

Parlamentarismo x presidencialismo

A elite influencia as massas?

Rubens Figueiredo*

Numa das publicações da World Association for Public Opinion Research (WAPOR), há uma passagem interessante. Conta-se que um pesquisador resolveu perguntar a uma determinada população o seguinte: “Você acha que são usados adjetivos demais nos programas de rádio?”. O resultado: sim, 5%; não, 5%; o que quer dizer adjetivos?, 90%.¹

Reação semelhante teve, muito provavelmente, um contingente de 60% de eleitores que, em dezembro de 1992, declaravam que não sabiam ou ainda não tinham opinião formada sobre se decidiriam por presidencialismo ou parlamentarismo no plebiscito de abril. Os indivíduos menos instruídos, por exemplo, devem ter perguntado ao entrevistador: “Tudo bem, eu respondo. Mas o que quer dizer parlamentarismo e o que significa presidencialismo?”.

Questões abstratas

Esse grande desconhecimento em relação a um assunto da maior importância para o ordenamento político-institucional do país, que está sendo aferido nas pesquisas de opinião, é preocupante. E tem a ver

com alguns problemas levantados por Pierre Bourdieu, sociólogo francês, que chegou a afirmar que a opinião pública, simplesmente, não existe.²

Os argumentos de Bourdieu são relativamente simples, mas dão o que pensar. Ele diz que as pesquisas de opinião supõem que toda pessoa possa ter uma opinião, ou, em outras palavras, que a produção de uma opinião esteja ao alcance de qualquer um. O segundo argumento de Bourdieu é que, ao realizar uma pesquisa, dá-se por suposto que todas as opiniões tenham o mesmo valor. Assim, a opinião de um indivíduo com atributos sociais positivamente reconhecidos — rico, instruído, morador dos grandes centros urbanos, bem informado etc. — valeria exatamente o mesmo do que a opinião de um desempregado, pobre, com baixíssimo nível de instrução, desinformado e habitante do meio rural. Dessa forma, uma pesquisa do tipo *survey* nivelaria as opiniões por baixo — e, no caso brasileiro, muito por baixo.

* Cientista social e Diretor do Centro de Pesquisa, Análise e Comunicação (CEPAC).

Quanto ao primeiro ponto, parece claro que, ao colocar para o entrevistado uma questão completamente alheia ao seu universo de preocupação e sobre a qual ele está desinformado — por exemplo, se prefere parlamentarismo ou presidencialismo como sistema de governo —, está-se criando um problema. O entrevistado pode responder a primeira coisa que lhe venha na cabeça — o que não é exatamente uma “opinião” — ou pode dizer simplesmente que “não sabe”, comprometendo uma análise mais apurada dos dados.

Esse problema pode ser maior do que se imagina. A população brasileira apresenta um nível de escolaridade sofrível. Numa amostra nacional de eleitores, nada menos do que 75% dos indivíduos tinham, no máximo, o primeiro grau (antigo ginásial) completo. Isso cria uma dificuldade enorme quando se trata de pesquisar temas mais abstratos, que não estejam ligados ao dia-a-dia dos cidadãos. Numa pesquisa realizada pelo IBOPE, em 1989, 54% dos brasileiros simplesmente não souberam responder se “gostavam” ou “não gostavam” da estatização, enquanto 46% responderam o mesmo sobre privatização. Isso porque a pergunta não exigia uma racionalização maior: o entrevistado deveria responder apenas se “gostava” ou “não gostava” do conceito testado. Nesse caso, tratava-se muito mais de um mapeamento da “simpatia” dos brasileiros do que uma questão mais, digamos, ideológica, que dissesse respeito à melhor forma de organizar as relações entre a iniciativa privada e o Estado.

Sem sintonia

O segundo aspecto — a opinião de todos ter o mesmo valor — pode ser relativizado. É de se supor que as diferenças sociais influenciem, de certa forma, a opinião pública — e que os indivíduos da camada mais abastada e instruída da sociedade exerçam algum tipo de ascendência sobre o restante dos indivíduos, quando se tratar de emitir e absorver opinião. Com isso, haveria um certo equilíbrio na época da mensuração da opinião pública, uma vez que o pequeno número de representantes da elite já teria “formado” a opinião da grande massa dos entrevistados.

