

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

**<http://bd.camara.gov.br>**

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

**Darisa Ribeiro de Castro**

**O Cerimonial Público e o poder simbólico manifesto no Congresso  
Nacional: A posição hierárquica da Câmara dos Deputados**

Brasília

2012

**Darisa Ribeiro de Castro**

**O Cerimonial Público e o poder simbólico manifesto no Congresso Nacional: A posição hierárquica da Câmara dos Deputados**

Monografia/TCC apresentado ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Instituições Políticas e Processos do Legislativo.

Orientador: André Sathler Guimarães

Brasília

2012

### Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Castro, Darisa Ribeiro de.

O cerimonial público e o poder simbólico manifesto no Congresso Nacional [manuscrito] : a posição hierárquica da Câmara dos Deputados / Darisa Ribeiro de Castro. -- 2012.

71 f.

Orientador: André Sathler Guimarães.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Instituições e Processos Políticos do Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2012.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Cerimonial público, Brasil. I. Título.

CDU 395:342.532(81)

**O Cerimonial Público e o poder simbólico manifesto no Congresso Nacional:  
A posição hierárquica da Câmara dos Deputados**

Monografia – Curso de Especialização em Instituições Políticas e Processos do Legislativo  
1º Semestre de 2012

Aluna: Darisa Ribeiro de Castro

Banca Examinadora:

---

Orientador: André Sathler Guimarães

---

Professor examinador: Antônio Teixeira de Barros

Brasília, 6 de julho de 2012

Dedico esse trabalho a Fernando, meu primeiro neto, a quem  
desejo ver entregue um mundo melhor.

## **Agradecimentos**

Agradeço a Narmer, Marília e Ariel, meus filhos e minhas melhores obras, pela compreensão e incentivo.

*A glória deve ser conquistada; a honra, por sua vez, basta que não seja perdida.*

*Arthur Schopenhauer*



## RESUMO

Esta monografia procurou estudar os motivos pelos quais as regras de Cerimonial Público atual, um sistema de organização de cerimônias oficiais que visa evidenciar o grau hierárquico ocupado por cada uma das Instituições - e portanto o poder simbólico dessas Instituições - não reservam ao Presidente da Câmara dos Deputados, representante maior da Instituição, o adequado posicionamento na ordem de precedência em eventos que envolvem a presença de outros representantes dos Três Poderes. Inicialmente foi estudado o Cerimonial Público como forma simbólica de poder, pela perspectiva da formação cultural que remete à construção coletiva dos símbolos, de valores, de ideias, agregando-se também o conceito do inconsciente coletivo, definido como sistema psíquico de caráter coletivo, formado pelos instintos e pelos arquétipos, e que pode dar origem à mitologia de um povo. Em seguida é relatada a formação cultural e política do Estado brasileiro que, de colônia escassamente povoada, tornou-se um império independente sob a mão forte de um imperador que soube utilizar o poder simbólico do cargo, e estudada a posição hierárquica das casas do Poder Legislativo pela ótica do desenho constitucional do Estado ao longo de sua existência. Na última constituição brasileira, a Constituição Federal de 1988, verifica-se mudança significativa na posição hierárquica da Câmara dos Deputados frente à Mesa do Congresso Nacional. Essa mudança, entretanto, ainda não foi completamente implementada, como pode ser observado nas regras do Cerimonial Público que atualmente orientam aquelas solenidades que envolvem a relação hierárquica entre os representantes dos Três Poderes.

**Palavras-Chave:** Câmara dos Deputados, Cerimonial Público, Congresso Nacional, Poder Simbólico.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>1 O CERIMONIAL PÚBLICO COMO FORMA SIMBÓLICA.....</b>	<b>12</b>
1.1 A evolução do conceito de Cultura.....	12
1.2 As concepções descritiva, simbólica e estrutural de Cultura.....	13
1.3 O inconsciente coletivo e os arquétipos.....	13
1.4 O poder simbólico.....	16
1.5 História do Cerimonial Público nos estados soberanos como manifestação do poder simbólico .....	17
<b>2 A FORMAÇÃO CULTURAL E POLÍTICA DO ESTADO BRASILEIRO.....</b>	<b>21</b>
2.1 As mudanças socioculturais decorrentes da passagem de colônia para reino unido .....	21
2.2 O surgimento e consolidação do Império .....	24
2.3 O poder simbólico do poder moderador .....	25
2.4 A mão forte do imperador na manutenção da integridade do território nacional .....	27
2.5 A Proclamação da República, o poder simbólico no sistema presidencialista e o bicameralismo.....	29
<b>3 A POSIÇÃO HIERÁRQUICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.....</b>	<b>33</b>
3.1 A Câmara dos Deputados e o Senado do Império .....	33
3.2 O Poder Legislativo e a Presidência do Congresso Nacional .....	37
3.3 A Mesa do Congresso nas constituições brasileiras até a de 1967 .....	40
3.4 As mudanças na formação da Mesa do Congresso Nacional provocadas pela Constituição Federal de 1988: razões, consequências e grau de aceitação dessas mudanças nas regras do Cerimonial Público brasileiro.....	44
3.5 Reflexões sobre o quadro atual .....	52
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>59</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>63</b>

## INTRODUÇÃO

Que princípios orientam a prática do Cerimonial Público em solenidades que envolvem a relação hierárquica entre os representantes dos Três Poderes? Como esses princípios foram estabelecidos na prática de Cerimonial Público, do ponto de vista histórico e político?

Quais as implicações políticas da configuração atual da ordem de precedência utilizada nos poderes Executivo e Judiciário no que se refere especificamente ao grau hierárquico da Câmara dos Deputados em relação às demais instituições que representam os Três Poderes?

Para obter respostas a essas perguntas, é preciso ter em mente que o Cerimonial Público é mais do que um conjunto de regras destinadas a regular a participação em cerimônias diversas nas esferas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Ele tem por finalidade evidenciar o poder simbólico de uma instituição, que decorre da posição hierárquica ocupada por ela e é representado pela ordem de precedência que seu presidente recebe na cerimônia.

Ao fazer a síntese histórica da Câmara dos Deputados, Franco (1977, p. 36) registra que a presença do Imperador D. Pedro I na instalação da Primeira Legislatura provocou “erudita discussão” quanto ao Cerimonial para que “O Legislativo afirmasse sua independência diante dos funcionários superiores que cercavam o Imperante”.

A Proclamação da Independência, entretanto, por não romper com o sistema monárquico, levou o Estado brasileiro a manter um poder imperial que se sobrepunha ao Poder Legislativo. Ao longo de nossa história, esse papel preponderante se transferiu do imperador para os presidentes da República, que muitas vezes fecharam o Congresso Nacional e se intitularam legisladores, ocupando o espaço político do Poder Legislativo. Além disso, a idade mais elevada dos senadores, o menor número de representantes por Estado e a permanência pelo período de duas legislaturas induzem a sociedade a considerar que a Câmara dos Deputados, sendo de composição mais efêmera e menos conhecida no todo, estaria subordinada ao Senado Federal.

Pinto (2008, p. 43), ao analisar as relações entre o Legislativo e o Judiciário, registra a intimação feita pelo STF ao “suposto” Presidente do Congresso Nacional para afirmar que a figura de um Presidente do Congresso Nacional “viola o princípio do bicameralismo, consagrado em nossas sucessivas Cartas Constitucionais desde o Império.”

Além da falta de entendimento dos outros órgãos do Poder Federal, esta Casa também parece desconhecer a função do Cerimonial Público e o papel simbólico e político que desempenha, seja em relação aos demais Poderes, seja em relação ao Senado Federal. Esse desconhecimento pode ser inferido da publicação, em 2004, de livreto intitulado *Normas do Cerimonial Público e Ordem Geral de Precedência*, no qual apenas o Decreto 70.274, de 1972 é reproduzido, deixando de fora as normas de Cerimonial Público utilizadas pelo Supremo Tribunal Federal e não publicando, sequer, as normas próprias de Cerimonial estabelecidas um ano antes, por meio do Ato da Mesa nº 152, de 29/01/2003.

Amplifica a impressão de subordinação da Câmara dos Deputados ao Senado Federal, a circunstância de que o Poder Executivo, todas as vezes em que interage em solenidades com o Poder Legislativo, como no caso da posse presidencial, o faz com o Congresso Nacional, em cerimônia presidida pelo Presidente do Senado Federal, que é o presidente da Mesa do Congresso Nacional. De nada importa que a sessão seja do Congresso porque deputados e senadores estão juntos, ao mesmo tempo, no mesmo local, para a mesma finalidade. A ausência de um papel visível destinado ao Presidente da Câmara no Regimento Comum do Congresso Nacional, em cerimônia presidida pelo Presidente do Senado Federal, transmite aos convidados para o evento e à assistência a impressão de que ele deixa de ter importância como representante de uma das Casas do Poder Legislativo.

Os exemplos citados são apenas uma parte dos problemas enfrentados quando se procura aplicar as regras do Cerimonial Público, derivadas de um caráter simbólico das instituições, às solenidades às quais comparece o Presidente da Câmara dos Deputados. Assim sendo, o objetivo geral do presente trabalho é verificar, na legislação brasileira, em que períodos a subordinação do Legislativo ao Executivo efetivamente ocorreu, bem como resgatar, na Constituição Federal de 1988, os motivos que levaram à criação da Mesa do Congresso Nacional e suas implicações para a ordem de precedência do Poder Legislativo, principalmente no que se refere à Câmara dos Deputados, em termos de Cerimonial Público.

Quanto aos objetivos específicos, foi necessário o resgate do embasamento da função do Cerimonial Público como expressão de formas simbólicas de poder. Assim sendo, o Capítulo 1 trata exatamente do Cerimonial Público como expressão de poder simbólico,

derivado de questões culturais ligadas à formação da mitologia do povo. Em seguida, no Capítulo 2, para demonstrar o estabelecimento ao longo da história do capital simbólico entre os níveis mais altos do governo brasileiro, é analisada a formação cultural do povo. No Capítulo 3, a fim de verificar os princípios que orientam a prática do Cerimonial Público em solenidades nas quais esteja envolvida a relação hierárquica entre os representantes dos Três Poderes, foi historiada a posição hierárquica da Câmara dos Deputados, possibilitando uma reflexão sobre as implicações políticas da configuração atual da ordem de precedência utilizada nos poderes Executivo e Judiciário.

# 1 O CERIMONIAL PÚBLICO COMO FORMA SIMBÓLICA

## 1.1 A evolução do conceito de Cultura

A tentativa de definição de cultura não é recente. Esse conceito evoca interesses multidisciplinares, sendo estudado em áreas como Sociologia, Antropologia, História, Comunicação, Administração e Economia, entre outras, e analisado, em cada uma dessas áreas, a partir de diferentes enfoques.

Essa realidade é decorrente do caráter transversal da cultura, que perpassa diferentes campos da vida cotidiana, e parte dessa complexa distinção semântica se deve ao próprio desenvolvimento histórico do termo. O conceito de cultura, como hoje a entendemos, é resultado de uma longa história própria. Derivada do latim, até o século XVI a palavra cultura significava o cultivo ou cuidado com algo – dos animais ao crescimento da colheita. Do século XVI em diante o sentido foi estendido para o processo de desenvolvimento humano, para o “cultivo da mente” (Thompson, 2009, p. 166).

Em um primeiro momento, o conceito de cultura remeteu à ideia de civilização. Assim, na França e na Inglaterra do fim do século XVIII a cultura caracterizava o estado do espírito cultivado pela instrução, como um sinônimo da palavra civilização, e no vocabulário da época estava associada às ideias de progresso, de evolução, de educação e de razão. Cultura e civilização evocavam progressos em direção ao refinamento e à ordem, como oposição à barbárie e à selvageria.

Na Alemanha, no século XVIII, os primeiros usos do sentido figurado de *Kultur*, incorporação da palavra francesa inicialmente grafada como *Cultur*, guardavam similaridade com o pensamento francês. A ideia de cultura como civilização era comumente utilizada pelos príncipes da aristocracia alemã, preocupados em imitar as maneiras civilizadas da corte francesa. Os filósofos e historiadores alemães nos séculos XVIII e XIX, entretanto, iniciaram discussões em que o termo cultura foi utilizado como referência a um processo de desenvolvimento intelectual ou espiritual – diferente do de civilização em certos aspectos – e entendido como marca distintiva da originalidade e superioridade do povo alemão. Pode-se descrever esse uso do termo entre os alemães como “concepção clássica” da cultura (Thompson, 2009, p. 166).

## 1.2 As concepções descritiva, simbólica e estrutural de Cultura

Com o aparecimento da Antropologia no final do século XIX, surgiram a “concepção descritiva” e a “concepção simbólica” (Thompson, 2009, p.166) de cultura. A primeira refere-se a um conjunto de valores, crenças, costumes, hábitos e convenções específicas de uma sociedade ou de um período histórico. A segunda muda o foco, e os fenômenos culturais, nessa concepção, são fenômenos simbólicos. Na concepção simbólica, o estudo da cultura está interessado, essencialmente, na interpretação dos símbolos e da ação simbólica. Nesse sentido Morin afirma

Uma cultura constitui um corpo complexo de normas, símbolos, mitos e imagens que penetram o indivíduo em sua intimidade, estruturam os instintos, orientam as emoções [...] Uma cultura fornece pontos de apoio imaginários à vida prática, pontos de apoio práticos à vida imaginária; ela alimenta o ser semi-real, semi-imaginário, que cada um secreta no interior de si (sua alma), o ser semi-real, semi-imaginário que cada um secreta no exterior de si e no qual se envolve (sua personalidade) (Morin, 1997, p. 15).

Thompson (2009) formula, também, o que chama de concepção estrutural da cultura, na qual os fenômenos podem ser entendidos como formas simbólicas em conceitos estruturados e, assim sendo, a análise cultural pode ser entendida como o estudo da constituição das formas simbólicas.

Diante da multiplicidade de interpretações e usos do termo cultura, adota-se como referência a concepção simbólica de cultura, segundo a qual a cultura pode ser definida como um sistema de signos e significados, criados pelos grupos sociais, sendo produto da interação social dos indivíduos que elaboram seus modos de pensar e sentir, constroem seus valores e manejam suas identidades e diferenças. O conceito de cultura deve ser compreendido como invenção coletiva de símbolos, valores, ideias e comportamentos, como manifestações simbólicas que buscam ampliar o repertório de formação cultural dos indivíduos e alargar a capacidade de agir sobre o mundo.

## 1.3 O inconsciente coletivo e os arquétipos

Siqueira, Gomide e Oliveira (2001, p. 173) afirmam que cultura

[...] é um padrão de pressupostos básicos – inventados, descobertos ou desenvolvidos por um dado grupo, quando aprende a lidar com seus problemas de adaptação externa e integração interna – que têm funcionado suficientemente bem para serem considerados válidos e, dessa forma,

ensinados aos novos membros como o modo correto de perceber, pensar e sentir em relação àqueles problemas.

Beltrão (1977) define comunicação cultural como aquela por meio da qual as relações humanas existem e se desenvolvem, utilizando símbolos que são expressos em signos arbitrários transmitidos por diversos meios que visam vencer o espaço e o tempo.

Considerando que o homem pode comunicar “por meio da linguagem simbólica, que é a representação, sob diferentes modalidades, de sentimentos e vivências culturais, que se tornam comuns no diálogo” (Beltrão, 1997, p.61), para melhor compreensão do Cerimonial Público como forma simbólica de uma manifestação cultural é importante agregar, também, o que Jung chama de Inconsciente Coletivo.

De acordo com Jung (1975[?]), além dos símbolos particulares produzidos pelo inconsciente, há outros símbolos cuja natureza se dá de forma coletiva e que são partilhados por todos os humanos. Os símbolos que se repetem em todas as culturas e são compartilhados por todos os seres humanos devem ser considerados dentro de um contexto e, nessa ótica, uma das teorias mais conhecidas de Jung é a ideia dos arquétipos e de seu correlato: o conceito de inconsciente coletivo.

O inconsciente coletivo foi definido como um segundo sistema psíquico da pessoa e, de forma diferente da natureza pessoal de nossa consciência, tem um caráter coletivo. No trabalho terapêutico, Jung percebeu que as imagens de delírios e de alucinações de psicóticos configuravam padrões, e que esses padrões lembravam o mito, a lenda e os contos de fadas. Percebeu, também, que o material dessas imagens não era originário de percepções, memórias ou experiências conscientes. Chamou essas imagens, que pareciam refletir modos universais de experiência e comportamento humano, de imagens primordiais. Jung estava convencido de que nenhuma teoria de migração humana era suficiente para explicar a onipresença de certos temas culturais, concluindo que há uma parte da psique humana que é comum. A essa parte comum chamou de inconsciente coletivo.

Jung teorizou um inconsciente coletivo formado de dois componentes: os instintos e os arquétipos. Os instintos seriam os impulsos que realizam ações decorrentes de uma necessidade, e possuem um componente biológico, determinando nossas ações. Em 1919, Jung utilizou pela primeira vez o termo arquétipo, e o diferenciou de suas imagens fenomênicas: os arquétipos seriam formas inatas que determinam cada processo psíquico, uma vez que, em sua teoria, existem modos de compreensão inconscientes, inatos, que



regulam a nossa percepção. Procurou entendê-los como um conceito psicossomático – que uniria corpo e alma, instinto e imagem – evitando que as imagens arquetípicas fossem consideradas reflexos dos impulsos biológicos. Em 1934, definiu os arquétipos como os princípios básicos do inconsciente que, por serem elementos estruturais e formadores do inconsciente, podem dar origem às fantasias individuais e à mitologia de um povo.

