

A MIGRAÇÃO PARTIDÁRIA NA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO: CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS NA ELEIÇÃO DE 2016

Autores: Philippe Guédon e Antônio Mariano
Palavras chave: migração partidária, poder local, câmara municipal

Trabalho apresentado no VI Congresso Uruguayo de Ciencia Política,
Montevideo, 10-12 de julho de 2019

Introdução

No Brasil, parece não haver consenso sobre a força das organizações partidárias em suas múltiplas arenas de atuação. Se, por um lado, são essenciais na seleção de candidaturas, na estruturação de atalhos informacionais e na organização dos trabalhos legislativos; são, por outro, alvo de críticas direcionadas a falta de enraizamento ideológico e baixa identificação partidária. Um desses sistemas é a constante migração de filiados e parlamentares.

No ano de 2007 foi instituída a fidelidade partidária no país, fazendo com que os parlamentares percam o mandato caso troquem de partido, salvo em três hipóteses: i) perseguição intrapartidária; ii) mudança ideológica e programática do partido o qual se está filiado ou; iii) fundação de uma nova agremiação. Assim, um dos incentivos criados pela institucionalidade foi a criação de novos partidos para receber os migrantes. De modo a conter esse tipo de prática, desde 2015, o artigo 22-A da Lei 13.165 permite a migração partidária, durante 30 dias corridos antes do prazo de filiação, ou seja, seis meses antes das eleições, sem a perda de mandato. Esta foi uma medida criada para evitar, ainda mais, a proliferação de novos partidos, visto que atualmente o Brasil conta com mais de 30 agremiações partidárias devidamente registradas no Tribunal Superior Eleitoral. Considerando que o primeiro pleito eleitoral com a medida em vigor, foi em 2016, para eleição de Prefeitos e Vereadores, este estudo busca entender a migração ocorrida na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, durante este período. Além do mais, também é importante frisar que esta foi a eleição onde houve troca de grupo político no comando da cidade, o que pode ter influenciado ainda mais as negociações para trocas de partido entre os vereadores cariocas. A hipótese levantada por esta pesquisa, é que a migração responde a motivações não somente ideológicas, baseando-se na mudança de partido com base na expectativa de maior espaço dentro da nova legenda. De modo a confirmar ou refutar a hipótese, o estudo baseia-se no estudo caso a caso das migrações a nível local com vistas às eleições de 2016. Metodologicamente, conta com entrevistas com os migrantes, seus

assessores e dirigentes partidários que tiveram relação com a saída ou recepção dos parlamentares. Objetiva-se, assim, contribuir com a literatura sobre migrações a partir de um estudo aplicado, a partir da contraposição de narrativas entre os atores envolvidos. A abordagem qualitativa permite observar as diferenças de discurso e, especialmente, a racionalização das trajetórias escolhidas pelos atores. Ao fim, busca compreender as relações internas entre partidos e parlamentares para que, de forma indireta, contribua para entender a qualidade da democracia à nível local.

Discussão teórica

A discussão sobre a fragilidade ou força dos partidos políticos no Brasil é, ainda, um debate em aberto. Após a redemocratização brasileira, a agenda majoritária consistiu na análise do arcabouço institucional brasileiro e os efeitos sobre a capacidade de governar. (Mainwaring, 1992, 1999; Lamounier, 1994). Em síntese, os autores argumentavam que a combinação do presidencialismo com o sistema eleitoral de lista aberta e proporcional resultariam em baixa coesão e disciplina partidária, além de fraca vinculação dos partidos políticos para a sociedade.

Diante dessas constatações, autores, especialmente brasileiros, buscaram qualificar as discussões à luz de dados empíricos sobre o processo legislativo e as eleições. No que tange a relação executivo-legislativa, Figueiredo e Limongi (1999) e Santos (2003) demonstraram que os partidos servem como estruturadores dos trabalhos legislativos, fazendo uso de prerrogativas de centralização e poder de agenda que garantem coesão e disciplina. Em relação a relação entre partidos e as eleições, Carreirão de Kinzo (2004) e Martins Júnior (2009) demonstram que, apesar da combinação das regras eleitorais e as instituições, os partidos atuam como atalhos informacionais e estruturadores da competição eleitoral a partir dos seus posicionamentos identitários.

Além dessas arenas, a atuação dos partidos enquanto organizações também respondeu às qualificações sobre a fragilidade das legendas. Braga (2008) afirma que o argumento crítico à institucionalização dos partidos centrava-se na ideia de que o arranjo institucional criaria incentivos a existência de partidos fracos organizacionalmente, incapazes de arrefecer os ímpetos autonomistas e individualistas dos partidos frente a organização.

