



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

HUGO DE AZEVEDO BASTOS PESSANHA DA ROCHA

**SOB QUE CONDIÇÕES A NORUEGA ABOLIU A CÂMARA ALTA? UMA
ANÁLISE DOCUMENTAL**

Recife

2025

HUGO DE AZEVEDO BASTOS PESSANHA DA ROCHA

**SOB QUE CONDIÇÕES A NORUEGA ABOLIU A CÂMARA ALTA? UMA
ANÁLISE DOCUMENTAL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Coordenação do Curso de
Bacharelado em Ciência Política com
ênfase em Relações Internacionais da
Universidade Federal de Pernambuco,
como parte dos requisitos para a obtenção
do grau de Bacharel em Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dra. Gabriela da Silva Tarouco

Recife

2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Rocha, Hugo de Azevedo Bastos Pessanha da.

Sob que condições a Noruega aboliu a câmara alta? Uma análise documental /
Hugo de Azevedo Bastos Pessanha da Rocha. - Recife, 2025.
46 p, tab.

Orientador(a): Gabriela da Silva Tarouco

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Ciência Política, 2025.
Inclui referências.

1. Instituições Políticas. 2. Partidos Políticos. I. Tarouco, Gabriela da Silva.
(Orientação). II. Título.

320 CDD (22.ed.)

HUGO DE AZEVEDO BASTOS PESSANHA DA ROCHA

**SOB QUE CONDIÇÕES A NORUEGA ABOLIU A CÂMARA ALTA? UMA
ANÁLISE DOCUMENTAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de ciência política da Universidade Federal de
Pernambuco, como requisito parcial para obtenção
do título de Bacharel em ciência política.

Aprovado em: 17/07/2025

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Gabriela da Silva Tarouco (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Ricardo Borges gama Neto (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Francisco Jeferson Inácio Ferreira (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha mãe, por todo o apoio desde sempre, para que eu seguisse a profissão que quisesse—engenheiro, médico, marinho e, finalmente, cientista político. Agradeço também por, junto com o Fred, ter embarcado nessa aventura de mudar para Recife em 2021. Mãe, sem você, as coisas teriam sido muito mais difíceis.

Agradeço também a toda a minha família, especialmente ao meu pai, à minha vó e à bisá, que me incentivaram e, mesmo distantes, sempre torceram por mim. Raphael, Sophia e Oliver: impossível descrever o quanto o amor por vocês me motiva diariamente.

A todos os “besties”, em especial Alice, Tássia, Luisa, Sofia, Laura e Pauly, que fizeram meus dias mais alegres na universidade. E também àquelas que estão longe — Ana Lopes e Ana Évora —, mas sempre presentes na minha vida.

Ao meu bem, também conhecida como Camila, por ter entrado na minha vida na hora certa e por ter me ouvido falar do parlamento norueguês tantas vezes. Você me faz um bem enorme.

Ao Didi, meu gato, que sobe no teclado para me lembrar de beber água e descansar a vista. Te adotei sem nem imaginar o quão importante você se tornaria para mim.

À minha orientadora, professora Gabriela Tarouco. Pela paciência, incentivo e todos os ensinamentos. Minha vontade de estudar Ciência Política começou com partidos políticos, no segundo período. Muito obrigado!

À Universidade Federal de Pernambuco e às agências de fomento— em especial ao CNPq — assim como a todos os docentes, técnicos, terceirizados e demais profissionais que, mesmo diante das dificuldades, seguem garantindo a excelência da produção científica, do ensino e da extensão universitária.

Não posso deixar de mencionar o lugar que mais frequentei nesses quatro anos (depois do Niate, claro): o Pagode do Didi. As sextas-feiras de samba renderam amizades, etnografias e muitas memórias.

Por último, em memória do meu avô, Aires Bessa. Naquela época, eu não fazia ideia, mas agora descobri o que é um “vereador”.

RESUMO

Sob que condições a Noruega aboliu a câmara alta? Mudanças institucionais são temas complexos nas democracias contemporâneas. Apesar de não serem tão comuns, mudanças no sistema cameral ocorrem e sua explicação não é trivial. Com enfoque nos países escandinavos, a literatura sobre este tema sugere que as mudanças ocorrem a partir das preferências estratégicas dos partidos políticos, cujo objetivo central é maximizar as chances de formar ou compor um governo. Eliminam participação de grupos de interesse ou movimentos sociais e indicam que, para que este tema entre na agenda é necessário haver um problema de cunho institucional e uma janela de oportunidade partidária. O resultado é um ponto de equilíbrio nas posições dos partidos quanto a diversas outras mudanças constitucionais. No caso Norueguês, as condições mudam um pouco, não havendo preocupação na composição do executivo. Mas permanecem os fatores que indicam um desfecho consensual e uma reforma mais ampla. É notório, também um interesse estratégico dos partidos com a medida, para além da ineficiência institucional ou de algum problema de cunho democrático. No caso da Noruega, a intenção de despolitizar o Tribunal de Impeachment. Resultados indicam que, apesar de os partidos serem os atores centrais nesses tipos de mudança, a ideologia não é um fator determinante e que partidos no governo demoram a considerar possibilidades de mudança no *status quo*. De modo geral, os achados desse estudo contribuem no sentido de ajudar a explicar como os partidos se comportam em mudanças constitucionais e quais as implicações do bicameralismo na dinâmica legislativa de países parlamentaristas unitários.

ABSTRACT

Under what conditions did Norway abolish the upper chamber? Institutional changes are complex topics in contemporary democracies. Although not very common, changes in the legislative chamber system do occur, and their explanation is not trivial. Focusing on Scandinavian countries, the literature on this topic suggests that changes arise from the strategic preferences of political parties, whose central goal is to maximize the chances of forming or joining a government. This literature excludes the participation of interest groups or social movements and indicates that for this issue to enter the agenda, there must be an institutional problem and a party opportunity window. The result is an equilibrium point in party positions regarding various other constitutional changes. In the Norwegian case, the conditions differ somewhat, with no concern about executive composition. However, factors indicating a consensual outcome and broader reform remain. There is also a clear strategic interest of parties in the measure, beyond institutional inefficiency or any democratic problem. In Norway's case, the aim was to depoliticize the Impeachment Court. The results indicate that, although parties are the central actors in these types of change, ideology is not a determining factor, and parties in government take time to consider possibilities of change to the status quo. Overall, the findings contribute to explaining how parties behave in constitutional changes and the implications of bicameralism in the legislative dynamics of unitary parliamentary countries.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Resumo dos casos da literatura

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	11
2.1. MUDANÇAS INSTITUCIONAIS SOB A ÓTICA DE INSTITUIÇÕES POLÍTICAS COMO VARIÁVEIS DEPENDENTES.....	11
2.2. BICAMERALISMO: DEFINIÇÃO E COMPLEXIDADES.....	13
2.3. CRÍTICAS AO SISTEMA DE DUAS CÂMARAS.....	15
2.4. CASOS DE MUDANÇA CAMERAL.....	16
2.4.1. COMO O TEMA ENTROU NA AGENDA?.....	17
2.4.2. QUAIS FORAM E COMO INTERAGIRAM AS FORÇAS POLÍTICAS?	21
2.4.3. COMO FOI O PROCESSO DE ADOÇÃO/RESULTADO DA MEDIDA?	26
3. DO COMPARADO AO CASO: HIPÓTESES SOBRE MUDANÇA CAMERAL EM REGIMES PARLAMENTARES, DADOS E METODOLOGIA.....	29
3.1. DADOS E MÉTODO.....	30
4. ANÁLISE DOCUMENTAL: EVIDENCIANDO AS CONDIÇÕES.....	32
4.1. ABOLIÇÃO NA AGENDA LEGISLATIVA.....	32
4.1.1. O EMPENHO DE HENRIK AMELN.....	32
4.1.2. DISCUSSÃO DE 1981.....	34
4.1.3. A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 12:14 DE 2004.....	35
4.1.4. TRIBUNAL DE IMPEACHMENT: PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 12:1.....	36
4.2. COMO FOI O PROCESSO DE ADOÇÃO E O DESFECHO DA ABOLIÇÃO DO BICAMERALISMO?.....	37
5. RESULTADOS.....	38
5.1. AGENDAMENTO.....	38
5.2. FORÇAS POLÍTICAS.....	38
5.3. DESFECHO.....	39
6. CONCLUSÕES.....	40
6.1. O QUE DIZIA A LITERATURA DE MUDANÇA CAMERAL?.....	40
6.2. O QUE OCORRE NA NORUEGA?.....	41
6.3. IMPLICAÇÕES EM ESTUDOS DE MUDANÇA CONSTITUCIONAL.....	43
7. LIMITAÇÕES E AGENDA DE PESQUISA.....	44
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	45

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo evidenciar quais fatores estiveram presentes na mudança unicameral ocorrida na Noruega. Dada a ampla teoria que relaciona as motivações dos atores políticos, desenho institucional e as mudanças nas regras do jogo, torna-se imperativo entender as condições que levam atores políticos a transitarem de um sistema visto como representativo e eficiente para um mais simplificado, indo além de explicações triviais.