Os instintos determinam nossas ações e os arquétipos determinariam nossas percepções. Os arquétipos seriam ideias primordiais, embora não sejam princípios abstratos. São como fundações; as imagens subsequentes derivam do conceito de arquétipo. Mestre e Pinotti (2004, p.5) assim se referem ao arquétipo e ao instinto:

O modo como percebemos uma situação (arquétipo) determina o nosso impulso para agir. A percepção inconsciente através do arquétipo determina a forma e direção do instinto. De outra parte, o impulso para agir (instinto) determina como nós percebemos uma situação (arquétipo).

Mestre e Pinotti (2004) afirmam também que as estruturas arquetípicas são a cristalização de experiências no decorrer do tempo e que as imagens derivadas de estruturas arquetípicas nos levam a procurar os elementos correspondentes no meio ambiente.

Os arquétipos, que se evidenciam, também, em experiências básicas ou universais da vida como o nascimento, o casamento, a maternidade e/ou paternidade, a morte, estão configurados na vida interior da psique através de imagens. As qualidades dos arquétipos surgem espontaneamente nos símbolos, nos mitos e nas religiões, aparecendo na psique individual como imagens oníricas, delírios, êxtases e na arte. Mas sempre como imagens, daí o papel vital que Jung atribui à imaginação.

Todas as percepções chegam ao eu como imagens. As imagens são qualificadas como primordiais quando apresentam conteúdos arcaicos, isto é, quando estabelecem relações de significados que são partilhados por toda a humanidade, resultantes de processos similares que decorreram ao longo da evolução humana e que, por isso, podem ser encontrados em todas as culturas e todas as épocas.

A imagem, condição do pensamento consciente, possui, para Jung, um conteúdo representacional específico que está no inconsciente e só pode ser reconhecido justamente através da imagem que o representa.

Conforme afirma Raffaelli (2002, p. 35) “[...] para Jung, o homem privado de imagens é um estranho para si mesmo, inconsciente de sua existência, incapaz de aperceber

sua constituição íntima.” E o símbolo surge, através da condensação das ideias derivadas das imagens primordiais, para integrar razão e sentimento.

O processo simbólico é um mediador entre os conteúdos inconscientes e a consciência. Símbolo é aquilo que possui o potencial de alterar a dinâmica do eu, isto é, desconectá-lo das suas imagens habituais e reconectá-lo a um outro patamar de consciência. O símbolo remete a um arquétipo ou imagem primordial que transcende a consciência.

#### **1.4 O poder simbólico**

Thompson (2009, p.174) registra que somente os seres humanos desenvolveram linguagens por meio das quais expressões significativas podem ser construídas e trocadas. Para o autor, não apenas expressões linguísticas significativas são produzidas e recebidas, mas os seres humanos também conferem sentido a ações, obras de arte, objetos materiais de diversos tipos, que são construções não linguísticas. Afirmo que

[...] o caráter simbólico da vida humana tem sido um tema de constante reflexão entre os filósofos interessados, e entre os usuários envolvidos no desenvolvimento das ciências sociais e humanas [...] (Thompson, 2009, p. 174).

Afirma, ainda, que essa reflexão resultou, para a Antropologia, no que pode ser descrito como concepção simbólica da cultura. Ao descrever a abordagem interpretativa de Clifford Geertz, define a análise cultural como a elucidação de significados, a explicação interpretativa dos significados que estão incorporados às formas simbólicas.

Segundo Bordieu (2007, p. 8), na visão neokantiana os diferentes universos simbólicos são instrumentos de conhecimento e de construção do mundo. O autor afirma ainda que Durkheim, embora de tradição Kantiana, lança uma sociologia das formas simbólicas, fazendo com que as formas de classificação deixem de ser universais para se tornarem formas sociais. O poder simbólico seria um poder de construção da realidade, tendente a estabelecer uma ordem que torna possível haver concordância entre as inteligências, uma vez que os símbolos são instrumentos de integração social por serem instrumentos de conhecimento e de comunicação.

Sendo as relações de comunicação relações de poder, dependem do poder – simbólico ou material – que os agentes ou instituições nelas envolvidos são capazes de

acumular. Os sistemas simbólicos cumpririam, assim, “função política de instrumentos de imposição ou de legitimação de dominação de uma classe sobre a outra” (Bourdieu, 2007, p. 11). O poder simbólico é uma forma transformada, transfigurada, legitimada, das outras formas de poder.

### **1.5 História do Cerimonial Público nos estados soberanos como manifestação do poder simbólico**

Speers (2002 [?]) define Cerimonial como a atividade do homem – singular ou plural – que visa criar ou aumentar seu espaço psicoemocional e sociocultural, e/ou comunicar aos outros o respeito por aquele espaço que lhe corresponde. O Cerimonial seria, assim, a maneira que o homem tem para conviver.

Na civilização egípcia, o faraó se fazia respeitar como divindade e poder terreno; no Império Otomano o *kow tow*, ou prostração perante o sultão, era imprescindível; sem linhagem real, os Duques de Borgonha, no auge do poder e da riqueza, recorriam a rituais e hábitos pomposos para se autovalorizarem e na França, na corte dos Luíses, o Cerimonial chegou a ser usado como “instrumento para segregação social” (Speers, 2002 [?]).

A história do Cerimonial está distribuída em obras de historiadores, de cientistas sociais, de psicólogos, de filósofos e de pensadores políticos, que dissertaram sobre o tema desde as antigas civilizações, passando pelo período medieval e chegando à modernidade. Diretamente inserido como produtor do poder simbólico, o Cerimonial dinamiza estruturas de representação como forma de comunicação não verbal. Ao utilizar ritos, rituais e cerimônias, expressa como traço característico a construção de instrumentos de referências de poder.

É difícil determinar o início da prática do Cerimonial, mas Lins (2002), historia o Cerimonial afirmando que os primeiros documentos datam de épocas proto-históricas. Descreve rituais de duelo, combate, direito divino do rei e cerimônias fúnebres datadas de 4.000 anos A.C. Podem ser citadas, também, as diversas cerimônias egípcias, oficiais e religiosas, bem como o cerimonial usado no relacionamento com outros povos, quando eram dadas ao representante do Faraó, em função diplomática, prerrogativas, privilégios e imunidades.

Na China antiga o Cerimonial era tão importante que fazia parte das seis artes que abriam as portas para a elevação social: Cerimonial; Música; Prática do Arco e Flecha; Escrita; Condução do Carro de Guerra e Aritmética.

Nas civilizações grega e romana o cerimonial estava intimamente ligado às crenças da época e, em alguns casos, atravessou o tempo influenciando a cultura de hoje no Ocidente, no aspecto jurídico e no social.

A historiografia do Cerimonial traz, também, importantes informações dos reinados da Idade Média, que foi um período de consolidação do Cerimonial e de rituais específicos de poder. Nesse período, constituiu-se um cerimonial cheio de pompa principalmente na Itália, na Áustria, na Espanha e na França – à corte austríaca é creditada a compilação de regras às quais o monarca e os membros da corte deviam se submeter desde o amanhecer.<sup>1</sup> Sobre esse período, Lobo Filho (2009, p. 5) registra:

O autor espanhol Nieto Soria em sua obra *Cerimônias de la realeza-Propaganda e legitimação em la Castilla Trastámara* revela a importância do cerimonial de corte para a formação do Estado Moderno, considerando o processo de legitimação.

Lins (1991) afirma que etiqueta, protocolo e cerimonial reúnem, entre outros, um conjunto de normas jurídicas, preceitos, costumes, hábitos, crenças, mitos e regras de comportamento a serem respeitadas por um grupo. Entre as principais funções desempenhadas pelo cerimonial – embora ressalte que a mais importante diga respeito ao disciplinamento das precedências – destaca a função ritual, pois além das precedências, o Cerimonial está ligado aos gestos e preceitos, às honrarias e privilégios que são símbolos do poder.

No plano internacional, o Cerimonial – aí incluídos etiqueta e protocolo – das elites dos diversos países foi estratificado nas normas protocolares do comportamento das cortes, dos governos, sendo consagrado nas normas do Cerimonial Público ou Oficial e da prática diplomática. O conhecimento desenvolvido pelo cerimonial ao longo de milênios de história como poder simbólico a serviço das estruturas de poder, faz com que não seja dispensado pelos grupos dominantes. Assim sendo, alguns exemplos da atuação do cerimonial como produtor de ações que decidiram posições políticas são:

1. No século XVI, quando Frei Bartolomeu dos Mártires, foi chamado para participar no Concílio de Trento pretendia se inscrever como Arcebispo de Braga e Primaz das Espanhas. Ao chegar, porém, descobriu que o Arcebispo de Toledo já se inscrevera como Primaz de Espanha. A disputa entre os dois por esse título já era

---

<sup>1</sup> O Cerimonial Militar do Comando da Aeronáutica. Disponível em <<http://www.cendoc.aer.mil.br/dhc/cerimonial/curiosidades.php>> Acesso em 17 jan 2012.

antiga e o Concílio, embora não pretendesse debruçar-se sobre essa questão, tinha que decidir qual dos dois se sentaria após o Primaz da Gália e antes dos outros arcebispos. Os trabalhos foram paralisados e após um tempo o Concílio decidiu que, embora não fosse se pronunciar oficialmente ou tomar uma decisão que se tornasse um precedente, o Arcebispo de Toledo, que chegou primeiro, teria assento ao lado do Primaz da Gália, seguido pelo Arcebispo de Braga e todos os outros Arcebispos. O Arcebispo Primaz de Braga optou por sentar-se no último lugar, depois de todos os outros Arcebispos. Os trabalhos foram retomados e o Primaz da Gália fez uma intervenção defendendo posição bastante conservadora. O Arcebispo Primaz de Toledo, por sua vez, pronunciou-se a favor da reforma. Todos os outros arcebispos usaram a palavra, seguindo a ordem em que estavam sentados. O último a falar foi o Arcebispo Primaz de Braga, que defendeu mudanças revolucionárias para a época. Sua intervenção, por ter sido a última, teve influência decisiva, pois na hora de votar muitos invocaram o último discurso que tinham ouvido, o do Arcebispo português, para justificar o voto a favor das reformas. Por uma questão de precedência foi aprovada a Reforma Tridentina, modificando a face da Igreja medieval (Amaral, 2003).

2. Em 1661 ocorreu, em Londres, um duelo de séquitos envolvendo as escoltas dos embaixadores francês e espanhol, que estavam em carruagens próprias. A origem desse duelo tinha origem na questão das precedências também, mas em um conceito mais amplo, referente a manifestações de prestígio ou Atos de Magnificência que envolveram emissários de Luis XIV. Por esse duelo, que foi considerado uma afronta, o governo de Madri teve que pedir desculpas e a corte de Luis XIV “teve a sabedoria de preparar cerimônias que movimentaram a cidade inteira e acompanharam todo o trajeto que seria percorrido pela embaixada espanhola até a corte francesa” (Lins, 1991, p. 17).
3. Até o período de Napoleão, o protocolo das cortes ainda se sujeitava, muitas vezes, à preferência ou humor do rei e da rainha ou ao de seus ministros e pares (Lins, 1991). A sanha codificadora de Napoleão e o crescente volume de negociações, de reuniões de conferência e congressos internacionais contribuíram para disciplinar e regulamentar um cerimonial e protocolo em que, respeitadas as normas estabelecidas pela tradição e pelo costume, foram estabelecidas normas mais racionais.



## **2 A FORMAÇÃO CULTURAL E POLÍTICA DO ESTADO BRASILEIRO**

### **2.1 As mudanças socioculturais decorrentes da passagem de colônia para reino unido**

Analisando a formação cultural e política do país, é possível constatar que o Poder Executivo tornou-se, na República, o herdeiro do poder simbólico do imperador.

No período colonial, dois pontos se destacavam: a incapacidade do poder metropolitano para exercer uma administração centralizada, recorrendo à cooperação do poder privado, e um poder privado forte, oligárquico, embasado na grande propriedade da terra e na posse de escravos.

O regime de Capitânicas Gerais restringia a autoridade, no que diz respeito ao exercício do poder, às suas dimensões territoriais. O governo central existia somente em Lisboa. No Brasil havia regras, códigos, ditames ou leis de origem portuguesa que inicialmente eram centralizadas em uma capital administrativa brasileira e depois eram aplicados de acordo com a especificidade e a necessidade de cada parcela daquele imenso espaço colonial.

Apesar de fisicamente distante da Europa, a sociedade colonial brasileira estava ligada à sociedade portuguesa e os que viviam aqui se consideravam súditos do Rei de Portugal, não abrindo mão de instrumentos que permitissem a construção de uma hierarquização social e que fossem capazes de demonstrar essa hierarquização diante da sociedade à qual pertenciam.

Frazão (2002) registra o fato de que vários trabalhos da historiografia brasileira referentes ao período colonial têm chamado a atenção para as semelhanças existentes, no campo administrativo ou no campo das ideias, entre a estrutura organizacional da sociedade colonial brasileira e as bases sobre as quais estava organizada a sociedade portuguesa, típicas do Antigo Regime. E assim define o Antigo Regime: “[...] compreendemos o antigo regime como algo que estrutura a sociedade de corte. [...]”. (Frazão, 2002. p. 6). Nas sociedades de cortes europeias, das quais Portugal fazia parte, uma das funções dos cerimoniais era distinguir a grandeza do rei diante da nobreza que estava ao seu redor. A proximidade física entre o rei e os nobres era compensada pela questão simbólica dos cerimoniais, por meio dos

quais o monarca se afirmava como principal homem, aquele que, apesar de pertencer à nobreza, estava situado em um plano superior. Na sociedade colonial brasileira estava presente, ainda, outra questão: além da afirmação das hierarquias existentes em uma sociedade típica de corte, os cerimoniais realizados visavam o reforço do sentimento de pertencimento ao Império Português e, em consequência, demonstração de fidelidade ao monarca.

Na sociedade colonial, como sociedade típica do Antigo Regime, a ocupação de um cargo público ou a obtenção de algum favor real eram mecanismos que permitiam a diferenciação dos indivíduos, denotando o quanto esses mecanismos de diferenciação eram importantes para a sociedade da época. Em uma sociedade na qual a vida era concebida como uma “liturgia” (Frazão, 2002. p. 11), em que o mundo era compreendido como um palco onde cada ato podia abrir ou fechar um leque de possibilidades para os atores que estavam contracenando, o posicionamento no cerimonial deve ser compreendido tendo em mente o prestígio social de seu ocupante perante o conjunto da população.

O Estado brasileiro só começou a nascer com a vinda da corte portuguesa em 1808. A transferência dessa corte teve início no momento em que o imperador dos franceses, Napoleão Bonaparte, declarou a deposição da dinastia de Bragança e ordenou a invasão do território português. Com o intuito de escapar das tropas napoleônicas, a Família Real e a Corte Portuguesa se transferiram para a colônia.

A colônia havia sido um conjunto de capitanias unidas debilmente, mas a vinda de D. João VI fez com que ocorresse a união entre Brasil e Portugal em uma espécie de federação monárquica, semelhante à inglesa, resultando na criação do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves.

O Brasil possuía todas as condições não apenas para uma fixação estável, mas também para a construção de um verdadeiro império. As ideias a este respeito já vinham de longe e o embarque da Família Real para o Rio de Janeiro, na véspera da entrada das primeiras tropas francesas, insere-se em um pensamento que não era novo na história portuguesa.

D. João havia assumido o trono português após a morte de D. José I, seu pai, em 1777, e a declaração de insanidade de D. Maria I. Em 1807 transferiu-se para o Rio de Janeiro, onde a Família Real viveu durante 13 anos. Até a chegada de D. João VI, a colônia teve um crescimento discreto, acompanhando o ritmo da ocupação territorial, e ao final do



século XVII seu interior permanecia desocupado. As estruturas políticas brasileiras também tinham características muito especiais, diferentes das estruturas políticas das possessões espanholas na América. O imenso território brasileiro raramente foi, para os portugueses, motivo para uma carreira política e/ou administrativa, fazendo com que, nos primeiros séculos de ocupação, a política social partisse não da coroa portuguesa, mas da Igreja Católica.

A vinda da Família Real portuguesa alterou a situação do território que, de mera colônia, passou à condição de sede da monarquia lusitana. Várias modificações na organização administrativa foram implantadas em razão da transferência do governo, das repartições e dos tribunais para o Rio de Janeiro. Vindas de Lisboa, as secretarias de estado passaram a funcionar na nova capital e ali se estabeleceram os órgãos da Administração Pública e da Justiça. Muitas medidas administrativas foram tomadas no vice-reino e a transformação foi estendida a todo o país, por meio de reformas administrativas nas capitânicas, da concessão de algum tipo de autonomia a grandes extensões do território e do aumento da população, levando o Brasil a uma nova situação. Preparava-se a proclamação do Reino Unido de Portugal, do Brasil e dos Algarves que foi feita pelo príncipe em 1815.

O estabelecimento de instituições monárquicas, a partir de 1808, contribuiu para a mudança de colônia para Estado independente. A dinastia de Bragança, que se transferiu para o Rio de Janeiro transportando para a colônia o aparelho institucional do reino abandonado na Europa, deu um enorme passo, garantindo sua sobrevivência ativa, institucional e política, e ao mesmo tempo acentuando a unidade administrativa e territorial no Brasil.

