REVISITANDO O PRIMEIRO REINADO: A ASCENSÃO DO GABINETE DE NOVEMBRO DE 1827 E SUA RECEPÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

REVISITING THE FIRST EMPIRE: THE RISE OF THE NOVEMBER'S 1827 CABINET AND ITS RECEPTION IN THE CHAMBER OF DEPUTIES

João Victor Caetano Alves*

Resumo: A proposta deste artigo é revisitar as motivações que provocaram as mudanças ministeriais acontecidas em 20 de novembro de 1827 quando Dom Pedro I, de forma inédita, chamou deputados para ocuparem postos de ministros em seu governo. Esse fato tinha o propósito de harmonizar a conturbada relação entre os poderes Executivo e Legislativo cujos conflitos eram crescentes em virtude da retórica do deputado e líder da oposição Bernardo Pereira de Vasconcelos. Buscar-se-á pensar esse fato a partir das ideias de Benjamin Constant que forneceram os princípios teóricos para a Constituição de 1824.

Palavras-Chave: Poder Executivo, Poder Legislativo, Câmara dos Deputados

Abstract: The intension of this article is to revisit the causes that provoked the changes of the ministers occurred in November, 20th, 1827 when Dom Pedro I called deputies to occupy the post of minister for the first time in his government. This fact had the purpose to harmonize the relationship between the Executive and Legislative branchs whose conflicts were increasing by the rhetoric of the deputy Bernardo Pereira de Vasconcelos. We want to think this fact since the Benjamin Constant's ideas that gave the theoretical principles for the constitution of 1824.

Keywords: Executive Power, Legislative Power, Chamber of Deputies

> O cargo de ministros nos governos representativos está bem longe de ser indício de privança. Muitas vezes, os príncipes, ainda em contravenção às suas afeições particulares, vão lançar mão daqueles que mais se distinguiram na arena da oposição, quando em crises delicadas a opinião pública os aponta como aptos para

* Doutorando do Programa de Pós-Graduação em História, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", UNESP/Campus de Franca. E-mail: jv-caetano@hotmail.com

> a gestão dos negócios. Foi assim que em Inglaterra, o ministro influente nada era menos do que o valido de George IV, mas o Rei vendo a nação descontente e irritada com o sistema heterogêneo de Clastereagh julgou que devia aproveitar os elevados talentos de Canning, em quem os amigos da Constituição e das Liberdades Pátrias haviam posto a sua confiança. Esta é, sem dúvida, uma das grandes vantagens dos Governos Representativos onde as intrigas e enredos da Corte podem sim prevalecer por algum tempo, (mas cedo ou tarde tem de ceder ao peso da opinião e aos triunfos da discussão pública).
>
> Aurora Fluminense, 14 de janeiro de 1828

Benjamin Constant e o artigo 29 da Constituição do Império

O curto reinado de Dom Pedro I (1822-1831) foi um tempo de profunda instabilidade política, marcado por relações conflituosas entre os poderes Moderador, Executivo e Legislativo. Tal caracterização, no entanto, ainda carece de estudos que permitam desnudar o complexo jogo da política do período, bem como matizar imagens cristalizadas que impedem uma melhor compreensão do processo histórico-político do Primeiro Reinado. De modo geral, a historiografia compartilha a avaliação de que o poder Moderador – pertencente ao Imperador –tisnava e usurpava as ações próprias dos outros poderes, especialmente do Legislativo. A polarização que completa essa interpretação faz da Câmara dos Deputados, liderada por Bernardo Pereira de Vasconcelos, a instituição que, quase de modo heroico, fez frente ao "despotismo" daquele que se sentava no trono, obstando-lhe os pérfidos desígnios.

O problema dessa avaliação é que ela não indica nuances, nem revela detalhes importantes do relacionamento entre os poderes, no reinado de Dom Pedro I, fato que termina por encaminhar as causalidades dos acontecimentos políticos do período para a simples e fácil leitura do "absolutismo" do Imperador. Esse pensamento não se atenta para o fato de que Dom Pedro I tentou, algumas vezes, fazer composições políticas que pudessem harmonizar as relações entre o governo – cuja ação estava instalada no campo do Executivo – e a oposição, que se encontrava presente na Câmara dos Deputados. A tentativa mais significativa, nesse sentido, ocorreu após o transcurso de dois anos de trabalhos do Legislativo – que fora aberto em 1826 – quando o Imperador nomeou membros da Câmara para postos de relevo no Executivo.

