

Stranická migrace v poslanecké sněmovně Brazílie

CARLOS RANULFO FELIX DE MELO

1. Úvod

Brazílie již vyzkoušela různé typy politických režimů, přičemž s každým z těchto režimů byly spojeny různé strany a stranické systémy. Současný stranický systém vznikl v roce 1979 z iniciativy generála Ernesta Geisela, čtvrtého prezidenta období vojenské diktatury, které začalo vojenským převratem v roce 1964¹. Stranická reforma, která byla v té době provedena, vyústila v systém pěti stran: Partido Democrático Social (PDS) – Sociálnědemokratická strana (SDS), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – Strana demokratického hnutí Brazílie (SDHB), následnické strany hnutí ARENA a MDB, Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) – Brazílská strana pracujících (BSP), Partido Democrático Trabalhista (PDT) – Demokratická strana pracujících (DSP) a Partido dos Trabalhadores (PT) – Strana pracujících (SP)².

Během dvou desetiletí své existence se tento systém zcela změnil, a to v rámci chaotického procesu, ve kterém strany měnily svá jména, slučovaly se, dělily nebo jednoduše vynořovaly uvnitř národního kongresu. Při tomto procesu bylo možno pozorovat zvláštní jev, který ještě více zvyšoval jeho chaotický charakter. Kromě voličských preferencí a pravidel konverze voličských hlasů v parlamentní mandáty začal brazilský politický systém počítat s dalším faktorem, který determinoval rozložení parlamentních sil, totiž se stranickou migrací, resp. s měněním stranické příslušnosti uvnitř národního kongresu.

Jak později uvidíme, jde o zvláštní rys, umožněný pravidly, kterými se řídila stranicko-politická soutěž a která ve velké míře využívali zvolení zástupci. Za poslední čtyři vlády (1983/1987; 1987/1991; 1991/1995; 1995/1999) změnilo během svého mandátu 30% federálních poslanců svou stranickou příslušnost nejméně jednou (Melo, 1999). Stranická migrace se uvnitř národního kongresu rychle rozšířila a stala se běžnou praxí, odpovídající logice politického boje: poslanci jí začali používat s cílem maximalizovat své vyhlídky na úspěšnou politickou kariéru³.

Stranická migrace poslanců je také tématem tohoto článku⁴. Text se dělí na dvě části. V první jsou předloženy některé údaje s cílem nastínit problém. Druhá část se zabývá různými faktory, které přispěly k tomu, že fenomén stranické migrace nabyl tak rozsáhlých dimenzí a stal se dlouhodobým jevem.

2. Dlouhodobý jev

Současný brazilský stranický systém se začal potýkat se stranickou migrací, jakmile kongres schválil ústavní novelu č. 25 z května 1985, ve které se kromě jiného upouští od institutu

stranické věrnosti⁵. Tato institucionální změna dala politické elitě možnost, aby se přizpůsobila konjunkturálním faktorům druhé poloviny 80. let. V roce 1985, během vojenského režimu, opustilo Sociálnědemokratickou stranu (SDS) 79 poslanců, aby založili Stranu demokratické fronty (SDF), do které je v následujícím roce následovalo dalších 39 členů kongresu.⁶ Během funkčního období 1987/1991, po neúspěchu vlády José Sarneye, opustilo Stranu demokratického hnutí Brazílie (SDHB) 110 poslanců, a to jak řádných, tak i zastupujících-náhradních. Část těchto poslanců (44%) založila Sociálnědemokratickou stranu Brazílie (SDSB), zbytek se rozdělil mezi jiné strany levice a pravice.

Stranická migrace se však neomezila jen na výše uvedené přesuny a pokračovala v poslanecké sněmovně v podobném rozsahu i v následujících funkčních obdobích. Nabyla tak povahy přesunů motivovaných výhradně osobními zájmy a v krajním případě odrážela i logiku federální státní moci, umožňující vytváření malých skupin členů kongresu.

Mezi lety 1985 a 1998 změnilo stranickou příslušnost neméně než 686 řádných a zastupujících (náhradníků) poslanců sněmovny. Jak vyplývá z *tabulky 1*, tento pohyb probíhal v průběhu celého sledovaného období. V absolutních číslech změnilo stranickou příslušnost v průběhu svého mandátu 165, 154 a 167 členů kongresu.

Tabulka 1

Počet poslanců, kteří změnilo stranickou příslušnost v jednotlivých funkčních obdobích (%)

Typ poslance	Mandát				Celkem (N)
	1983–1987	1987–1991	1991–1995	1995–1999	
Nemigrující	68,8	72,5	67,7	73,1	(1643)
Migrující	31,3	27,5	32,3	26,9	(686)
Celkem (N)	(528)	(560)	(620)	(621)	(2329)

Zdroj: Melo (1999a)

Mezi 686 migrujícími poslanci jsou zahrnuti rovněž ti, kteří změnilo stranickou příslušnost několikrát během jednoho funkčního období. Devadesát pět členů kongresu změnilo stranickou příslušnost alespoň dvakrát, dalších devatenáct poslanců čtyřikrát i vícekrát. Když sečteme všechny změny stranické příslušnosti poslanců sněmovny během výše uvedených čtyř funkčních parlamentních období, dospějeme k celkovému počtu 812 změn⁷.

Za povšimnutí také stojí rozložení změn stranické příslušnosti poslanců v rámci jednotlivých funkčních období. To můžeme pozorovat v *tabulce 2*. Jak ukazují zde uvedené údaje, mezi dvěma prvními a následujícími funkčními obdobími je poměrně velký rozdíl. Během funkčních období v 80. letech dosáhla migrace poslanců zřejmého vrcholu, za kterým stojí určitý konjunkturální faktor. Ve funkčním období 1983/1987 byla migrace největší (69,6%) v roce 1985 hned po konci vojenského režimu. V druhém funkčním období k největší migraci (40,8%) docházelo v roce 1988 poté, co diskuse v ústavodárném shromáždění a neúspěch vlády José Sarneye destabilizovaly SDHB.

Stranická migrace v poslanecké sněmovně Brazílie

CARLOS RANULFO FELIX DE MELO

1. Úvod

Brazílie již vyzkoušela různé typy politických režimů, přičemž s každým z těchto režimů byly spojeny různé strany a stranické systémy. Současný stranický systém vznikl v roce 1979 z iniciativy generála Ernesta Geisela, čtvrtého prezidenta období vojenské diktatury, které začalo vojenským převratem v roce 1964¹. Stranická reforma, která byla v té době provedena, vyústila v systém pěti stran: Partido Democrático Social (PDS) – Sociálnědemokratická strana (SDS), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – Strana demokratického hnutí Brazílie (SDHB), následnické strany hnutí ARENA a MDB, Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) – Brazílská strana pracujících (BSP), Partido Democrático Trabalhista (PDT) – Demokratická strana pracujících (DSP) a Partido dos Trabalhadores (PT) – Strana pracujících (SP)².

Během dvou desetiletí své existence se tento systém zcela změnil, a to v rámci chaotického procesu, ve kterém strany měnily svá jména, slučovaly se, dělily nebo jednoduše vynořovaly uvnitř národního kongresu. Při tomto procesu bylo možno pozorovat zvláštní jev, který ještě více zvyšoval jeho chaotický charakter. Kromě voličských preferencí a pravidel konverze voličských hlasů v parlamentní mandáty začal brazilský politický systém počítat s dalším faktorem, který determinoval rozložení parlamentních sil, totiž se stranickou migrací, resp. s měněním stranické příslušnosti uvnitř národního kongresu.

Jak později uvidíme, jde o zvláštní rys, umožněný pravidly, kterými se řídila stranicko-politická soutěž a která ve velké míře využívali zvolení zástupci. Za poslední čtyři vlády (1983/1987; 1987/1991; 1991/1995; 1995/1999) změnilo během svého mandátu 30% federálních poslanců svou stranickou příslušnost nejméně jednou (Melo, 1999). Stranická migrace se uvnitř národního kongresu rychle rozšířila a stala se běžnou praxí, odpovídající logice politického boje: poslanci jí začali používat s cílem maximalizovat své vyhlídky na úspěšnou politickou kariéru³.

Stranická migrace poslanců je také tématem tohoto článku⁴. Text se dělí na dvě části. V první jsou předloženy některé údaje s cílem nastínit problém. Druhá část se zabývá různými faktory, které přispěly k tomu, že fenomén stranické migrace nabyl tak rozsáhlých dimenzí a stal se dlouhodobým jevem.