Ao determinar a abertura dos portos brasileiros para outras nações em 1808, D. João VI tomou a primeira medida formal em direção à independência política do Brasil, eliminando o monopólio metropolitano que era a base do pacto colonial e, portanto, da própria colonização portuguesa. A chegada da Família Real ao Rio de Janeiro, em 8 de março de 1808, iniciou a última etapa de um processo autonomista que culminou na independência política.

Já vislumbrada, mas ainda não necessariamente almejada, a independência do Brasil vai caminhar a partir desse desembarque, e principalmente após ser utilizado, alguns anos mais tarde, o artifício político de Portugal e Brasil em um mesmo reino.

## 2.2 O surgimento e consolidação do Império

A chegada de D. João VI foi uma agravante para a crise do antigo sistema colonial, que já se estendia desde as revoltas de emancipação como a Inconfidência Mineira em 1789, mas mesmo após o regresso de D. João VI a Portugal ainda não se pensava em desmembramento, tanto assim que as províncias elegeram seus deputados para as Cortes Gerais de Lisboa – o que seria aceitação implícita da solução unitária – e os representantes brasileiros enviados às Cortes Gerais que não pertenciam à elite educada em Portugal não se identificavam como representantes do Brasil, mas de suas províncias de origem. Foi, entretanto, a posição das Cortes de Lisboa que fez vingar a ideia de separação. A maioria liberal dessas Cortes se contradizia ao combater o absolutismo monárquico em Portugal e insistir em uma política colonial para o Brasil.

No que se refere à unidade institucional, é importante ressaltar que as Cortes fomentavam a fragmentação ao ordenarem uma relação direta com Lisboa e que várias províncias elegeram juntas governativas, mantendo-se fiéis a Portugal e às Cortes após o regresso de D. João VI, em 1821, recusando obediência a D. Pedro I. Nesse período inicial, após o retorno de D. João VI, D. Pedro I tinha o apoio apenas das províncias centrais do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais.

O processo de independência trouxe a necessidade de escolha entre várias opções para a organização da nação: monarquia ou república, a unidade da América portuguesa ou sua fragmentação, Estado centralizado ou federação? No confronto entre os projetos, a historiografia do período tradicionalmente defende que a monarquia venceu a república e a centralização, no formato de um Estado imperial, teria vencido a federação, uma vez que a descentralização era perigosa para uma ordem que opunha senhores e escravos, proprietários e despossuídos.

A decisão pela independência com a manutenção da monarquia foi vista, à época, como fator primordial para a manutenção da unidade do Estado que nascia. Um exemplo disso foi o pedido feito a D. Pedro I, pela delegação da Câmara, para que permanecesse como laço de união entre as províncias a fim de evitar um quadro de anarquia. Essa foi uma opção das elites brasileiras, exercida com apoio popular, fundada na crença de que a monarquia seria a única forma de evitar a fragmentação do país – a exemplo do que acontecia com as colônias espanholas – e as guerras que aconteciam nos Estados Unidos da América. Além disso, a monarquia poderia proporcionar a manutenção da ordem social baseada na escravidão.

A decisão de proclamar a independência com a monarquia, porém, não resolvia todas as questões. Embora fosse bastante claro que a monarquia deveria ser constitucional, havia a questão institucional referente às províncias que antes estavam vinculadas à Corte portuguesa. Nesse ponto o ideal de unidade das elites entrava em choque com a inexistência de um governo central na colônia e com a falta de forte ligação econômica e política entre as antigas capitanias.

O regime monárquico e a pessoa do imperador foram vistos como uma garantia de ordem e de unidade. A convicção das elites da época e o sentimento popular referendavam a importância do papel da monarquia. Esse papel ficou mais evidente quando o imperador anistiou rebeldes da revolta liberal em São Paulo e Minas no ano de 1842. A anistia concedida fez aparecerem, na prática, as funções políticas de árbitro de conflitos entre facções da elite, de manutenção da ordem social, de sustento à escravidão, de garantia de unidade do país, e, ainda, produziu uma ideia bastante eficaz de que valia sacrificar as demandas federalistas por um objetivo maior.

### **2.3 O poder simbólico do poder moderador**

Ao analisar D. Pedro I entre os cinquenta grandes brasileiros e seus respectivos legados, Bastos (2011) afirma que a independência brasileira, em razão de complexos fatores políticos, econômicos e culturais, adquiriu um alcance mais amplo em decorrência da conservação da integridade do território – realizada com o uso da força armada – e do poder simbólico que o novo imperador assegurava.

Ao analisar a coroação de D. Pedro I, Oliveira (2007) ressalta uma hipótese segundo a qual os procedimentos foram estabelecidos de acordo com um documento, de fins do século XVI, do Pontifical Romano, em que constavam as regras referentes à sagração dos reis. E questiona o porquê da utilização de procedimentos religiosos de sagração na aclamação de D. Pedro. Refletindo sobre a opção por um procedimento religioso em um evento que buscava, além de reafirmar o poder régio, reafirmar a autonomia política, conclui que a ideia de representação política trazia um forte teor religioso, uma vez que a sanção política confirmaria a decisão divina, nos mesmos moldes em que se concebia a ideia de que uma dinastia regente materializaria o desígnio de Deus.

Proposta pela junta organizadora do cerimonial, da qual fazia parte José Bonifácio de Andrada e Silva, considerado o Patriarca da Independência, a sagração ocorreu em um momento em que havia potencial conflito de autoridade entre o poder do Imperador D. Pedro I e o da Assembleia; de embate entre o governo do imperador e o Senado da Câmara do Rio de Janeiro; entre o poder intocável do imperador e o poder dos deputados constituintes para instituir a organização social. A divergência existente colocava em debate as funções dos poderes e as condições de exercício de cada um, questionando se o poder do imperador estaria alheio à confecção das leis ou não.

Pela caracterização religiosa do evento, o imperador tornou-se o ungido do Senhor, recebendo a sanção religiosa e, em consequência, a proteção divina. Recebeu de Deus a marca de Seu representante na Terra. O cerimonial religioso marcaria esse representante com o selo, sagrado, da inviolabilidade. D. Pedro foi posto no destino do Brasil para que, através dele, se obtivesse riqueza e, mais importante, a sustentação dos direitos dos cidadãos que ele se propunha a garantir.

A fundamentação teológica permitiria identificar no novo imperador o “augusto representante da nação”. A divindade, que seria a fonte primeira de poder, e o povo, que ratificou a decisão, deram as sanções religiosa e política para a entronização de D. Pedro como monarca do novo Império do Brasil.

Os detalhes da sagração de D. Pedro não tinham precedentes, como no caso das insígnias imperiais que permitem compor uma cena de ida do imperador para uma batalha, marchando com a tábua da Lei em uma mão e com a vara da Justiça na outra, ou seja, a Constituição e o cetro. O cetro utilizado pelo imperador, que em nada se assemelha ao utilizado por D. João VI e nem o Pontifical Romano prescrevia a sua forma, foi confeccionado como uma grande vara, lembrando o cajado dos bispos e indicando uma função pastoral, de guiar os povos para a salvação das almas. A coroa de D. Pedro I não tinha a forma tradicional da coroa régia. Na verdade, assemelha-se à mitra, o barrete que os bispos usam como insígnia do poder de jurisdição do bispado, poder ofertado pela Providência, que foi concedido como um dom. Os integrantes da comissão do cerimonial conheciam os modelos tradicionais, e possivelmente também os artífices fluminenses, mas optaram por não segui-los.

Se para Luz (2007, p. 556):

A eficácia ou não da propaganda política depende da mobilização de instrumentos imagéticos, performáticos e retóricos carregados simbolicamente, que sejam capazes de legitimar a ordem hierárquica vigente e as fontes de autoridade que ela sustenta,

Tem razão Oliveira (2007, p. 4) ao avaliar que três fundamentos políticos da nova monarquia foram estabelecidos pelo procedimento religioso da sagração ocorrida em 1º de dezembro de 1822: “a legitimidade do monarca constitucional, o caráter teleológico do que era a representação política do imperador e a inviolabilidade sagrada do monarca”.

#### **2.4 A mão forte do imperador na manutenção da integridade do território nacional**

A divisão territorial brasileira foi iniciada com as 12 capitanias hereditárias, implantadas em 1532. Essas capitanias sobreviveram até a vinda do Príncipe-Regente D. João ao Brasil, mas com a elevação do Brasil a Reino Unido foram criadas as províncias.

A independência brasileira não modificou o sistema de divisão do território em províncias. O novo império foi dividido em dezoito províncias, passando cada uma delas a ser dirigida por um presidente nomeado pelo imperador, o que tinha como claro objetivo fortalecer o poder central. Luz (2007) argumenta que para compreender a administração colonial, no sistema inicial de divisão do território, é preciso considerar o papel da distribuição de cargos e de favores (mercês) àqueles que a coroa portuguesa reconhecia como servos leais, e Vicente (1993) afirma que a unidade territorial e política brasileira é aceita usualmente como uma consequência do estabelecimento, pelos portugueses, de um governo colonial centralizado, o que veio a permitir a herança de unidade. Não obstante, o predomínio do absolutismo monárquico provocou o surgimento de vários movimentos separatistas em território brasileiro. Entre esses movimentos, pode ser citada a Confederação do Equador, um movimento nacionalista com organização republicana e democrática, que se iniciou em 2 de julho de 1824 e durou até novembro daquele ano.

Estabelecendo uma república federativa nas províncias do Norte, os líderes da Confederação do Equador esperavam unir a América portuguesa, e todo o continente, para a formação de um regime republicano como o existente nos Estados Unidos da América. O protesto era dirigido ao autoritarismo imperial e contra a situação de abandono das províncias. A divulgação das ideias dos revolucionários e a adesão popular ganharam contornos de inconformismo social e o movimento se alastrou pelo Nordeste. O imperador reagiu criando

as Comissões Militares, e os principais líderes foram condenados à morte, em processos sumários. O Poder Moderador foi exercido pelo imperador em termos absolutos, de exceção, ao fazer das Comissões Militares o instrumento repressivo das agitações anti-imperiais, o que o tornou impopular nas províncias do Nordeste e do extremo Sul.

Vale registrar que, para a sua coroação como imperador, D. Pedro I comutou a pena de morte de réus que estavam presos há muito tempo para que os “desgraçados” (Carvalho, 2004. p. 189) também participassem da alegria geral de sua coroação, por meio do Decreto de 26 de novembro de 1822. Na coroação utilizou o simbolismo da graça no perfil do novo imperador, mas foi, entretanto, inclemente com os rebeldes da Confederação do Equador.

Além de movimentos de emancipação interna, foi preciso lutar também em conflitos internacionais pela supremacia sul-americana. Um desses conflitos, em 1825, foi a rebelião na Província Cisplatina, fomentada pela República de Buenos Aires, que fez com que o imperador declarasse guerra ao Governo das Províncias Unidas do Rio da Prata. Reunir forças para o conflito, entretanto, apresentou dificuldades uma vez que seu governo estava enfrentando várias rebeliões populares e levantes militares nas províncias do recém-independente Brasil.

Para fazer frente à rebelião na Província Cisplatina, o imperador expediu decreto que declarava guerra ao Governo das Províncias Unidas do Rio da Prata e autorizava o corso<sup>2</sup> e armamento. Expediu, também, um manifesto que justificava o procedimento da Corte do Brasil e as razões que o obrigaram a declarar guerra ao referido governo, mas, ao final, o Império do Brasil e a República das Províncias Unidas do Rio da Prata, por meio da Convenção Preliminar de Paz assinada no Rio de Janeiro, renunciaram às suas conquistas e reconheceram como Estado independente a Província Oriental, que passou a se chamar República Oriental do Uruguai.

A perda da Província Cisplatina foi um motivo a mais para o crescimento da insatisfação popular com o governo de D. Pedro I. A guerra, na verdade, era impopular desde o começo já que, para muitos brasileiros, representava aumento de impostos para o financiamento de mais um conflito. A assinatura de um acordo pela independência da região foi utilizada como argumento para tornar o governo mais impopular sob a alegação de que o

---

<sup>2</sup> Modalidade de guerra que consistia na investida de navios armados contra navios mercantes para apreender mercadorias. **Grande Enciclopédia Larousse Cultural**. Ed. Universo Ltda. São Paulo. 1988. Vol. 9. p. 1663.

imperador havia depauperado os cofres públicos e sacrificado a população por uma causa perdida

Além da Confederação do Equador, outros movimentos, como a Insurreição Pernambucana, em 1817, precederam manifestações populares mais agudas e ostensivas que tiveram por desfecho o ato da abdicação, em 1831. Outros levantes ocorreram, como a República de Piratini, em 1839, a Revolução Praieira, em 1849 em Pernambuco, que foi rapidamente esmagada, e quando os liberais em Minas e em São Paulo levantaram-se em armas, em 1842, sendo derrotados por Luís Alves de Lima e Silva, então Barão de Caxias. Foram conflitos internos que demonstraram o inconformismo com o regime monárquico e propugnaram pela implantação do regime republicano.

## **2.5 A Proclamação da República, o poder simbólico no sistema presidencialista e o bicameralismo.**

A partir da segunda metade do século XIX, dois aspectos favoreceram o retorno do federalismo e da descentralização à discussão política. O êxito da monarquia em manter a unidade do país já havia dissipado o temor de uma ruptura semelhante à existente durante a fase da regência e ocorreu a mudança do centro econômico do Rio de Janeiro para São Paulo, uma província mais dinâmica e mais rica em decorrência de novas formas de organização da atividade econômica. Cada vez mais o poder político se diferenciava e não coincidia com o poder econômico, e uma das causas mais importantes entre as que contribuíram para o fim do Império foi o descontentamento das províncias com a centralização estabelecida pela monarquia, evidente tanto no que dizia respeito à política, quanto no tocante ao controle das finanças.

É preciso ressaltar que, conforme afirma Bonavides (2000), a nossa primeira "ditadura constitucional" ocorreu no início do Império, materializada no Poder Moderador, embora o pensamento da época, inspirado no publicista Constant, fosse fazer do Poder Moderador um tipo de poder judiciário dos demais poderes, com a tarefa corretiva de evitar as exorbitâncias e os abusos que poderiam abalar a unidade política do sistema. A Constituição de 1824, porém, não apenas incluiu este poder (um quarto, ao lado do Legislativo, do Executivo e do Judiciário), como também o ampliou, pois o poder moderador descrito no texto constitucional detinha o poder de dissolução da Câmara dos Deputados, de afastamento de juízes suspeitos e de intervenção nos atos das assembleias das províncias, atuando como

um instrumento de pressão e intervenção nos demais poderes, sob a alegação de uma "salvação do Estado" em situações que pudessem ser classificadas com ameaça à ordem pública.

A Carta contrariou a regra de divisão e limitação de poderes, criando na pessoa do imperador "um monstro constitucional" (Bonavides, 2000, p. 167). O regime político implantado foi, na verdade, a constitucionalização do absolutismo, em especial por ter criado um poder exercido diretamente pelo imperador e acima dos outros três, dando-lhe o direito de interferir no Executivo e no Legislativo e de atuar como mediador entre as forças políticas em disputa. Não criou um órgão legítimo, distinto e capacitado para promover a harmonia e o equilíbrio dos Poderes, capaz de exercer o controle de conflitos. Só muito mais tarde na história brasileira foram criados os tribunais constitucionais aos quais seriam entregues os freios de constitucionalidade.

À medida que o País se consolidava, o primeiro ataque por parte dos liberais contra o centralismo foi chamá-lo de despótico. O ataque seguinte foi contra a centralização administrativa. Entre o que se combatia estavam a centralização das decisões referentes aos assuntos provinciais e locais no poder central, o fato de que os presidentes de província eram escolhidos pelo governo central, a supressão das assembleias provinciais e a inexistência de executivos e de orçamentos municipais.

Em 1831, D. Pedro I, em meio ao movimento das elites agrárias regionais contra o excessivo centralismo do monarca, abdicou do trono, mas a movimentação pela maior descentralização e a criação de um regime provincial continuou e, em 1834, por intermédio de Ato Adicional, foi aprovada a Lei n.º 16, de 12/8/1834, que emendou a Constituição do Império para criar uma monarquia representativa. Adaptando princípios federalistas, os Conselhos Gerais das Províncias foram substituídos por Assembleias Legislativas Provinciais. Essa mudança aumentou a descentralização do Estado brasileiro e garantiu às províncias funções executivas e legislativas. Alguns historiadores chegam a conceber, em razão da descentralização ocorrida após 1834, o surgimento de um chamado "Império Federado" (Souza, 2010).

Com a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, houve a implantação de uma organização federativa para o país, mas não havia Estados a serem unidos em torno de uma causa comum, pois o Estado brasileiro foi organizado em torno de um poder unitário desde a Independência.



A solução encontrada foi transformar as províncias do Império em Estados e, em 15/11/1889, o governo provisório expediu o Decreto nº 1, que instituiu a federação, transformando as antigas províncias em Estados membros e criando os “Estados Unidos do Brasil”. Nos artigos 6º e 7º do Decreto n.º 1 o governo provisório obrigou as antigas províncias, transformadas em Estados membros, a integrar a nova federação. Sobre a união realizada à força, Souza (2010) registra:

Posteriormente, a Constituição de 1891 trouxe no art. 1º a República Federativa como forma de governo e a regra da união perpétua e indissolúvel dos Estados membros. A Carta também instituiu o patrimônio de cada unidade federativa e adotou na repartição constitucional de competências a técnica de poderes enumerados e reservados. [...]. A Carta de 1891 manteve a obrigação dos Estados membros de formarem a federação brasileira, independentemente da vontade das populações locais, e previu, no art. 6º, a possibilidade de intervenção da União nos entes federados para garantir à força a manutenção da federação.