Contudo, para além desses incentivos institucionais, as organizações detêm poder e são determinantes para a representação política. Braga, Veiga e Miríade (2009) afirmam que, a despeito do instituto do sistema eleitoral de lista aberta, os dirigentes partidários encontram mecanismos de controle como a seleção dos indivíduos a partir da construção das nominatas eleitorais e também a partir das prerrogativas de distribuição de recursos, como o Fundo Partidário e o tempo de televisão gratuito. Além disso, os partidos são tidos como entidades de direito privado, tendo, portanto, os seus mecanismos de atuação interna regulados a partir de institucionalizações próprias (Guarnieri, 2009).

Por outro lado, a despeito das comprovadas noções de força e controle das legendas partidárias sobre os processos legislativos e organizativos, o sistema brasileiro ainda permite a crítica sobre possíveis fragilidades do sistema em determinados aspectos. É o caso das migrações parlamentares.

Inicialmente, a migração partidária foi observada como consequência da fragilidade e falta de coesão dos partidos, aliada também a uma legislação permissiva (Mainwaring, 1991; Lima Júnior, 1993). Contudo, o cenário da década de 90 foi um tanto quanto alterado, sobretudo pela rotinização dos procedimentos democráticos e a estabilização da democracia brasileira.

Diante disso, as migrações precisaram ser entendidas como um fenômeno mais complexo. Influenciados pelo paradigma da escolha racional, os indivíduos migrantes passaram a ser encarados como agentes do próprio interesse, optando pela migração como o resultado de um cálculo político pessoal de maiores vantagens na outra agremiação partidária.

Laver e Benoit (2003) qualificam essa discussão, inserindo outra razão para a migração, qual seja os incentivos partidários. Nesse sentido, a migração teria uma dupla racionalidade: i) a primeira que envolveria o cálculo individual do político que buscaria uma melhor estratégia de carreira pessoal; ii) a estratégia partidária de atração de políticos criando incentivos para a migração. Seria, portanto, um entendimento da migração a partir de uma abordagem de “mão-dupla”.

Sobre as estratégias partidárias de atração, Desposato (2006) afirma que os partidos buscam esses indivíduos por duas razões centrais: aumentar as suas

bancadas nas casas legislativas e também arregimentar para o seu partido o potencial eleitoral trazido por esses indivíduos.

É diante desse cenário que observamos a migração na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, no sentido de entender as motivações internas dos migrantes, como também a estratégia partidária de atração e recepção desses indivíduos.

O estudo de caso

Com vistas às eleições de 2016, na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, houveram 16 migrações parlamentares. Todos os migrantes foram contatados para a realização das entrevistas sobre as motivações das migrações, bem como a recepção nas novas legendas e, ao final, o resultado foi de cinco entrevistas com parlamentares, assim como outras realizadas com assessores diretos e líderes das organizações partidárias.

Visto que as entrevistas tratam de fatos de cunho estratégico-pessoal, optamos por não revelar os nomes dos participantes, pedido inclusive feito pelos próprios entrevistados. Contudo, de início, é importante fazer um registro das migrações em contexto mais abrangente, permitindo classificar as migrações em tipos.

Dos 16 migrantes, dez migraram apenas uma vez no exercício do mandato, cinco migraram duas vezes e um parlamentar migrou três vezes.

Quanto ao porte dos partidos que migraram, classificamos em três possibilidades: i) migração para partido de porte semelhante; ii) porte maior; iii) porte menor. As classificações foram realizadas a partir do número de cadeiras legislativas conquistadas nas eleições de 2016 no município. Os dados estão dispostos no gráfico 1¹.

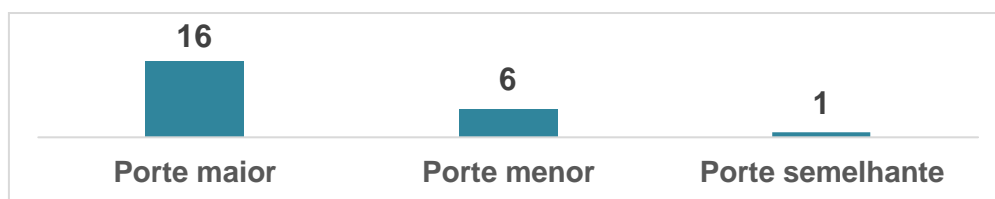


Gráfico 1 - Classificação dos partidos de destino por porte (número de eleitos na Câmara em 2016) - (n)

¹ O gráfico trata das migrações como o fenômeno quantificável, não os parlamentares. Por essa razão, existem mais classificações do que parlamentares migrantes.