2. Dlouhodobý jev

Současný brazilský stranický systém se začal potýkat se stranickou migrací, jakmile kongres schválil ústavní novelu č. 25 z května 1985, ve které se kromě jiného upouští od institutu

stranické věrnosti⁵. Tato institucionální změna dala politické elitě možnost, aby se přizpůsobila konjunkturálním faktorům druhé poloviny 80. let. V roce 1985, během vojenského režimu, opustilo Sociálnědemokratickou stranu (SDS) 79 poslanců, aby založili Stranu demokratické fronty (SDF), do které je v následujícím roce následovalo dalších 39 členů kongresu.⁶ Během funkčního období 1987/1991, po neúspěchu vlády José Sarneye, opustilo Stranu demokratického hnutí Brazílie (SDHB) 110 poslanců, a to jak řádných, tak i zastupujících-náhradních. Část těchto poslanců (44%) založila Sociálnědemokratickou stranu Brazílie (SDSB), zbytek se rozdělil mezi jiné strany levice a pravice.

Stranická migrace se však neomezila jen na výše uvedené přesuny a pokračovala v poslanecké sněmovně v podobném rozsahu i v následujících funkčních obdobích. Nabyla tak povahy přesunů motivovaných výhradně osobními zájmy a v krajním případě odrážela i logiku federální státní moci, umožňující vytváření malých skupin členů kongresu.

Mezi lety 1985 a 1998 změnilo stranickou příslušnost neméně než 686 řádných a zastupujících (náhradníků) poslanců sněmovny. Jak vyplývá z *tabulky 1*, tento pohyb probíhal v průběhu celého sledovaného období. V absolutních číslech změnilo stranickou příslušnost v průběhu svého mandátu 165, 154 a 167 členů kongresu.

Tabulka 1

Počet poslanců, kteří změnilo stranickou příslušnost v jednotlivých funkčních obdobích (%)

Typ poslance	Mandát				Celkem (N)
	1983–1987	1987–1991	1991–1995	1995–1999	
Nemigrující	68,8	72,5	67,7	73,1	(1643)
Migrující	31,3	27,5	32,3	26,9	(686)
Celkem (N)	(528)	(560)	(620)	(621)	(2329)

Zdroj: Melo (1999a)

Mezi 686 migrujícími poslanci jsou zahrnuti rovněž ti, kteří změnilo stranickou příslušnost několikrát během jednoho funkčního období. Devadesát pět členů kongresu změnilo stranickou příslušnost alespoň dvakrát, dalších devatenáct poslanců čtyřikrát i vícekrát. Když sečteme všechny změny stranické příslušnosti poslanců sněmovny během výše uvedených čtyř funkčních parlamentních období, dospějeme k celkovému počtu 812 změn⁷.

Za povšimnutí také stojí rozložení změn stranické příslušnosti poslanců v rámci jednotlivých funkčních období. To můžeme pozorovat v *tabulce 2*. Jak ukazují zde uvedené údaje, mezi dvěma prvními a následujícími funkčními obdobími je poměrně velký rozdíl. Během funkčních období v 80. letech dosáhla migrace poslanců zřejmého vrcholu, za kterým stojí určitý konjunkturální faktor. Ve funkčním období 1983/1987 byla migrace největší (69,6%) v roce 1985 hned po konci vojenského režimu. V druhém funkčním období k největší migraci (40,8%) docházelo v roce 1988 poté, co diskuse v ústavodárném shromáždění a neúspěch vlády José Sarneye destabilizovaly SDHB.

Tabulka 2

Počet a procentuální vyjádření stranické migrace v jednotlivých letech funkčních období

Rok začátku nového funkč. období	Funkční období							
	1983/1987		1987/1991		1991/1995		1995/1999	
	N	%	N	%	N	%	N	%
1. rok	0	0,0	8	4,6	57	21,7	83	40,1
2. rok	0	0,0	71	40,8	48	18,3	29	14,0
3. rok	117	69,6	58	33,3	102	38,8	89	43,0
4. rok	51	30,9	37	21,3	56	21,3	6	2,9
Celkem	168	100,0	174	100,0	263	100,1	207	100,0

Zdroj: Melo (1999a)

Již od roku 1991 se začíná objevovat druhý vzorec v rámci výše uvedeného fenoménu: migrace poslanců začíná obrážet vnitřní logiku politického a volebního boje. Ve dvou funkčních obdobích tohoto desetiletí, přitom ještě výrazněji ve druhém z těchto období, nabývá migrace poslanců na intenzitě hned v prvním roce funkčního období, v druhém roce opadá, aby opět zesílila ve třetím roce. První rok každého funkčního období se jeví jako vhodný pro eventuální změnu, kterou poslanec považuje za nezbytnou vzhledem k výsledku posledních voleb na federální nebo státní (tj. subfederální) úrovni, zatímco v druhém roce je za nižší migraci třeba vidět snahu o posílení šancí ve volbách do funkce prefekta⁸. Třetí rok je zase momentem, ve kterém se musejí definovat pozice v hlediska obnovení samotné poslanecké sněmovny: jestliže tento moment v rámci prvního funkčního období desetiletí pokrýval první měsíce roku 1994, důvodem je skutečnost, že stanovená lhůta, ve které si poslanci mohli vybrat stranickou příslušnost, byla šest měsíců v daném volebním roce. Pro volby v roce 1998 se tato lhůta prodloužila na jeden rok⁹.

3. Stranická migrace a její kontext

Frekvence změn stranické příslušnosti v Brazílii posledních let je jevem, který si zasluhuje vysvětlení. Co vedlo poslance k přesvědčení, že změna stranické příslušnosti je rozumnou alternativou či příležitostí k tomu, aby mimo jiné zvýšili své šance na budování úspěšné politické kariéry?

Poslanci jsou činitelé, jejichž preference vyplývají ze samotné povahy politické hry. To znamená, že se rozhodují v procesu strategické interakce, která probíhá v rámci funkčního období určitých institucí a pod jejich vlivem, jakož i v určitém sociálním a politickém kontextu.

Tyto instituce tudíž ovlivňují jejich rozhodování. Určují dobu a pořadí možných alternativ a stanovují mechanismy, schopné odměnit spolupráci nebo potrestat dezerci, což je ostatně v souladu s výsledky politického procesu jako takového (Przeworski, 1994; Shesple a Weingast, 1994).

Je zřejmé, že pro vznik migrace byla nezbytná jedna institucionální změna, o které jsme se zde již zmínili: opuštění principu věrnosti jediné straně, která trestala zběhnuvšího poslance ztrátou mandátu. Avšak stranická věrnost byla produktem vojenských vlád, které se dostaly k moci v roce 1964 – v předchozím demokratickém období (1945/1964) mohli zástupci stran přecházet z jedné strany do druhé zcela volně, a přesto se k tomu rozhodla jen nepatrná část (Santos, 1987; Nicolau, 1996a; Marengo, 2000).

Pravdou také je, že političtí aktéři a instituce neexistují v sociologickém vakuu. Racionálně uvažující jednotlivci jednají v závislosti na prostředí, ve kterém se nacházejí, což před nás může postavit problém „kategorizace prostředí, která jednotlivce nutí k takovému diferenciálnímu chování“ (Reis, 1988a: 29). Pokud se chování poslanců ve srovnání mezi obdobími 1945/1964 a dneškem změnilo, odpovědí bude zčásti to, že příslušné „prostředí“ se také politicky a institucionálně změnilo, což má vliv jednak na cíle, které si poslanci vytyčují, a jednak na prostředky jejich dosahování, které poslanci považují za dostupné nebo vhodné.

Dle mého názoru lze skutečnost, že se stranická migrace v brazilském kongresu stala běžnou praxí, vysvětlit pomocí tří faktorů: a) dopad krize vlády José Sarneye (1985/1990) na stranický systém; b) rychlé oslabení vazeb mezi voličskou základnou a stranami, což bylo možno empiricky sledovat již od poloviny let osmdesátých; c) soubor pravidel, kterými se začal řídit stranický boj, práce kongresu a vztahy mezi výkonnou a legislativní mocí od doby, kdy se Brazílie opět vydala na cestu demokratického vývoje. V následující části se budu postupně věnovat těmto faktorům.

První volební zkoušku podstoupil současný stranický systém v roce 1982. Pomocí již vytvořené organizační struktury a na základě legitimacy získané během vojenského režimu, jakož i legislativy, která jí byla příznivě nakloněna, vyšly SDS a SDHB z voleb s 90% křesel v poslanecké sněmovně a 97% v senátu. Systém více stran, který zemi vnutila vojenská moc, se fakticky změnil na systém dvou stran¹⁰.