Na primeira Constituição republicana, que foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891, foi estabelecido que o Brasil, sob a forma de Federação, deveria ser composto de vinte Estados-membros, os sucessores das províncias das quais herdaram a denominação, e a cidade do Rio de Janeiro foi instituída como Distrito Federal, sediando a primeira capital da República.

Quando o Governo da República recém-instalada nomeou uma comissão de notáveis para elaborar um projeto de Constituição, o projeto previa a eleição indireta do Presidente, como nos Estados Unidos, mas a Assembleia Constituinte o modificou estabelecendo eleição direta para o cargo, assim como a eleição para os senadores. Foi estabelecido, também, o sistema de tripartição de poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si. O Poder Executivo seria exercido pelo Presidente da República, eleito para um mandato de quatro anos.

A Assembleia Geral no Império era composta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado. Na República de 1891, o Poder Legislativo, que seria exercido pelo Congresso, manteve as duas Casas: Câmara dos Deputados e Senado. Na Câmara, Casa dos representantes do povo eleitos pelos Estados e pelo Distrito Federal, o número de representantes, eleitos para um mandato de três anos, era fixado em lei, em uma proporção que não poderia exceder um por 70.000 habitantes. O Senado era formado por três representantes de cada Estado e do Distrito Federal, com mandato de nove anos, mas que seriam eleitos alternadamente a cada três anos. O bicameralismo, de natureza moderadora no

Império, foi absorvido pela República para que o Senado representasse os interesses dos Estados-membros.

Apesar do sistema de três poderes, foi mantida a centralização de mando, conforme afirma Paim:

A luta que se estabeleceu entre o Executivo e o Parlamento, numa circunstância em que haviam sido desativados os mecanismos moderadores, propiciou a ascendência simultânea do republicanismo autoritário e do autoritarismo doutrinário, este tomando por base as ideias de Comte, aquele atropelando a representação em prol da centralização do poder em mãos do Presidente da República (Paim, 1998. p. 78).

O peso da história, com o país submetido sempre a um poder central, tornava difícil a implantação de uma nação que pudesse ser caracterizada incontestavelmente como uma federação. Assim, o Poder Executivo da República, com a centralização do poder nas mãos do Presidente da República, acabou por se tornar o herdeiro do poder do simbólico do imperador.

## **3 A POSIÇÃO HIERÁRQUICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS**

### **3.1 A Câmara dos Deputados e o Senado do Império**

O Brasil que existia antes da independência não pode ser entendido como Estado-nação. O Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves continuou como um quintal de Portugal, uma colônia de exploração voltada para os pactos comerciais que a expansão mercantilista iniciada no século XVI propiciou. Almeida (2011, p. 39) afirma que:

[...] o estatuto da fase colonial não seria de todo extirpado do novo país, quando da independência. A mudança de regime se deu tão só como forma e o conteúdo das redes de exploração foram perpetuados. As tradições fincaram estacas no terreno movediço das desigualdades sociais e o Brasil, à guisa de manter seus vínculos com o mundo moderno, escolheu outra dependência: a da Inglaterra.

O sistema representativo implantado no Império foi resultado, na verdade, da impossibilidade de domínio exclusivo de uma das facções em luta. Sobre esse período, Paim (1998, p. 63) afirma que:

Parcela da elite no poder, quando ainda vigoravam os vínculos com a monarquia portuguesa, evoluiu no sentido de admitir a Constituição e a modernização das instituições. Contudo, a magnitude do tema seria obscurecida pelo imperativo da Independência.

Os reflexos da disputa de poder que acontecia à época podem ser observados na não aprovação do projeto de Constituição. Com 272 artigos, apresentado em setembro de 1823, no Plenário da primeira Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa brasileira, pelo deputado Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva (SP), relator, o projeto de Constituição era de teor liberalizante e de contenção do poder do imperador.

No projeto estavam propostos os grandes princípios das liberdades constitucionais e as novas conquistas do sistema representativo tais como uma monarquia constitucional e a divisão do Estado em três poderes. A Assembleia Geral – o Poder Legislativo – seria constituída por uma sala de deputados eleitos e por uma sala de senadores vitalícios; a duração de cada legislatura seria de quatro anos, e a da sessão legislativa de quatro meses. O

Imperador D. Pedro I, entretanto, por desavenças políticas, dissolveu a Assembleia Constituinte e criou um Conselho de Estado para elaborar um novo projeto, que foi aprovado sem ser sequer referendado pelas Câmaras de Deputados e Senadores. A Constituição outorgada definiu a estrutura organizacional do Estado de maneira autoritária, ainda que a Carta reconhecesse, no Artigo 11, o imperador e a Assembleia Geral como representantes da nação. As ideias do liberalismo, que já haviam inspirado as revoluções americana e a francesa, não estavam de acordo com o poder monárquico absolutista instalado no Brasil, que retirava sua legitimidade do poder divino dos reis.

A proposta apresentada no Plenário da Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa não concedia ao imperador o poder moderador e nem o direito de dissolver a Câmara dos Deputados, mas o Poder Legislativo brasileiro acabou por surgir sob o signo da intervenção do Poder Executivo. Vale ressaltar, entretanto, que, mesmo sob a forma de Estado unitário, a Carta outorgada pelo imperador fez a opção pelo bicameralismo, prevendo a hipótese de reunião, em conjunto para o juramento do imperador, para a tomada de juramento do regente e a regência, que ocorreria em caso de menoridade do imperador ou de sua interdição, além de reunião para as sessões anuais de abertura e encerramento dos trabalhos da Assembleia Geral. Havia, ainda, a hipótese de reunião da Assembleia Geral, prevista no Artigo 61, para os casos de divergência entre as Casas em relação a proposição a ser apreciada por ambas. Neste último caso as votações ocorreriam em sistema unicameral.

Diferente da teoria de tripartição de poderes de Montesquieu, o Artigo 10 da Constituição previa quatro poderes: Poder Legislativo, Poder Moderador, Poder Executivo e Poder Judicial. No artigo 98 definia o Poder Moderador como a chave da organização política brasileira e o delegava ao imperador como chefe supremo da nação. A Assembleia Geral reuniria os deputados, eleitos para cargos com mandato temporário, e o Senado seria integrado por senadores vitalícios. Para Paim (1988), a vitaliciedade do Senado seria um dos mecanismos moderadores da Carta outorgada, juntamente com as prerrogativas do monarca e com o funcionamento do Conselho de Estado. Pela Carta Imperial o Brasil nasceu com um sistema bicameral, mas no país que acabava de nascer as Casas de representação política estavam subordinadas ao Poder Executivo, ainda que para os integrantes de ambas as Câmaras, de acordo com o Artigo 16, fosse reservado o tratamento de “Augustos, e Dignísimos Senhores Representantes da Nação”.

No tocante ao Senado, uma das casas previstas no sistema bicameral para a representação política do país, a Constituição previa, no Artigo 40, que seria composto de membros vitalícios, e organizado por eleição Provincial. No Artigo 41, estabelecia que cada província teria direito a um total de senadores correspondente à metade de seus respectivos deputados, “com a diferença, que, quando o numero dos Deputados da Provincia fôr impar, o numero dos seus Senadores será metade do numero imediatamente menor, de maneira que a Provincia, que houver de dar onze Deputados, dará cinco Senadores”. Se a província, entretanto, tivesse apenas um deputado, ainda assim, de acordo com o Artigo 42, elegeria o seu senador, apesar do estabelecido no Artigo 41. Era a garantia de que nenhuma província deixaria de se fazer representar. Essa representação estava, na verdade, subordinada ao Imperador, uma vez que o Artigo 43 previa que “As eleições serão feitas pela mesma maneira, que as dos Deputados, mas em listas triplices, sobre as quaes o Imperador escolherá o terço na totalidade da lista”.

Os requisitos para um senador, de acordo com o Artigo 45, eram ser cidadão brasileiro no gozo de seus direitos políticos, idade mínima de 40 anos e ser uma “pessoa de saber, capacidade, e virtudes, com preferencia os que tiverem feito serviços à Pátria”, além de rendimento anual derivado de bens, indústria, comércio, ou empregos, que correspondessem à soma anual de oitocentos mil réis.

Os príncipes da Casa Imperial seriam senadores “por Direito” e deles a idade exigida era vinte e cinco anos, de acordo com o Artigo 46. Neste artigo observa-se a aplicação ao Senado do preconizado por Montesquieu, que Moraes (2007, p. 145) registra como “uma segunda assembléia, que reúna as pessoas dignificadas pelo nascimento, riquezas ou honrarias, cujos interesses não se confundem com os do povo”.

Ao Senado era reservado o papel moderador, mas na Câmara dos Deputados a representação também era elitista, uma vez que para fazer parte dela exigia-se uma situação econômica privilegiada, ainda que nenhum artigo da Constituição de 1824 explicitasse os requisitos para deputados à semelhança do explicitado para o candidato a senador. Face às várias exigências, que incluíam a necessidade de renda elevada, os problemas sociais ou políticos sempre consideravam os interesses da elite formada pelos setores mais representativos da sociedade da época, ou seja, proprietários rurais, representantes do comércio, da indústria e do serviço público.

Considerando que a sociedade da época ainda vivia sob a influência do Antigo Regime, em que a vida era concebida como um ritual, não é de se estranhar que no Artigo 20, referente ao Poder Legislativo e às suas atribuições, estivesse previsto que “Seu cerimonial, e o da participação ao Imperador será feito na fôrma do Regimento interno.”.

O Artigo 18 da Constituição previa que a Sessão Imperial de abertura – assim denominada em razão do comparecimento do imperador – seria todos os anos no dia três de maio, e o Artigo 19 que “Tambem será Imperial a Sessão do encerramento; e tanto esta como a da abertura se fará em Assembléa Geral, reunidas ambas as Camaras”.

Embora a Sessão Imperial de abertura fosse prevista para o dia 3 de maio, o Imperador D. Pedro I dirigiu à representação nacional a sua segunda "Fala do Trono", na qual tratava de assuntos nacionais e internacionais e recomendava à Assembleia a discussão de leis complementares e de leis sobre educação e finanças, apenas em 6 de maio de 1826. A abertura da Sessão Solene da Primeira Sessão Legislativa da Primeira Legislatura da Assembléa Geral Legislativa (Câmara dos Deputados e Câmara dos Senadores) só ocorreu em 6 de maio, por motivos alheios ao desejo do Imperador e pelas divergências entre a Câmara dos Deputados e a Câmara dos Senadores sobre o cerimonial de instalação da Assembleia Geral. Sobre o cerimonial de instalação, Franco (1978, p. 36), ao fazer a síntese histórica da Câmara dos Deputados, registra que a presença do Imperador D. Pedro I na instalação da Primeira Legislatura provocou “erudita discussão” quanto ao Cerimonial para que “O Legislativo afirmasse sua independência diante dos funcionários superiores que cercavam o Imperante”.

É preciso ressaltar que, na Constituição em que os príncipes da Casa Imperial eram Senadores “por Direito”, o Artigo 22 previa que “Na reunião das duas Camaras, o Presidente do Senado dirigirá o trabalho” ainda que “os Deputados, e Senadores tomarão logar indistinctamente”.

### 3.2 O Poder Legislativo e a Presidência do Congresso Nacional

A maneira pela qual um Estado organiza o seu território e estrutura o seu poder político depende da natureza e da história de cada país (Souza, 2010, p.1) Assim a opção por um Estado unitário, federado ou confederado será “o reflexo da repartição de competências que levam em consideração a composição geral do país, a estrutura do poder, sua unidade, distribuição e competências no respectivo território”. Portanto, mesmo que, conforme registra Silva (2006), a ideia de representação estivesse associada à ideia de interesses estamentais, em que nobres representariam nobres e comuns representariam comuns, cada qual com sua Câmara, o que gerou a estrutura bicameral do Poder Legislativo foi a adoção do federalismo como forma de Estado após a Proclamação da República, em 1891, que reforçou o modelo bicameral como técnica de organização do Legislativo.

A Proclamação da República em 15 de novembro de 1889 pôs fim à monarquia e instalou o governo provisório, sob a presidência do Marechal Deodoro da Fonseca, proclamando-se o Brasil como República Federativa. Foi criada uma comissão especial para elaborar o Anteprojeto de Constituição, e o texto final foi promulgado, finalmente, em 24 de fevereiro de 1891. A Constituição republicana mudou o sistema de governo para o presidencialismo, de acordo com Benevides (2000) “aqui introduzido um tanto inadvertidamente”. No programa das forças que combatiam o poder do monarca, entre as várias reformas e novos princípios de organização política previstos, não há registros de que se pretendesse a adoção deliberada do presidencialismo.

Historicamente o Presidencialismo é o sistema que adotou o princípio da separação dos poderes, considerado o pilar das garantias constitucionais da liberdade por possibilitar a descentralização política, a renovação de seus representantes e a participação popular na escolha de seus líderes. Esse sistema nasceu após as colônias inglesas situadas nos Estados Unidos da América declararem sua independência da Coroa britânica.

O presidencialismo e a tripartição de poderes embasada nas ideias de Montesquieu, à época da independência americana, eram ainda teorias sem registro de aplicabilidade prática. A maioria das colônias americanas, até então regidas pelos Artigos da Confederação, após conquistarem certa parcela de poder que lhes permitia se autogovernar, não concebiam mais a possibilidade de um governo concentrado em uma só pessoa que desempenhasse e controlasse todas as funções do Estado. A questão, então, era encontrar um

sistema que permitisse, manter ao mesmo tempo, a soberania dos estados e a participação no poder de maneira compartilhada. A concentração de poder nas mãos de um monarca não interessava mais ao povo americano, por isso a importância da doutrina de Montesquieu. Assim, as raízes do sistema presidencialista foram determinadas pelos colonos ingleses na América, educados de forma a se tornarem “conhecedores da lei e da arte política” (Cabral, 2006).

A autora explica que o novo sistema, em que cada poder desempenharia uma função específica, de forma mais eficiente, permitiria assegurar melhor o exercício das liberdades civis.

O sistema presidencialista, portanto, foi construído com base nessa separação de poderes. Sua representação foi centralizada em uma só pessoa, no caso, o Chefe do Executivo ou Presidente, que exerce, simultaneamente, as atribuições de Chefe de Estado e Chefe de Governo. Entretanto, mantiveram-se intactas as funções legislativas e judiciárias, sendo todas independentes e harmônicas entre si (Cabral, 2006).

Inspirado no modelo da Constituição americana, mais de um século depois o presidencialismo chegou ao Brasil pelo traslado teórico das bases dessa Constituição, mas, na crônica política que antecedeu o movimento de 15 de novembro, não foi ouvida nenhuma voz em uma tribuna parlamentar ou lida qualquer coluna de jornal que preconizasse as virtudes do sistema que seria adotado. Não foi instituído no país após a discussão de suas vantagens e desvantagens, foi incluído no anteprojeto de Constituição elaborado pela comissão especial e se não era inteiramente compreendido pelas elites, muito menos o era pelas camadas populares. Sobre a primeira Constituição republicana, Cabral (2006) registra:

O que, porém, nos causa mais espanto quando estudamos a evolução histórica das instituições nacionais, é perceber que os primeiros republicanos incumbidos de modelar as novas instituições do país, não tinham nenhuma identificação com o sistema presidencialista, ao contrário, eram parlamentaristas tradicionais. Isto se verifica claramente, já no Manifesto Republicano de 1870, cujo objetivo era perpetrar a mudança do sistema unitário para o sistema federativo de governo. Em momento nenhum, porém, lhes passava pela cabeça romper com a velha tradição parlamentarista.

A Carta de 1891 manteve a divisão do Legislativo em duas casas: o Senado, composto por três representantes de cada Estado, e a Câmara dos Deputados, composta por representantes da população, eleitos proporcionalmente à população de cada uma das novas unidades da federação, mas previu apenas uma hipótese para a reunião das duas Casas em



sessão única do Congresso. Conforme o Parágrafo 1º do Artigo 47 cabia ao Congresso a apuração final dos votos para a eleição do Presidente da República.

Cabe registrar que, inspirada no modelo americano, em seu Artigo 32, previa que o Vice-Presidente da República fosse também presidente do Senado, embora apenas com “voto de qualidade”, sendo substituído, nas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente do Senado. A opção americana pelo Vice-Presidente da República como Presidente do Senado foi decorrência do voto de qualidade. Se um senador fosse o presidente da Casa esse tipo de voto retiraria dele, e por consequência do Estado representado, o voto real que lhe competiria.

A segunda Constituição da República foi promulgada em 16 de julho de 1934, no governo de Getúlio Vargas. Após as eleições, realizadas em 3 de maio de 1933, para uma Assembleia Nacional Constituinte – as primeiras eleições em que se permitiu o voto feminino – a Assembleia foi instalada solenemente, em 15 de maio daquele ano, com a presença do chefe do Governo Provisório. Um representante de cada bancada estadual e de cada um dos quatro grupos profissionais representados na Assembleia, em um total de 26, compunham a Comissão Constitucional que tinha como encargo examinar o anteprojeto apresentado pelo Governo Provisório. Os trabalhos da Comissão Constitucional foram encerrados em março de 1934, quando foi apresentado ao Plenário da Assembleia Nacional Constituinte um substitutivo ao anteprojeto governamental para o encaminhamento das discussões. No dia 16 de julho de 1934, após a rejeição de boa parte do projeto elaborado pelo Poder Executivo, é promulgada a nova Constituição Federal. Nessa Constituição, conforme o previsto no Artigo 22, o Poder Legislativo seria exercido pela Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado Federal.

