

Presidencialismo, parlamentarismo

Ou muito pelo contrário?

Gustavo Venturi*

Entre outubro de 1987 e fevereiro de 1993, o *Datafolha* realizou oito *surveys* com o intuito de medir a tendência da opinião pública em relação aos sistemas de governo. Os três primeiros (outubro de 1987 a abril de 1991, **Gráfico 4.2**, p. 30) tiveram por universo a população residente em dez capitais, ao passo que os cinco últimos (setembro de 1991 a fevereiro de 1993, **Gráfico 4.1**, p. 29) tiveram abrangência nacional. Assim, os resultados obtidos aparecem aqui em duas séries históricas, que se distinguem pelo universo que representam.

Além disso, uma alteração na formulação da pergunta — fator da maior relevância para a análise desses dados —, secciona ambas as séries aqui tratadas em dois segmentos: nos seis primeiros levantamentos (até setembro de 1992), investigando *preferência*, a questão apresentada aos entrevistados contrapunha os dois sistemas de governo, exemplificando o presidencialismo com o modelo vigente no país, e o parlamentarismo com uma concepção que remete ao modelo francês, com equilíbrio na divisão de poderes entre presidente e primeiro-ministro. Nos dois últimos levantamentos (dezembro de 1992 e fevereiro de 1993), já investigando *intenção*

de voto, os sistemas foram apresentados sem nenhum complemento ou explicação, aproximando a questão à situação com que o eleitor irá se defrontar no momento do plebiscito.

Parlamentarismo em baixa

Considerando-se a série em dez capitais, a evolução dos resultados no primeiro segmento (presidencialismo = modelo vigente; parlamentarismo = modelo francês), indica a passagem de um relativo equilíbrio ou divisão da população entre os dois sistemas, presente em 1987-88, para uma nítida e crescente preferência pelo parlamentarismo, aferida em 1991-92. No segundo segmento (presidencialismo X parlamentarismo, “a seco”), a supremacia do parlamentarismo é bem menor e decrescente, aumentando significativamente as taxas de entrevistados sem opinião definida (como era de se supor, dado o maior grau de abstração da pergunta).

A evolução dos resultados que tem por universo a população brasileira apresenta, no primeiro seg-

* Sociólogo e Gerente de Pesquisas do IBOPE.

O rei estava nu

mento, as mesmas tendências com menor contraste (preferência clara e crescente pelo parlamentarismo, entre setembro de 1991 e setembro de 1992). No segundo, a opção pelo governo de gabinete também decresce, chegando a perder (ainda que dentro da margem de erro) para a intenção de voto no presidencialismo.

A diminuição e o desaparecimento da vantagem do parlamentarismo, quando comparamos os resultados da série em dez capitais com a série Brasil, deve-se fundamentalmente à diferença entre os graus de escolaridade da população desses universos: na média dos *surveys* avaliados, encontramos com o primeiro grau completo ou menos 55% dos entrevistados nas dez capitais e 64%, no Brasil; e com nível superior, completo ou incompleto, 14% e 9%, respectivamente. Como veremos ao abordar a influência do nível de informação sobre o assunto, a escolarização é uma das principais variáveis determinantes das opções em questão. De qualquer forma, em ambas as séries é enorme a diferença entre as taxas do último levantamento a medir preferência (setembro de 1992) e o primeiro a medir intenção de voto (dezembro de 1992), sobretudo para a alternativa parlamentarista. Assim, é inevitável a questão: essa drástica alteração na curva do parlamentarismo é fruto da mudança na formulação da pergunta ou expressão de uma perda real do seu apelo?

As duas respostas estão corretas, como atesta outra pesquisa realizada pelo *Datafolha* apenas na cidade de São Paulo. O mesmo levantamento de dezembro — que aferiu, em nível nacional, 38% das intenções de voto para o parlamentarismo, contra 35% para o presidencialismo e 44% e 31%, respectivamente, em dez capitais — encontrou 51% a 29% na capital paulista. Uma pesquisa-controle feita em São Paulo na mesma semana, aplicando a formulação anterior, obteve 57% de preferência pelo parlamentarismo contra 28% para o presidencialismo.

Conclusão: a formulação que contrapunha o presidencialismo vigente ao parlamentarismo francês praticamente não alterava a taxa pela opção presidencialista entre os paulistanos, mas favorecia a opção parlamentarista em cerca de seis pontos percentuais, em detrimento dos indecisos. Se admitirmos a extensão de desvio semelhante para o universo nacional, concluiremos que, mantida a pergunta anterior, teríamos obtido em dezembro algo em torno de 44% a 35% para o parlamentarismo (em contraste com os 38% a 35% de intenção de voto aferidos). Ou seja, afastada a diferença por conta da alteração da pergunta, ainda estaríamos diante de uma queda significativa da preferência pelo parlamentarismo — na ordem de dez pontos percentuais —, no curto período de três meses.