Norteando-se metodologicamente sob a perspectiva de instituições políticas como variáveis dependentes, a fundamentação teórica inicia retomando autores que utilizaram desta abordagem em suas pesquisas. Em seguida, o capítulo segue e se aprofunda na instituição objeto do trabalho - o bicameralismo - e discute os casos já contemplados pela literatura de mudança bicameral/unicameral. O intuito é estabelecer uma base sólida para as hipóteses desenvolvidas no capítulo seguinte.

Uma vez entendidas as hipóteses de mudança cameral, o trabalho segue para analisar o caso Norueguês, através de uma análise documental que retoma propostas e discussões legislativas de 1932 até 2006, quando ocorre a mudança. Na seção de resultados, as hipóteses são consideradas ou rejeitadas a partir da investigação anterior. Nas conclusões, os objetivos são estabelecer uma conexão entre as hipóteses desenvolvidas e responder à pergunta aqui estabelecida, além de fazer considerações mais gerais quanto a mudanças institucionais, apresentar os limites da pesquisa e sugerir análises futuras.

1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.1.MUDANÇAS INSTITUCIONAIS SOB A ÓTICA DE INSTITUIÇÕES POLÍTICAS COMO VARIÁVEIS DEPENDENTES

O principal foco da ciência política é explicar fenômenos. Desde a revolução neoinstitucionalista, as explicações para os resultados políticos são compreendidas, de forma ampla, como a junção do fator institucional, ou de estrutura, com o comportamento individual (ou coletivo) dos atores políticos envolvidos. Nesse sentido, o conceito de instituições políticas é bastante debatido. Essas regras que exercem influência (no sentido de constranger ou incentivar atitudes) são comumente classificadas como fator exógeno, ou variável independente no desenho de pesquisa. Contudo, é necessário lançar luz quanto à face endógena dessas regras.

Colomer (2005) exemplifica essa relação dual ao questionar Duverger quanto aos efeitos dos sistemas eleitorais no sistema partidário, trazendo a visão endógena e invertendo a relação. Em outras palavras, o que até então era estabelecido como uma via única (que o sistema eleitoral afeta a formação do sistema partidário) passou a ser de mão dupla (que os partidos que compõem o sistema partidário são os que escolhem a regra eleitoral).

Portanto, o supracitado exemplo serve para trazer à análise o entendimento das instituições políticas, também, como variáveis dependentes. Diferentes atores criam e modificam regras, essas regras que exercem influências futuras nos *outcomes* políticos, a partir de seus interesses. As mudanças podem ser pontuais, como reformas ou processos constituintes ou incrementais, como as emendas à constituição. Segundo Mahoney e Thelen (2010) uma mudança institucional pode acontecer por 4 maneiras: substituição (quando uma regra é revogada e passa a valer outra), sobreposição (regras novas complementam anteriores), inflexão (quando se muda o contexto, mas a regra formal

continua) e adaptação (quando há uma reinterpretação da regra). (MAHONEY, THELEN 2010 p.19)

Os autores argumentam que, ao contrário do que era estabelecido anteriormente, as instituições políticas não mudam somente devido a um choque externo ou quando, por alguma razão, a estabilidade do sistema é afetada. De acordo com eles, o poder dos atores políticos, a interpretação e o cumprimento das regras também explicam as mudanças.

Nesse sentido, outros estudiosos se empenharam em entender diferentes mudanças institucionais. Shugart and Wattenberg (2001) buscaram explicar por que diversos países mudaram seu sistema eleitoral para sistemas mistos, chegando à conclusão de que existem fatores contingentes, do contexto político, bem como fatores inerentes, estruturais, que dizem respeito às instituições políticas, que explicam essas mudanças.

Renwick (2010), também sobre sistemas eleitorais, fez uma análise histórica comparada de 6 diferentes reformas em 4 países categorizando os tipos, as modalidades e os elementos dos processos de reforma. Sua contribuição à literatura de mudanças institucionais complementa os casos não satisfeitos pelas explicações vigentes. O autor atribui o acontecimento de reformas a duas modalidades: 1. Quando a decisão se dá através de elites políticas e 2. Quando há decisão judicial. Além de destacar que os principais elementos do processo de reforma estão nas motivações e interesse dos atores políticos, bem como a maneira como estes atribuem prioridades, que se traduzem em preferências e produzem resultados.

Seguindo nesta mesma linha, Celis et al (2011) contrapõem a teoria racional de maximização de vantagens políticas como explicação para adoção de cotas de gênero. As autoras apresentam outros pontos que ajudam a explicar as razões das reformas eleitorais, como o surgimento de outsiders e o poder da luta discursiva.

Estes autores compartilham metodologicamente o entendimento de que regras, ou instituições políticas também ocupam o lugar de resultado, o lado dependente do desenho de pesquisa. Transmitem também a noção de que entender mudanças não é algo trivial. Entender as condições de um processo de mudança na regra, seja pontual ou incremental, permeia por fatores e condições intrínsecas aos atores políticos.

O presente trabalho tem como foco mudanças no sistema político bicameral, especificamente no caso Norueguês. A próxima seção abordará a definição e as complexidades do sistema bicameral.

1.1. BICAMERALISMO: DEFINIÇÃO E COMPLEXIDADES

Segundo Tsebelis e Money (1997 p.15) “Legislaturas bicamerais são aquelas cuja deliberação envolve duas assembleias distintas”. Essa definição básica do sistema bicameral gera algumas questões quanto à justificativas de adoção, formas de manifestação do sistema, pontos positivos e negativos e por que estudar mudanças nessa instituição.

No prefácio do livro “Two into one: the politics and process of national legislative cameral change ” Lijphart (1991, p.9) afirma que “As legislaturas são as instituições políticas mais importantes de uma democracia” e apresenta justificativas para estudar as mudanças bicamerais a partir da força do conservadorismo institucional, visto que, no período pós-guerra (até 1991) somente 3 países haviam transitado ao unicameralismo. Tais países são casos desviantes, considerando que nenhum dos outros 23 países democraticamente estáveis (com exceção da França) realizaram quaisquer mudanças institucionais mais significativas.

Longley e Olson (1991), organizadores do livro, iniciam o primeiro capítulo abordando as justificativas de um sistema de duas câmaras. Segundo eles, a razão clássica é a de representação de clivagens. Uma segunda câmara seria crucial pois refletiria as divisões sociais. Também chamam atenção às visões nacionais agregadas em contraste com o componente geográfico, à eficiência (*checks and balances*) de dois corpos legislativos no sentido de evitar excessos e prover mais acurácia legislativa e à garantia de diversidades de perspectivas e *outcomes* legislativos. Ou seja, o sistema bicameral teria vantagens de representação, de controle e de eficiência num regime democrático.

Seguindo o argumento dos autores, uma possível hipótese para a sobrevivência do bicameralismo, mesmo quando as justificativas anteriores não forem suficientes, estaria pautada na inércia política e nos interesses envolvidos. Em outras palavras, mudar uma regra nesta magnitude envolve custos de transação e os atores políticos tendem a conservar o status quo visto que preferem vitórias parciais a possibilidades de perdas totais. Assim, as falhas das justificativas anteriores não seriam condições suficientes para a mudança.

Quanto às formas de bicameralismo, os autores apresentam três (Longley, Olson 1991. p.21): 1. Quando a regra implica uma equidade, mas a realidade política implica diferenças, 2. Quando a regra implica diferenças, 3. Quando a regra implica equidade, a realidade política também, mas isso não ocorre. O argumento é que sempre haverá um desbalanço quanto ao poder das casas legislativas, dados fatores externos existentes (partidos, coalizões, grupos, etc). Nesse desbalanço, tende o corpo legislativo mais fraco a se ajustar ao mais forte. Em suma, o bicameralismo se manifesta de diferentes maneiras e com diferentes distribuições de poder e constante desacordo, sendo a casa mais “fraca” forçada a adaptar-se às preferências da casa mais “forte” seja por configurações institucionais ou por influência externa, como de uma coalizão governamental dominante.

1.2. CRÍTICAS AO SISTEMA DE DUAS CÂMARAS

Longley e Olson (1991) também apontam as três principais críticas ao bicameralismo, que são fundamentais para entender os processos de mudança cameral que serão, em breve, detalhados. Primeiro, a “duplicação e ineficiência”. Essa crítica está associada à ideia de estagnação e lentidão no processo decisório. Na maioria dos casos, é preciso ter um acordo quanto ao mérito das medidas entre ambas as casas e isso exige tempo. Em muitos casos, matérias legislativas ficam transitando inúmeras vezes entre a câmara e o senado. Isso pode ser percebido como atraso.