Sofrendo a influência de outras constituições da época, como a Carta mexicana de 1917, da Constituição de Weimar (Alemanha), de 1919, e da Constituição da Espanha, de 1931, foi o primeiro documento constitucional brasileiro que não procurou estabelecer, apenas, uma organização limitativa do poder e esteve em vigor até 10 de novembro de 1937.

A Assembleia Nacional Constituinte transformou-se em Câmara dos Deputados – composta por 214 deputados eleitos e 50 representantes classistas – e exerceu, cumulativamente, as funções do Senado Federal até que ambos fossem organizados nos termos do Parágrafo 1º do Artigo 3º das Disposições Transitórias, o que ocorreu com as eleições gerais, de 14 de novembro de 1934, e a posse dos deputados na Câmara e dos representantes dos Estados da Federação no Senado Federal, a partir de 28 de abril de 1935.

A Carta de 1934 introduziu a nomenclatura “sessão conjunta”, mantendo a separação das Casas iniciada em 1891, e ampliou as hipóteses de reunião do Senado e Câmara. Nessa Carta, Deputados e Senadores deixaram de exercer o tipo de voto chamado no período imperial de promíscuo, em que os membros das duas Casas se fundiam em votação única. Essa Constituição extinguiu a vice-presidência e, em consequência, a presidência do Senado exercida pelo Vice-Presidente da República, prevendo que as sessões conjuntas seriam presididas pela Mesa do Senado Federal.

Cabe registrar, entretanto, que o Artigo 2º da Resolução nº 2, de 22 de dezembro de 1934, que dispunha sobre as primeiras sessões do Senado Federal, previa que, caso o Senado não tivesse Presidente eleito até a data da sessão conjunta, ao Presidente da Câmara dos Deputados caberia a presidência da sessão.

### **3.3 A Mesa do Congresso nas constituições brasileiras até a de 1967**

A quarta constituição brasileira foi outorgada em 10 de novembro de 1937 pelo Presidente Getúlio Vargas. Chamada “Constituição Polaca” por ter sofrido influência da Constituição da Polônia, foi a terceira da República e marcou a implantação do Estado Novo.

Se, conforme Pereira (2000), a Constituição de 1934 foi fruto do movimento revolucionário liderado por setores da classe média e setores militares – principalmente os jovens tenentes – e representou o fim da República Velha, a justificativa de Getúlio Vargas para a outorga de uma Constituição autoritária era diminuir o estado de apreensão no país, que assim ficou registrada:

Attendendo ás legítimas aspirações do povo brasileiro á paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos factores de desordem, resultantes da crescente aggravação dos dissídios partidarios, que uma notoria propaganda demagogica procura desnaturar em lueta de classes, e da extremação, de conflictos ideologicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violencia, collocando a Nação sob a funesta imminencia da guerra civil [...] (Constituição Federal de 1937)

A Carta de 1937 concentrava o poder político no Presidente da República, que se tornou o responsável, entre outros, pela direção da política interna e externa e pela política legislativa de interesse nacional. Assim, foram dissolvidos a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. Em substituição, foi criado o Parlamento Nacional a ser composto por duas Câmaras: a dos Deputados,

composta por representantes do povo eleitos por sufrágio indireto, e o Conselho Federal, composto de um representante por estado e por dez membros nomeados pelo presidente da República, com mandatos de seis anos. O Artigo 40 previa que a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal funcionariam separadamente, e as deliberações seriam por maioria dos votos, presentes a maioria absoluta dos membros da Casa em que se estivesse deliberando. Essa constituição, em que não havia Congresso Nacional, esteve em vigor até 1946.

Após 15 anos no poder, em 29 de outubro de 1945, Getúlio Vargas foi deposto pelos militares que o haviam apoiado em 1937, encerrando o Estado Novo, e as primeiras eleições foram realizadas em 2 de dezembro.

Os 286 deputados e 42 senadores que iriam compor a Assembleia Constituinte tomaram posse e iniciaram os trabalhos preparatórios em 1º de fevereiro. Não havendo anteprojeto para um novo texto constitucional, os constituintes eleitos reestabeleceram os Três Poderes da República e, retomando a tradição de 1891, atribuíram as tarefas do Legislativo ao Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

Na quinta Constituição brasileira – a quarta da República – promulgada em 19 de setembro de 1946, as emendas do Senado Federal passaram a ser votadas na Câmara dos Deputados por maioria simples e os projetos de lei de iniciativa do Presidente da República deveriam ter a tramitação iniciada nesta última Casa.

A Constituição de 1946 reintroduziu a figura do Vice-Presidente da República e a Presidência do Senado voltou ao modelo de 1891, ou seja, o Vice-Presidente da República seria também o Presidente do Senado Federal, onde, de acordo com o Artigo 61, só teria voto de qualidade. Manteve, porém, a regra de 1934 quanto à direção dos trabalhos da sessão conjunta, prevendo, em seu Artigo 41, que a Mesa do Senado presidiria as sessões conjuntas. Considerando que o Vice-Presidente da República era o Presidente do Senado, cabia-lhe presidir as sessões conjuntas.

A Carta de 1946 foi alterada, ao longo de sua vigência, por 21 Emendas Constitucionais. No tocante à Mesa do Congresso Nacional cabe ressaltar que o Artigo 23 da Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro 1961, instituiu o sistema parlamentar de governo extinguindo o cargo de Vice-Presidente da República, com o que a presidência do Senado passou a ser exercida por um Senador, eleito por seus pares. Em consequência, a presidência das sessões conjuntas deveria ser exercida pelo Presidente do Senado Federal, uma vez que, conforme o Artigo 41 da Constituição Federal de 1946, a sessão conjunta era

dirigida pela Mesa do Senado Federal. Em 1963, a Emenda Constitucional nº 6, de 23 de janeiro, revogou o Ato Adicional parlamentarista e restabeleceu o modelo de 1946, entretanto não restabeleceu o Artigo 61 da carta de 1946 que atribuía ao Vice-Presidente da República as funções de Presidente do Senado Federal. De acordo com o texto da Emenda, a presidência do Senado e a das sessões conjuntas continuou a ser exercida por um Senador.

Em 31 de março de 1964 foi iniciado um movimento militar, respaldado por vários partidos de oposição ao governo de João Goulart. Na madrugada de 2 de abril, a presidência da República foi declarada vaga pelo Congresso Nacional e o Deputado Ranieri Mazzili, como Presidente da Câmara, assumiu a chefia do governo Provisório até o dia 15 do mesmo mês.

Uma junta militar, formada pelo General-de-Exército Arthur da Costa e Silva, pelo Tenente-Brigadeiro Francisco de Assis Corrêa de Mello e pelo Vice-Almirante Augusto Hamann Rademaker Grünewald, assumiu o Governo do País a partir de 9 de abril de 1964, data de edição do Ato Institucional nº 1. O Ato manteve a Constituição de 1946, mas com as mudanças contidas nele próprio, que previa eleição em sessão pública e votação nominal para a Presidência da República pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, dentro de dois dias, a contar de sua publicação. Cumprindo o previsto no Artigo 2º, o novo Presidente da República eleito pelo Congresso Nacional, Marechal Humberto de Alencar Castello Branco, tomou posse no dia 15 de abril de 1964.

A eleição, prevista para 3 de outubro de 1965, do Presidente e do Vice-Presidente da República que tomariam posse em 31 de janeiro de 1966, conforme o Artigo 9º do Ato Institucional nº 1, não ocorreu. Continuando na chefia do Poder Executivo, o Marechal Humberto de Alencar Castello Branco, em 7 de dezembro de 1966, editou o Ato Institucional nº 4, convocando extraordinariamente o Congresso Nacional, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discussão, votação e promulgação de um projeto de Constituição, revisto e modificado pelo Conselho de Segurança Nacional. A nova Carta foi promulgada em 24 de janeiro de 1967, com algumas emendas introduzidas pelos parlamentares, entrando em vigor em 15 de março de 1967, quando a Presidência da República foi assumida pelo Marechal Arthur da Costa e Silva.

A Constituição de 1967 manteve a estrutura do Poder Legislativo no modelo fixado pela Constituição de 1946. Efetuou, porém, mudanças na composição do Senado Federal, pois, de acordo com o Artigo 43, a representação do Distrito Federal deixou de existir. Na eleição para a Câmara dos Deputados também trouxe mudanças: conforme o

Artigo 41, os Deputados passariam a ser representantes do povo eleitos em cada Estado e Território – não mais pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Territórios.

O Parágrafo 2º do Artigo 79 dessa carta previa que o Vice-Presidente da República fosse o presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, mas o Parágrafo 2º do Artigo 31 determinava que as sessões conjuntas, destinadas, principalmente, a inaugurar a sessão legislativa; elaborar o Regimento Comum; receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República; e a deliberar sobre o veto, fossem dirigidas pela Mesa do Senado Federal. Não sendo o Vice-Presidente da República o Presidente da Mesa do Senado, uma vez que a um Senador cabia a presidência do Senado Federal, as sessões conjuntas seriam presididas pelo Presidente do Senado.

Apesar da previsão constitucional, nesse período o Senador Auro Moura, Presidente do Senado, convocava sessões do Congresso Nacional após consultar o Presidente da Câmara e essas sessões eram presididas pelo Vice-Presidente da República, Pedro Aleixo. Houve, entretanto, uma convocação feita pelo Senador Auro Moura que não foi precedida de consulta. Essa convocação instaurou um conflito<sup>3</sup> que resultou na apresentação, pelos Deputados e Senadores, de um projeto de Resolução que visava adaptar o Regimento Comum às disposições da Constituição, atribuindo a presidência do Congresso ao Vice-Presidente da República, com a participação da Mesa do Senado Federal. O Senador Auro Moura impetrou mandado de segurança sustentando que, de acordo com o Parágrafo 2º do Artigo 31, a presidência da sessão conjunta cabia a ele. A matéria acabou não sendo julgada, pois antes do julgamento do mandado, na sessão de 3 de abril de 1968, o Senador já havia deixado a presidência do Senado Federal. O Vice-Presidente Pedro Aleixo passou a convocar e presidir as sessões conjuntas.

Em 1968, entretanto, o quadro político brasileiro já havia fugido por completo do previsto na Carta de 1967 e tornou-se inevitável uma nova Constituição para que o governo militar mantivesse uma legitimidade formal. A Constituição de 1967 foi responsabilizada pela crise que culminou com a edição do Ato Institucional nº 5, que, de acordo com Araújo e Maciel (2006. p. 1), “concedeu ao Presidente da República poderes para fechar provisoriamente o Congresso, cassar mandatos e suspender direitos políticos, demitir ou aposentar servidores públicos”.

---

<sup>3</sup> SENADO FEDERAL. **A Presidência do Congresso Nacional**. Revista de Informação Legislativa, v.6, nº 23, p. 55-192, jul./set. de 1969. Disponível em < <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/224134> >. Acesso em 7 Abr. 2012. 2011

Em 1969 é editada a Emenda Constitucional nº 1. O texto foi promulgado pelos Ministros Militares, em 17 de outubro. No texto da Emenda não havia previsão para a presidência do Congresso Nacional pelo Vice-Presidente da República e, de acordo com o Parágrafo 3º de seu Artigo 29, a Mesa do Senado Federal continuou funcionando como Mesa das sessões conjuntas.

### **3.4 As mudanças na formação da Mesa do Congresso Nacional provocadas pela Constituição Federal de 1988: razões, consequências e grau de aceitação dessas mudanças nas regras do Cerimonial Público brasileiro.**

O primeiro processo de redemocratização brasileiro ocorreu em 1945, com a deposição de Getúlio Vargas e o fim do Estado Novo. A sétima Constituição brasileira, promulgada em 1988, foi resultado do segundo – e longo – processo de redemocratização, iniciado em meados dos anos 1970. Kinzo (2001) divide este processo em três fases: na primeira, de 1974 a 1982, a dinâmica política da transição estava sob o controle dos militares, assemelhando-se a uma tentativa de reforma do regime mais do que ao início de uma transição democrática de fato; na segunda fase, de 1982 a 1985, embora ainda caracterizada pelo domínio militar, atores civis passaram a ter um papel importante no processo político; e na terceira fase, de 1985 a 1989, os militares, embora mantendo algum poder de veto, deixaram de deter o papel principal, tendo sido substituídos pelos políticos civis, ocorrendo, também, a participação dos setores organizados da sociedade civil.

Em meados dos anos 1980 o Brasil vivia a luta por eleições diretas, o processo de abertura política, o fim do regime militar e a transição para o regime democrático, que geravam um clima de efervescência. Novos partidos políticos, criados a partir de 1979 com a extinção do bipartidarismo compulsório, participaram das eleições de 1982. Vários políticos que tinham perdido seus direitos nos anos 1960 voltaram à vida pública e, pela primeira vez desde 1965, governadores estaduais foram eleitos pelo voto popular.

A sucessão presidencial de 1985, segundo Kinzo (2001) deve ser analisada como uma peça em dois atos. Inicialmente houve, em 1984, a tentativa do PMDB de mudar as regras das eleições ao propor o restabelecimento do voto direto por meio de uma emenda constitucional. Apesar da mobilização, a emenda foi derrotada no Congresso, pois a pressão popular não foi suficiente para fazer frente às manobras do governo para evitar sua aprovação.

A não aprovação dessa emenda evidenciou a determinação dos militares de manter o controle sobre o processo de sucessão presidencial e evidenciou, também, que a oposição era numericamente fraca para desafiar o regime dentro das regras estabelecidas. Restava à oposição buscar simpatizantes dissidentes dentro do governo ou romper as regras do jogo mobilizando a sociedade civil. A decisão sobre qual direção seguir dependia da posição e da força relativa de cada um dos diferentes grupos da oposição. A favor da primeira opção estava o PMDB, especificamente a ala mais moderada que liderava o partido e era mais numerosa, a favor da segunda estava o PT e um pequeno grupo do PMDB com relações mais próximas dos movimentos sociais.

A decisão tomada pelo PMDB de tentar influenciar o processo sucessório dentro das regras estabelecidas foi, conforme Kinzo (2001), o segundo ato da sucessão presidencial, resultante da posição moderada dos líderes do partido, para os quais a solução negociada evitaria os riscos de uma mobilização popular e uma possível reação contra qualquer tentativa de mudança radical por parte dos militares da linha dura. Os líderes do PMDB estavam dispostos a participar do processo sucessório mesmo que o fizessem em condições limitadas.

O PMDB trabalhou a favor da campanha pró-diretas, enquanto a ala moderada articulava uma estratégia alternativa para o caso de não aprovação da emenda pelo voto direto no Congresso: a candidatura de Tancredo Neves, pela oposição, na eleição pelo Colégio Eleitoral. Viabilizar essa candidatura, entretanto, não foi tarefa que pudesse ser considerada simples, pois foi necessário conseguir o apoio de parlamentares do partido do governo. Quando alguns políticos do PDS se recusaram a apoiar o candidato nomeado na convenção do partido, as negociações entre o PMDB e os dissidentes do partido do governo (que depois criariam o PFL) propiciaram a formação da Aliança Democrática, cujo objetivo foi unir forças para derrotar o candidato oficial. Assim, em troca do apoio dos dissidentes, o senador José Sarney foi escolhido para ser candidato a vice-presidente na chapa da oposição, encabeçada por Tancredo Neves.

A eleição de Tancredo Neves e José Sarney, em 15 de janeiro de 1985, sofreu os efeitos do acaso, pois a doença repentina de Tancredo, e sua morte, levaram à posse do vice, José Sarney, na Presidência da República. A Nova República, nome dado por Tancredo Neves para o restabelecimento de um governo civil, foi resultado do acordo entre setores moderados da oposição e os dissidentes do governo, sem o apoio do voto popular. As frágeis circunstâncias de seu nascimento foram agravadas pela morte de Tancredo.

Sarney tomou posse sem um plano de governo e com déficit em legitimidade por ser um político marcado pelos anos de vínculos com o regime militar. Assumiu o poder sem respaldo das urnas e não era das fileiras do PMDB, partido que esperava governar o país. Apesar dos problemas, a redemocratização seguiu seu curso e, no campo político, foram revogadas todas as medidas que limitavam o direito de voto e de organização política.

Acima de tudo, a estrutura constitucional brasileira foi refundada com a promulgação de uma nova Constituição, em 1988. A elaboração dessa nova Constituição teve início quando, em 28 de junho de 1985, o Presidente da República, “cumprindo mais uma etapa dos compromissos da transição” (Silva, 2008, p. 89), encaminhou mensagem ao Congresso Nacional com a proposta de convocação de uma assembleia nacional constituinte, daí resultando a Emenda Constitucional n.º 26, de 27 de novembro de 1985.

Eleita exclusivamente para este fim em 1986, a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi instalada pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Moreira Alves, em 1º de fevereiro de 1987. Os 487 deputados e 49 senadores eleitos em 15 de novembro de 1986 e mais 23 dos 25 senadores eleitos em 1982, num total de 559, que deram início ao trabalho constituinte na modalidade congressional na data da instalação da ANC, concluíram esse trabalho em 5 de outubro de 1988, quando o Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, em sessão solene, promulgou a Constituição Federal.