Nota-se, portanto, que há uma maior tendência de migração para partidos de maior porte, representado pelas legendas com maior número de cadeiras. Essa tendência pode ser indicativa da estratégia individual dos candidatos de lançarem-se por legendas menores nas eleições proporcionais, de forma a serem eleitos com menor exigência de votos do que se fossem candidatos por legendas maiores. O sistema eleitoral agiria, nesse sentido, como indutor dessas migrações. Os dados não permitem a confirmação da hipótese, mas dão alguma substância a esse argumento.

Outro dado passível de observação é sobre as destinações em relação a ideologia dos migrantes. Observando os dados das migrações na Câmara dos Deputados, Melo (2004) demonstrou que as migrações são mais comuns em integrantes da direita do que na esquerda. Além disso, demonstrou que as tendências de migração são, majoritariamente, intrabloco. Considerando as classificações ideológicas de Tarouco e Madeira (2015)², observamos que, de certo modo, as tendências seguem semelhantes, ao menos pelo fato de que as migrações entre legendas mais distantes no espectro ideológico são menos recorrentes. Como afirma Diniz (2000), as migrações não ocorrem em um vazio ideológico.

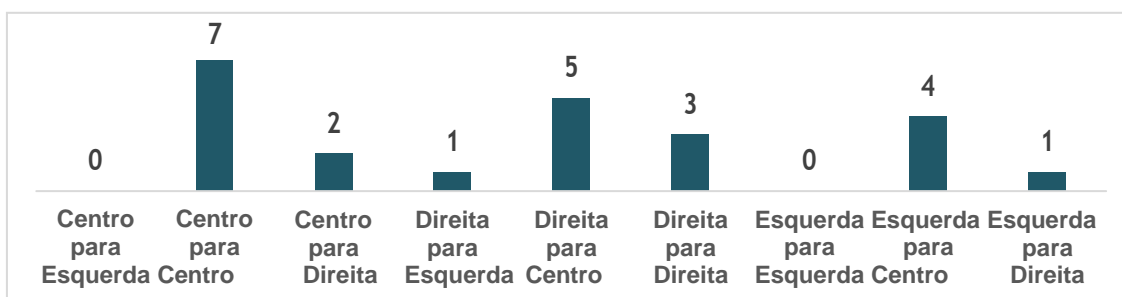


Gráfico 2 - Migrações por categorização ideológica - (n)

Até o presente momento, as análises demonstraram que os migrantes possuem, em algum grau, tendências majoritárias ao migrarem, buscando partidos menos distantes ideologicamente e também privilegiando a migração para as maiores

² A decisão pelas classificações de Tarouco e Madeira deveu-se ao fato de que os autores realizaram um expert survey com especialistas em partidos políticos no Brasil. Julgamos, pois, mais conveniente o seu uso dado que há significativa pluralidade de métodos de avaliação ideológica e falta consenso na área. Nesse sentido, a avaliação de especialistas cumpre a função de classificar os partidos de acordo com todo o conhecimento acumulado que estes pesquisadores têm sobre as legendas partidárias.

legendas. De modo a qualificar essas migrações, as entrevistas em profundidade com os vereadores iluminaram também outros aspectos da migração.

Do ponto de vista de todos os migrantes entrevistados, o ponto fundamental para a migração partidária foi a montagem da nominata. Como afirmam Fagnello e Fernandes (2018), os migrantes veem na migração uma oportunidade de facilitação das suas reeleições, à medida que as novas legendas seriam portos mais seguros em relação a cargos, recursos e influência, se comparados aos partidos de origem.

Esse argumento é, pois, o fundamental. Um dos vereadores entrevistados narra que a decisão de migrar partiu de uma decisão coletiva com outros vereadores de mandato do mesmo partido com receio da não reeleição. Em suas palavras:

“Nós éramos três parlamentares com mandato, naquele momento, e nós tínhamos uma dificuldade tremenda em montar uma nominata competitiva para eleger nós três ou um quarto vereador. Então, havia um consenso entre nós de que um ou dois teriam que sair. Porque, se não, não iríamos conseguir montar uma nominata.”
(Entrevista realizada em 02/06/2019 na Câmara Municipal do Rio de Janeiro)

Nota-se que a decisão de migrar parte, segundo suas narrativas, de uma concertação com outros vereadores. Portanto, havia, além do incentivo pessoal de buscar a reeleição mais facilitada, uma estratégia coletiva que agia como um desincentivo para a manutenção da sua filiação e candidatura no antigo partido.