Crescente desde 1987, quando passou a ser objeto de debate na Assembléia Nacional Constituinte, por que a opção pelo parlamentarismo caiu entre setembro e dezembro passados?

Relacionemos às tendências da opinião pública os fatos. A preferência pelo parlamentarismo, que entre setembro de 1991 e fevereiro de 1992 — antes, portanto, das denúncias de Pedro Collor contra PC Farias e envolvendo o então presidente da República, Fernando Collor — permanecia estável em 46%, em nível nacional, saltou para 54% em setembro de 1992. Neste momento, após a Comissão Parlamentar de Inquérito do chamado “esquema PC”, o “rei” Fernando já estava nu, e todo o embate político girava apenas sobre a data da votação da abertura do processo de *impeachment* do presidente, se antes ou depois das eleições municipais de 3 de outubro. Foi então que o parlamentarismo obteve a maior vantagem sobre o presidencialismo observada nos levantamentos do *Datafolha* (54% a 28%).

Diante dessa tendência, é lícito supor que se o *impeachment* não tivesse sido aprovado a opção pelo parlamentarismo (inclusive pelo “parlamentarismo-já”, ainda sob o governo Collor), se não crescesse, teria ao menos se mantido no patamar elevado em que se encontrava. Em contrapartida, se é verdade que o “Collorgate” deu grande impulso à opção parlamentarista, a aprovação do *impeachment* poderia ter diminuído seu apelo, na medida em que fez desaparecer as injunções políticas que a haviam tornado mais atrativa ou necessária e por ficar demonstrado que o presidencialismo não tem necessariamente a rigidez do “elegeu, não sai até o fim, tem que agüentar”, tão apontada por seus críticos. Assim, a queda da tendência pelo parlamentarismo seria fruto do sucesso do *impeachment* de Collor.

Apesar da lógica desse raciocínio, a consideração de outros dados abala seriamente essa hipótese. Ela poderia ser reforçada diante de alguma evidência, por exemplo, de que, premidos pelas circunstâncias, os “neoparlamentaristas” sentiram-se atraídos pela idéia da substituição do governante ruim, processo dado como natural sob o parlamentarismo, tido como quase impossível no presidencialismo. Mas havia de fato descrença quanto à aprovação do *impeachment*? Os dados indicam o oposto: no início de setembro, como mostra o Gráfico I, abaixo, a maioria absoluta da população brasileira inclinava-se para o parlamentarismo (54%), ao mesmo tempo em que acreditava na aprovação do afastamento de Collor da Presidência pelo Congresso (61%).

Cruzando-se essas variáveis, a contra-evidência aumenta: assim como a crença na aprovação do *im-*

peachment era maior entre parlamentaristas do que entre presidencialistas (68% a 57%), também a opção pelo parlamentarismo era maior entre os que apostavam no *impeachment* do que entre os que acreditavam que ele não passaria (59% a 50%). Ao menos para a maioria dos parlamentaristas, portanto, o sucesso do *impeachment* não foi, nesse sentido, algo inesperado que os levasse a rever sua posição, em muitos casos há pouco tempo assumida.

Desempenho do governo

O que então, explicaria a queda da preferência pelo parlamentarismo após o afastamento de Collor? A sobreposição das curvas de evolução da preferência e intenção de voto no sistema de governo e das avaliações ou aferições de popularidade dos governos federais ilumina de forma contundente a questão. Entre setembro de 1991 e setembro de 1992, ao crescimento da preferência nacional pelo parlamentarismo, de 46% para 54%, correspondeu o aumento da rejeição ao governo Collor, de 41% para 68% (taxas de “ruim/péssimo”), sobretudo entre fevereiro e setembro de 1992 – período em que a rejeição cresce 20 pontos percentuais. No mesmo intervalo, setembro a setembro, a opção pelo presidencialismo caiu de 34% para 28%, enquanto a

aprovação ao governo (taxas de “ótimo/bom”) despencava de 18% para 9% (**Gráfico I**).