A elaboração dessa Constituição é exemplo da complexidade que caracterizou o processo de democratização brasileiro. Envolveu, do início ao fim, embates entre os mais variados grupos, com cada um procurando aumentar ou restringir os limites do arranjo social, econômico e político que deveria ser estabelecido, mas, apesar das imperfeições, representou um avanço significativo, entre outros motivos pelo fortalecimento dos poderes Legislativo e Judiciário.

Sobre o sistema de governo que seria estabelecido pela nova Constituição, Grohman afirma:

[...] o debate sobre o sistema de governo na Assembleia Nacional Constituinte esteve atrelado à dinâmica conjuntural, uma vez que, após mais um período de governo autoritário, a nação procurava refletir e remodelar suas instituições objetivando a democratização (Grohmann, 2001, p. 76).



Para Souza (2010) a Constituição Federal de 1988 provocou profundas mudanças na ordem social até então vigente, com reflexos nas relações entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Os Poderes passaram a atuar em um novo ambiente jurídico-institucional, em que a definição dos papéis a serem desempenhados é orientada por princípios, e não mais por regras, o que impõe novos desafios para que se possa obter o equilíbrio desejável entre eles.

Desde a sua concepção, com Locke, Montesquieu e os federalistas, o princípio da separação de poderes vem experimentando realidades diversas em cada um dos países que o adotam como elemento organizador do Estado. Fixado institucionalmente, é o resultado da política prática, das disputas entre grupos humanos e da reflexão sobre essa prática, com o objetivo de aperfeiçoá-la ou modificá-la. Como evitar a tirania tem sido a preocupação principal que induz à reflexão sobre o poder dividido.

No Artigo 2º da Constituição estão descritos os Poderes da União – Legislativo, Executivo e Judiciário – como independentes e harmônicos entre si. Segundo Silva (2008) a Constituição Federal de 1988 manteve os poderes independentes e harmônicos, o que é próprio dos regimes presidencialistas, em que a independência significa:

a) que a investidura e permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; b) que, no exercício das atribuições que lhe sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais; [...] (Silva, 2008, p. 110).

Quanto à harmonia, esta pode ser verificada “primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito” (Silva, 2008. p. 110).

Especificamente no que toca ao Poder Legislativo, a função legislativa que compete à União é exercida pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, conforme prevê o Artigo 44, e Silva (2008) registra que:

No bicameralismo brasileiro, não há predominância substancial de uma câmara sobre a outra. Formalmente, contudo, a Câmara dos Deputados goza de certa primazia relativamente à iniciativa legislativa, pois é perante ela que o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça e os cidadãos promovem a iniciativa do processo de elaboração das leis [...] (Silva, 2008, p. 510).

Embora o bicameralismo tenha como princípio que as duas Casas funcionem e deliberem separadamente, e haja atribuições privativas da Câmara dos Deputados, de acordo com o Artigo 51, e atribuições privativas do Senado Federal, de acordo com o Artigo 52, a Constituição, no Parágrafo 3º do Artigo 57, previu a ocorrência de sessão conjunta das duas Casas para inaugurar a sessão legislativa; elaborar o regimento comum e regular a criação de serviços comuns; receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República; e conhecer do veto e sobre ele deliberar. O Regimento Comum do Congresso Nacional, em seu Artigo 1º, prevê, ainda, sessão conjunta para promulgar emendas à Constituição; discutir e votar o Orçamento; delegar ao presidente da República poderes para legislar e, ainda, conforme especificamente o Artigo 68, sessão conjunta para recepção de chefe estrangeiro.

Nas deliberações que ocorrem em sessões conjuntas, os votos dos Deputados e dos Senadores são computados separadamente, votando primeiro os deputados e depois os senadores, não havendo, portanto, prevalência de uma Casa sobre a outra. A única exceção a essa ordem de votação é quando há apreciação de veto presidencial a projeto de lei de iniciativa de senador, caso em que a votação é iniciada no Senado.

O Parágrafo 5º do Artigo 57 estabeleceu que a Mesa do Congresso Nacional fosse presidida pelo Presidente do Senado Federal e que os demais cargos fossem exercidos, alternadamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

A mudança provocada pelo Parágrafo 5º do Artigo 57 foi grande, pois é preciso registrar que até 1988 a Mesa do Congresso Nacional era a Mesa do Senado Federal. O Ministro Nelson Jobim (MS 24.041-5/2001, p. 410) afirma que a Constituição Federal de 1988 criou a Mesa do Congresso Nacional, com formação mista, por sugestão do Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Deputado Ulysses Guimarães. O Congresso passou a ter sua própria Mesa, composta alternadamente de Senadores e Deputados, mantendo-se a presidência, porém, com o Presidente do Senado. O desejo explicitado pelo Presidente da Assembleia Nacional Constituinte era o de fazer com que a Câmara dos Deputados participasse da direção do Congresso Nacional.

Essa mudança na formação da Mesa, entretanto, parece não ter sido assimilada de imediato, pois foi necessário que as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, quase cinco anos depois da promulgação da Constituição Federal, em reunião conjunta ocorrida em 31 de agosto de 1993, decidissem dar cumprimento à previsão constitucional:

**O SR. PRESIDENTE** (Humberto Lucena): Na qualidade de presidente do Senado Federal e do Congresso Nacional, comunico ao Plenário que as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em reunião realizada no dia 31 de agosto próximo passado, tendo em vista o disposto no § 5º do art. 57 da Constituição Federal, resolveram que os demais cargos da Mesa do Congresso Nacional, presidida pelo Presidente do Senado, serão exercidos na seguinte ordem: 1º Vice-Presidente: pelo 1º Vice-Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados; 2º Vice-Presidente: pelo 2º Vice-Presidente da Mesa do Senado Federal; 1º Secretário: pelo 1º Secretário da Mesa da Câmara dos Deputados; 2º Secretário: pelo 2º Secretário da Mesa do Senado Federal; 3º Secretário: pelo 3º Secretário da Mesa da Câmara dos Deputados; 4º Secretário: pelo 4º Secretário da Mesa do Senado Federal (Diário do Congresso Nacional, 1993, p. 2650).

No tocante às regras de Cerimonial do Supremo Tribunal Federal – que, de acordo com o Artigo 102 da Constituição Federal, é o órgão de cúpula do Poder Judiciário a ele competindo, essencialmente, a guarda da Constituição – a Resolução nº 6, de 9 de novembro de 1982, que regulava o cerimonial, em seu Artigo 15 previa para as sessões solenes a distribuição dos convidados em cadeiras especialmente colocadas à direita da Mesa, da esquerda para a direita, da seguinte forma: o Representante do Presidente da República; o Vice-Presidente da República; o Presidente da Câmara dos Deputados; e o Presidente do Senado Federal.

Em 2001, o deputado Almir Morais de Sá impetrou, no Supremo Tribunal Federal, o Mandado de Segurança nº 24.041-5, contra a convocação de sessão conjunta feita pelo Senador Edson Lobão, então Presidente Interino do Senado Federal, alegando que, na ausência do Presidente do Congresso Nacional, a sessão só seria legítima se presidida pelo Primeiro Vice-Presidente do Congresso Nacional, Deputado Efraim Morais, conforme o disposto no Parágrafo 5º do Artigo 57 da Constituição Federal de 1988. Ainda que o próprio impetrante tenha utilizado a expressão “Presidente do Congresso Nacional” e não “Presidente da Mesa do Congresso Nacional”, o voto do Ministro Maurício Corrêa no Mandado de Segurança foi:

[...] a Mesa do Congresso Nacional nada tem a ver, evidentemente, com as outras. Se assim não fosse, aqueles parlamentares que estariam na ordem de ocupar determinado cargo, quando houvesse impedimento, jamais poderiam fazê-lo porque – pelo menos ao que me recorde – nunca um cargo poderá ser ocupado para outra atividade. Destina-se, exclusivamente, ao cumprimento daquela finalidade: a organização da Mesa do Congresso (MS 24.041-5, 2001, p. 434).

Apesar do voto em que reconhece a Mesa do Congresso Nacional e não a Presidência do Congresso Nacional, em 2003, quando era Presidente do Supremo Tribunal Federal o próprio Ministro Maurício Corrêa, que também havia sido constituinte, foi editada a Resolução nº 263, de 30 de outubro, que alterou a ordem de precedência no cerimonial do Supremo Tribunal Federal para: o Vice-Presidente da República; o Presidente do Congresso Nacional; e o Presidente da Câmara dos Deputados. Com a edição dessa norma de cerimonial, 15 anos depois da promulgação da Constituição que criou a Presidência da Mesa do Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal, sob a presidência de um ministro que foi senador constituinte, que já havia reconhecido em voto a existência da Mesa específica do Congresso Nacional, aparentemente faz ressurgir o cargo de Presidente do Congresso Nacional, nas cerimônias oficiais, e o atribuiu ao Presidente do Senado. É preciso ressaltar ainda que, ao analisar as relações entre o Legislativo e o Judiciário, Pinto (2008, p. 43) registra uma intimação feita pelo STF ao “suposto” Presidente do Congresso Nacional para afirmar que a figura de um Presidente do Congresso Nacional:

[...] viola o princípio do bicameralismo, consagrado em nossas sucessivas Cartas Constitucionais desde o Império, em virtude do qual o Congresso Nacional é constituído de duas Casas autônomas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, cada qual com sua competência para dispor sobre sua própria organização e funcionamento, não havendo entre elas qualquer relação de subordinação (Pinto, 2008, p. 43).

No tocante ao Poder Executivo, as regras do cerimonial público e a ordem geral de precedência foram estabelecidas pelo Decreto nº 70.274, de 9 de Março de 1972. Meirelles (2012, p. 187) ensina que decretos são “atos normativos da competência exclusiva dos Chefes do Executivo”, e que, como ato administrativo, um decreto será sempre inferior à lei, mas terá normatividade desde que não ultrapasse a alçada do Executivo. Em 1972 estava em vigor a Constituição de 1967, com as emendas constitucionais de 1969, prevendo, em seu artigo 49, que o processo legislativo compreendia a elaboração de emendas à Constituição; leis complementares à Constituição; leis ordinárias; leis delegadas; decretos-leis; decretos legislativos e resoluções. Assim sendo, ao editar o Decreto 70.274/1972, o Poder Executivo cuidou de não ultrapassar seu limite de competência, legislando no âmbito de sua alçada.

O decreto que regula as normas de cerimonial no âmbito do Poder Executivo prevê, em seu Artigo 94, a seguinte ordem de precedência para cerimônias oficiais de caráter federal em Brasília: 1 - Presidente da República; 2 - Vice-Presidente da República, Cardeais, pois de acordo com o Artigo 14 os Cardeais da Igreja Católica, como possíveis sucessores do

Papa, têm situação correspondente à dos Príncipes herdeiros, Embaixadores estrangeiros; 3 - Presidente do Congresso Nacional, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Supremo Tribunal Federal. Essa ordem significa que, no âmbito do Poder Executivo, os representantes de Estados estrangeiros têm precedência sobre os presidentes das Casas do Poder Legislativo e sobre o Presidente do Poder Judiciário, uma vez que cabe ao Executivo manter o relacionamento com os Estados estrangeiros. No que se refere ao Poder Legislativo, significa, também, obediência ao previsto no Parágrafo 3º do Artigo 29 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, pois a Mesa do Senado Federal funcionava como Mesa das sessões conjuntas.

Em 2012 esse decreto está disponível na página referente ao gabinete pessoal da Presidenta da República sem alterações na ordem de precedência. O Artigo 4º estabelece que “A precedência entre os Ministros de Estado, ainda que interinos, é determinada pelo critério histórico de criação do respectivo Ministério”. Sendo o Ministério da Justiça o mais antigo, o Ministro da Justiça teria precedência sobre os demais. Há disponível, porém, uma listagem com nova ordem de antiguidade, datada de 14 de março de 2012, não decorrente de alteração da legislação, em que a Ministra Chefe da Casa Civil tem precedência sobre o Ministro da Justiça. A metodologia usada para a modificação da norma, sem edição de um decreto de atualização, reforça sua validade para o âmbito do Poder Executivo.

Apesar de o Decreto 70.274/1972 estar defasado, prevendo a existência de um Presidente do Congresso Nacional, cargo que deixou de existir após a promulgação da Constituição Federal de 1988, e prevendo a precedência entre representantes de órgãos que não mais existem como a reservada ao Chefe do Serviço Nacional de Informações e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, o Senado Federal ainda o utiliza como embasamento para a ordem de precedência de suas solenidades. Deve-se observar, todavia, que em documentos oficiais, como na Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, que dispõe sobre a apreciação de medidas provisórias, na Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006, que dispõe sobre a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, e no Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 47, de 2010, a assinatura não é a do Presidente do Congresso Nacional, mas a do Presidente da Mesa do Congresso Nacional, cumprindo o previsto pela Carta de 1988.

Se no Senado Federal não foram estabelecidas normas próprias de Cerimonial, na Câmara dos Deputados, ao contrário, foi editado o Ato da Mesa nº 152, de 29 de janeiro de 2003. Entretanto a própria Casa parece ter desconhecido a harmonia e independência dos

Poderes constitucionalmente prevista, pois publicou, em 2004, livreto intitulado *Normas do Cerimonial Público e Ordem Geral de Precedência*, no qual apenas o Decreto 70.274, de 1972 é reproduzido, ainda que a publicação tenha sido elencada entre as que “[...] de caráter oficial, pretendem melhorar a qualidade da rotina legislativa”<sup>4</sup>. Não foram reproduzidas as normas de Cerimonial Público utilizadas pelo Supremo Tribunal Federal e a publicação não contém, também, as normas próprias de cerimonial da Casa, estabelecidas um ano antes.

### 3.5 Reflexões sobre o quadro atual

Os cerimonialistas que atuam em órgãos públicos não incorporaram a nova ordem constitucional. Prova disso é o fato de que o Comitê Nacional de Cerimonial e Protocolo (CNCP), fundado em 1993 durante a Realização do I Encontro Nacional de Cerimonial Público, que, de acordo com seu Estatuto Social, aprovado em 3 de novembro de 2011, tem como um de seus objetivos valorizar a prática do cerimonial nas instituições públicas, registra em sua página de legislação três leis referentes aos Símbolos Nacionais, cinco decretos federais sobre assuntos diversos, uma portaria ministerial e uma mensagem de veto. No tocante ao Poder Legislativo, não há menção ao Ato da Mesa nº 152, de 2003, e quanto ao Poder Judiciário, apenas o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, por meio da Resolução nº 007/94 daquele tribunal, tem as disposições referentes às normas de cerimonial publicadas.

O quadro atual, de inexistência de aplicação na normatização do Cerimonial Público da separação de poderes prevista na Constituição Federal de 1988, pode ser comentado no que se refere a seus efeitos na opinião pública.

Do ponto de vista sociológico seria fundamental verificar como se expressa a opinião, a partir da estrutura social da nação, uma vez que Augras (1970, p. 16) afirma que “[...] a opinião é um fenômeno social. Existe apenas em relação a um grupo, é um dos modos de expressão desse grupo e difunde-se utilizando as redes de comunicação do grupo”.

Sob essa ótica é possível afirmar que a formação do Estado brasileiro tem reflexos diretos na percepção do cidadão quanto à atuação dos membros do Congresso Nacional. Não cabe questionar, e não foi essa a intenção, a ascendência do Poder Executivo sobre os demais Poderes, pois é inegável, pela trajetória da formação cultural do povo brasileiro, que o Poder

---

<sup>4</sup> Agência Câmara de Notícias. **Novidades da produção editorial da Câmara**. 11/02/2005. Disponível em < <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/60980.html> > Acesso em: 14 mar. 2012.

Executivo carrega a força do capital simbólico do Imperador, utilizado por D. Pedro I na consolidação do território e na manutenção política e administrativa do Império do Brasil.

Conforme afirma Paula (2008, p. 26) “O Estado brasileiro, desde sua Independência, havia se organizado em torno de um poder unitário”. Assim, no inconsciente coletivo da população, corroborado pelos vários momentos da história em que as constituições deram ao Poder Executivo competência para legislar e até mesmo fechar as Casas do Poder Legislativo, está a figura de um Executivo forte o suficiente para, com origem no Poder Moderador, tutelar o Poder Legislativo, a ponto de Santos (1999) afirmar que, nas campanhas presidenciais brasileiras, os temas que são comumente abordados “transmitem a impressão de que o presidente é capaz de, por um ato de vontade, promover todas as mudanças necessárias para que o país alcance estabilidade econômica e justiça social”. E não há, durante as campanhas, qualquer abordagem ao modo como o Presidente da República irá se relacionar com o Legislativo.

O poder simbólico descrito por Bordieu (2007), e já abordado no Capítulo 1, é forte para o Poder Executivo uma vez que, conforme afirma Santos (1999) “[...] as origens do presidencialismo brasileiro traíram os princípios do presidencialismo democrático, baseadas que foram em uma concepção imperial do exercício do poder”, mas não se pode deixar de registrar o que Bonavides (2000) afirma ao discorrer sobre as origens americanas do Presidencialismo:

A figura do Presidente, munido de poderes que dão a forte aparência do sistema e nominalmente o assinalam, é já uma reminiscência republicana do rei da Inglaterra e suas prerrogativas, rei que eles timidamente traduziram na imagem presidencial (Bonavides, 2000).