O segundo ponto está atrelado à legitimidade democrática. Muitas câmaras altas não são eleitas diretamente, e isso pode causar problemas em termos de responsabilidade. O terceiro ponto apresentado pelos autores está na lógica de sistemas parlamentaristas. Segundo eles, o governo parlamentar contemporâneo exige do legislativo uma responsabilidade executiva e isso é dificultado quando existem duas casas. Em suma, o sistema bicameral é criticado no que se refere à representação democrática, à eficiência no processo decisório e à responsabilidade governamental, em casos de países parlamentaristas.

Até aqui, o sistema bicameral foi definido quanto ao conceito e tipos. Nos 3 tipos apresentados pelos autores, fica evidente a presença do desbalanço de poder e a adequação do corpo legislativo mais fraco ao mais forte. Também foram apresentadas as justificativas para manutenção (ou adoção) do referido sistema, baseadas em três importantes pilares: 1. Eficiência, 2. Representação e 3. Controle. Três críticas foram evidenciadas, sendo duas diretamente opostas às justificativas: 1. Ineficiência e atraso legislativo e 2. Problema de representação democrática. Uma terceira crítica foi levantada com foco em sistemas parlamentares quanto à responsabilidade executiva para com o

legislativo. Diante disso, os autores nos levam ao raciocínio teórico de que existem obstáculos para a mudança cameral (justificativas para manutenção), mas também possibilidades (críticas ao sistema). Na próxima seção, serão apresentados os 3 casos de mudança cameral já estudados pelos autores. O foco será a descrição sistemática quanto aos fatores que levaram à mudança, em conexão com os argumentos até então desenvolvidos, enfatizando a perspectiva endógena do fenômeno e o foco nos atores políticos.

1.3. CASOS DE MUDANÇA CAMERAL

Os três casos de mudança cameral tratados no livro (Longley, Olson, 1991) são a Nova Zelândia, Dinamarca e Suécia, nessa ordem. Os autores analisam o fenômeno de forma aprofundada e bem detalhada, chamando a atenção aos diversos aspectos que compreendem a mudança. O primeiro ponto para o qual deve ser chamada atenção é como as três mudanças foram resultado das articulações de preferências dos atores políticos envolvidos, corroborando a linha teórica desenvolvida na seção anterior, quanto ao caráter endógeno das mudanças institucionais.

Em segundo lugar, apesar de suas especificidades, as três mudanças estudadas podem ser enquadradas na classificação de mudança por substituição de Mahoney e Thelen (2010), por se tratar da troca de um sistema por outro. Ou seja, existe uma regra em vigor (o sistema bicameral como dispositivo constitucional) que é substituída por uma emenda que estabelece outra regra (o sistema unicameral).

Por último, é importante salientar que, dado o aprofundamento analítico dos autores e as limitações do escopo do presente trabalho, os casos serão, em seguida descritos, tendo como norte três perguntas, que são resultado da simplificação

metodológica das 9 perguntas apresentadas por Olson e Longley (1991) ¹na conclusão do livro: 1. Como o tema da “abolição da câmara alta” entrou na agenda? 2. Quais forças políticas interagiram? e como interagiram? e 3. Como foi o processo de adoção/resultados da medida?

1.3.1. COMO O TEMA ENTROU NA AGENDA?

Objeto da pesquisa de Jackson (1991), a câmara alta da Nova Zelândia (*Legislative Council*), também chamada de conselho legislativo, foi criada em 1854 e, assim como muitas segundas câmaras, sob pretexto de nomeações do monarca. Assim que estabelecido o parlamento, o poder de nomeação passou ao governo eleito. Os mandatos eram, até 1891, vitalícios, quando passaram então a ser de 7 anos. Em 1914 houve a primeira tentativa de reforma, no sentido de estabelecer um sistema de representação proporcional para o conselho, não tendo sido acatada devido ao estopim da primeira guerra mundial. Até 1950 (quando foi formalmente abolida), a segunda câmara seguiu como um corpo legislativo “vazio” sem função aparente a não ser o de patrocínio político e mecanismo de patronagem pelo governo (Jackson, 1991).

Em outras palavras, havia um problema de legitimidade democrática advindo da maneira de compor a segunda casa (nomeações) e da falta de “base social e política clara na nação” (Jackson, 1991 p.64). Havia também a comprovada ineficiência em termos de

¹ Aqui as nove perguntas propostas pelos autores organizadores na conclusão: 1. Como e por que surgiram as exigências de uma mudança de legislatura bicameral/unicameral? 2. Quais forças foram mobilizadas a favor e contra tais propostas? 3. Como esses fatores interagiram no decorrer da mudança institucional? 4. O que moldou o resultado desses eventos? 5. Quais consequências se acreditava que provavelmente resultariam da mudança finalmente implementada?, 6. Que consequências podem agora serem atribuídas à mudança?, 7. No geral, como as políticas e os processos de desenvolvimento nacional de mudança na legislatura diferem de outros processos de mudança política no país?, 8. Quais foram as origens do sistema bicameral existente? e 9. Qual foi o contexto mais amplo dentro do qual a mudança bicameral/unicameral foi considerada?

produção legislativa. Em resumo, o autor aponta o fracasso do conselho, de maneira que este só estava servindo como “ferramenta auxiliar do governo em suas estratégias legislativas” (Jackson, 1991, p.66).

Essas condições, entretanto, não eram suficientes para que a abolição fosse colocada em pauta. A análise do autor sugere que, dado o uso estratégico e estritamente político do conselho legislativo, foi somente quando a questão política prevaleceu que a ideia de abolição total realmente entrou na agenda. Numa tentativa de envergonhar o governo trabalhista, o líder do partido conservador propôs a abolição em 1947. Apesar da proposta ter sido derrotada, o tópico entrou na agenda política e foi adotado 3 anos depois.

Na Dinamarca, estudada no capítulo de Arter (1991), a câmara alta (*Landsting*) foi estabelecida na constituição de 1849 e possuía poderes iguais aos da câmara baixa (*folketing*), diferindo somente na questão do orçamento que deveria ser iniciado no *folketing*. Apesar dos poderes do monarca de destituir ambas as câmaras, a composição do parlamento dinamarquês era através de eleições diretas, evidentemente, com mecanismos não-sufragistas. Somente homens com mais de 30 anos poderiam votar e, no caso da câmara alta, somente homens proprietários maiores de 40 anos poderiam ser candidatos. Em 1866 a nova constituição deu um passo atrás. Agora a câmara alta deveria ter 12 membros nomeados pelo rei, regredindo no caráter democrático (Arter, 1991).

No contexto pré-guerra e, seguindo tendências regionais, o movimento social-democrata juntamente com a esquerda não socialista passou a levantar a bandeira da reforma política no país, exigindo “[...] a redução da idade mínima para votar, a extensão do direito ao voto e a introdução de uma assembleia unicameral contra a oposição da direita política” (Arter, 1991, p.102). Foi então que em 1915 o acordo tripartido (liberal-radical-social-democrata) conhecido como Lei do Instrumento de Governo, conseguiu aprovar a revisão constitucional que, dentre outras coisas, reformou a câmara alta em

termos de composição, abolindo o dispositivo de nomeação pelo rei e inserindo eleições indiretas para parte da instituição e renovação alternada dos parlamentares.

Contudo, Arter (1991) descreve que essa mudança atendeu apenas em pequena parte às demandas dos social-democratas. Foi então que o fracasso na tentativa do primeiro-ministro radical de atender às demais demandas levou à sua demissão e à crise que radicalizou a posição dos social-democratas no sentido de exigir uma revisão completa da constituição que estabelecesse, dentre outras coisas, uma assembleia única unicameral, iniciando então, uma posição firme do principal partido de esquerda do país por uma reforma constitucional. Os fatores, entretanto, que levaram a pauta da abolição (dentro de um grupo de uma série de outras reformas) à agenda legislativa foram: 1. O contexto político social da Dinamarca. A “crise econômica do início da década de 1930 e a difusão do pensamento fascista contemporâneo instigaram a ascensão e um sentimento contra o sistema” (Arter, 1991 p.107-108). 2. A dificuldade para governar, dado o conflito de maiorias diferentes entre as câmaras e 3. A janela de oportunidade, que surgiu em 1936 com maiorias simétricas do partido social democrata (Arter, 1991).