Esse ponto remete a uma idéia mais ou menos clássica nos estudos sobre opinião pública: a influência das elites, dos chamados “formadores de opinião”, sobre a massa constituída por cidadãos comuns. Em outro texto,³ analisei essa questão, ariscando a hipótese de que, no Brasil, muitas vezes a opinião dos “formadores” não está em sintonia com a opinião formada das massas. Existem situações nas quais aqueles que emitem opiniões estão pessimistas

e a sociedade, otimista; em que a elite quer a privatização mas a população resiste; e assim por diante.

A opinião pública parece ter, em muitos casos, uma dinâmica própria, independente da mídia. Se é verdade que a Rede Globo é capaz, de uma hora para outra, de inserir na agenda política nacional a discussão sobre a pena de morte, também é verdade que a opinião pública brasileira, muitas vezes, não dá a mínima para o que veiculam os meios de comunicação. Existe uma interação de duplo sentido entre a mídia e a opinião pública: muitas vezes, a opinião pública segue os ditames dos meios de comunicação (principalmente os eletrônicos); mas noutras, ela ganha autonomia e expressa sua vontade de modo independente — ou, às vezes, até contrário — ao que determina a mídia.

Alguns exemplos são esclarecedores. Durante a campanha pelas eleições diretas, em 1984, a Rede Globo simplesmente ignorava o acontecimento. Resistiu até o último momento, mas acabou sendo “pautada” pela opinião pública — e teve que noticiar os comícios. Em alguns deles, as equipes de reportagem sofreram até mesmo sanções físicas, tendo dificuldade para realizar seu trabalho. Em 1985, na eleição para a prefeitura de São Paulo, o candidato Fernando Henrique Cardoso (então do PMDB) tinha o apoio quase unânime dos meios de comunicação da cidade e a simpatia incontestável da maioria esmagadora dos “formadores de opinião”. Votar no candidato do PMDB era quase uma demonstração de boas maneiras. Jânio Quadros, candidato pelo PTB, ao contrário, hostilizava os jornalistas das rádios, jornais e TV, mal aparecendo em seu programa eleitoral gratuito. No final, acabou ganhando de Fernando Henrique, que era indiscutivelmente o candidato da elite que pensa e coloca para o público suas idéias e preferências.

No caso do plebiscito, as elites do país estão, decididamente, do lado do parlamentarismo. Embora em janeiro de 1993 tenham surgido, aqui e acolá, algumas manifestações favoráveis ao presidencialismo — como a entrevista de Leôncio Martins Rodrigues (na revista *Veja*) e o artigo de Luciano Martins (na *Folha de S. Paulo*)⁴ —, é indiscutível que os chamados “formadores de opinião” estejam do lado parlamentarista.

Pesquisa do Instituto de Estudos Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP), conduzida por Bolívar Lamounier e Amaury de Souza, publicada em 1990, não permite dúvidas a esse respeito. Realizada com empresários, líderes sindicais, líderes associativos, intelectuais, imprensa, políticos, militares e altos administradores públicos, a sondagem teve como objetivo “mapear as áreas de dissenso e de consenso entre as elites a respeito das

questões econômicas e políticas mais importantes, a começar pelo papel do setor público na economia". Ao todo, foram entrevistados 450 integrantes dessa elite brasileira.⁵

Na Tabela I, é possível verificar a preferência dos segmentos da elite pesquisados. A opção pelo parlamentarismo é clara: 69%, contra 30% que optaram pelo presidencialismo. E, interessante, é exatamente nos setores que teoricamente mais "formam" opinião que a escolha do parlamentarismo é mais pronunciada: intelectuais (80%), imprensa e políticos (79%) e líderes associativos (69%). Entre os entrevistados, o único segmento que optou pelo presidencialismo foram os militares (56% x 44%), que, por suas características profissionais, têm muito pouco contato com os meios de comunicação e dificilmente fazem declarações de caráter político.

Esse era, portanto, o mapeamento da opinião da elite em 1990. Como se comportava a opinião pública global naquele período? A opinião da massa dos eleitores estava em sintonia com o que pensavam intelectuais, jornalistas, políticos e líderes associativos? Dados do IBOPE, referentes a dezembro do mesmo ano, indicavam uma preferência pelo presidencialismo: 32%, contra 22% pelo parlamentarismo (45% não tinham opinião formada, não sabiam responder ou não quiseram opinar). Comparando, portanto a opinião da elite com a opinião da massa, teríamos o resultado apresentado no Tabela II.