Não é, portanto, necessariamente por erro ou por acaso que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Poder Executivo, mesmo entre aqueles que pretendem ensinar Cerimonial Público, continue a ser considerado como o Poder mais relevante, conforme pode ser observado em César (2003 [?], p. 5) que registra:

Na atualidade, portanto, o cerimonial assume um papel de extrema relevância ao traduzir glamour e agregar distinção, prestígio e poder às nossas relações com agentes de governo e com os segmentos organizados da sociedade. A partir da precedência se informa a todos que naquele acontecimento encontram-se autoridades e personalidades mais importantes e que são distinguidas através da hierarquia do rito do cerimonial.

Para logo em seguida afirmar: “No caso brasileiro, o Presidente da República é a pessoa mais importante que há.” (Cesar, 2003 [?], p. 7).

Vale observar, entretanto, que a crença na supremacia do Poder Executivo federal não se estende, por legislação, ao Poder Executivo dos Estados e do Distrito Federal, uma vez que o artigo 6º do Decreto 70.274/1972 prevê a presidência do Governador para as cerimônias a que comparecer, exceto as dos Poderes Legislativo e Judiciário e as cerimônias militares, nas quais deverá ser obedecido o respectivo cerimonial.

É preciso registrar que as mudanças na percepção do poder simbólico podem ocorrer lentamente, mas, considerando o poder simbólico herdado do imperador pelo Poder Executivo, é significativo que, embora reconhecendo que precedência sempre foi motivo de atritos e que, portanto, estabelecer precedências sempre foi polêmico, possa ser encontrado pelo menos um cerimonialista que afirme:

Com a independência dos poderes prescrita na Constituição de 1988, nas cerimônias dos Poderes Legislativo e Judiciário, tanto a presidência como a precedência são dos respectivos Presidentes, mesmo com a presença do Presidente da República (David, 2009, p.7).

A questão aqui é referente à percepção entre aqueles que atuam no Cerimonial Público de um possível posicionamento hierárquico superior do Senado Federal, em relação à Câmara dos Deputados, decorrente da existência da Mesa do Congresso Nacional.

Bonavides (2000) afirma que “O tronco do poder legislativo no sistema presidencial é o Congresso, que se compõe de duas câmaras: a câmara baixa ou Câmara dos Deputados e a câmara alta ou Senado”. É importante ressaltar que o Brasil sempre se orientou pelo sistema bicameral, pois a Constituição do Império já instituíra um parlamento composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado e a primeira Constituição da República “dispôs que o Congresso Nacional que exerceria o Poder Legislativo constaria de dois ramos: Câmara dos Deputados e Senado” (Figueiredo, 1966, p.47).

A Casa que passou por transformações ao longo da história do País, e cuja extinção tem sido motivo de Propostas de Emenda à Constituição<sup>5</sup>, foi o Senado Federal, nem sempre assim intitulado. O Senado foi mantido na Constituição de 1934, ainda que tenha havido a pretensão de “sem êxito [o] anular na Assembleia Constituinte” (Figueiredo, 1966,

---

<sup>5</sup> Nesta 54ª legislatura tramitam a PEC nº 451/2009 e a PEC 456/2010 com o objetivo de instituir o unicameralismo.



p.47), mas essa Constituição não o manteve na estrutura do Poder Legislativo, pois, a partir do Artigo 39, detalhava as funções do Poder Legislativo como competência da Câmara dos Deputados, sem referência a outra Casa (Rocha, 2010). Sobre a competência do Senado nesse período, afirma Pinto (2009):

Sob o regime da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, o Poder Legislativo passou a ser “exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal” (art. 22). De fato, o Senado não mais integrava o Legislativo. Ele passou a exercer ‘a coordenação dos Poderes Federais entre si’ (art. 88). Em outras palavras, foi instituída uma espécie de bicameralismo atenuado ou unicameralismo mitigado (Pinto, 2009, p.31).

A Constituição de 1937, embora confirmando o sistema bicameral, alterou o nome para Conselho Federal. Somente na Constituição de 1946 foi retomada a nomenclatura original, havendo “um Poder Legislativo exercido por um Congresso bifurcado em seus ramos clássicos: Senado e Câmara dos Deputados, esta representando o povo, aquela as unidades federadas” (Figueiredo, 1966, p.47).

Rocha (2010) registra que, no período imperial, o Senado brasileiro foi inspirado na Câmara dos Lordes Inglesa, instituição formada por membros da nobreza, por juízes e por líderes religiosos, que herdavam seus lugares. Essa instituição, que já tem mais de 700 anos de existência, teve como origem a intenção de defender os interesses da oligarquia abastada e sua função principal foi “servir como um freio conservador para a Casa dos Comuns” (Rocha, 2010, p. 127).

Os senadores no Brasil Imperial eram bispos, cônegos, marechais, etc. Entre os primeiros senadores do Império estavam vinte e dois magistrados, dez militares, sete eclesiásticos, dois médicos, um advogado, um proprietário, um agricultor, e os demais eram membros da alta administração pública. Foram senadores detentores de graus acadêmicos e integrantes da elite intelectual da época. Se ao chegarem ao cargo de Senador não possuísem títulos nobiliárquicos, recebiam-no assim que tomassem posse no cargo. Rocha (2010, p. 35) registra que:

De 1826 a 1889, foram 44 viscondes, 26 marqueses, 2 condes, 19 barões e 1 duque. D. Pedro I (contemporâneo do Senado por apenas cinco anos) concedeu vinte e quatro títulos; seu filho, sessenta e oito, em quase cinquenta anos como monarca.

O mesmo autor acredita que um Senado vitalício, de maioria conservadora, quase sempre se opunha às iniciativas da Câmara dos Deputados e sua importância durante o Império, em razão da origem elitizada, esteve, na maioria das vezes, nas posições conservadoras manifestadas em um país que opunha senhores e escravos, proprietários e despossuídos.

Após a Proclamação da República, adotou-se o Estado Federal, modelo que havia surgido ao final do século XVIII, uma “forma de estado desenvolvida pelos norte-americanos” (Rocha, 2010, p.161), vez que “o vocábulo federação não era conhecido na Antiguidade. [...] Exprime tratado de aliança, pacto, convenção” (Rocha, 2010, p.162).

Também o sistema bicameral instituído pela República teve como inspiração o modelo americano. A Câmara Alta inspirou o Senado e a Câmara Baixa inspirou a Câmara dos Deputados e entre os mais de 80% dos artigos da primeira constituição da República de autoria de Rui Barbosa de Oliveira estava o que “modificou o nome de Câmara de Senadores para Senado” (Rocha, 2010, p. 57).

A divisão em duas Casas legislativas tinha como intenção o equilíbrio na utilização do poder entre os órgãos, conforme pode ser visto em Rocha (2010, p.133):

Uma das idéias centrais para justificar o sistema bicameral era que um Legislativo com duas casas garantisse dois crivos para cada projeto. Assim, medidas aprovadas por uma câmara de forma açodada poderia ter, na outra, tratamento mais atento.

O Poder Legislativo americano apresentou um caráter inovador em relação aos parlamentos europeus por eliminar a divisão por classes e ampliar a base de sufrágio. No sistema americano os deputados eram eleitos, proporcionalmente à população do estado, para um mandato de dois anos e os senadores, em número fixo de dois por estado, escolhidos pelos Legislativos Estaduais para mandato de seis anos, “com o intuito de continuidade às políticas públicas e estabilidade governamental” (Rocha, 2010, p.132). No caso brasileiro o mandato dos senadores também era superior ao dos deputados, uma vez que estava prevista uma legislatura de três anos, mas o mandato dos senadores era de nove anos, renovado em um terço a cada três anos.

A origem nobre, o tempo maior de mandato e a idade mais elevada dos Senadores parecem agir no inconsciente coletivo da população para conferir ao Senado ascendência sobre a Câmara dos Deputados, fazendo com que a Casa seja vista pela maioria da população

como “necessária para o ‘aperfeiçoamento’ das leis” (Rocha, 2010, p. 48). Prova de um sentimento de superioridade que parece contaminar a percepção também no âmbito do Senado é o seguinte relato:

No segundo Congresso de Direito Constitucional realizado pela PUC Minas, em 2009 [...] o Consultor Geral do Senado rechaçou a idéia, afirmando ser absurda a proposta de atribuir o que chamou de uma “promoção” aos deputados mais votados, que se tornariam senadores [...] (Rocha, 2010, p. 239).

Ainda que a tendência mundial seja de mandatos de senadores mais longos do que de deputados, face à intenção de continuidade para as políticas públicas e estabilidade governamental acima citadas, Rocha (2010, p. 33) afirma que “A experiência tem mostrado, *permissa venia*, que o extenso prazo (oito anos) tem feito mais mal que bem”. Deve-se considerar, afinal, a grande ocorrência de reeleição entre os deputados federais, cabendo ainda transcrever o seguinte trecho do mesmo autor sobre a extensão do mandato:

Certo é que, hoje, passados mais de cento e oitenta e três anos da criação do Senado brasileiro, pode-se perceber que o atual mandato de oito anos tem quase o mesmo inconveniente que a vitaliciedade, à época do Império. No século XXI, oito anos é tempo por demais longo, o que acaba gerando efeitos similares à vitaliciedade dos séculos passados (Rocha, 2010, p. 33).

No tocante a idades mínimas diferenciadas para deputados e senadores, um argumento recorrente para justificar a superioridade do Senado Federal é aquele que faz referência ao papel da experiência de seus membros, uma vez que, a partir de certa idade, seriam encontrados com maior probabilidade mais equilíbrio, sobriedade e firmeza. A origem dessa crença, entretanto, “perde-se nos escaninhos da história da humanidade, como já visto, dando origem ao próprio vocábulo senador” (Rocha, 2010, p.214). Segundo Pereira (2000, p. 3) “tal argumento de origem histórica conservadora, não pode mais prosperar numa sociedade dinâmica como a atual”, uma vez que a Câmara dos Deputados reúne cidadãos, velhos e jovens, que já foram ocupantes dos mais diversos cargos nas várias esferas de Poder. Além disso, de acordo com os dados do Tribunal Superior Eleitoral, dos deputados eleitos em 2006, mais de 52% estavam na faixa dos 45 aos 59 anos (Freitas, 2009), portanto bem acima dos 21 anos previstos na Constituição Federal de 1988.

Os possíveis aspectos diferenciais de origem, idade e duração maior do mandato podem ser questionados, conforme pode ser visto, por exemplo, no argumento de Rocha (2010, p. 37):

Ainda não se compreendeu no Brasil que o Estado não é uma ampliação do círculo familiar. Ao revés, entre o círculo familiar e o Estado existe uma descontinuidade e uma oposição. Pertencem ambos, a ordens essencialmente díspares. Pela transgressão da ordem familiar é que nasce o Estado. O simples indivíduo se faz cidadão, em fazendo triunfar o geral sobre o particular. Mas, onde prospere a idéia de família patriarcal, como é fato no Brasil, precária se delineia a evolução da sociedade e do Estado. Acabam predominando as vontades particulares e não os interesses objetivos e coletivos.

Resta ainda transcrever a afirmação de Bonavides (2000) de que o Senado, no sistema presidencialista, sendo uma “assembleia dos Estados” tem característica menos popular e que a Câmara dos Deputados

[...] representa a totalidade dos cidadãos, dos contribuintes, do povo como fonte primária do poder político, composta de representantes populares em número proporcional aos habitantes (critério demográfico) ou de eleitores (critério político). É a assembleia democrática por excelência.

Sobre a natureza da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Pereira (2000) afirma:

[...] a natureza de cada Casa é diversa. Enquanto a Câmara dos Deputados abriga representantes do povo, tendo ali as mais diferentes correntes do pensamento da sociedade, no Senado Federal os representantes eleitos irão representar, essencialmente, os Estados-membros (Pereira, 2000, p. 3).

Considerando, ainda, que “O princípio do bicameralismo é que as Câmaras do Congresso Nacional funcionam e deliberam cada qual para si, separadamente” (Lima, 2006, p. 6), não é possível supor que as diferenciações manifestas na origem mais nobre, na idade maior para concorrer à eleição e no tempo maior de mandato representem algum tipo de ascendência do Senado Federal sobre a Câmara dos Deputados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a nação, como representação social, tenha emergido à medida que se substituía a antiga percepção hierárquica do universo por uma visão mais igualitária da sociedade, na história do Brasil a construção do Estado foi muito mais relevante do que o da nação, pois o desafio do Império foi consolidar um centro de poder em um território vasto e pouco povoado (Reis, 1988).

Já foi visto que os diferentes momentos de organização política do país têm gerado a crença, nos cidadãos e até mesmo em alguns agentes públicos, de que existe algum tipo de submissão da Câmara dos Deputados, composta por representantes da população, ao Senado Federal, composto pelos representantes dos Estados da federação. O tempo maior de mandato, as condições diferenciadas de elegibilidade ao cargo de senador, das quais a idade mais elevada ainda persiste, e a existência de períodos em que a Mesa do Congresso Nacional correspondeu à Mesa do Senado Federal aparentemente estão na origem dessa crença.

A Presidência do Congresso, que cabia originalmente ao Vice-Presidente da República, na verdade nunca significou efetivamente uma possível submissão da Câmara ao Senado, pois diversos textos de autores da área de Direito Constitucional, afirmam, como (Rocha, 2010. p. 204), que “[...] salvo períodos autoritários, distingue-se notável simetria do bicameralismo, haja vista o equilíbrio decorrente das atribuições constitucionais de cada câmara”.

No inconsciente coletivo da nação, entretanto, a diferença entre as duas Casas existe e afeta negativamente a imagem da Câmara dos Deputados. O estudo da questão de imagem está comumente mais associada à eleição dos representantes, seja com referência ao candidato a um cargo eleitoral, seja com referência ao partido desse candidato e ainda que, conforme afirma Manin (1995 [?]), no jornalismo a palavra *imagem* seja empregada como oposição à *substância* - em referência a percepções vagas e superficiais destituídas de conteúdo político -, para as Relações Públicas a imagem de uma instituição é “uma representação mental, consciente ou não, formada a partir de vivências, lembranças e percepções passadas” (Rabaça e Barbosa, 1978, p. 253).

A imagem de uma instituição afeta as atitudes e as opiniões e influenciam a opinião pública em questões referentes à compreensão e à receptividade da população para com suas atividades, mas podem ser modificadas por atitudes e opiniões, sendo passíveis de intervenção em parâmetros como os sugeridos por Roszak (1972, p. 218):

[...] tal como uma mitologia, a consciência objetiva representa uma estrutura arbitrária na qual uma dada sociedade, numa dada situação histórica, investiu seu senso de significação e de valor. E assim como qualquer mitologia, pode ser contestada por movimentos culturais que encontram sentido e valor em outra parte.

Considerando-se que a comunicação cultural pode utilizar a comunicação de conduta humana, nas quais o homem adota tipos de intercâmbio de informações não idiomáticas e cuja mensagem é emitida intencionalmente para designar uma situação, conforme afirma Beltrão (1977), deve-se observar que a importância das imagens, ainda que estas sejam representações políticas esquematizadas, decorre da incapacidade de muitos eleitores para compreender detalhes técnicos ou de razões que o justifiquem. A ordem de precedência nas solenidades oficiais é uma representação simplificada das relações entre os poderes da República e, segundo Manin (1995 [?]), “a utilização de representações simplificadas também é um meio de resolver o problema dos custos da informação política”.

Em um país de ampla extensão territorial e na impossibilidade física da presença de todos, ou da maioria, dos membros da sociedade nos eventos orientados pelas normas do Cerimonial Público, a possibilidade de difusão das informações recai sobre os meios de comunicação. Em decorrência desse modo de difusão, para dar visibilidade à posição hierárquica da Câmara dos Deputados como integrante de um Poder Legislativo bicameral, é preciso inserir o conceito de igualdade entre as Casas no contexto da Comunicação. A Comunicação aqui deve ser entendida, independentemente da existência de uma grande variedade de modelos do processo de Comunicação, como “‘tornar comum’, ‘partilhar’” (Rabaça e Barbosa, 1978, p. 107). Nesse sentido, o fenômeno comunicacional deve ser entendido “como processo social de seleção, ajuste e redirecionamento de imaginário, percepções e lógicas.” (Braga, 2010, p. 46).

Para Miguel (2002), os meios de comunicação são instrumentos de difusão de visão do mundo e de projetos políticos, sendo o local de exposição da representação do mundo social que está associada aos diferentes grupos e interesses. O autor assume ser um fato, que não pode ser modificado, o papel central que a mídia contemporânea ocupa na vida

política. Desta forma, se os grupos políticos utilizam os meios de comunicação para alcançar e manter o poder, há, também, “[...] um simbolismo das formas de atuação e manutenção do poder do Estado: bandeiras, heróis nacionais, tradições, nacionalismo [...]” (Dudek, 2008, p.120) ao qual podem ser acrescentadas as regras do Cerimonial Público.

Considerando que as pessoas recebem as mesmas informações, a despeito de suas preferências políticas, em razão de os canais de comunicação com a opinião pública terem se tornado politicamente neutros (Manin, 1995 [?]), o fortalecimento do Poder Legislativo torna-se decisivo para a democracia, vez que um Legislativo forte, e respeitado, contribui para a preservação do equilíbrio entre os órgãos do Poder. Entretanto, se no caso de estados federados como o brasileiro “O bicameralismo costuma assegurar uma melhor e mais completa representação da opinião pública” (Pereira, 2000, p. 1), retornando ao conceito de opinião pública como fenômeno social é preciso respeitar, antes de tudo, as características do bicameralismo, principalmente no que se refere à similaridade de atribuições das duas Casas no tocante ao processo legislativo.