Em suma, a abolição da câmara alta da Dinamarca foi colocada na agenda como parte de uma reforma constitucional mais ampla que envolvia outras questões como o sistema eleitoral, referendos e idade mínima para voto. E somente foi efetivamente colocada em pauta (oficialmente sugerida em 1934) quando o governo conseguiu maioria simétrica nos dois corpos legislativos e pode iniciar o processo, apesar de (paradoxalmente) o interesse pela reforma ter declinado especificamente neste período, o que será melhor analisado na seção “Quais são e como as forças interagem?”

Na Suécia, último estudo de caso em questão (Sidow 1991), a mudança foi semelhante à da Dinamarca pois fez parte de uma série de mudanças constitucionais demandadas por partidos políticos. O parlamento bicameral Sueco (*Riksdagen*) data de

1867 quando houve uma transformação no então sistema de quatro câmaras. O propósito dessa adoção bicameral, enfatizado pelo seu formulador Louis de Geer, era garantir a igualdade de representação e a proteção das decisões (Sydow, 1991). É possível relacionar esse propósito às justificativas de eficiência e representação destacadas por Olson e Longley (1991) no primeiro capítulo da obra e, anteriormente discutidas neste trabalho.

O sistema bicameral Sueco nasceu, portanto, com o ideal de igualdade entre as câmaras (em termos de funções, com exceção da questão orçamentária que seria de responsabilidade da câmara baixa) mas preservando alguns mecanismos de limitação ao direito de votar e ser votado. Visto que os membros da câmara alta (ou primeira câmara) eram escolhidos através de um “sistema de votação plutocrático” e os votantes de ambas as câmaras também deviam atender aos requisitos de renda (Sydow, 1991. p.180).

No início do século XX algumas disputas em torno de mudanças constitucionais marcaram a arena política. Por um lado, os liberais defendiam um programa de não-reforma, mas uma mudança na arena política para democratizar a câmara alta e ao mesmo tempo transferir o foco e a responsabilidade de governo para a câmara baixa. Os social-democratas chegaram a defender esse programa, mas também propuseram a abolição total da câmara alta. Os conservadores defendiam a reforma, no sentido de igualar o poder das duas câmaras, a defesa do sufrágio universal e o sistema eleitoral proporcional. (Sydow, 1991)

No caso específico da Suécia, é difícil traçar um limiar exato entre o momento em que a abolição do sistema bicameral entrou na agenda e as forças começaram a agir no intuito da adoção. Fato é que, como apresentado por Olson e Longley (1991) na conclusão, o problema do sistema bicameral na Suécia era “[...] de longa data, a existência de diferentes maiorias partidárias nas duas câmaras, o que, por sua vez era a base eleitoral

distinta de cada órgão legislativo” (p.246). O processo de entrada na agenda, portanto, foi algo percebido simultaneamente a demais preocupações de cada grupo político em torno de outras questões constitucionais.

É importante salientar que, com exceção da Nova Zelândia, essa divisão entre entrar na agenda, forças interagirem e adotarem a abolição do sistema, não é algo tão definido, principalmente devido ao arranjo multipartidário dos países escandinavos (Olson e Longley, 1991.)

A próxima seção tem como objetivo descrever quais foram as forças e como elas interagiram no processo de adoção da mudança constitucional.

1.3.2. QUAIS FORAM E COMO INTERAGIRAM AS FORÇAS POLÍTICAS?

Um padrão observado no desenvolvimento dos 3 casos em questão foi a ausência da participação de grupos de interesse, movimentos sociais ou quaisquer outros atores não partidários. Ao longo do estudo dos casos fica evidente que os principais atores envolvidos são os partidos políticos. Eventualmente a sociedade (no caráter eleitoral) é levada em conta no cálculo estratégico dos partidos, mas grupos organizados não participam ou aplicam influência no processo. Tendo isso em vista, essa seção descreve a relação entre os partidos políticos em cada caso.

Devido ao seu sistema bipartidário forte, o processo neozelandês foi relativamente simples (Olson, Longley, 1991, p.256). De maneira resumida, a abolição do conselho legislativo do país foi concretizada assim que o Líder do Partido Conservador chegou ao poder. Mas como os partidos se posicionaram? É interessante que o partido defensor da reforma de 1914 não concretizou a mudança ao chegar ao poder, em 1920, devido a perda

de interesse, o que perpetua o uso político da segunda casa (Jackson, 1991). O autor aponta ainda que, apesar de terem usufruído da utilidade política do conselho, os grandes partidos políticos já estiveram também comprometidos com sua abolição.

O Partido Trabalhista chegou a ser formalmente a favor da abolição em 1935, e resolveu a questão de tornar “constitucionalmente possível” tal mudança em 1931 ao acabar de vez com a necessidade de referir-se ao parlamento britânico em questões do gênero (heranças coloniais), deixando a questão apenas em conflito com a viabilidade política (Jackson, 1991). Quando em 1947 o líder da oposição conservadora formalmente propôs a abolição, o projeto foi derrotado não por apoio ao bicameralismo, mas por ser uma política de oposição.

A partir da análise de Jackson (1991) interpreta-se que não havia nem uma defesa do unicameralismo por parte dos conservadores, nem uma defesa do bicameralismo por parte dos trabalhistas. A questão da abolição foi discutida, e finalmente abolida, como uma questão de conveniência e oportunismo partidário sobre se valia a pena ou não continuar o uso clientelístico da instituição. Os trabalhistas, enquanto governo, rejeitaram e os conservadores, enquanto oposição, levantaram essa bandeira.

Nos países escandinavos, a dinâmica foi um tanto diferente.

“A fonte de resistência em ambos os sistemas multipartidários não foi a apatia ou indiferença, mas sim a determinação dos líderes partidários, que barganharam e negociaram para promover seus próprios objetivos políticos e os de seus partidos” (Olson, Longley, 1991. p.248)

Os autores evidenciam, no trecho acima, que o aspecto multipartidário dos países escandinavos proporcionou uma disputa mais complexa, diferente do caso anterior. Nestes, os partidos defenderam estrategicamente seus pontos de vista, mas não por se tratar de políticas de governo/oposição.

No caso Dinamarquês, vimos anteriormente que a pauta de abolição da câmara alta se intensificou por volta de 1920 na agenda dos social-democratas e foi proposta uma reforma constitucional (que abarcava essa questão) em 1934, derrotada pelos conservadores e liberais que eram maioria na câmara alta. Contudo, quando a coalizão dos social-democratas com os radicais conseguiu maioria nas duas câmaras, a questão foi colocada em segundo plano devido ao desinteresse eleitoral por questões constitucionais, pensando nas eleições futuras de 1939. (Nissen apud Arter sd).

É importante salientar que a constituição vigente na Dinamarca neste período possuía um dispositivo criado em 1915 que exigia um referendo popular com apoio de 45% para emendas constitucionais. Um mecanismo que forçava um acordo governo-oposição para resolver questões constitucionais (Arter, 1991). Diante dessa regra, tendo em vista a questão eleitoral então citada, a coalizão governante estabelece uma comissão composta pelos quatro principais governos para tratar a questão da reforma constitucional. É a partir deste momento que as posições começam a ficar evidentes. Uma pauta que havia sido agendada pelo contexto político-social, problemas de governabilidade e insatisfação de um grupo político (social-democratas em 1920) agora está, de fato, na arena.

O autor salienta que havia duas principais questões na pauta desta comissão: a reforma cameral e a reforma eleitoral, sendo a eleitoral a mais importante para a coalizão governamental. Em suma, a reforma cameral se tornou mais uma flexibilidade do governo para lidar com as demais questões constitucionais. A comissão de 1937 resultou num documento que agradava às demandas antigas dos social-democratas e radicais, abarcando os seguintes principais pontos: 1. A abolição da câmara alta, 2. Idade para voto e elegibilidade diminuída para 21 anos, 3. A criação de um conselho jurídico, 4. Extinção do tribunal de impeachment e criação de uma lei de responsabilidade ministerial, 5.

Referendos para assuntos importantes, 6. Negociações para aumento do número máximo de membros do parlamento (Arter, 1991 p. 117-118)

Esse ponto de partida estabelecido na comissão é modificado e chega-se a um acordo tripartido: social-democratas, radicais e conservadores (oficialmente os autores da proposta final). A nova proposta satisfazia os três partidos em questões eleitorais, diminuindo a idade mínima para 23 anos e resolvendo outras questões consensuais. Quanto à questão cameral, há uma influência do modelo Norueguês e Islandês de um unicameralismo dividido internamente. Em outras palavras, um sistema em que há somente uma eleição proporcional para composição do parlamento, que escolhe indiretamente membros para ocupar a segunda casa.

Essa proposta satisfaz o desejo dos social-democratas de uma legislatura unicameral, mas também mantém a divisão bicameral defendida pelos conservadores. Os liberais, entretanto, discordam. É importante ressaltar que essa posição não era unânime no partido conservador, reunindo alguns quadros que se posicionaram conforme os liberais: categoricamente contra qualquer proposta que acabasse com as duas casas legislativas, sob o argumento do perigo de uma eventual tirania da maioria de centro-esquerda do parlamento. O resultado desse embate foi um referendo politizado e derrotado por não ter alcançado os 45% de apoio dos eleitores elegíveis.