Avšak tento stranický systém se rychle změnil. Jak již bylo řečeno, mezi lety 1985 a 1986 ztratila SDS významnou část své parlamentní reprezentace a většina jejich poslanců a senátorů, jakož i guvernérů, založila Stranu liberální fronty (PFL). Toto rozdělení bylo nezbytné pro uvolnění poslanců a senátorů, kteří se nejspíše chtěli vymanit z nepohodlných vazeb na starý režim. Jakmile se členové PFL „vyrovnali“ s minulostí, mohli v koalici s SDHB José Sarneyovi zajistit širokou parlamentní podporu pro první dva roky jeho vlády, a to prostřednictvím tzv. Demokratické aliance.

SDHB měla sehrávat klíčovou roli v přechodném období. Zdálo se, že volební výsledek v roce 1986 potvrzuje toto očekávání: strana získala 53% křesel v poslanecké sněmovně, 77,5% ve Federálním senátu a uspěla ve volbách 23 z 24 státních guvernérů. Podle Rodriguese (1987) je nejlepší definicí systému, který vzešel z voleb v roce 1986, definice uvádějící existenci „většinové strany uvnitř konkurenčního systému“, přičemž je pravděpodobnější, že taková situace se vyvine v systém dominantní strany nebo v nedokonalý systém dvou stran, jednou větší a jednou menší, společně s různými seskupeními menšího dosahu¹¹.

Sarneyova vláda se prezentovala jako vláda SDHB. Strana kontrolovala většinu ministerstev, jakož i klíčové oblasti, a nesla hlavní odpovědnost za udržení parlamentní podpory vládě. Vláda José Sarneye však utrpěla zásadní porážku při řešení otázky, která byla zásadním problémem

Brazílie v období po začátku demokratizace, tj. inflace. V důsledku neúspěchu tzv. „Plano Cruzado“, tj. pokusu o zpomalení inflace na jiné než monetární bázi a snaha vycházet z perspektivy rozvoje (Almeida, 1996), se politický obsah záměrů vlády rychle vyčerpal. To zasadilo SDHB osudovou ránu¹².

Politický kapitál, který strana akumulovala v průběhu voleb v roce 1986, se zmenšil. Utrpěla rovněž vnitřní soudržnost strany. V průběhu hlasování ústavodárného shromáždění o nejdůležitějších rozhodnutích se SDHB rozdělila (Kinzo, 1990; Mainwaring a Linã 1998). Po pár letech existence přestala splňovat základní podmínky vnitřní koheze, nezbytné proto, aby mohla plnit funkci stabilizujícího faktoru v rámci daného stranického systému. Prvním důkazem této skutečnosti bylo vytvoření tzv. „Centrão“, sdružení v rámci kongresu vedeného poslanci pravice s cílem zhatit postup levice ve Standardizační komisi během zasedání ústavodárného shromáždění¹³. Druhým důkazem bylo vytvoření Strany brazilské sociální demokracie (SBSD), kterou založila skupina poslanců a senátorů SDHB v červnu 1988.

Problémy SDHB však nebyly pouhým projevem krize jedné strany, nýbrž stranického systému jako takového¹⁴. Vytvořil-li odchod poslanců SDS v roce 1985 v rámci politického a stranického systému podmínky pro vznik Demokratické aliance, krize SDHB způsobila předčasný konec vládní koalice, aniž by za ni existovala jakákoliv náhrada.

Krize PMDB se rozšířila na stranický systém jako takový. I když jej neparalyzovala úplně, byla dost závažná, aby způsobila jeho destabilizaci a odstartovala rozsáhlý proces, ve kterém se politické elity začaly přizpůsobovat nové situaci. Mezi lety 1987 a 1991 vzniklo uvnitř Národního kongresu 14 nových stran (Lima Júnior, 1993); většina z nich přitom sestávala z poslanců a senátorů, kteří opustili SDHB. V roce 1989, při příležitosti prvních prezidentských voleb po pádu vojenské diktatury, získal kandidát SDHB pouhých 5% hlasů, zatímco PFL se pohybovala kolem 1,5%! Ve zcela jasném vakuu, které se vytvořilo po krizi vlády José Sarneye, vyhrál druhé kolo Fernando Collor, kandidovaný zcela novou Stranou národní obnovy (PRN; česká zkratka SNO), který porazil Luíse Inácia Lula da Silva, kandidáta PT¹⁵.

Kdyby nebylo krize a demoralizace SDHB, neexistovaly by důvody pro opuštění strany, která ještě před několika málo lety měla k dispozici pozoruhodnou volební mašinérii. Kdyby stranický systém nepřišel o svůj střed, neboli svou dominantní stranu („partido dominante“), stranická migrace by snad měla jakýsi smysl, pokud by se odehrávala ve prospěch určité strany, např. PFL. Tato migrace se však ukázala poněkud chaotická. Kromě PT všechny strany a seskupení přišly o poslance, kteří přešli k menším uskupením, z nichž některá dokonce do té doby ani neexistovala, čím se rozdrobenost poslanecké sněmovny ještě zvýšila.

Právě v tomto vakuu moci se stranická migrace rozšířila tak, že se stala běžnou praxí v poslanecké sněmovně. Migrace, vyhledávání té či oné strany jako součást zápasu o politické přežití, byla odpovědí poslanců na krizi. Taková odpověď však byla možná pouze díky tomu, že už neexistoval institut stranické věrnosti, přičemž k migraci jako nenáročnou strategii nebo dokonce podle situace velmi výhodnou strategii přispěly také další faktory v daném kontextu. Takovými, již zmíněnými faktory bylo oslabení vazeb mezi voličskou základnou a stranami a soubor pravidel, která se začala uplatňovat v stranickém zápasu, dále pak způsob fungování kongresu a vztahy mezi výkonnou a zákonodárnou mocí.

Od poloviny 80. let začali odborníci poukazovat na narůstající propad stranických preferencí mezi voliči. Tyto preference byly mnohem nižší než v letech 1945/1964 nebo během druhé poloviny období vojenské diktatury (mezi lety 1974 a 1984). Co se týče prvního období, 64%

populace velkých brazilských měst se na začátku 60. let ztotožňovalo s nějakou politickou stranou (Lavareda, 1991). V 70. letech se podle průzkumů v různých městech 60 až 70% voličů přiklápělo k jedné ze dvou existujících stran (Lamounier e Cardoso, 1975; Reis, 1978), i když, jak poznamenává Fábio W. Reis, vnímání těchto stran a alternativ, které nabízely, bylo velmi různorodé.

Snížení stranických preferencí bylo patrné již v roce 1984 a ještě více se začalo projevovat od roku 1987. Ve skutečnosti se stranickému systému nastolenému v roce 1979 nepodařilo vytvořit smysluplnou vazbu s voliči. V roce 1988 ukázal výzkum IBOPE, provedený v pěti hlavních městech federace, že asi 70% populace při odpovědích na položené „nestimulující“, nespecifikované otázky nevyjádřilo sympatie vůči žádné straně (Lavareda, 1991:142). V roce 1989 odpovědělo 50% dotázaných „na specifikované otázky s uvedením názvů politických stran“, že nemají jakoukoli stranickou preferenci (viz taktéž Mainwaring, 1995). Podle nejaktuálnějších údajů Institutu Vox Populi za rok 1998 přesahuje procento těch, kteří se neztotožňují se žádnou stranou, 60%¹⁶.

Není cílem tohoto článku diskutovat o důvodech takové situace. Faktorem však je, že vazby mezi voliči a stranami v té době nebyly dostatečně silné, aby zabránily stranické migraci a už vůbec, aby tomuto jevu zabránily v následujících letech¹⁷. Ať už jsou důvody pro vznik a přetrvávání tohoto vzorce „bezpartijnosti“ jakékoli, důležité je, že se vztahují k chování brazilských voličů a přispívají k výraznému poklesu počtu lidí, kteří při rozhodování o tom, komu dají svůj hlas, vycházejí ze stranického principu a až potom se rozhodují pro určitého kandidáta. V situaci, kdy se velká většina voličů neidentifikuje se žádnou stranou, získává politik velkou svobodu co se týče jeho stranické trajektorie. Stranická migrace, alespoň co se týče jejího vnímání ze strany voličů, se postupně stává bezbolestným politickým manévrem. S tímto vědomím se členové kongresu mohli věnovat hledání nové stranické příslušnosti, aniž by se obávali jakéhokoliv postihu jak od své původní strany, tak od voličů¹⁸.