Ao analisar a Comunicação Pública no Legislativo, no que se refere às atividades legislativas que são o foco de maior atenção, Matos (1999) afirma que:

No Congresso a tarefa da comunicação é mais voltada para a transparência, para a publicização de todas as informações dos trabalhos legislativos à sociedade.[...] No entanto, ao contrário do Executivo, não há um trabalho de imagem das Assembléias – isto seria também muito difícil, já que o processo de formação de identidade do Legislativo passaria pelas suas instituições [...] grifo inexistente no original.

Não se pode afirmar que o Congresso Nacional tem como Presidente o Presidente do Senado Federal. Na verdade, a existência é da Mesa do Congresso Nacional, em geral dirigida pelo Presidente do Senado. Ressalte-se o “em geral” uma vez que

A Mesa do Congresso Nacional não existe por si, porque se constitui de membros das Mesas do Senado e da Câmara. Ela é presidida pelo presidente do Senado Federal, e os demais cargos são alternadamente exercidos pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado (art. 57, § 5º) (Lima, 2006, p. 6).

Assim sendo, na ausência do Presidente do Senado cabe ao Primeiro Vice-Presidente da Câmara dirigir a Mesa do Congresso Nacional.

Berelson e Steiner (1971, p. 35) asseveram que os conflitos de ideologia são mais difíceis de solucionar porque entram em disputa a regra e a matéria, gerando maior possibilidade de envolvimento emocional, mas que os conflitos de poder podem ser solucionados com mais facilidade, seja porque aqueles que estão em disputa concordam com a maioria das regras, seja porque acabam por agir como “homens razoáveis” e concordam em dividir o poder. No caso do Cerimonial Público, a atual ordem de precedência utilizada não é resultante de um conflito de ideologia, mas decorrente de um conflito de poder que teve origem nas formas pelas quais o Estado brasileiro veio se organizando politicamente após a independência de Portugal.

Uma vez que “o reconhecimento social é a chave da conquista do capital político” (Miguel, 2002, p. 162), é preciso que se desfaça o mito da superioridade hierárquica do Senado Federal – originário da suposta existência de um Presidente do Congresso Nacional. A instituição Câmara dos Deputados, representada por seu Presidente, deve ocupar corretamente o lugar hierárquico que lhe é de direito na ordem de precedência estabelecida nas normas do Cerimonial Público dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.



## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Rodrigo Estramanho de. **Esboço didático para o ensino de história política brasileira em cursos de formação política**. E-legis, Brasília, n. 7, p. 34-48, 2º semestre 2011. Disponível em <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/7446/esboco\\_didatico\\_estramanho.pdf?f?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/7446/esboco_didatico_estramanho.pdf?f?sequence=1)> Acesso em: 8 mar. 2012

AMARAL, Isabel. Cerimonial Comparado. 10º Congresso Nacional do Cerimonial Público. 2003. Disponível em: <<http://br.monografias.com/trabalhos913/cerimonial-comparado-protocolo/cerimonial-comparado-protocolo.pdf>> Acesso em 28 jan. 2012.

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de; MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. **A comissão de alto nível. História da Emenda Constitucional nº 1, de 1969**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1137, 12 ago. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/8779>>. Acesso em: 17 mar. 2012.

AUGRAS, Monique. **Opinião Pública Teoria e Pesquisa**, Petrópolis: Vozes, 1970. 165 p.

BASTOS, Lúcia. 50 Grandes Brasileiros e Seu Legado. **Veja**, São Paulo, edição 2249, ano 44, n.52, p. 230-252, dez 2011.

BELTRÃO, Luiz. **Teoria Geral da comunicação**. Brasília: Thesaurus, 1977. 175 p.

BERELSON, Bernard; STEINER, Gary A. **Comportamento Humano**. São Paulo: Brasiliense, 1971. p. 35.

BONAVIDES, Paulo. **A evolução constitucional do Brasil**. Estud. av., São Paulo, v. 14, n. 40. Dez. 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142000000300016&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000300016&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 5 de mai. de 2012.

\_\_\_\_\_, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros. 2000.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. 322 p.

BRAGA, José Luiz. **Comunicação é aquilo que transforma linguagens**. ALCEU - v. 10 - n.20 - p. 41 a 54 - jan./jun. 2010. Disponível em < [http://revistaalceu.com.puc-rio.br/media/Alceu20\\_Braga.pdf](http://revistaalceu.com.puc-rio.br/media/Alceu20_Braga.pdf) > . Acesso em: 11 mai. 2012.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **História da Câmara dos Deputados**. Disponível em < <http://www2.camara.gov.br/a-camara/conheca/historia> > Acesso em: 18 Fev. 2012

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS **Normas do cerimonial público e ordem geral de precedência**. 2. ed. – Brasília: Coordenação de Publicações, 2004. 57 p.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Regimento Comum**. Brasília: Senado Federal, 2004.

BRASIL. **Constituição de 1824**. Disponível em:  
<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35041-25-marco-1824-532540-norma-pl.html> > Acesso em: 10 mar. 2012

BRASIL. **Constituição de 1891**. Disponível em:  
<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-norma-pl.html> > Acesso em: 10 mar. 2012.

BRASIL. **Constituição de 1934**. Disponível em:  
<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-norma-pl.html> > Acesso em: 10 mar. 2012.

BRASIL. **Constituição de 1937**. Disponível em:  
<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-norma-pe.html> > Acesso em: 10 mar. 2012.

BRASIL. **Constituição de 1946**. Disponível em:  
<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-norma-pl.html> > Acesso em: 10 mar. 2012.

BRASIL. **Constituição de 1967**. Disponível em;  
<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-norma-pl.html> > Acesso em: 10 mar. 2012.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em:  
<[http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao1988.html](http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html) > Acesso em: 10 mar. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 70.274, de 9 de Março de 1972. Aprova as normas do cerimonial público e a ordem geral de precedência. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/presidenta/gabinete-pessoal/cerimonial/normas-do-cerimonial-publico>>

BRASIL. Presidência da República. Ordem de Precedência dos Ministérios. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/presidenta/gabinete-pessoal/cerimonial/normas-do-cerimonial-publico>>. Acesso em: 14 abr. 2012

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Manual de eventos**, 2ª edição. 2007 Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/relacoespublicas/publicacoes/ManualEventos.pdf>> Acesso em 14 Abr. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.041-5 Distrito Federal. Constitucional. Mesa do Congresso Nacional. Substituição de Presidente. Mandado de Segurança. Legitimidade. Ativa de membro da Câmara dos Deputados em face da garantia do devido processo legislativo. História constitucional do Poder Legislativo desde a Assembleia Geral do Império. Análise do sistema brasileiro. Bicameralismo. Constituição de 1988. Inovação. Art. 57 §5º. Composição. Presidência do Senado e preenchimento dos demais cargos pelos equivalentes em ambas as Casas, observada a alternância. Matéria de estrita interpretação constitucional Competência deste Tribunal. Impossibilidade de aplicar norma interna – Regimento do Senado Federal – para interpretar a Constituição. 2001. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado> > Acesso em: 12 jan. 2012.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Resolução de 09/11/1982, que Regula o cerimonial do Supremo Tribunal Federal. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/atoNormativo/verAtoNormativo.asp?documento=282> >. Acesso em: 12 abr. 2012.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Resolução 263 de 30/10/2003, que Regula o Cerimonial do Supremo Tribunal Federal. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/atoNormativo/verAtoNormativo.asp?documento=763> >. Acesso em: 12 abr. 2012.

CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. **O presidencialismo na Constituição Brasileira de 1988**. 2006 Disponível em: <

<http://www.pgm.fortaleza.ce.gov.br/revistaPGM/vol09/01presidencialismo.htm> >

Acesso em: 22 abr. de 2011 Retirado da Internet, mas acesso em 27 abr. 2012 em < <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-presidencialismo-na-constitui%C3%A7%C3%A3o-brasileira-de-1988> >

CARNEIRO, André Corrêa de Sá; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo. **Curso de Regimento Interno**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições

Câmara, 2011. 446 p. Disponível em < <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/7586> > Acesso em 10 mar. 2012.

CARVALHO FILHO, Luís Francisco. **Impunidade no Brasil: Colônia e Império**. Estud. av., São Paulo, v. 18, n. 51, ago. 2004, p. 189. Disponível em < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142004000200011&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200011&lng=pt&nrm=iso) >. Acesso em: 26 fev. 2012

CESAR, Augusto. **Aprender para fazer e fazer aprendendo**. Planejamento, organização e execução de cerimonial de eventos. 2003 (?). Disponível em < <http://pt.scribd.com/doc/63913291/Cerimonial-Publico> >. Acesso em 28 jan. 2012.

Comitê Nacional de Cerimonial e Protocolo. Disponível em < <http://www.cncp.org.br/default.aspx?section=27> > Acesso em 14 abr. 2012.

DAVID, Fredolino Antônio. **Precedências** (Primazia e Presidências). Disponível em < [www.casamilitar.sc.gov.br/precedencias.doc](http://www.casamilitar.sc.gov.br/precedencias.doc) > Acesso em 29 jan 2012.

DUDEK, Wanilton. **Teoria do estado moderno: leituras econômicas e culturalistas**. Ensino e Pesquisa. Vol 1. nº 5. 2008. p. 12. Disponível em < <http://www.ieps.org.br/Wanilton.pdf> > Acesso em: 22 abr. 2012.

FIGUEIREDO, Paulo de. **Sistema Uni ou bicameral**. Revista de Informação Legislativa, v.3, n. 9, p. 39-72, mar. 1966. Disponível em < <http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/180714/1/000348897.pdf> > Acesso em: 2 mar. 2012.

FRANCO, Afonso A. de M. **A Câmara dos Deputados: síntese histórica**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978. p. 37.

FRAZÃO, Gabriel Almeida. **“O Palco Colonial”: Uma breve reflexão sobre os cerimoniais no Brasil no contexto do Antigo Regime**. Revista Cantareira, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, n. 1, v. 1, ano 1. Nov. 2002. p. 1-19. Disponível em: < [http://www.historia.uff.br/cantareira/novacantareira/index.php?option=com\\_content&view=section&layout=blog&id=12&Itemid=74](http://www.historia.uff.br/cantareira/novacantareira/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=12&Itemid=74) > Acesso em: 27 jan. 2012

FREITAS, Rodrigo Chaves de. **O papel atual do Senado na federação brasileira**. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2144, 15 maio 2009. Disponível em: < <http://jus.com.br/revista/texto/12866> >. Acesso em: 6 maio 2012.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. **A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 17, nov. 2001,

p. 76. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782001000200008&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782001000200008&lng=pt&nrm=iso) > Acesso em: 26 abr. 2011

JUNG, Carl Gustav. **Memórias, sonhos, reflexões**. São Paulo: Círculo do Livro, [1975?]. 378 p.

KINZO, Maria D'Alva G. **A democratização brasileira**: um balanço do processo político desde a transição. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 15, n. 4, Dec. 2001. Disponível em < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400002&lng=en&nrm=iso) >. Acesso em: 6 Abr. 2012.

LIMA, Máriton Silva. **A lei na filosofia, na teologia e no direito**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 989, 17 mar .2006 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/8107>>. Acesso em: 29 abr. 2012.

LINS, Augusto Estellita. **Etiqueta, Protocolo e Cerimonial**. Brasília: Linha Gráfica, 1991. 191 p.

\_\_\_\_\_. **Evolução do Cerimonial Brasileiro**. Brasília: Comunigraf, 2002.

LOBO FILHO, Silvio. **Gestos, Rituais e Simbologias: a linguagem do Cerimonial**. Disponível em < <http://www.cncp.org.br/UserFiles/File/GESTOSRITUAISESIMBOLOGIAS.pdf> > Acesso em: 8 ago. 2011.

LUZ, Guilherme Amaral. **Produção da concórdia: a poética do poder na América portuguesa (sécs. XVI-XVIII)**. Varia hist., Belo Horizonte, v. 23, n. 38, Dez. 2007. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-87752007000200017&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-87752007000200017&lng=en&nrm=iso) >. Acesso em: 04 fev. 2012.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo**. Disponível em < [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_29/rbcs29\\_01.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm) > Acesso em: 10 nov. 2010.

MATOS, Heloiza. **Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo**. 1999. Disponível em < <http://www.portal-rp.com.br/bibliotecavirtual/relacoespublicas/empresasecases01/0091.htm> > Acesso em 8 mai. 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros. 2012. p. 188.

MESTRE, Marilza; PINOTTI, Rita de Cássia: **As Representações Sociais e o Inconsciente Coletivo: um diálogo entre duas linhas teóricas**. Revista eletrônica de Psicologia, n. 04, Curitiba, jul. 2004. Disponível em <

[http://www.utp.br/psico.utp.online/site4/repres\\_sociais.pdf](http://www.utp.br/psico.utp.online/site4/repres_sociais.pdf) > Acesso em: 30 jan. 2012.

MIGUEL, Luis Felipe. Os meios de comunicação e a prática política. **Lua Nova**, São Paulo, n. 55-56, 2002. Disponível em <

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452002000100007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452002000100007&lng=pt&nrm=iso) >. Acesso em: 10 mai. 2012.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 22ª Ed. São Paulo: Editora Atlas. 2007.

MORIN, Edgar. **Cultura de massas no século XX**. Vol. I: Neurose. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997, p. 15.

NELSON Speers: *A importância do Cerimonial para o homem*. Disponível em <

<http://www.sinprorp.org.br/clipping/2004/117.htm> > Acesso em 15 jan 2012.

OLIVEIRA, Eduardo Romero de. ***O império da lei: ensaio sobre o cerimonial de sacração de D. Pedro I (1822)***. Revista Tempo n. 26. nov. 2007 p 133 – 159. Disponível em: <

<http://www.historia.uff.br/tempo/site/?cat=54> > Acesso em: 28 jan. 2012

PAIM, Antonio. **A querela do estatismo**. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicação. 1998. Disponível em <

<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/1020> > Acesso em 2 mar. 2012.

PAULA, Antonio Pereira de. **Brasil: de monarquia unitária a república federativa**.

Biblioteca Digital do Senado Federal. Produção Institucional. Teses, dissertações e monografias. Nov. 2008. Disponível em < <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/161100> > Acesso em: 18 fev. 2012.

PEREIRA, Peterson de Paula. **Processo legislativo: a revisão entre as Casas do Congresso Nacional**. Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 46, 1 out. 2000. Disponível

em: <<http://jus.com.br/revista/texto/137>>. Acesso em: 3 mar. 2012.

PINTO, Julio R de S. **Abrindo a Caixa de Ferramentas do Congresso Nacional**. Revista Jurídica Consulex. Ano XII, nº 283, 2008. p. 42-43.

\_\_\_\_\_. **Poder legislativo brasileiro: institutos e processos**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 31.

RABAÇA, Carlos Alberto; BARBOSA, Gustavo. **Dicionário de Comunicação**. Rio de Janeiro: Codecri, 1978. 496 p.

RAFFAELLI, Rafael. **Imagem e self em Plotino e Jung: confluências**. Estud. psicol. (Campinas), Campinas, v. 19, n. 1, abr. 2002. Disponível em < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-166X2002000100003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-166X2002000100003&lng=pt&nrm=iso) >. Acesso em: 30 jan. 2012.

REIS, Elisa. **O Estado nacional como ideologia: o caso brasileiro**. Rev. Estudos Históricos, Vol. 1, nº 2, 1988. p. 187 - 203. Disponível em < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/viewArticle/2166> > Acesso em: 13 mai. 2012

ROCHA, Otávio Túlio Pedersoli. **A relevância do senado para o estado federal do Brasil**. Belo Horizonte. 2010. Dissertação (Mestrado) Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Disponível em < [http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito\\_RochaOT\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_RochaOT_1.pdf) >. Acesso em: 4 mai. 2012

ROSZAK, Theodore. **A contracultura**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1972, p. 218.

SANTOS, Fabiano. **Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil**. Dados, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, 1999. Disponível em < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000100006&lng=en&nrm=iso) >. Acesso em 2 de Mai de 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2008. p. 89.

\_\_\_\_\_. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2006. p. 56 – 60.

SIQUEIRA, M. M. M.; GOMIDE JUNIOR, S.; OLIVEIRA, Áurea de Fátima. **Cidadania, Justiça e Cultura nas organizações: estudos psicossociais**. São Bernardo do Campo: UESP, 2001. p. 173.

SOUZA, Alexis Sales de Paula e. **A origem do Federalismo Brasileiro**. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2642, 25 set. 2010. Disponível em: < <http://jus.com.br/revista/texto/17486/a-origem-do-federalismo-brasileiro> > Acesso em: 7 mai. 2011.

SOUZA, João Ricardo Carvalho de. **Marcos Constitucionais: relações entre os poderes**. In MESSEMBERG, D.; PINTO, J. R. S.; SOUZA, L. C. de; FARIA, C. F. S. de (Org) Estudos

Legislativos 20 anos da Constituição Brasileira. Brasília. Câmara dos Deputados. 2010. p. 70-94.

THOMPSON, J. B. **Ideologia e cultura moderna:** teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis-RJ: Vozes, 2009. 427 p.

VICENTE, António Pedro. **Política exterior de D. João VI no Brasil.** Estud. Av., São Paulo, v. 7, n. 19, Dec. 1993. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141993000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141993000300006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 04 fev. 2012.