A questão das mudanças constitucionais seguiu no debate até ser incorporada em 1953. O resultado é um acordo multipartidário, partindo das posições iniciais dos partidos políticos em torno de seus interesses. Os social-democratas e radicais buscavam, principalmente, a diminuição da idade elegível e votante para 21 anos e a criação de um sistema unicameral. Os conservadores preferiam 25 anos e alguma manutenção bicameral. Enquanto os liberais eram mais duros na manutenção do bicameralismo

vigente (Arter,1991). O desfecho do novo processo de adoção da mudança (1946-1953) será melhor detalhado na seção seguinte, que tem como enfoque o resultado.

O caso Sueco assemelha-se muito à Dinamarca em termos de forças políticas e suas interações. Em ambos os casos, o foco não é o bicameralismo em si, mas a implicação da defesa, ou não, desse sistema na posição estratégica dos partidos. Na seção anterior, foi destacado o embate político em torno de questões de reforma constitucional no início do século XX. Por um lado, liberais e social-democratas defendiam o foco na Câmara baixa para a formação de governo, enquanto os conservadores defendiam a igualdade entre as câmaras. Os social-democratas chegaram a propor a abolição total e virada ao unicameralismo, mas também já defenderam o oposto, a manutenção do sistema bicameral, em 1961 (Sydow, 1991).

Segundo o autor, no contexto pós-segunda guerra, onde as questões constitucionais se tornaram mais debatidas, “Cada um dos partidos apoiou sua posição egoísta com argumentos altruístas relativos ao bem-estar social” (p.191). Nos anos posteriores, devido à influência do sistema eleitoral vigente, os social-democratas eram sobre representados na câmara baixa e, mesmo não possuindo maioria dos assentos na câmara alta, conseguiam formar governo. Isso descontentava os não socialistas (com exceção da União Agrária que, por alguns anos, formou governo de coalizão com os socialistas).

Com o passar do tempo, as questões constitucionais continuaram a ser debatidas. A questão unicameral em si não era o foco da maioria dos partidos, mas essa estrutura acabou sendo viabilizada nas discussões com o intuito de resolver os demais problemas institucionais. Olson e Longley (1991), na conclusão, destacam que a questão principal para os partidos suecos era “o impacto dos diferentes sistemas eleitorais nas chances de formar governo” (p.249)

Em outras palavras, no período pré-guerra os partidos tinham posições quanto ao sistema cameral baseadas nas questões de representação igualitária, evidentemente que já alinhadas aos interesses partidários. Contudo, com o passar do tempo e a sólida maioria social-democrata na câmara baixa e sucessivos governos, o debate centrou-se em mudanças para maximizar chances de formar governos, mudanças que tinham como foco o sistema eleitoral, mas que acabaram também englobando o bicameralismo. Neste contexto, quem defende o *status quo* (ou pelo menos não propõe mudanças) é quem se beneficia com ele (social-democratas).

1.3.3. COMO FOI O PROCESSO DE ADOÇÃO/RESULTADO DA MEDIDA?

Uma vez entendido que as forças estruturantes das mudanças foram os partidos políticos e que suas preferências políticas moldaram suas posições quanto à questão da mudança cameral, é necessário entender qual foi o desfecho. Como a medida foi finalmente adotada? No caso da Nova Zelândia a adoção foi rápida. Quando o partido Nacional assumiu o governo, implementou a medida deixando um “vácuo” quanto ao futuro. Foi uma decisão “de governo”, que aboliu o sistema bicameral, mas deixou em aberto a possibilidade de reformulação institucional futura (Jackson, 1991).

Nos países escandinavos, os mais próximos do caso que será analisado (Noruega), tratou-se de um acordo multipartidário. Olson e Longley (1991) destacam que não havia uma conexão ideológica com a posição a favor ou contra a abolição do bicameralismo. Na Dinamarca, a proposta foi iniciativa da Esquerda e tinha a necessidade de um amplo acordo, visto o dispositivo que tornava necessária a aprovação em referendo de pelo menos 45% do eleitorado.

O resultado foi, de fato, um consenso² entre os cinco principais partidos (Liberal, conservador, radical, social-democrata e da Justiça) que propunha 3 grandes mudanças:

1. Um parlamento unicameral composto por 179 membros, 2. Um mecanismo que permite que um terço dos membros do parlamento solicitem um referendo para qualquer legislação aprovada, sendo que para que a legislação seja derrubada é necessário que pelo menos 30% do eleitorado vote contra e 3. O princípio da responsabilidade ministerial, firmando a necessidade de confiança do parlamento. (Arter, 1991)

Evidente que várias considerações podem ser tecidas a respeito dos impactos das mudanças adotadas. Contudo, com enfoque no resultado da interação das forças anteriormente descritas, com ênfase na questão cameral, entende-se que o que estava em jogo era a defesa estratégica de interesses por parte dos partidos políticos, visando maximizar as chances de formar governo e que a mudança cameral fez parte de um pacote maior de mudança constitucional.

No caso Sueco a adoção foi nos mesmos termos. A pauta cameral estava no mesmo pacote que, principalmente, a reforma no sistema eleitoral. Os liberais foram os primeiros a firmarem sua posição pelo unicameralismo, resultado da sua subrepresentação e insatisfação com os sucessivos governos dos social-democratas. Sua posição foi posteriormente acompanhada pelos outros partidos. Os social-democratas foram os últimos a apoiarem o bicameralismo. Esse apoio “consensual” ao sistema unicameral se deu pois os partidos deixaram, gradualmente, de ver vantagens na defesa do sistema vigente. Mesmo os socialistas, beneficiados pelo arranjo institucional, viram a insustentabilidade desse apoio à manutenção de uma estrutura de eleição indireta.

² Utilizo o termo “consenso” como um sinônimo para um equilíbrio resultante das posições partidárias.

Em suma, o acordo multipartidário na Suécia se deu devido à insustentabilidade de defesa de um *status quo* vantajoso para o grupo no poder. A distorção provocada pelo sistema eleitoral permitia o que Sydow (1991) classifica como “maioria artificial” quando um partido tem a maioria das cadeiras, mas não a do eleitorado. Da mesma forma que um sistema parlamentarista bipartidário pode apresentar problemas de excesso, num sistema multipartidário, a regra proporcional (neste caso o método D’Hondt) pode gerar dificuldades. A tabela 1, abaixo, sintetiza os casos analisados no capítulo.

Tabela 1: RESUMO DOS CASOS DA LITERATURA

	Nova Zelândia	Dinamarca	Suécia
Agenda	Legitimidade democrática + ineficiência institucional+ política de oposição	Problemas de governabilidade + janela de oportunidade	Problemas de formação de governo + insatisfação partidária
Atores	Partidos	Partidos	Partidos
Desfecho	Conveniência e oportunismo	Consenso multipartidário	Consenso multipartidário

Fonte: elaboração própria

2. DO COMPARADO AO CASO: HIPÓTESES SOBRE MUDANÇA CAMERAL EM REGIMES PARLAMENTARES, DADOS E METODOLOGIA

Sob a perspectiva endógena das instituições políticas, entendendo que ocupam também o lado dependente do desenho de pesquisa, partindo do pressuposto do papel dos atores políticos nos processos de mudança institucional e com base na revisão teórica detalhada no capítulo anterior, esse capítulo tem como objetivo esclarecer as hipóteses para a abolição do bicameralismo em sistemas parlamentares.

Em primeiro lugar, semelhante aos estudos de políticas públicas, antes de um problema ser discutido e adotado, é necessário que entre na agenda. A partir da análise empírica da literatura é possível formular as seguintes hipóteses para que o tema de abolição do bicameralismo entre na agenda:

H1a: Problemas de ineficiência institucional + oportunismo partidário;

H2a: Problemas de legitimidade democrática + oportunismo partidário;

H3a: Problemas de governabilidade e formação de governo (em sistemas multipartidários) + oportunismo partidário.

As três hipóteses possuem o que chamo de “oportunismo partidário” dado o que foi observado pelos autores nos casos anteriores e o que pode ser entendido como a justificativa “de fato” para a inserção de um assunto na pauta, diferentemente da justificativa “manifesta” que é o caso da ineficiência. A justificativa manifesta, por si só, não é condição suficiente para o agendamento.

