
- Schmitt, Carl. 1988 [1923]. *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Schumpeter, Joseph A. 1942. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper&Brothers.
- Sen, Amartya. 1988. "Freedom of Choice: Concept and Content." *European Economic Review* 32: 269-94.
- Shklar, Judith. 1979. "Let us not be hypocritical". *Daedalus*, Vol. 108, No. 3, Hypocrisy, Illusion, and Evasion (Summer, 1979), pp. 1-25.
- Sieyes, Emmanuel. 1970 [1789]. *Qu'est-ce que le tiers état?* Edited by Roberto Zapperi. Genève: Droz.
- Simmel, Georg. 1950 [1908]. *The Sociology of Georg Simmel*. Translated, edited, and with an introduction by Kurt H. Wolff. New York: Free Press.
- Stone, Geoffrey R. 2004. *Perilous Times*. New York: W.W. Norton.
- Taylor, Michael. 1969. "Proof of a Theorem on Majority Rule." *Behavioral Science* 14: 228-31.
- Urfalino, Philippe. 2005. "La decision par le consensus apparent: description et propriétés." Unpublished paper. Paris: CESTA/EHESS-CNRS.
- Washington, George. 2002 [1796]. "Farewell Address to Congress." In Susan E. Scarrow (ed.), *Perspectives in Political Parties*. New York: Palgrave Macmillan. Pages 45-50.
- Weisberger, Bernard A. 2000. *America Afire: Jefferson, Adams, and the First Contested Election*. New York: HarperCollins Publishers.