Outro elemento que agiria como um desincentivo para as legendas manterem indivíduos com mandato é anunciado por outro vereador migrante. De acordo com a legislação eleitoral brasileira, os partidos podem lançar uma vez e meia o número de candidatos a cargos eletivos proporcionais em disputa, no caso do Rio de Janeiro, 51. Sendo assim, os partidos agem ativamente na busca de candidatos, sobretudo competitivos, para maximizar os votos personalizados que, ao fim, são calculados partidariamente. Nesse sentido, o vereador migrante afirma que as menores legendas teriam dificuldade de manter um candidato já com mandato porque isso agiria como um elemento desencorajador para a participação na nominata. Segundo ele:

Em face às eleições 2016, os partidos, principalmente aqueles pequenos, resistiram em acomodar políticos com mandatos. Alegaram sempre que, ao permitir o ingresso, poderia haver uma resistência e/ou

desistência daqueles pré-candidatos com chances de ajudar a legenda. (Entrevista realizada no dia 03/06/2019 na Câmara Municipal do Rio de Janeiro)

O que esse tipo de argumento aponta é a comprovação da tendência já descrita nos dados anteriormente apresentados, principalmente os dispostos no gráfico 1. A tendência de migração é mais forte em direção a partidos que possam recebe-los a partir de um determinado número de votos. É o que aponta outro Vereador que, inclusive, cita a dificuldade de conseguir uma nova legenda:

“Quando você atinge um determinado nível de votação, no meu caso, você não tem muita opção de partido. Outros partidos não te aceitam, porque a maioria dos partidos aqui são feitos protegendo um determinado mandato. Existem vários partidos aqui que você não entra. Tem vários partidos aqui que eu não consigo entrar porque os partidos têm as suas lideranças tendo os seus candidatos. Um ou dois e eles montam a nominata em torno deles e não permitem que ninguém com uma votação maior chegue. Então, para mim, tive poucas opções de partidos que me aceitam. O [...] foi o único que aceitou um candidato do meu tamanho, do nível de votação que eu tinha naquele momento”. (Entrevista realizada no dia 07/06/2019 na Câmara Municipal do Rio de Janeiro)

Quando a migração ocorre no sentido inverso, para um partido pequeno, os vereadores narram uma estratégia distinta na recepção desse migrante. Segundo eles, os partidos menores, quando recebem, tendem a não publicitar essa recepção, de modo a não afugentar novas possibilidades de filiação ou mesmo filiados e candidatos do próprio partido. De acordo com um dos entrevistados:

“[...] as lideranças tentam nos esconder até os 45 do segundo tempo. [...] Tem que haver o cuidado para que uma entrada de um parlamentar não represente a saída de 5 pré-candidatos o que ajudaria a legenda. (Entrevistada realizada no dia 05/06/2019 na Câmara Municipal do Rio de Janeiro)

Nota-se, pois, que os partidos sofrem com dilemas sobre receber ou não um vereador migrante. Pode, ao mesmo tempo, representar um aumento da bancada, como já assinalado por Melo (2004), e também ser motivo para enfraquecimento da nominata, o que gera um enfraquecimento do partido na arena eleitoral.

Além das questões que giraram em torno da migração, suas motivações e a recepção nas novas legendas, perguntamos também se a migração dos parlamentares foi acompanhada da de outros indivíduos para as novas legendas. Como hipótese, trabalhamos com a ideia de que os migrantes levariam consigo seus apoiadores, que se filiariam nas novas legendas.

Metodologicamente, há dificuldade de trabalhar com essa confirmação empírica, uma vez que os próprios parlamentares não possuem controle sobre esse fluxo. Optamos, assim, por analisar de modo lateral essas migrações, observando se, após a mudança dos parlamentares, houve um maior impulso de migração entre a legenda antiga e nova em relação aos filiados.