O segundo aspecto do processo de mudança está na definição dos atores (ou forças) políticos. A hipótese que melhor se aplica a casos de mudança cameral são:

H2a: Os atores centrais são os partidos políticos que atuam estrategicamente para maximizar suas chances de formar governo (sistemas multipartidários)

H2b: Os atores centrais são os partidos políticos que se posicionam em função de sua posição de governo ou oposição (sistemas bipartidários)

O último aspecto é o desfecho. Uma vez estando na agenda pelas razões descritas e os atores políticos tendo interagido e defendido seus interesses, a hipótese seria:

H3: A Abolição ocorre por consenso multipartidário e faz parte de um pacote maior de mudanças constitucionais.

A segunda parte do trabalho examinará o caso da Noruega. O objetivo é identificar as condições em que ocorreu a abolição do sistema bicameral, através de uma análise documental, a fim de testar as hipóteses então desenvolvidas.

2.1. DADOS E MÉTODO

A partir da fundamentação teórica pode-se entender que, em primeiro lugar, mudanças institucionais acontecem devido às preferências dos atores políticos. E, que, de maneira mais específica, no caso da abolição do sistema bicameral, os partidos políticos são os atores centrais. Estes defendem estrategicamente seus interesses a partir de sua posição política (governo ou oposição) ou com o intuito de maximizar as chances de formar governo. Em caso de sistemas multipartidários, o resultado esperado é um consenso entre os principais partidos que abarque um pacote com outras mudanças constitucionais.

No capítulo seguinte, serão analisados os documentos oficiais do parlamento, relativos à questão. Após uma análise acurada no site oficial do Parlamento Noruguês, através de busca manual pelos termos “Langting” e “Lagtinget” (formas de se referir a câmara alta no idioma norueguês), foi possível identificar os seguintes documentos que abordam este tema: 1. Reunião do comitê de relações exteriores e assuntos constitucionais de 1932, 2. Proposta de emenda à constituição de 1952, 3. Parecer do comitê de relações

exteriores e assuntos constitucionais de 1954, 4. Reunião do parlamento de 20 de fevereiro de 1981, 5. Proposta de emenda à constituição de 2004, 6. Parecer do comitê de assuntos constitucionais de 2006 e 7. Reunião do plenário de 2007. Os documentos foram tratados e traduzidos com auxílio dos programas: I2OCR e OCR para a leitura óptica dos pdf's e do Chat GPT e google tradutor para a tradução do Norueguês para o português.

Após a análise documental, o objetivo é testar as hipóteses então desenvolvidas, para responder à pergunta de pesquisa.

3. ANÁLISE DOCUMENTAL: EVIDENCIANDO AS CONDIÇÕES

A constituição Norueguesa data de 1814, tendo sido emendada 80 vezes até sua versão atual, em 2020. (The constitute project, 2025). São 121 artigos que permeiam por diversas questões, dentre elas, a formação, composição e funções do parlamento. Berg e Gisle (2023), a partir da constituição, salientam as funções do parlamento quanto ao caráter legislador, como órgão decisório perante ao governo e também de controle.

Até 2009 o parlamento Norueguês (Storting) era dividido internamente em dois corpos legislativos. Pode-se dizer que era um bicameralismo diferenciado, uma vez que as eleições eram unificadas. Todos os parlamentares eram eleitos da mesma forma e, internamente, selecionados por eles próprios (eleições indiretas) para ocupar os assentos da segunda câmara (Langting) ($\frac{1}{4}$ do total), cuja função era principalmente de casa revisora e de julgar casos para o tribunal de impeachment³. Os outros $\frac{3}{4}$ compunham a câmara baixa (Oldesting). O objetivo desta seção é fazer uma análise documental a fim de entender o processo de abolição da câmara alta Norueguesa.

3.1. ABOLIÇÃO NA AGENDA LEGISLATIVA

3.1.1. O EMPENHO DE HENRIK AMELN

Assim como os demais casos escandinavos, é difícil marcar os eventos exatos que levaram o tema da abolição à agenda. A partir da busca dos documentos relativos ao fato, no site oficial do parlamento Norueguês, foi possível identificar alguns momentos de discussão anteriores à adoção de fato da medida. O primeiro foi a reunião de 15 de janeiro

³ “O Tribunal de Impeachment julga em primeira e última instância os casos movidos pelo Storting contra membros do Conselho de Estado, da Suprema Corte ou do Storting por conduta criminosa ou outra conduta ilegal quando violaram seus deveres constitucionais.” Art 86 da constituição

de 1932, que resultou no parecer do comitê de relações exteriores e constituição quanto à recomendação de um outro comitê, de 1927, a respeito de mudanças constitucionais.

Nesta reunião é possível identificar que não havia um debate quanto às vantagens ou desvantagens do bicameralismo. A questão surge dentre outras várias que tratam da constituição como um todo. Os propositores da abolição são dois deputados do partido trabalhista (Alfred Madsen e Chr. Hornsrud), mas isso não representa uma posição partidária quanto à questão, uma vez que o então parlamentar Johan Nygaardsvold (futuro primeiro-ministro), também do partido trabalhista, posicionou-se de maneira contrária. Tampouco figuras da direita (Conservadores ou democratas cristãos) defenderam a proposta. O desfecho foi a rejeição, sob a alegação, quase unânime, de que temas como esses requerem maior debate.

Importante evidenciar que, apesar de ter sido bem breve e consensual quanto à necessidade de um maior aprofundamento dessa questão, a reunião de 1932 destaca um membro do partido conservador (Henrik Ameln) que não dá tanta relevância à questão da abolição. Ele desacreditava que a divisão bicameral fosse durar muito tempo, mas pontuava o tema dos tribunais de impeachment, que na altura, estavam diretamente ligados à divisão do parlamento, uma vez que parte do tribunal era composta por membros do *Langting*, que eram responsáveis por julgar os casos, enquanto o *oldesting* como um todo era o órgão acusatório.

Em outras palavras, qualquer proposição que tratasse da abolição do sistema bicameral consequentemente abordaria a composição dos tribunais de *impeachment*. O que o deputado conservador enfatiza, é que essa questão deve sim ser revista, mas pode ser tratada de forma separada.

O próximo registro nesse sentido é do grande pacote de emendas constitucionais de 1952. Dos diversos temas tratados, a abolição aparece como proposta de autoria do

mesmo parlamentar conservador, Henrik Ameln. Sua proposta pedia a abolição da divisão bicameral do parlamento sob a justificativa de que a divisão é “irracional” em um governo parlamentar e que o processo legislativo pode ser melhor executado de outras formas. Também traz a questão da reformulação do tribunal de impeachment, o que sugere que o real interesse pela abolição está em, na verdade, modificar o poder acusatório e julgador do parlamento, no tribunal de impeachment.

O parecer do comitê de relações exteriores e assuntos constitucionais rejeita brevemente a proposta e salienta que o mesmo deputado já havia proposto essa mudança institucional outras vezes, todas desaconselhadas pelo Ministério da justiça, pelo comitê e pelo *storting* como um todo.

3.1.2. DISCUSSÃO DE 1981

A posterior menção que se encontrou registro a respeito do tema é da reunião do *Storting* de 20 de fevereiro de 1981. Nela, o deputado trabalhista Per Magnus Karstensen chama atenção à necessidade de se discutir a questão da abolição, acompanhada do tribunal de *impeachment*, apontando algumas vantagens e desvantagens, mas baseando seu argumento no fato de que a vantagem mais óbvia (de revisão constitucional, ao passar uma vez em cada casa) não depende do sistema bicameral, uma vez que pode haver dois ou três turnos no mesmo corpo legislativo. A resposta da presidência do parlamento é neutra, alegando que um debate complexo como este deve ser tratado no início do seguinte ciclo eleitoral, uma vez que 1981 era o último ano do ciclo vigente.

A tentativa do parlamentar trabalhista de levar o assunto à agenda falhou, mas evidenciou uma posição tímida dos partidos. Kare Willoch, do partido conservador, mostrou-se “cético” quanto à medida. Argumentou que a vantagem de revisão de matérias legislativas só existe justamente pela proposição passar por grupos diferentes, o que não

seria o mesmo no caso de passar duas vezes pelo mesmo parlamento. Utilizou-se do argumento, de que, se uma instituição funciona bem, a tanto tempo, não há por que mudar. Sua posição foi acompanhada pelo Democrata Cristão Lars Korvald, que, no entanto, defendeu a criação de uma comissão para investigar o assunto. Já Lars R. Langslet, conservador, concordou em discutir o assunto.

Os fatos até então analisados mostram o não-interesse da maioria política em pautar a abolição da divisão bicameral do parlamento. A proposta inicialmente dos trabalhistas é assumida por um conservador e, anos depois, volta aos trabalhistas. Em nenhum dos casos tomou-se posição partidária quanto à questão, apenas alguns atores (de ambos os campos ideológicos) que individualmente propuseram. A principal razão sugerida pela análise para o tema não ter entrado na agenda é a necessidade vista pelos parlamentares de se tratar calmamente essa pauta através de comissão constitucional especializada, que não foi criada devido à falta de oportunismo político envolvendo a questão. Nota-se também, que sempre há a menção da composição do tribunal de *impeachment* paralelo à abolição, parecendo ser, muitas vezes, a real questão por trás.