Este quadro mostra que, nesse caso particular, os eleitores em geral estavam longe de acompanhar setores específicos das elites, no momento em que as pesquisas foram realizadas. Uma hipótese para ex-

Tabela I
Tendência de opinião pelos sistemas parlamentarista ou presidencialista, por setor da elite 1990

	(Em %)		
	Presidencialista	Parlamentarista	Sem opinião
Intelectuais	20	80	0
Imprensa	18	79	3
Políticos	18	79	3
Líderes associativos	31	69	0
Empresários	33	67	0
Altos administradores	31	65	4
Líderes sindicais	35	62	3
Militares	56	44	0
Total (tendências globais)	30	69	1

Fonte: IDESP. *Relatório de Pesquisa: as elites brasileiras e a modernização do setor público*. 1990.

Tabela II
Tendências de opinião sobre sistemas de governo, por setores das elites e do eleitorado global 1990

	(Em %)	
	Elite ⁽¹⁾	Eleitorado ⁽²⁾
Parlamentarismo	69	22
Presidencialismo	30	32
Não sabe/sem opinião	1	45

Fonte: (1) IDESP, 1990; (2) IBOPE, 1990.

plicar esse fenômeno poderia ser a seguinte: há, no Brasil, uma "cultura" presidencialista, que levaria a massa da população a se inclinar por esse tipo de sistema de governo — o que tornaria qualquer mudança mais lenta e difícil.

O caso espanhol

Existe, na literatura especializada, uma discussão recorrente a respeito da influência de determinados formatos institucionais sobre a cultura de um povo ou, se quisermos, sobre a opinião pública de uma sociedade a respeito dos principais assuntos (e, por vezes, princípios) políticos. Nessa discussão, é possível identificar duas correntes, que se digladiam sobre o sentido da causalidade. Para uns, é a sedimentação das instituições democráticas que

gera uma opinião pública favorável à democracia. Para outros, a democracia só viceja quando há uma predisposição na sociedade em aceitá-la.⁶

Essa discussão lembra um pouco a história do ovo e da galinha. Em todo caso, as evidências empíricas indicam que o usual é que ocorra o primeiro caminho, ou seja, que o funcionamento de instituições democráticas induza uma percepção favorável da democracia e de seus valores básicos. Se compararmos os dados brasileiros com os de uma pesquisa realizada na Espanha, por exemplo, torna-se bastante clara a influência do processo de transição para a democracia sobre a opinião pública. Nas Tabelas III e IV é possível conferir os resultados.

Como se percebe, à medida que avança o processo de democratização, um número maior de

Tabela III

Legitimidade da democracia espanhola
1980-89

Pergunta: Agora vamos falar sobre diferentes tipos de regimes políticos. Gostaria que o Sr.(a) me dissesse com quais das afirmações seguintes concorda:

	(Em %)					
	1980	1984	1985	1987	1988	1989
Democracia é preferível a qualquer outro regime	49	69	70	71	72	68
Em alguns casos, um regime autoritário uma ditadura, pode ser preferível	10	11	10	12	10	10
Para pessoa como eu, não faz diferença	8	11	9	11	10	10
Não respondeu	33	9	11	6	8	12
Total (n)	(3.457)	(2.490)	(2.498)	(2.490)	(2.488)	(3.371)

Fonte: Banco de dados de Centro de Investigaciones Sociológicas.

Tabela IV

Percepção sobre democracia
Brasil
1988-90

	(Em %)			
	1988	1989 ⁽¹⁾	1989 ⁽²⁾	1990
A democracia é sempre melhor que qualquer outra forma de governo	43	44	55	56
Em certas circunstâncias é melhor uma ditadura do que um regime democrático	21	19	15	17
Tanto faz se o governo é uma democracia ou uma ditadura	26	22	16	7
Não sabe/Não respondeu	10	15	14	10

Fonte: Moisés, José Álvaro. Democratização e cultura política de massas no Brasil. *Lua Nova*, nº 26, 1992.

peças adere aos princípios democráticos. Os dados espanhóis, que apresentam uma série histórica mais longa, demonstram uma mudança significativa no comportamento da sociedade em relação à preferência do regime político. A generalização, no Estado e mesmo na sociedade, de comportamentos democráticos (eleições, liberdade de imprensa, reconhecimento das divergências, respeito às minorias etc.) gera, nos atores individuais, uma maior motivação para respeitar e valorizar as “regras do jogo”.