No total, considerando todas as movimentações entre os partidos de origem dos vereadores com os partidos de destino, temos 364 movimentações de filiados. Não é possível precisar quantas dessas movimentações aconteceram motivadas unicamente pelas mudanças dos parlamentares, mas, de antemão, demonstra que a migração partidária dos filiados não pode ser respondida apenas com um impulso de seguimento dos destinos dos parlamentares, uma vez que, dentro de todas as manifestações, apenas 3% dos filiados migrantes tiveram a mesma relação origem-destino dos parlamentares.

PDT - SD	50
PMDB - SD	49
PSDB - PMDB	47
PT - PTB	43
PMDB - DEM	20
PTN - PMN	20
PR - PMDB	18
PSB - SD	15
PSC - PROS	13
PSDC - PTB	11

PP - PSC	10
PSB - PROS	10
PV - SD	10
SD - PMDB	10
PMDB - PROS	10
PSL - PMDB	9
PSDC - SD	9
PROS - PMDB	6
PTC - PROS	2
PROS - PDT	2

Tabela 1 - Migração de filiados na direção da migração dos parlamentares (Dados de filiação entre 2012-2016) - Dados sistematizados a partir do Filiaweb - TSE

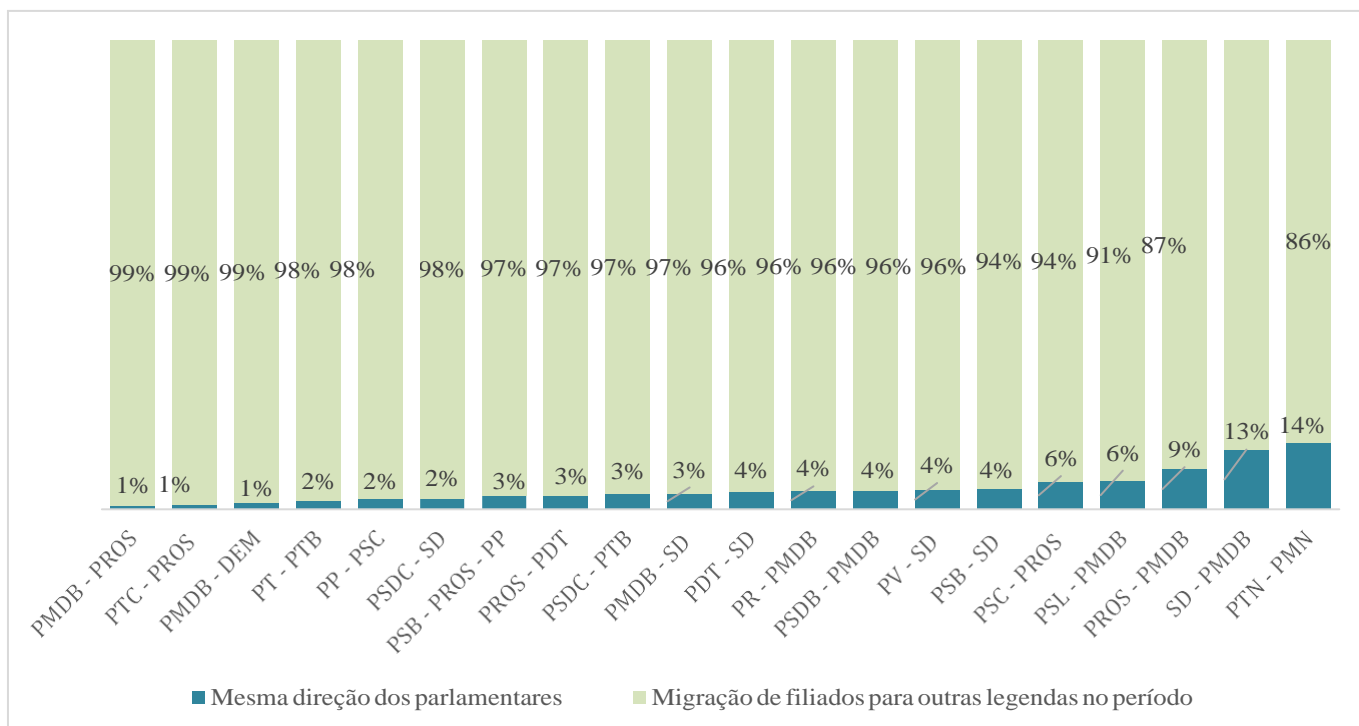


Gráfico 3 - Migração de filiados na direção da migração dos parlamentares ou em outra (Dados de filiação entre 2012-2016) - Dados sistematizados a partir do Filiaweb – TSE

Os números apresentados corroboram a opinião dos próprios parlamentares. Segundo eles, a migração ocorre como um ato individual, no máximo acompanhado dos assessores mais próximos e membros do seu grupo político. Desse modo, aponta-se para um possível traço do individualismo na esfera local. De certo os partidos são atores importantes, mas os indivíduos ainda conseguem projetar-se instrumentalizando-os para maximizar seus ganhos pessoais. Ao menos, são indícios que os dados apontam.