3.1.3. A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 12:14 DE 2004

Foi somente no início do século 21 que parlamentares trabalhistas propuseram a abolição do sistema bicameral, através de uma emenda à constituição. A proposta, de 2004, era breve nas justificativas. Apontava que a grande razão da divisão bicameral do parlamento estava associada ao poder acusatório da câmara alta no tribunal de *impeachment* e ao caráter legislativo.

Quanto ao aspecto legislativo, as justificativas dos propositores sugerem que a eleição unificada e a divisão praticamente igual dos partidos em ambos os corpos

legislativos não proporciona o efeito benéfico da divisão bicameral. Na prática, não há votações, comissões ou debates na câmara alta. Apenas reflexões que geram desvantagem ao processo. Quanto ao aspecto jurídico, relativo ao tribunal de *impeachment*, os deputados alegam que esse caráter perde o efeito, uma vez que já existe um processo paralelo de reformulação do referido tribunal.

O parecer do comitê constitucional foi favorável e a proposta foi aprovada. No parecer não há nenhuma objeção dos demais partidos políticos. Aqui, não aparecem as tímidas posições evidentes na discussão de 1981, apenas menções quanto ao processo paralelo de reformulação do tribunal de impeachment.

3.1.4. TRIBUNAL DE IMPEACHMENT: PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 12:1

Juntamente à proposição anterior, outras propostas de emenda constitucional estavam sendo debatidas. Dentre elas, a 12:1 que visava reformular o tribunal de *impeachment*. O foco do debate era despolitizar o tribunal e fortalecer o caráter jurídico. Devido à forma de se conduzir processos de *impeachment*, sendo a câmara alta parte da comissão julgadora e a câmara baixa, a promotoria, os propositores (mesmos trabalhistas da proposta anterior) sugerem que há uma necessidade de mudança.

O que se pode perceber ao analisar o contexto em que essas mudanças aparecem é que havia uma demanda geral por reformulações institucionais, tendo o tema da abolição entrado na agenda no momento oportuno de tratar todas essas questões.

3.2. COMO FOI O PROCESSO DE ADOÇÃO E O DESFECHO DA ABOLIÇÃO DO BICAMERALISMO?

Os documentos ora analisados sugerem que os atores centrais na discussão foram, de fato, os partidos políticos. Não há menções a grupos de interesse ou movimentos sociais. Nas justificativas e discussões parlamentares, não foi possível observar nenhuma preocupação com o caráter eleitoral ou apoio popular. Dada a ausência de dados para além da arena legislativa, é razoável dizer que a temática da abolição aparentava não ter peso significativo na opinião pública.

Outro aspecto a ser considerado é que, apesar dessas mudanças constitucionais terem sido esforços de parlamentares trabalhistas, há ausência de discursos e posições polarizadas nesse sentido. O parecer final (2006) e a votação no plenário (2007) demonstram um acordo unânime entre todos os principais partidos quanto à aprovação da abolição do sistema bicameral. Os registros anteriores também não sugerem defesas ou ataques contundentes a qualquer uma das opções, apenas preocupações com a sensibilidade de temas constitucionais. Importante salientar também, que a abolição da divisão bicameral acontece em paralelo com outras mudanças constitucionais, como a inserção do parlamentarismo na constituição (até então, não havia um dispositivo oficial na constituição Norueguesa que definisse o sistema de governo como parlamentar, mesmo sendo praticado desde o princípio) e a reformulação do tribunal de *impeachment*, uma questão já detalhada na seção anterior.

4. RESULTADOS

A partir da análise documental anterior, essa seção tem como objetivo retomar as hipóteses desenvolvidas, a fim de verificar a viabilidade ou rejeição.

4.1. AGENDAMENTO

O primeiro aspecto a ser considerado é a etapa de agendamento da proposta. Com base na literatura, foram desenvolvidas 3 hipóteses para que a proposta de abolição do sistema bicameral entre na agenda legislativa. No caso em questão, rejeitam-se as hipóteses h1.b e h1.c devido à, primeiramente, a ausência de quaisquer menções a problemas de legitimidade democrática ou representação da câmara alta. Em segundo, por não haver relação com a formação de governo ou governabilidade. Pelo contrário, os atores presentes no processo afirmam, em discursos, que a eleição única para todo parlamento e, consequentemente, base para a formação do governo não interferem na governança ou em maiorias distintas.

Sendo assim a hipótese h1.c pode ser parcialmente considerada, uma vez que estão presentes elementos que demonstram problemas de ineficiência institucional (em termos de trabalho legislativo) mas não se trata de um oportunismo partidário e sim, de uma janela de oportunidade de equilíbrio entre os partidos para tratar de questões constitucionais. Portanto, o resultado esperado (a entrada do tema na agenda legislativa) efetivamente ocorreu em 2006, com o parecer favorável da comissão de constituição.

4.2. FORÇAS POLÍTICAS

O segundo aspecto a ser considerado é relativo às forças (ou atores) envolvidos no processo. Como já descrito anteriormente, a fonte de dados não permite tecer conclusões definitivas quanto a essa questão. Entretanto, os documentos analisados e a

ausência de outra fonte que indique o oposto sugerem que os atores centrais, de fato, foram os partidos políticos. Quanto à hipótese H2.a, mesmo não sendo possível identificar os interesses específicos de cada partido, fica evidente que a questão de formação de governo não é o cerne do debate, portanto, não é o objetivo a ser alcançado pelos partidos no processo.

4.3. DESFECHO

O último ponto a ser discutido é o desfecho, o resultado, ou o processo de adoção da medida. Diante da análise prévia, fica evidente que a abolição do sistema bicameral foi aprovada por consenso dos partidos políticos. Não havendo oposição clara nos relatórios analisados, há, também, a percepção de que esta medida foi adotada em meio a várias outras, sendo a mais relevante neste caso a reformulação do tribunal de *impeachment*, mas não a única. Portanto, pode-se considerar integralmente a hipótese H3.

É importante ressaltar que o fato de o tema ter sido agendado e adotado em um curto intervalo de tempo, em outras palavras, não tendo havido muito debate em torno dessa questão, como foi em outros casos, reforça a ideia de equilíbrio de posições partidárias e o contexto maior de demais mudanças constitucionais.

Em suma, os resultados aqui descritos, frutos da análise documental prévia, ajudam a responder à pergunta de pesquisa proposta evidenciando que foi sob as condições de demanda por estudos aprofundados quanto a mudanças constitucionais, a ineficiência da câmara alta Norueguesa e a necessidade de reformulação do sistema de acusação e julgamento dos casos de *impeachment* que levaram a Noruega a abolir o sistema bicameral.

5. CONCLUSÕES

6.1.O QUE DIZIA A LITERATURA DE MUDANÇA CAMERAL?

Neste estudo, buscou-se entender sob quais condições a Noruega aboliu a câmara alta. Partindo-se de uma fundamentação teórica quanto ao entendimento metodológico de instituições políticas como variáveis dependentes e estudos de casos similares, foram delimitadas 3 importantes etapas do processo de mudança cameral: 1. Agenda, 2. Forças políticas e 3. Desfecho. Com base nessa síntese, o trabalho caminhou no sentido de produzir hipóteses para o teste empírico no caso proposto.

A revisão da literatura sugeriu que o tema de abolição do sistema bicameral precisa de 2 elementos para que entre na agenda do legislativo: 1. Presença de algum problema institucional e 2. Oportunismo partidário. Os estudos prévios mostraram que atores políticos tratam temas de mudança institucional de maneira bem delicada e que problemas de funcionamento das instituições ou de cunho democrático não seriam condições suficientes para considerar tal mudança. Os estudos da Nova Zelândia (Jackson, 1991) Dinamarca (Arter, 1991) e Suécia (Sydow, 1991) sugerem que o aspecto partidário é necessário para que o tema seja considerado. Ou seja, é preciso que a mudança tenha impacto nos cálculos estratégicos dos partidos políticos para que seja agendado.

Uma vez que essas condições fossem satisfeitas, buscou-se entender quais forças participam desse processo, seja no momento de colocar na agenda ou de adotar a medida. O que a literatura nos diz é que não há participação de grupos de interesse ou movimentos sociais. Na verdade, os únicos atores políticos envolvidos são os partidos, o que culminou nas hipóteses de que os partidos políticos são os atores centrais e atuam estrategicamente em defesa de seus interesses. Em sistemas bipartidários, a hipótese é que sua atuação seja

em função de sua posição (governo ou oposição) enquanto em sistemas multipartidários, o foco é maximizar as chances de formar ou compor o governo.