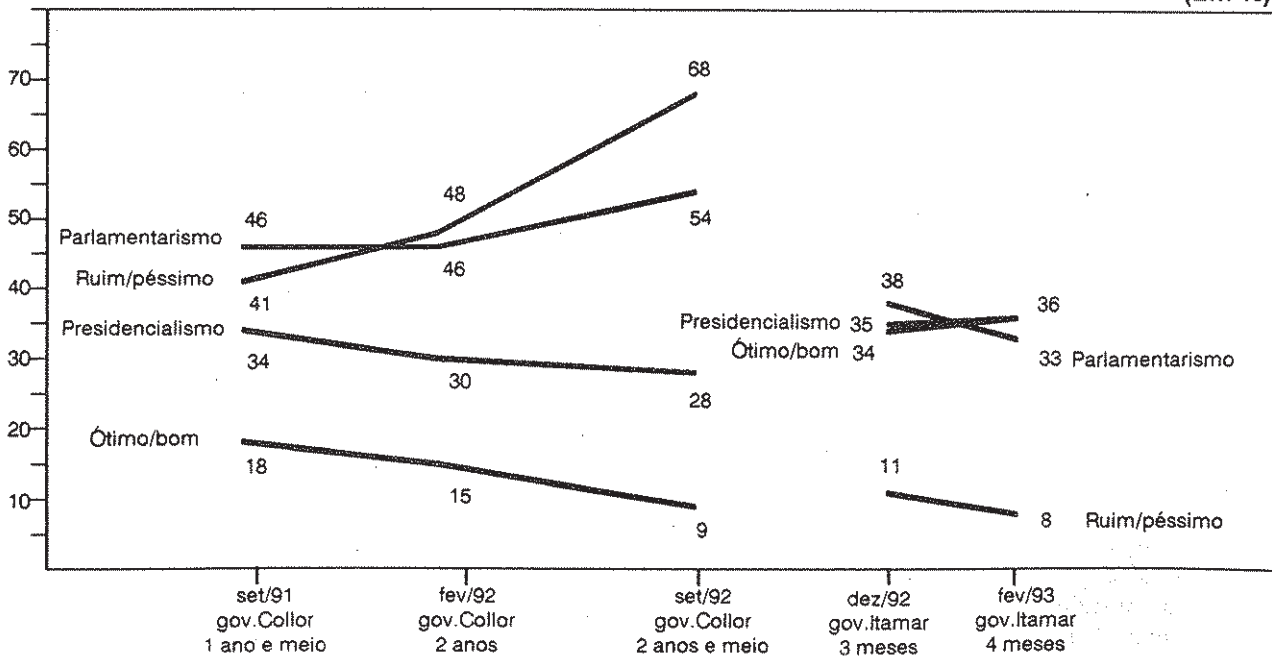
Collor é afastado em 29 de setembro, e dois meses e meio depois, ainda sob a interinidade, o governo Itamar seria majoritariamente avaliado como “regular” (45%), em âmbito nacional, obtendo 34% de aprovação e 11% de rejeição. Completados quatro meses de governo, já confirmado no cargo de presidente, Itamar (e equipe) recebe avaliação ligeiramente mais favorável, com 36% de aprovação e apenas 8% de rejeição. No mesmo período, a intenção de voto no presidencialismo oscila positivamente um ponto (de 35% a 36%), enquanto o parlamentarismo perde cinco pontos (de 38% para 33%).

Mas nem sempre a correlação entre o desempenho do governo federal e as tendências em relação a um ou outro sistema de governo foi assim tão clara e direta. Em janeiro de 1988, quando os dois sistemas dividiam equilibradamente a opinião pública em dez capitais, os Planos Cruzados I e II já haviam naufragado e o país estava às portas da hiperinflação – conjuntura que jogou para índices baixíssimos a popularidade do então presidente Sarney, sem que a opção presidencialista apresentasse, ainda, um descrédito crescente, ou inversamente, sem que ainda o parlamentarismo aparecesse, de modo crescente, como uma alternativa.

Ocorre que enquanto Sarney representava o

Gráfico I
Sistema preferido e avaliação de governo
Brasil
set/91-fev/93

(Em %)



Fonte: Datafolha

último presidente da transição para a democracia, eleito indiretamente e além disso como vice, já Collor — e com ele Itamar — foi empossado pelo exercício do tão esperado voto direto, tornando indissociável a decepção com seu desempenho da decepção com o sistema de governo que, para lamento dos presidencialistas, objetivamente ele personalizou. O descrédito do governo Collor transcendeu a pessoa do presidente, atingindo o presidencialismo como instituição.

Nível de compreensão

Nesse sentido, ainda que muitas vezes a defesa do parlamentarismo exacerbe suas potenciais virtudes para a superação das crises que o país tem atravessado, gerando expectativas irreais, o crescimento de seu prestígio durante o governo Collor expressou antes posições fundamentadas na experiência histórica do que simplesmente uma ingenuidade popular de segmentos desinformados. A reforçar essa tese, o resultado das preferências por um ou outro sistema de governo, cruzado com o grau de escolaridade dos entrevistados e com o nível de compreensão do assunto, indica que, em meio ao processo de elaboração da Constituição (1987-88), os que possuíam maior grau de informação sobre os sistemas pendiam para o presidencialismo — tendência que apareceria nitidamente invertida após o primeiro ano do governo Collor.