Podívejme se nyní na to, jak se brazilský stranický model vyvíjel po pádu vojenské diktatury a jaký měla tato diktatura vliv na fenomén, kterým se zde zabýváme. V konečné fázi procesu demokratizace v Brazílii se objevily dvě tendence: tendence k liberalizaci a tendence k centralizaci. V zásadě lze říci, že první tendence umožnila prohloubení inkluze pravidel a ovlivnila rozsah politického soupeření v mezích zákona. V tomto smyslu byla volná soutěž, přístup k veřejným zdrojům společně s rozšířením hlasovacího práva na analfabety a snížením minimálního věku na 16 let (přičemž účast na volbách pro tyto osoby byla dobrovolná) nesmírně důležitá pro to, aby se dané období stalo ještě demokratičtější, než období v letech 1945 až 1964. Na druhé straně, přihlédneme-li k problémům, které způsobily vztahy mezi výkonnou a zákonodárnou mocí v tomto období, převládá spíš zájem o vládní kapacitu systému, což vedlo členy kongresu k převedení mnoha legislativních pravomocí na presidenta a k výrazné centralizaci rozhodování kongresu. V tomto případě bylo výsledkem zavedení prezidentského režimu, který patří k nejsilnějším na světě (Carey e Shugart, 1992). Jak dále uvidíme, jde o to, že i přes svou různorodost přispěly výše zmíněné soubory opatření k potvrzení institucionálního rámce, ve kterém se změna stranické příslušnosti vyplácí.

První institucionální změnu po pádu vojenské diktatury přinesla ústavní novela č. 25 z května 1985. Kromě zrušení principu stranické věrnosti, který v ústavě prosadila vojenská moc, zrušila novela rovněž zákaz komunistických stran a umožnila nově vznikajícím stranám, které zatím měly pouze dočasnou registraci, aby se v roce 1985 zúčastnily voleb.

Jestliže byla neexistence mechanismů stranické věrnosti společným rysem obou demokratických období brazilského politického života, změny v zásadách stranické organizace a volebního

boje otevřely cestu spíše k prohloubení rozdílů mezi těmito dvěma obdobími. Politický režim v roce 1945 spíše omezoval tyto aspekty. Po krátkém období velké stranické svobody přestala TSE (Nejvyšší volební komise) umožňovat dočasnou registraci stran, takže se následujících voleb mohli zúčastnit pouze kandidáti řádně zaregistrovaných stran. Kromě toho bylo v důsledku způsobu, kterým TSE vykládala normu, podle které se strana může zaregistrovat pouze pokud „její programové principy nejsou v rozporu s demokratickými principy nebo základními lidskými právy“ (Lima Junior, 1983:39), znemožněno 16 politickým stranám, kromě jiných také Brazílské komunistické straně (PCB), zúčastnit se volebního procesu.

Od roku 1985 do roku 1998 se postupně odbourávaly překážky svobodného politického sdružování. Bylo zrušeno rozlišení mezi dočasnou registrací a řádnou registrací tak, jak je definoval zákon č. 6.767 z prosince 1979, stanovující lhůtu jednoho roku, v rámci které se strany musely konstituovat minimálně v devíti státech a ve 20% obcí těchto států. Díky tomu měla v posledních letech kterákoli skupina o minimálním počtu osob 101 možnost konstituovat svou provizorní národní řídicí komisi, vypracovat program, předložit žádost o registraci na TSE, jakož i postavit své kandidáty do proporcionalních a většinových voleb¹⁹. Výzkum, který provedl Nicolau (1996a), ukazuje, že mezi lety 1985 a 1994 bylo soudu předloženo přes 200 žádostí o registraci a 68 stran se voleb zúčastnilo minimálně jednou.

Jestliže byl dopad povolení komunistických stran v roce 1985 na měnění stranické příslušnosti malý²⁰, nelze říci totéž o boomu nových stran. Tento fenomén podstatným způsobem zvýšil počet možných alternativ pro poslance, čímž vzniklo něco, co později odborná literatura označila jako „nájemní strany“. Z různých důvodů se od roku 1985 strany s nic neříkajícími zkratkami vyvíjely pod vlivem migrace v rámci poslanecké sněmovny, až nakonec v extrémně rozdrobené sněmovně získaly značnou část moci. Nejznámějším příkladem byla Strana národní obnovy (PRN), která se „zrodila v lůně“ kongresu v r. 1988, získala na svou stranu 25 z 503 poslanců zvolených v roce 1986 a zvolila „svého“ prezidenta republiky v roce 1989. Tato strana však neměla dlouhého trvání. O rok později ji následkem impeachmentu prezidenta opustili všichni členové a na politické scéně po ní nezůstala ani stopa²¹.

Dalším faktorem, který je nutno brát v úvahu a který přispíval k tak rozmanité nabídce stran, je možnost vytváření volebních koalic při proporcionalních volbách, a to na základě zákona č. 7.454 ze září 1985 (Nicolau, 1996a). Koalice, které vznikly v předchozím demokratickém období (Lima Júnior, 1983; Santos, 1987), byly později během vojenské diktatury zakázány. Jejich důležitost z hlediska problému, který zde sledujeme, spočívá v tom, že umožňovaly malým stranám získat zastoupení v poslanecké sněmovně, aniž by dostaly minimální počet hlasů požadovaný v příslušném státě²². Založit malou stranu nebo migrovat z jedné strany do druhé se stalo strategií s nízkou mírou rizika pro poslance, kterým se nedařilo dostat se na seznam velkých stranických seskupení, protože umožňuje jakoukoli koalici. Vznik koalic byl jedním z faktorů, které umožnily 26 stranám (Melo, 1999a), z nichž většina neměla valnou podporu voličů, vyslat mezi lety 1982 až 1998 své zástupce do národního kongresu.

Přístup k veřejným zdrojům, zejména právo na bezplatnou propagaci v rozhlase a v televizi, byl dalším prvkem, který přispěl k nárůstu počtu malých stran, jakož i k migraci mezi nimi. Ve volbách mezi lety 1985 a 1998 měly všechny strany zaručený minimální vysílací čas v televizi. Ve volbách v roce 1985 byl kritériem pro přidělování bezplatného vysílacího času v televizi počet poslanců té které strany²³. Od roku 1993 se proporcionalní dělení začalo vztahovat na 2/3 disponibilního vysílacího času, přičemž zbývající čas byl rozdělen rovným dílem mezi

všechny strany včetně těch, které v kongresu neměly zastoupení²⁴. V letech, kdy se volby nekonalily a až do roku 1992 měla kterákoli strana, tzn. i taková, která nebyla zastoupena v kongresu, právo na jeden televizní pořad každého půl roku trvající jednu hodinu ve federálním vysílání a jeden hodinový televizní pořad každý rok ve státním vysílání. Od roku 1992 bylo právo na pořady v televizi podmíněno minimálním počtem 10 poslanců v kongresu a 5% zastoupením na státní úrovni, nebo 1% hlasů v posledních proporcionalních volbách (Lima, 1994).

Není třeba dlouze argumentovat, abychom dokázali, jak důležitou se stala televize pro chování poslanců v kongresu. Jak bylo řečeno, migrace ve prospěch malých stran v poslanecké sněmovně, vzhledem k obecně nízké identifikaci se stranami a k možnosti vytvářet koalice na všech možných úrovních – se stala možným zdrojem výhod. Poslancům, kteří ovládali taková seskupení, byl zaručen přesně vymezený drahocenný vysílací čas, kterého mohli využít pro osobní propagaci nebo jako výměnný artikl ve vyjednávání s velkými stranami při vytváření koalic.

Zaměřme se nyní na výše uvedené inovace institucionálního modelu z hlediska tendence koncentrovat moc. Vzhledem k tomu, že různá rozhodnutí, která přijalo ústavodárné shromáždění, směřují k upevnění legislativní složky²⁵, poznamenalo celkový kontext vztahů mezi různými složkami moci v Brazílii to, že ústavodárná složka delegovala rozsáhlé legislativní pravomoci (Figueiredo e Limongi, 1997) na federální výkonnou složku. V obavách, že kongres sledující různé preference se stane překážkou pro vládu, rozhodli se poslanci a senátoři schválit opatření zaměřená na akceschopnost výkonné moci pro případy, kdy to bude nezbytné.

Od roku 1988 mají brazilští prezidenti právo: a) iniciovat legislativní proces týkající se daňových nebo rozpočtových otázek; b) přijímat tzv. provizorní opatření, která nabývají platnost ihned a v případě, že se o nich v kongresu nehlasuje do 30 dní, mohou být znovu přijímána výkonnou mocí po neomezenou dobu, aniž by ztrácela platnost; c) požadovat přednostní projednání svých návrhů – což zavazuje kongres k tomu, aby je zařadil na program jednání nejpozději do 45 dnů bez ohledu na další projednávanou agendu.