Conclusão

Após a análise dos números das migrações e das entrevistas em profundidade realizadas com os vereadores, é possível afirmar que o resultado apresentado reflete as teorias apontadas no início deste trabalho, a de que a migração responde a motivações não somente ideológicas, baseando-se na mudança de partido com base na expectativa de maior espaço dentro da nova legenda.

A questão da “montagem da nominata” foi algo que apareceu com frequência relevante no que diz respeito sobre as estratégias adotadas pelos vereadores

cariocas, o que confirma, portanto, o paradigma da escolha racional, visto que há pouca influência ideológica dentro do universo de migrações ocorridas no período estudado. Na verdade, é possível observar que o maior número de migrações aconteceu dentro do espectro ideológico do centro, seguido de quem migrou da direita para o centro e da esquerda para o centro.

Uma possível conclusão que podemos tirar desta movimentação ao centro, é que em meio a uma eleição inconclusiva, com a possibilidade de mudança de grupo político no poder da Prefeitura do Rio de Janeiro, é um espectro mais palatável ao eleitor e a um possível arranjo político com o Prefeito eleito. Dessa forma, o vereador não estaria tão afastado da ideologia do alcaide que entra.

De toda forma, como já dito anteriormente, a principal razão posta para a mudança de partido é a possibilidade de poder reeleger-se vereador. A questão ideológica pode ficar em segundo plano, caso os cálculos eleitorais não coincidam com o objetivo final de mais quatro anos de poder.

Bibliografia

BRAGA, Maria do Socorro Sousa; VEIGA, Luciana Fernandes; MIRIADE, Angel. Recrutamento e perfil dos candidatos e dos eleitos à Câmara dos Deputados nas eleições de 2006. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 24, n. 70, p. 123-142, 2009.

BRAGA, Maria do Socorro. Organizações partidárias e seleção de candidatos no estado de São Paulo. *Opinião Pública*, 14 (2): 454-485, 2008.

DESPOSATO, S.W., 2006. Parties for Rent? Ambition, Ideology, and Party Switching in Brazil's Chamber of Deputies. *American Journal of Political Science*, 50(1), pp.62-80. DOI: 10.1111/j.1540-5907.2006.00170.x

DINIZ, Simone. As migrações partidárias e o calendário eleitoral. *Revista de Sociologia e Política*, 15, pp.31-47, 2000.

FAGNELLO, Marco Antonio e FERNANDES, Jean Lucas Macedo. Migração partidária nos municípios brasileiros (2000-2016). *Revista Sociologia Política*, v26, n66, 2018.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. In: CHEIBUB, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

GUARNIERI, Fernando. A Força dos Partidos Fracos: Um Estudo sobre a Organização dos Partidos Brasileiros e seu Impacto na Coordenação Eleitoral. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2009.

KINZO, Maria D'Alva Gil. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil". Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 20, nº 57, 2005

LAMOUNIER, Bolívar. "A Democracia Brasileira de 1985 à Década de 90: A Síndrome da Paralisia Iperativa", in J. P. dos Reis Velloso coord.), Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1994.

Laver, M. & Benoit, K., 2003. The Evolution of Party Systems between Elections. American Journal of Political Science, 47(2), pp.215-233. DOI: 10.2307/3186134

Lima Júnior, O.B., 1993. Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80. São Paulo: Loyola

MAINWARING, S. Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.

Mainwaring, S., 1991. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. Novos Estudos, 29, pp.34-58.

MAINWARING, Scott. Brazilian party underdevelopment in comparative perspective. Political Science Quarterly, 107 (4): 677-707, 1992.

MARTINS JR, José Paulo. Modelo sociológico de decisão de voto presidencial no Brasil 1994-2006. Revista debates, Porto Alegre, v.3, n.2, p. 68-96, 2009.

Melo, C.R., 2004. Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002). Belo Horizonte: UFMG.

SANTOS, Fabiano. O poder legislativo no presidencialismo de coalizão. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

TAROUCO, Gabriela e MADEIRA, Rafael Machado. Os partidos políticos segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. Civitas, Porto Alegre, v.15, n1, 2015.