O modelo que está aí

Talvez seja possível fazer um raciocínio análogo em relação ao presidencialismo. Com exceção do breve interregno parlamentarista, no início da década de 60, todo o período republicano brasileiro foi presidencialista. Embora nem sempre bem sucedido — já que a história da nossa República é rica em instabilidade —, a verdade é que o presidencialismo é o “modelo” que está aí há um século. E se é verdade que determinados formatos institucionais geram adesão da opinião pública à medida que funcionam, ainda que mal, teríamos então uma sociedade basicamente presidencialista.

Existe também, em torno da figura do “presidente”, toda uma simbologia. Presidente é basicamente aquele que manda, que decide, que tem poder e que aponta caminhos. E existe presidente em todo lugar: desde as sociedades amigos de bairro, passando pelos sindicatos, associações, clubes de futebol, empresas etc., toda instituição tem seu dirigente maior. Na verdade, o brasileiro parece “acostumado” com esse rótulo — e muito pouca gente tem na cabeça um sistema do tipo parlamentar.

Até há muito pouco tempo, não havia dúvida sobre nossa inclinação presidencialista. Dados de pesquisa nacional do IBOPE, de abril de 1991 (Tabela 4.1, p. 31), mostravam que 66% dos brasileiros eram favoráveis ao presidencialismo, contra apenas 20% que eram contrários (14% não tinham opinião). No mesmo mês, uma outra pergunta formulada pelo mesmo instituto — que pedia que o eleitor escolhesse entre os dois sistemas de governo, explicando sucintamente o que era um e outro — trouxe como resultado 53% para o presidencialismo, 21% para o parlamentarismo e 26% sem opinião formada (Tabela 3.2, p. 27).

Felizmente, a opinião pública é dinâmica (o que favorece a sobrevivência de alguns institutos de pesquisa...).

Benjamin Page e Robert Shapiro escreveram um livro de quase 500 páginas,⁷ com pesquisas de opinião cobrindo 50 anos, para demonstrar que as mudanças na opinião pública não se processam ao

acaso ou, para usar o termo dos autores, não são “ramdômicas”.

Isso significa afirmar que existem causas conhecidas para as grandes mudanças na opinião pública. Page e Shapiro dividem os eventos em dois grandes blocos: tendências econômicas e sociais com mudança global (crescimento econômico, aumento nos níveis de escolaridade, migração, flutuações na composição da força de trabalho etc.) e eventos históricos de impacto (guerra, crises e acontecimentos internacionais etc.). O primeiro grupo de causas provoca mudanças na opinião pública de longo prazo, enquanto o segundo gera alterações significativas mais rapidamente.

No Brasil, segundo dados do IBOPE, a opinião pública era francamente presidencialista (53% a 21%, em abril de 1991) e se tornou levemente parlamentarista (28% a 21%, em novembro de 1992, Tabela 3.2, p. 27). Transportando os critérios de Page e Shapiro para o caso brasileiro, percebe-se que não é razoável explicar a movimentação do eleitorado do presidencialismo para o parlamentarismo pelo primeiro conjunto de fatores, mesmo porque não houve mudanças significativas na composição da sociedade brasileira no período considerado.

Cabe perguntar: o que houve de abril de 1991 até agora (janeiro de 1993), em termos de acontecimentos marcantes, que pudesse provocar uma mudança tão acentuada na opinião pública brasileira, fazendo com que um maior número de pessoas se inclinasse para o parlamentarismo e um menor número para o presidencialismo?

Affair PC/Collor

Não é preciso pensar muito. A opinião pública brasileira foi monopolizada, durante boa parte de 1992, pelas notícias referentes ao *affair* PC Farias/Fernando Collor de Mello. Não havia espaço para outro assunto nos meios de comunicação. Com isso, outros temas — como as eleições municipais e a discussão parlamentarismo X presidencialismo — ficaram para um segundo plano. Tudo aquilo que não se referisse às investigações da Comissão Parlamentar de Inquérito não ganhava destaque nas rádios, jornais e TV.

É inegável que um acontecimento dessa natureza tenha implicações nada desprezíveis no plano da opinião pública. Afinal, a lenta agonia de um presidente, que assumiu seu cargo alicerçado em mais de 30 milhões de votos e galvanizando a esperança dos brasileiros, não poderia passar sem trazer conseqüências — principalmente nos segmentos menos escolarizados do eleitorado (os “descamisados”), para quem Collor direcionava seu discurso e que o elegeram em 1989.