V souladu s tímto systémem a ve snaze zajistit jeho důsledné uplatňování byl do interní směrnice poslanecké sněmovny v roce 1989 zahrnut centralizovaný model legislativního řízení, který se zhmotnil v převedení rozsáhlých pravomocí na tzv. Kolegium nejvyšších představitelů (o Colégio de Líderes). Díky těmto pravomocím, které se v zásadě vztahují k určování programu jednání a pořadí projednávaných otázek, mohou nejvyšší představitelé společně s předsedou řídicího orgánu parlamentu libovolně ovlivňovat ad hoc legislativní proces podle svých momentálních politických priorit²⁶.

Podle Figueireda e Limongiho (1998b) jsou takové institucionální změny příčinou toho, že brazilský politický systém dnes pracuje na podstatně odlišné bázi ve srovnání s obdobím do roku 1946²⁷. Výkonná moc a Kolegium nejvyšších představitelů začaly určovat program jednání a tempo projednávání jednotlivých otázek v národním kongresu. V dnešní Brazílii výkonná moc jasně převažuje nad mocí zákonodárnou, která také kvůli své roztržičnosti není vážnou překážkou vůči aktivitám vládní moci, což lze konstatovat na základě následujících skutečností: a) většina návrhů schválených kongresem pochází od výkonné moci; b) návrhy vzešlé z exekutivy se projednávají rychleji než ostatní návrhy; c) prezidenti získávají velkou většinu při hlasování v plénu (Figueiredo e Limongi, 1995a e b, 1996a e 1999)²⁸.

Jaký je dopad takových změn na politické strany? Podle Figueireda a Limongiho je výsledkem scénář, ve kterém se politické strany chovají důsledně a ukázněně tak, aby jednání pléna bylo předvídatelné. Analýza nominálního hlasování v poslanecké sněmovně mezi lety 1989 a 1998

přítom skutečně ukazuje (Figueiredo e Limongi, 1999; Nicolau, 1999), že většina poslanců hlasuje v souladu se směrnicemi vedoucího představitele svého uskupení.

Důvodem, proč se brazilské strany začaly takticky chovat při plenárním hlasování, je pravděpodobně skutečnost, že právě tato strategie je nejlepší pro všechny poslance: v kongresu. Když má poslanec jako jednotlivec vzhledem k centralizovanému projednávání otázek, ovládanému politickou elitou, jen omezený nebo prakticky žádný prostor, aby mohl ovlivnit výsledek legislativního procesu, nezbyvá než se snažit alespoň o získání přístupu ke zdrojům použitelným při volbách, následovat směrnicí vůdčího představitele svého uskupení a doufat, že se mu někdy později za toto ukázněné chování dostane odměny²⁹.

Pozornost si zasluhuje zejména skutečnost, že v kongresu s takovou mírou koncentrace pravomocí, kde strany prostřednictvím svých leaderů ovlivňují průběh legislativní práce, je i nadále možná taková *intenzivní stranická migrace*. Jestliže liberalizační opatření umožnila poslancům libovolně měnit stranickou příslušnost, opatření zaměřená na koncentraci moci jim v tom zabránit nedovedla (případně si tento cíl ani nestanovila).

Je však možné jít ještě dál. Pokud totiž na jedné straně koncentrace pravomocí v rukou presidenta a rozhodující role stranických leaderů, zejména těch, kteří jsou členy vlády, při zprostředkování kontaktu mezi výkonnou a legislativní mocí vybízí poslance k tomu, aby s vládou spolupracovali při hlasování v plénu, *vede je tentýž systém k tomu, aby na straně druhé hledali lepší uplatnění v rámci rozhodujících struktur systému*. Jestliže hlasování podle rozhodnutí leadera patří k racionální strategii politického přežití, hledání strany s lepší pozicí ve struktuře moci v rámci sněmovny je stejně tak možné.

Je však třeba brát do úvahy také kontext, ve kterém pracují samotní vůdčí straniční parlamentní představitelé. V brazilském kongresu se vnitřní moc dělí podle principu proporcionálního zastoupení stran: funkce v řídicím orgánu (Mesa Diretora), jehož předsednictví získává představitel největší strany, jakož i předsednictví v komisích, se dělí mezi strany podle počtu poslanců v sněmovně (Figueiredo e Limongi, 1996b). Proto je také logické, že předáci jednotlivých stran, soupeřící o získání prostředků, které sněmovna poskytuje, mohou mít zájem o získání nových poslanců do řad svých stran.

Ve skutečnosti existuje v brazilské poslanecké sněmovně paradoxní stav: ukázněné strany v plénu podle údajů o nominálním hlasování na straně jedné a vysoká míra migrace mezi stranami na straně druhé, jak ukazují údaje o počtu změn stranické příslušnosti. Jak vysvětlit tuto situaci? Jde o to, že pravidla, kterými se sněmovna řídí, umožňují koexistenci dvou typů chování. Důležité je, že zde nejde pouze o symbiózu na jedné straně liberalizačních a na straně druhé omezujících pravidel. Je důležité uvědomit si, že tytéž prvky, které vedou poslance k ukázněnému hlasování v plénu, zároveň do značné míry způsobují nestabilitu poslaneckých klubů: z hlediska platných pravidel je stejně tak rozumné poslechnout leadera, jako změnit stranickou příslušnost a hledat jiného leadera, který může poslanci poskytnout větší oporu³⁰.

4. Závěr

Cílem tohoto článku bylo představit scénář, ve kterém se mezi brazilskými poslanci změna stranické příslušnosti stala běžnou praxí. Od poloviny 80. let získali poslanci při migraci mezi jednotlivými stranami v rámci destabilizovaného stranického systému rozsáhlou svobodu. Záhy

si uvědomili, že kromě toho, že změna stranické příslušnosti nepředstavuje žádné riziko, dokonce ani z hlediska opakování volebního úspěchu, protože většina voličů nevěnuje pozornost stranám a stranické trajektorii jejich představitelů, může být dokonce výhodná díky liberální volební legislativě, vnitřní organizaci sněmovny a patronátu federální vlády.

Žádný z faktorů konjunkturální, kontextuální či institucionální povahy, o kterých zde mluvíme, však sám o sobě podstatu stranické migrace vysvětlit nemůže. Při komplexním pohledu je však zřejmé, že tyto faktory přispívají k tomu, že brazilští poslanci chápou měnění stranické příslušnosti jako příležitost zvýšit své šance na úspěšnou politickou kariéru³¹.

Přeložil: Anton Pasienska

Poznámky:

1. První zkušenost s politickými stranami zažila Brazílie v období od 1843 do 1889, když se o hlasy nemnoha voličů, kteří měli právo zúčastňovat se politického života v rámci monarchie, ucházely dvě strany. Po vyhlášení republiky v roce 1889 byl systém dvou stran nahrazen systémem jedné státní strany, který přetrvával až do roku 1930. Pro období mezi 1930 – 1945, zejména pak do 1937, byla charakteristická silně ideologizovaná hnutí, která nebyla stranami v pravém slova smyslu, a posléze potlačení veškerého stranického a parlamentního života během diktatury známé pod označením „Nový stát“. Mezi lety 1945 a 1964 se země vrátila k demokratickému vývoji v rámci systému třinácti stran, které následně zanikly v důsledku vojenského převratu v roce 1964. V roce 1965 se vojenská diktatura rozhodla vytvořit dvě nové strany: Aliança Renovadora Nacional (ARENA) a Movimento Democrático Brasileiro (MDB), přičemž druhá z nich plnila roli „odsouhlasené opozice“ v rámci kongresu, zcela ovládaném vojenskou mocí. Od roku 1974 však narůstá nespokojenost obyvatel s vojenským režimem, v důsledku které se MDB transformovalo na širokou opozici proti diktatuře s velmi dobrými vyhlídkami na volební úspěch. Než se však tyto vyhlídky naplnily, vojenský režim tyto strany, které sám vytvořil, zrušil v rámci projektu reformy stranického systému předloženého kongresu v roce 1979.
2. PDT a PTB soupeřily o to, která z nich bude pokračovatelem tradice hnutí pracujících z roku 1945. PT byla spojením „nového syndikalismu“ hnutí podporovaných církví, nejrůznějších lidových hnutí a širokého spektra organizací marxistické levice
3. V důsledku svých závažných důsledků a po ustanovení Zvláštní komise federálního senátu v roce 1995 byla změna stranické příslušnosti zahrnuta do diskusí o reformě politického systému v Brazílii. Nicméně první pokus reformátorů byl zcela neúspěšný: v roce 1999, když se očekávalo přijetí normy schopné migraci zabránit, přesáhl počet změn stranické příslušnosti počet, zaznamenaný v prvních letech všech předchozích funkčních období (Melo, 1999b). Jen co se uzavřely volební urny v listopadu 1998, vedení SDHB, které veřejně obhajovalo omezení „přelétavosti poslaneckých klubů“, vyvinulo snahu o přilákání co největšího počtu poslanců do svých řad. Poté, co došlo k prvním změnám stranické příslušnosti – ihned po obdržení mandátu – nastalo další hromadné přebíhání volných poslanců do vládních stran, s cílem zvýšit šance při vyjednávání ve sněmovně. Jak by řekl Hobbes, pokud je útok pravidlem, je lepší zaútočit jako první.
4. Ve své doktorské práci – *Retirando as Cadeiras do Lugar: Migração partidária na Câmara dos Deputados (1985/1998)* – kterou jsem obhájil v září 1999 na Federální univerzitě Minas Gerais, Brazílie, se podrobně zabývám tímto tématem. Tento článek je zkrácenou verzí první kapitoly zmíněné doktorské práce. Údaje a analýzy se proto vztahují pouze k poslanecké sněmovně ve funkčních obdobích, uvedených v textu článku. Současná vláda (1999/2003), jejíž mandát stále trvá, nebyla zahrnuta. Chtěl bych poděkovat za spolupráci a připomínky Olavu Brasil de Lima Junior, který mě při této práci vedl až do své smrti, jakož i Fátimě Anastasii, Mônica Mata Machado de Castro,