O levantamento de janeiro de 1988, em dez capitais, apontou maior preferência pelo sistema presidencialista (53% a 38%) entre a minoria que distinguia corretamente um sistema do outro, e leve vantagem para o parlamentarismo (39% a 36%) entre a maioria que não sabia, ainda que parcialmente, definir diferença entre os sistemas. Pouco mais de três anos depois, em abril de 1991, ainda em dez capitais, a situação era oposta: apesar de majoritária em todos os segmentos, a preferência pelo parlamentarismo já era bem mais acentuada entre os que diferenciavam ambos os sistemas (62% a 29%) do que entre os que não sabiam fazê-lo (49% a 38%). Mesmo hoje, decrescente sob o governo Itamar, a opção pelo parlamentarismo cresce tanto maior é a compreensão do assunto: no âmbito nacional, entre os que distinguem os sistemas, atinge 58% (contra 37% para a opção presidencialista), enquanto perde por 31% a 35%, entre os que não distinguem.

Isso significa que da Assembléia Constituinte em diante, a opção parlamentarista se viu fortalecida com o desenvolvimento da discussão, nesse período, sobre os prós e contras de um e outro sistema. Assim, seria de se supor que o iminente aprofundamento do debate, decorrente de sua veiculação obrigatória em adeias de rádio e TV, pudesse favorecer o parlamen-

tarismo. No entanto, o leve declínio em sua intenção de voto (38% para 33%), observado de dezembro de 1992 para cá — justamente quando a discussão passou a se intensificar, com o lançamento da Frente Parlamentarista e outras ações —, indica que a questão não é tão simples. De fato, não foi o presidencialismo que cresceu, mas a taxa de indecisos.

A possibilidade de o parlamentarismo ser aprovado no plebiscito, sem maiores definições quanto ao modelo a ser adotado e sem a garantia de que reformas consideradas básicas para o seu adequado funcionamento possam ser aprovadas na Assembléia Revisional — que se instalará no Congresso Nacional em outubro de 1993 —, tem dado munção a seus opositores, levando parcela de seus adeptos a questionarem sua oportunidade.

Três fatores

Concluindo, parece ser a conjunção de três fatores que determinará o resultado do plebiscito. O primeiro diz respeito ao desempenho da equipe de Itamar. Estando a avaliação popular do governo, como vimos, tão colada à opção pelo sistema, um possível aumento da inflação e retomada da recessão viria prejudicar outra vez a escolha do presidencialismo. Ao contrário, não havendo maior deterioração das já precárias condições de vida da maioria, é de se supor que o estilo populista de Itamar continue lhe rendendo popularidade, evitando novo desgaste da opção presidencialista.

O segundo fator relaciona-se à capacidade das lideranças, frentes e partidos envolvidos de conquistarem, a partir de suas campanhas nos meios de comunicação, o interesse do eleitorado para o debate em si, antes mesmo do que para suas próprias teses. O levantamento nacional de fevereiro de 1993 registrou 43% do eleitorado com apenas “um pouco” de interesse na questão, e outros 26% sem interesse nenhum. Nos cinco anos que separam janeiro de 1988 e dezembro de 1992, a taxa dos que sabem distinguir ambos os sistemas subiu, em dez capitais, de 14% para 34%, enquanto a dos que não têm noção sobre o assunto caiu de 71% para 49%. Mas no país, em dezembro de 1992, 62% continuavam desinformados sobre o que distingue um sistema do outro, e o levantamento de fevereiro de 1993 apontou média de 29% de indecisos na intenção de voto — taxa que atinge 40% entre os eleitores do interior com até o primeiro grau de escolaridade. Bastam esses números, sendo obrigatório o voto no plebiscito, para que seu resultado seja imprevisível.

O terceiro fator, ainda relacionado à campanha

política, diz respeito à capacidade de articulação política — a superação das divergências entre lideranças de ambas as frentes —, como pré-condição para uma exposição convincente dos sistemas propostos. Aos parlamentaristas, em particular, coloca-se, por um lado, o desafio de conseguirem tranquilizar seus simpatizantes quanto à sustentação política necessária para o avanço das reformas ins-

titucionais exigidas pelo sistema, a serem decididas na Assembléia Revisional; por outro, o de darem um conteúdo consensual mínimo ao parlamentarismo proposto. A variação das tendências da opinião pública diante de simples formulações diferentes da questão, exposta na série aqui apresentada, indica que o modelo de parlamentarismo em questão tem forte influência sobre o grau de atração do sistema.