A descoberta do fantástico esquema de pilhagem do Estado, coordenada por um “empresário” com notórias ligações com o ex-presidente, teve o efeito de uma ducha de água fria entre aqueles que ainda apoiavam Collor. No início de 1992, Collor ainda gozava da confiança de parcela significativa da opinião pública, apesar da crise econômica. Pouco antes de renunciar, entretanto, ele se transformou em unanimidade nacional, só que do lado negativo. Dados de pesquisa realizada pelo CEPAC/IBOPE indicavam que apenas 12% do eleitorado brasileiro confiavam em Collor em novembro de 1992, número que subia para 16% entre os menos instruídos.

É pouco razoável supor que a derrocada de Collor não tenha transferido para o presidencialismo o desprestígio do ex-presidente. E, paralelamente, não faz muito sentido imaginar que a atuação dos deputados e senadores, que foram fundo nas investigações e ganharam a estima nacional, não tenha aumentado o prestígio do Congresso Nacional, que andou em baixa pouco tempo antes. Isso pode ter transferido para o parlamentarismo um número maior de simpatizantes, fazendo com que ele ultrapassasse discretamente o presidencialismo na opinião pública brasileira.

Quem obrigou Collor a renunciar foi a elite política, mas com a sociedade exercendo forte fiscalização e pressão. Fosse outra a disposição dos “caras-pintadas” e o humor dos brasileiros medido através de pesquisas, e é provável que algum tipo de acordo tivesse emergido. Estabeleceu-se, então, uma interessante simbiose entre o Congresso e a opinião pública, de tal maneira que a pressão da sociedade e a vigilância dos meios de comunicação moldaram a votação de acordo com os anseios do povo.

Nessa primeira batalha, a elite e a opinião pública conseguiram, por meio indireto, colocar o parlamentarismo em pé de igualdade com o presidencialismo. A partir da posse efetiva de Itamar Franco, o contexto fica mais complicado para os parlamentaristas. Os pontos de referências mudaram de um presidente corrupto (Collor) e um Congresso Nacional cioso de seus deveres para um presidente que vem subindo na aprovação popular (Itamar Franco) e um Congresso que, com uma agenda sobrecarregada, passa para a sociedade a imagem de uma instituição pouco ágil para resolver os problemas do país.

Tudo indica, até agora, que os formadores de opinião consigam transferir suas idéias e

preferências para o segmento mais escolarizado e melhor informado. Entre os eleitores com pelo menos segundo grau iniciado, o parlamentarismo batia o presidencialismo por 49% a 24%, em outubro de 1992. Já os setores menos instruídos, na mesma data, preferiram o presidencialismo (19% a 16%), enquanto o grau de desinformação (não sabe/não opinou/não tem opinião formada) atingia 65%.

Talvez fosse possível (embora não muito prudente, pela ausência de dados qualitativos) afirmar que os segmentos menos escolarizados formam sua opinião por fatores “culturais” e simbólicos, enquanto os mais instruídos decidem em função da liderança das elites, sendo mais susceptíveis a argumentos de caráter racional. Como está previsto o horário eleitoral gratuito pelo rádio e televisão, é certo que o nível de informação (ainda que muitas vezes distorcida) venha a aumentar. E aumentará a probabilidade de termos, em abril, um plebiscito de fato — e não uma loteria.

Notas

1. Cf. *WAPOR Newsletter*, nº 2, 1992, p. 8.
2. Cf. Beniger, James R. The impact of polling on public opinion: reconciling Foucault, Habermas, and Bourdieu. *International Journal of Public Opinion Research*. Oxford: Oxford University Press, vol. 4, nº 3, autumn 1992.
3. Cf. Figueiredo, R. Verdades e mitos sobre a cultura brasileira. In: Lamounier, B. (org.). *Ouvindo o Brasil. Uma análise da opinião pública brasileira hoje*. São Paulo: Sumaré/IRS, 1992.
4. Cf. *Veja*, 6/1/1993, pp. 9-11; e *Folha de S.Paulo*, 3/1/1993, p. 3
5. Cf. *Relatório de Pesquisa: as elites brasileiras e a modernização do setor público*. São Paulo: IDESP, 1990.
6. Existe uma discussão sumária sobre o assunto em Moisés, J. A. Democratização e cultura política de massas no Brasil. *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC/Marco Zero, nº 26, 1992. Um estudo mais aprofundado pode se encontrar em Inglehart, R. *Democratization in Global Perspective*. 1992 (mimeo).
7. Cf. Page, B. I. e Shapiro, R. Y. *The Rational Public. Fifty years of trends in americans' policy preferences*. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.