- Williamovi de Sá, Renatovi Borshimu, Fernandovi Limongimu a Jairu Nicolauovi. Za veškeré chyby a opomenutí nesou osobní odpovědnost. Další brazilští autoři, kteří se tímto tématem zabývají, jsou: Santos (1987), Mainwaring (1991), Lima Junior (1993), Nicolau (1996a e 1996b), Schmitt (1999) e Marengo (2000).
5. Ústavní novela stanovila přímé volby prefektů hlavních měst, přiznala hlasovací právo analfabetům, zrušila omezení vztahující se na komunistické strany a umožnila, aby se strany s dočasnou registrací účastnily voleb v daném roce. Stranickou věrnost začlenila do brazilského institucionálního kontextu vojenská vláda v roce 1967.
 6. Vojenský režim skončil v roce 1984. Pod tlakem vojenské moci v tomto roce v kongresu neprošla i přes rozsáhlou lidovou podporu ústavní novela o znovuzavedení přímé volby presidenta republiky. O následnictví proto rozhodovalo kolegium pro volbu presidenta – výtvar vojenské moci, jehož cílem bylo rozhodnout o tom, kdo bude příštím presidentem. Vojenská moc však nad tímto orgánem ztratila kontrolu a byla poražena Tancredem Nevesem na čele umírněné MDB. Ve skutečnosti bylo následnictví předmětem vyjednávání s režimem, což bylo zřejmě také z přítomnosti José Sarneye v pozici viceprezidenta: Sarney byl po mnoho let leaderem představitelů vojenských kruhů v kongresu. Tancredo Neves zemřel krátce poté, co se ujal vlády, a José Sarney ho nahradil v presidentském úřadě. Konzervativní transformace se tím dovršila.
 7. Čtyři členové kongresu změnili stranickou příslušnost čtyřikrát. „Rekordmanem“ se však stal Rediário Cassol (ze státu Rondônia na severu Brazílie), který změnil stranickou příslušnost *sedmkrát* během mandátu 1991/1995. Během téhož funkčního období pobýli Carlos Camurça a Pascoal Novas (oba ze státu Rondônia) v pěti různých stranách. Jako změna stranické příslušnosti se nepočítaly změny v důsledku sloučení stran nebo v důsledku změny názvu strany.
 8. V Brazílii se volby do městských a obecních prefektur konají dva roky po volbách presidenta, guvernérů, poslanců a senátorů. Asi 1/3 federálních poslanců se obvykle v půli svého mandátu uchází o úřad prefekta města, ze kterého pocházejí. Taková migrace z legislativní do výkonné sféry se interpretuje jako symptom toho, že parlamentní kariéra v Brazílii je pro politiky málo přitažlivá (Figueiredo a Limongi, 1996b).
 9. Kandidát, který se uchází o jakoukoli volenou funkci, musí určit svou stranickou příslušnost rok před volbami. Změna stranické příslušnosti po této lhůtě jej ve volbách diskvalifikuje. Průzkum provedený v současném funkčním období (1999/2003) potvrzuje to, co bylo řečeno ve výše uvedeném odstavci. Během prvního roku funkčního období změnilo stranickou příslušnost více než 80 poslanců (Melo, 1999b). V roce 2000 změnilo stranickou příslušnost něco málo přes 20 poslanců. A pokud nedojde ke změně pravidel, v roce 2001 se změny stranické příslušnosti opět stanou tématem palcových titulků brazilských deníků.
 10. V roce 1982 se v Brazílii konaly volby do poslanecké sněmovny, federálního senátu a zákonodárných shromáždění jednotlivých států, do prefektur a městských zastupitelstev. Volby byly poznamenány dědictvím předchozího vojenského režimu v dvou směrech. Zaprvé, v hlavních městech jednotlivých států a v tzv. „oblastech národní bezpečnosti“ se nekonaly volby do funkce prefekta. Zadruhé, co se týče volební legislativy, vojenská složka prosadila zákon, který stranám zakazoval vytváření jakýchkoli koalic, přičemž je zároveň nutil k tomu, aby stavěly kandidáty na všech úrovních (od radního až po guvernéra). Takové opatření znemožnilo sjednocení opozice proti PDS a do značné míry zvýhodnilo velká politická seskupení (SDS a SDHB).
 11. Tato hypotéza vychází z důvěry v tradici starého MDB a ve schopnost jeho následnické strany soustředit do politického středu široké spektrum sil s cílem vytvořit „společný ideologický základ“, představující ústřední hodnoty, společné většinu jeho integrujících prvků, aniž by byla omezena „rozmanitost tendencí a jejich koexistence v rámci jedné strany“ (Rodrigues, 1987: 35). Další příklady očekávání, vyvolaných SDHB uvádí Reis (1988b).
 12. Smutný konec „Plano Cruzado“ si část společnosti interpretovala nejen jako pouhý neúspěch, nýbrž jako volební podvod. Plán se začal realizovat na začátku roku 1986 a prostřednictvím zmrazení cen a platů se mu podařilo kontrolovat inflaci až do voleb (v listopadu téhož roku). Hned po uzavření volebních místností vláda připustila, že plán se musí přeformulovat a vyhlásit tzv. „Cruzado II“.
- Nový plán ztroskotat a zanedlouho se inflace vyšplhala na úroveň, kterou Brazílie nikdy předtím nepoznala. Nastalo období naprosté demoralizace.
13. Národní ústavodárné shromáždění bylo svoláno v roce 1986. Jeho zasedání trvalo až do července 1988. Levicové strany využily zmatku, který nastal ve vládě José Sarneye, a prosadily zahrnutí několika svých návrhů do závěrečného textu ústavy.
 14. Je to poněkud podobná situace jako ta, kterou země prošla od konce padesátých let. Podle Hippólita (1985) a Santose (1986) by se brazilský stranický systém po roku 1945 a do té doby mohl charakterizovat jako umírněný pluralismus. Zvláštností Hippólitovy práce je, že k otázce pojetí středu systému přistupuje způsobem, který se liší od dnes již klasického přístupu Sartoriho (1982), přičemž tvrdí, že je možný „umírněný pluralitní systém, v jehož středu se nachází silná strana, která posiluje dostředivou tendenci systému ještě předtím, než se tato tendence oslabí, a stává se (rozuměj stranu středu) zárukou rovnováhy a umírněné politiky režimu, a tudíž jeho stability“ (Hippólito, 1985:31). Podle Hippólita přináležela tato funkce v Brazílii té doby (1945/64) právě Sociálnědemokratické straně (SDS). Tuto funkci však strana postupně přestávala plnit úměrně tomu, jak ztrácela schopnost řešit otázky, které začaly polarizovat politickou scénu následkem akcelerace vyvolané vládou Juscelina Kubitscheka v procesu modernizace země. Po porážce „Ala Moça“ (mladého křídla) tradiční oligarchii, zhmotněné ve volbách v roce 1958 a 1960 ztrácí SDS schopnost držet krok s posunem stranického systému doleva a „vzdaluje se centru, zpočátku stále ve své původní pozici a později stále více a nebezpečněji doprava“ (Hippólito, 1985 : 211). Během vlády Joãoa Goularta, v kontextu, který Santos (1986 : 133) charakterizoval jako „radikalizovaný politický zápas spojený s fragmentací systému rozdělování veřejných zdrojů a se vzorcem vytváření koalic ad hoc“ se SDS stala bárkou unášenou proudem, bez vnitřní soudržnosti nezbytné pro to, aby plnila funkci stabilizujícího prvku systému a aby zabránila tomu, aby se stranický systém vyvinul do polarizovaného pluralismu a následně tomu, aby byla rozhodovací funkce systému „paralyzována“. Klíčem k pochopení vojenského převratu v roce 1964 a konce předchozího politického systému, nastoleného v roce 1945, by tedy měla být krize strany středu, která se rozšířila na celý stranický systém.
 15. Na konci funkčního období 1987/1991 mělo ve srovnání s původně 7 stranami zastoupení v poslanecké sněmovně 21 stran. SDHB a PFL si podržely nejvyšší počet poslanců, respektive 134 (27,1%) a 94 (19,0%). Za nimi následovala SDSB (57 poslanců), DSP (38 poslanců), SDS (29 poslanců) a BSP (26 poslanců). SNO byla vytvořena pro účely Collorovy kandidatury. Měla 25 poslanců, přičemž všichni přeběhli z jiných stran. SP měla 17 poslanců. V poslanecké sněmovně, která v té době sestávala z 503 poslanců, bylo zastoupeno dalších 13 ministran.
 16. SDHB a SP vedou s 12% preferencemi. Za nimi následuje SDSB se 6% a PFL s 5%. Údaje pocházejí ze semináře „Brazíle na cestě ke třetím presidentským volbám“, který organizovala Katedra politických věd Federální univerzity v Minas Gerais společně s Institutem Vox Populi, a který se konal ve dnech 25. a 26. srpna 1998.
 17. Stranický systém zavedený v roce 1979 prakticky nemohl stavět na výsledcích voleb (Sartori, 1982), které by vedly k procesu konsolidace. Než strany, vytvořené v závěru 70. let, stihly rozvinout rozsáhlejší činnost, stranický systém zasáhla krize. Jestliže v té době existovaly vazby mezi voliči a dvěma největšími stranami, týkaly se spíš společné zkušenosti se starým režimem a brzy se ukázaly jako nepohodlné, jako v případě SDS, nebo nedostatečné, jako v případě SDHB.
 18. Jedinou výjimkou hodnou pozornosti byla SP. Tato nejvíce ideologizovaná brazilská strana má relativně věrnou voličskou základnu, která obvykle nevolí migrující politiky. Strana pracujících vykazuje nejnižší počet změn stranické příslušnosti v poslanecké sněmovně.
 19. Zákon č. 8.713 ze dne 30/09/93 umožnil dočasně registrovaným stranám účast na volbách do poslanecké sněmovny, pokud měly alespoň jednoho zastupitele, a zároveň stanovil, že strany s minimálním počtem 15 zástupců ve sněmovně nebo s minimálně 5% hlasů ve volbách v roce 1990 se mohou zúčastnit presidentských voleb. Ve volbách v letech 1994 a 1998 se však tento zákon neuplatnil.
 20. V roce 1985 přešli tři poslanci SDHB do Brazilské komunistické strany (PCB; česká zkratka BKS) a dva do Komunistické strany Brazílie (PC do B; česká zkratka KSB). Od té doby pouze čtyři další poslanci vstoupili do nebo vystoupili z některé z výše uvedených komunistických stran.