O último aspecto sugerido pela literatura é o desfecho. De que maneira ocorre a implementação da medida? O que os casos prévios nos mostram é que em sistemas multipartidários os partidos políticos caminham no sentido de encontrar um equilíbrio entre as suas posições e adotam a mudança cameral como parte de um pacote de outras mudanças constitucionais. O que ocorre é uma grande reforma da constituição com a participação de todos os principais partidos, gerando a hipótese de que o resultado é um consenso multipartidário parte de um pacote maior de mudanças.

6.2. O QUE OCORRE NA NORUEGA?

Uma vez delimitadas as hipóteses, a discussão seguiu no sentido de verificar empiricamente, com o intuito de evidenciar as condições que levaram o país à abolição institucional.

Ao analisar os documentos, foi possível concluir que o tema demorou a entrar na agenda e, quando ocorreu, logo foi adotado e implementado sem polarização ou disputas evidentes. Diante da pesquisa, é razoável interpretar que o agendamento aconteceu em 2006 e não nas tentativas anteriores devido à ausência de precedentes. Na primeira metade do século XX ainda não havia outros países que reformaram a constituição no sentido de abolir a câmara alta. A primeira mudança na península escandinava veio em 1953, na Dinamarca. É evidente que há uma influência, visto que os atores políticos se mostraram sensíveis a mudanças institucionais tão complexas. Em praticamente todos os documentos analisados, pôde-se perceber a preocupação dos parlamentares de ambos os campos ideológicos em tratar a abolição cameral de maneira aprofundada, sugerindo comissões especializadas e um debate profundo. Ou seja, quando há casos similares e

bem-sucedidos, é mais factível que a mudança seja considerada, como era a realidade no início dos anos 2000.

Outro aspecto a ser considerado é o alinhamento político quanto a outras questões constitucionais. Como já descrito anteriormente, foi no início do século XX que uma série de mudanças foram adotadas, mostrando o esforço multipartidário em fazer uma grande reforma constitucional. Ou seja, a janela de oportunidade surgiu para que mudanças constitucionais fossem tratadas sob a luz das falhas das instituições vigentes e necessidade de mudança geral, o que culminou num ponto de equilíbrio quanto às posições partidárias e a decisão de abolição do sistema bicameral.

Apesar de as fontes de dados serem limitadas no sentido de se restringirem a documentos legislativos, não há menções ou indícios de que grupos de interesse ou outros atores, que não os partidos, participaram ativamente do processo. Contudo, diferentemente dos demais casos o objetivo não era maximizar chances de formação ou composição governamental, uma vez que isso sequer era um problema no arranjo institucional Norueguês.

Diante disso, entende-se que a abolição bicameral na Noruega ocorreu em um momento oportuno de reforma constitucional. É razoável interpretar que se justificou devido à perda de função evidente, uma vez que o caráter legislativo, ou seja, quanto à eficiência de tratar matérias legislativas por casas diferentes, já não era mais uma vantagem diante de possibilidades de duas ou três voltas em um mesmo parlamento. Como a grande justificativa da existência de uma câmara alta, para além do aspecto anterior, baseava-se no caráter julgador em casos de *impeachment*, não havia mais necessidade de haver uma divisão tendo em vista a imperatividade dos atores políticos em despolitizar o tribunal.

6.3. IMPLICAÇÕES EM ESTUDOS DE MUDANÇA CONSTITUCIONAL

O presente trabalho contribui não só para entender o caso proposto, mas também aos estudos de mudanças e reformas institucionais. A literatura de mudança cameral e o caso estudado sugerem, primeiramente, que a ideologia não é uma questão determinística em discussões de reforma. Em todos os casos, percebeu-se que a pauta da abolição passou por partidos de ambos os campos ideológicos. Antes de ser adotada, foi sugerida pelos conservadores, socialistas e trabalhistas. Em outro momento foi também rechaçada pelos respectivos partidos. Portanto, partidos não assumem posições relativas à mudança institucional exclusivamente pelo seu programa ou manifesto e, sim, por estratégias muito articuladas visando seus interesses.

Também nesse sentido, a reflexão gerada é a de que partidos que estão no poder tendem a não se opor ao *status quo*, enquanto a oposição tende a querer mudanças. Essa máxima não é inédita, muitos autores já chegaram a conclusões nesse sentido. Contudo, a presente pesquisa reforça não só essa ideia, mas a teoria de que atores que buscam a mudança do *status quo*, o fazem de maneira gradual e delicada, não abruptamente. Em todos os casos, foi possível ver grupos partidários exigindo estudos e comissões especializadas para averiguar a ideia de mudança.

Uma última consideração que contribui ao debate de mudanças institucionais é o fato observado de que, em sistemas de governo de coalizão, ao se tratar de mudanças constitucionais, os partidos tendem a buscar um ponto de equilíbrio entre as posições e aprovar as medidas por consenso. Em outras palavras, a necessidade de acordo para a composição do governo e a sensibilidade de temas constitucionais em diversos aspectos força um movimento de “igualdade”, em que os partidos buscam “meios-termos” nas mudanças, não extremando suas posições.

6. LIMITAÇÕES E AGENDA DE PESQUISA

Tendo em vista o escopo do presente trabalho entende-se que existem limitações quanto às conclusões sugeridas pela análise. Primeiramente, quanto ao conceito de causalidade. É notório que, dado o extenso debate na ciência política contemporânea, para se afirmar a ocorrência de uma relação causal são necessários estudos e métodos mais aprofundados. Por esta razão, buscou-se salientar que o objetivo da pesquisa não é afirmar a razão ou a causa da abolição bicameral e sim, evidenciar as condições em que o evento ocorreu e eventualmente, sugerir fatores que podem se correlacionar.

Em segundo, compreende-se também a limitação de uma análise documental. O tipo ideal de uma pesquisa nessas condições seria uma análise aprofundada via *process tracing*, que abarcasse as diversas fontes de dados capazes de satisfazer os objetivos. Contudo, há uma imensa dificuldade em encontrar dados além dos documentos oficiais do parlamento que já são, por si só, difíceis. Visto isso, buscou-se tecer conclusões e definir resultados condizentes com as limitações do método.

Diante disso, para a agenda de pesquisa no caso específico, fica a necessidade de se analisar mais profundamente com o intuito de estabelecer relações causais. De maneira mais ampla, na temática de mudança ou abolição institucional propõe-se o teste das hipóteses desenvolvidas em outros casos, para além de sistemas bicamerais, bem como verificar quais foram as consequências da mudança adotada em perspectiva comparada.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTER, David. One ting too many: the shift to unicameralism in Denmark. In:

LONGLEY, Lawrence D.; OLSON, David M. (Org.). Two into one: the politics and processes of national legislative cameral change. Boulder: Westview Press, 1991. p. 97–175.

CELIS, Karen; KROOK, Mona Lena; MEIER, Petra. The rise of gender quota laws: expanding the spectrum of determinants for electoral reform. *West European Politics*, v. 34, n. 3, p. 514–530, 2011.

COLOMER, Josep M. It's parties that choose electoral systems (or, Duverger's laws upside down). *Political Studies*, v. 53, n. 1, p. 1–21, mar. 2005.

Documentos legislativos; Parlamento da Boruega. Disponível em:

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/>

DUVERGER, Maurice. Os partidos políticos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1970.

GISLE, JON; Holmøyvik, Eirik: Lagtinget in Store norske lexikon em snl.no. Disponível em: <https://snl.no/Lagtinget>, 2023

HOLMØYVIK, Eirik; GISLE, Jon: Odelstinget i Store norske leksikon på snl.no. Disponível em: <https://snl.no/Odelstinget>, 2023

JACKSON, Keith. The abolition of the New Zealand upper house of parliament. In: LONGLEY, Lawrence D.; OLSON, David M. (Org.). Two into one: the politics and processes of national legislative cameral change. Boulder: Westview Press, 1991. p. 59–96.

LONGLEY, Lawrence D.; OLSON, David M. The politics and processes of national legislative cameral change. In: LONGLEY, Lawrence D.; OLSON, David M. (Org.). Two into one: the politics and processes of national legislative cameral change. Boulder: Westview Press, 1991. p. 17–58.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (ed.). Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

RENEWICK, Alan. The politics of electoral reform: changing the rules of democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

SHUGART, Matthew Søberg; WATTENBERG, Martin P. (ed.). Mixed-member electoral systems: the best of both worlds. Oxford: Oxford University Press, 2001.

VON SYDOW, Björn. Sweden's road to a unicameral parliament. In: LONGLEY, Lawrence D.; OLSON, David M. (Org.). Two into one: the politics and processes of national legislative cameral change. Boulder: Westview Press, 1991. p. 176–241.