21. Můžeme uvést ještě další příklady. Křesťanskodemokratická strana (PDC; česká zkratka KDS), založená v kongresu roce 1985, získala ve volbách v roce 1986 pět poslanců a během funkčního období získala dalších deset, což ji posílilo ve volbách v roce 1990, kdy získala 22 křesel v poslanecké sněmovně. V roce 1993 se strana sloučila se Sociálnědemokratickou stranou (PDS; česká zkratka SDS), kterou tímto na konci devadesátých let posílila. Sociální strana pracujících (PST; česká zkratka SSP) a Strana pracujících pro obnovu (PTR; česká zkratka SPO) vznikly v kongresu v roce 1988, získaly dva poslance, oba v roce 1990, a během příslušného mandátu se k nim přiklonilo dalších 34 poslanců v rámci procesu, který následkem jejich sloučení vyústil v založení Strany pokroku (PP; česká zkratka SP). Těto straně se podařilo ve volbách v roce 1994 získat 35 poslaneckých mandátů a poté se v roce 1995 sloučila s Reformní stranou pokroku (PPR; česká zkratka RSP) a vytvořila s ní Brazílskou stranu pokroku (PPB; česká zkratka BSP). Všem těmto stranám ve volbách podařilo prosadit své kandidáty do postu guvernéra státu.
22. V Brazílii má 27 států statut distriktů, zastoupených v poslanecké sněmovně. Strany, které na státní úrovni nemají dostatek hlasů, aby dosáhly „volební kvocient“ (rovnající se počtu platných hlasů, děleno počtem křesel vyčleněných pro daný stát), se při rozdělování křesel neberou do úvahy. Volební kvocient je tudíž jakýmsi implicitním omezením v používaném volebním vzorci. Tomto omezení může být různě. Ve státě São Paulo, brazilském státě s největším zastoupením (70 křesel), je 1,7%. V jedenácti státech s menším zastoupením (8 křesel) je až 12,5%. V 19 z 27 brazilských států je vyšší než 5%. Pro malé strany je utvoření koalice způsobem, jak tuto překážku obejít (Lima Júnior, 1983). Podle zákona se hlasy všech stran, které tvoří koalici, musejí počítat jako hlasy jedné strany, přičemž zvolení jsou ti kandidáti, kteří mají největší počet hlasů bez ohledu na svou původní stranu. Díky tomu mohou malé strany obejít tento volební kvocient a prosadit své kandidáty pod záštitou velkých stran. Mohli bychom si položit otázku, jaký z toho mají velké strany užitek. Je jim podpora malých stran kandidátům velkých stran a, jak dále uvidíme, také nesmírně cenná vysílací doba v televizi (původně přidělená malým stranám).
23. Strany s maximálně 5 kandidáty měly právo na 30 sekund; strany se 6 až 20 kandidáty na pět minut; strany s 21 až 60 kandidáty na 10 minut; strany s 61 až 120 kandidáty na 13 minut, strany s 121 až 200 kandidáty na 16 minut a strany s počtem kandidátů nad 200 na 22 minut.
24. V souvislosti s volbami v roce 1998, viz zákon č. 9504/97. Vysílací čas se začal dělit takto: jedna hodina pro presidentské volby a jedna hodina pro ostatní volby. Strany, které uváděly pouze fotografii kandidáta, měly právo na část času vyhrazeného pro proporční volby.
25. Zde je nutno zdůraznit: rozšíření pravomocí a kompetencí kongresu v rozpočtové sféře, stanovování oblastí exkluzivní legislativy, omezení požadavků na přehlasování presidentského veta a posílení stálých komisí kongresu, které tímto získávají právo schvalovat zákony bez explicitního vyjádření pléna (terminační právo – „poder terminativo“), kromě případů odvolání podaného minimálně deseti členy parlamentu (Figueiredo e Limongi, 1995b).
26. Postup jednání se může měnit, pokud je předložen a schválen návrh na rychlé nebo velmi rychlé projednání bodu. Rychlé projednání „implikuje automatické zařazení bodu na pořad dne následujícího zasedání, velmi rychlé projednání znamená automatické zařazení bodu na program jednání ještě téhož dne a bezprostřední hlasování i v případě, že byla zahájena diskuse (Figueiredo e Limongi, 1995b: 180). Důležité je, že kolegium leaderů nepracuje na bázi konsensu. Pro schválení žádosti o rychlé projednání stačí 1/3 členů kolegia. Poté je žádost předložena k hlasování v plénu, kde je k jeho schválení nutná prostá většina. Kontrolu nad kolegiem leaderů vykonávají vládní strany.
27. Z tohoto hlediska se brazilská demokracie posledních let podobá více období vojenské diktatury než režimu v letech 1945/1964. V tomto období nemohl prezident vládnout prostřednictvím dekretů nebo žádat rychlé projednávání svých návrhů (Santos, 1997).
28. Analýzy a údaje Figueireda a Limongiho se ve velké míře rozcházejí s názorem, převládajícím v mezinárodní odborné literatuře (Linz, 1991; Mainwaring, 1993 e Sartori, 1998), podle které je kombinace presidentského systému, proporčního zastoupení a multipartismu synonymem malé kapacity vládnout. V rámci tohoto článku však toto téma bohužel nemohu pojednat podrobněji.
29. Je zřejmé, že na chování členů kongresu mají vliv i další faktory, kromě jiného jejich vědomí, že

- předmět hlasování bude mít bezprostřední nebo soustředěný dopad na určité sektory společnosti. V tomto případě se poslanec, který musí volit mezi tím, co se od něj očekává na institucionální úrovni a tím, co od něj očekávají (alespoň podle jeho přesvědčení) voliči, může nakonec začít chovat neukázněně. K diskusi týkající se exemplárního příkladu takovéto situace, tj. projednávání reformy sociálního zabezpečení, viz Pereira (1996) a Figueiredo a Limongi (1998a).
30. V tomto bodě nesouhlasím s analýzou Figueireda a Limongiho. Dle mého názoru poskytuje stranická migrace dostatek důvodů k tomu, abychom se zabývali otázkou koheze brazilských stran nezávisle na ukázněném chování poslanců v plénu (Melo, 1999 e 2000).
 31. Tento článek svým rozsahem neumožňuje podrobnější prodiskutování teze, že poslanci začali využívat změnu stranické příslušnosti jako příležitost maximálně zvýšit své šance na úspěšnou politickou kariéru. Ve své doktorské práci (Melo, 1999a) uvádím dva důkazy výše uvedené teze: a) mezi migrujícími poslanci výrazně převládají ti, kteří z důvodu menší možnosti využívat politické možnosti, nemají záruky volebního úspěchu do budoucna a b) vždy, když leaderi vládních stran de facto společně rozdělují podporu mezi různé poslance, je směr migrace jasně provládní.

Seznam literatury:

- Almeida, Maria Hermínia Tavares (1996): „Pragmatismo por necessidade: os rumos da reforma econômica no Brasil“. Revista *Dados*, Rio de Janeiro, volume 2, n° 39.
- Carey, John M., Shugart, Matthew S. (1992): *Presidents and Assemblies*. Cambridge University Press.
- Figueiredo, Argelina, Limongi, Fernando (1995a): „Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989–1994“. Revista *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 38, n° 3.
- Figueiredo, Argelina, Limongi, Fernando (1995b): „Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional“. Revista *Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n° 29.
- Figueiredo, Argelina, Limongi, Fernando (1996a): „Presidencialismo e apoio partidário no Congresso“. Revista *Monitor Público*, Rio de Janeiro, n° 8.
- Figueiredo, Argelina, Limongi, Fernando (1996b): *O Congresso Nacional: Organização, Processo Decisório e Produção Legal*. São Paulo, CEBRAP.
- Figueiredo, Argelina, Limongi, Fernando (1997): „O Congresso e as Medidas Provisórias: abdicação ou delegação?“. Revista *Novos Estudos*, São Paulo, n° 47.
- Figueiredo, Argelina, Limongi, Fernando (1998a): „Reforma da Previdência e Instituições Políticas“. Revista *Novos Estudos*, São Paulo, n° 51.
- Figueiredo, Argelina, Limongi, Fernando (1998b): „Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão“. Revista *Lua Nova*, São Paulo, n° 44.
- Figueiredo, Argelina, Limongi, Fernando (1999): „Poder de agenda, disciplina e apoio partidário na Câmara dos deputados“, in: *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, FGV/FAPESP.
- Hippolito, Lúcia (1985): *PSD: de raposas e reformistas – o PSD e a experiência democrática brasileira (1945/1964)*. São Paulo, Paz e Terra.
- Kinzo, Maria Dalva Gil (1990): „O Quadro Partidário na Constituinte“ in Bolívar Lamounier (ed.) *De Geisel a Collor – o balanço da transição*. São Paulo, IDESP/Sumaré.
- Lamounier, Bolívar e Cardoso, Fernando Henrique (1975): *Os Partidos e as Eleições no Brasil*. São Paulo, CEBRAP/Paz e Terra.
- Lavareda, Antônio (1991): *A Democracia nas Urnas – o processo partidário eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro, Rio Fundo/TUPERJ.
- Lima Júnior, Olavo Brasil de (1983): *Partidos Políticos Brasileiros: a experiência federal e regional (1946/1964)*. Rio de Janeiro, Graal.
- Lima Júnior, Olavo Brasil de (1993): *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80*. São Paulo, Loyola.

- Lima, Venício A. (1994): „Propaganda Política no Rádio e Na Televisão: Notas e Questões Sobre a Legislação Brasileira“, in Mattos, Heloiza (red.) *Mídia, eleições e democracia*. São Paulo, Scritta.
- Linz, Juan (1991): „Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: Lamounier, Bolívar (red.) *A Opção Parlamentarista*. São Paulo, Sumaré.
- Mainwaring, Scott (1991): „Políticos, partidos e sistemas eleitorais“. *Revista Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, nº 29.
- Mainwaring, Scott (1993): „Democracia Presidencialista Multipartidária: o caso do Brasil“. *Revista Lua Nova*, número 23/24.
- Mainwaring, Scott, Scully, Timothy (1995): „Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy“, in Mainwaring, Scott, Scully, Timothy (red.) *Building Democratic Institutions – Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- Maiwaring, Scott, Linán, A. Perez (1998): „Disciplina Partidária: o caso da Constituinte. *Revista Lua Nova*, São Paulo, nº 44.
- Marengo, André (2000): „Migração e Lealdade partidária na Câmara dos Deputados“. Texto apresentado na XXIV Encontro Anual da ANPOCS.
- Melo, Carlos Ranulfo Felix de (1999a): „Retirando as Cadeiras do Lugar: Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985/1998). Tese de doutorado. Belo Horizonte, DCP/UFGM.
- Melo, Carlos Ranulfo Felix de (1999b): „A Danças das cadeiras“. *Revista Conjuntura Política*, Belo Horizonte, número 11.
- Melo, Carlos Ranulfo Felix de (2000): „Partidos e Migração partidária na Câmara dos Deputados“. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, número 42.
- Nicolau, Jairo (1996a): *Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985 – 1994)*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas.
- Nicolau, Jairo (1996b): „A migração partidária na Câmara dos Deputados (1991 – 1996)“. *Revista Monitor Público*, Rio de Janeiro, nº 10.
- Nicolau, Jairo (1999): „Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso“. Texto apresentado no XXIII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais. (ANPOCS).
- Pereira, Carlos (1996): „Why have brazilian legislators decided to clean up their sidewalk?“. Texto apresentado no XX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu.
- Przeworski, Adam (1994): *Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- Reis, Fábio Wanderley (1978): „Conclusão: em busca da lógica do processo eleitoral brasileiro“, in Reis (red.) *Os Partidos e o Regime – A lógica do processo eleitoral brasileiro*. São Paulo, Símbolo.
- Reis, Fábio Wanderley (1988a): „Identidade, Política e Teoria da Escolha Racional“. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, nº 6.
- Reis, Fábio Wanderley (1988b): „Partidos, Ideologia e Consolidação Democrática“ in Reis e O'Donnell (red.) *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. São Paulo, Vértice.
- Rodrigues, Leôncio Martins (1987): *Quem é Quem na Constituinte*. São Paulo, OESP/MALTESE.
- Santos, Fabiano (1997): „Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira“. *Revista Dados*, volume 40, nº 3.
- Santos, Wanderley Guilherme dos (1986): *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*. Vértice/ IUPERJ.
- Santos, Wanderley Guilherme dos (1987): *Crise e Castigo. Partidos e Gerais na política brasileira*. Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ.
- Santos, Wanderley Guilherme dos (1994): *Retorno: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico*. Rio de Janeiro, Opera Nostra.
- Sartori, Giovanni (1982): *Partidos e Sistemas Partidários*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- Sartori, Giovanni (1998): *Engenharia Constitucional*. Brasília, UNB.
- Schmitt, Rogério Augusto (1999): „Migração Partidária e Reeleição na Câmara dos Deputados“. *Revista Novos Estudos*, São Paulo, nº 54.
- Shepsle, Kenneth, Weingast, Barry (1994): *Positive Theories of Congressional Institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Summary:**Changing of Party Affiliations in the Chamber of Deputies in Brazil**

The paper discuss a complex of issues related to phenomenon of „party migration“, i.e. the changing of party affiliation of deputies in the Brazilian Chamber of Deputies. The nature and impact of the phenomenon could not be explained by referring to individual political factors viewed in isolation. The paper describes and analyses the historical, institutional and behavioral context in which the party migration has become a common practice in Brazil. The destabilisation of the Brazilian party system represented a crucial prerequisite for an extensive party migration. Since the mid 1980s Brazilian deputies have gained large capacities of manoeuvre among parties by changing their individual party affiliations. Within a destabilised party arrangement, due to generalised weakness of party – voters linkage and to the „liberal“ legal framework, the risks of such a strategy have become minimal. Therefore, large numbers of Brazilian deputies have adopted the strategy of „party migration“ in order to maximize their chances for successful political career.