Com efeito, em 20 de novembro de 1827, Dom Pedro I fez uso da prerrogativa constitucional que lhe fornecia o direito de nomear e demitir livremente os ministros de Estado e realizou uma reforma ministerial que ficou conhecida pelo fato inédito da nomeação de três importantes nomes da Câmara dos Deputados para pastas ministeriais que, até aquele momen-

to, eram destinadas apenas a senadores. A nomeação dos deputados estava respaldada pelo artigo 29 da Constituição do Império de 1824. Esse artigo dispunha que tanto senadores quanto deputados poderiam ser nomeados ministros de Estado com a diferença de que o deputado, ao ser nomeado, deveria deixar sua vaga na Câmara e disputar nova eleição. Uma vez eleito novamente, o deputado poderia acumular as duas funções (BRASIL, 1971, p. 67). A base teórica desse dispositivo da Constituição do Império parece ter sido fornecida pela obra "Princípios de Política", do francês Benjamin Constant, incontestavelmente a maior referência da Constituição do Império, e cujo pensamento foi quase literalmente transposto para o artigo em questão (CONSTANT, 2005, p. 252)[1].

Benjamin Constant de La Rebecque foi um autor muito lido no campo político brasileiro no período da Independência e do Primeiro Reinado. Político e pensador liberal francês, viveu na convulsionada Europa da segunda metade do século XVIII e das primeiras décadas do século XIX. Nasceu em Lauseanne, na Suíça, em 1867, mas teve uma formação cosmopolita, que o levou a viver em vários países do continente europeu. É verdade que toda sua carreira política aconteceu na França, tendo falecido em Paris, em 1830. Mas, a passagem pela Inglaterra, na sua mocidade, foi a experiência mais marcante de sua vida, lugar onde forjou boa parte de seu pensamento político e onde pensou sobre os melhores meios de tornar as relações entre os poderes políticos mais harmoniosas e mais congruentes com a ideologia liberal da qual era um entusiasta de primeira hora.

Benjamin Constant tornou-se um homem aficionado pelo funcionamento do sistema político inglês, tal como ele o conheceu em fins do século XVIII, quando viveu na Escócia. Para ele, a Inglaterra era o modelo mais bem acabado de governo parlamentar, sistema político onde reinavam a calma, a serenidade e a harmonia, em comparação com a tumultuada França revolucionária. Em várias passagens das obras que escreveu, Constant chama pelo exemplo do sistema político inglês. Como afirma Célia Galvão Quirino, em introdução aos escritos de Constant:

> [...] Em todo esse período de formação, o mundo de Constant não era o francês, tampouco tinha como realidade mais próxima a França, já à beira da explosão revolucionária. Seu mundo real, nesse período de juventude, foi vivido na Escócia e na Inglaterra, no meio da aparente tranqüila, organizada e próspera sociedade inglesa desse momento. [...] esse mundo real, concreto, das experiências de sua existência juvenil, deixou-lhe uma marca profunda

[1] A letra do artigo 29 da Constituição é totalmente retirada do pensamento de Constant que chega a afirmar: "acrescentei a necessidade da reeleição para todo deputado que aceite do governo funções amovíveis. Um deputado que aceita um cargo posteriormente à sua nomeação muda de posição pessoal. Não é mais o homem que a nação elegeu. É justo que a nação diga se tem confiança no novo homem." (CONSTANT, 2005, p. 252)

> de admiração pela organização política inglesa [...] Como leitor e admirador de Montesquieu, que por sua vez era também encantado com o sistema político inglês, Constant parece ter tido sempre como ponto de partida os acontecimentos na França, mas, como inspiração, a Inglaterra. Teorizava sobre a Inglaterra, criticava o regime inglês, mas pensava na realidade francesa (CONSTANT, 2005, Introdução).

É extremamente importante atentar para o fato de que a principal referência teórica dos homens que fizeram a Constituição do Império tinha a Inglaterra como um modelo político a ser imitado. Foi com a leitura dos "Princípios de Política", editado em 1815, que os construtores do Império pensaram a divisão e relação dos poderes da nação, que se distinguiam por ser em número de quatro: Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador. Essa obra de Constant possuía um contexto bastante singular. Ela fora produzida no momento da restauração dos Bourbon ao trono francês, em 1814, sendo, na verdade, um libelo da monarquia constitucional, tal como seu autor a entendia e a presenciara na Inglaterra (LYNCH, 2007.)

A leitura feita por Constant da política inglesa implicou em reconhecer o papel central que a Câmara dos Comuns exercia naquele sistema e a consequente neutralização do poder do rei por essa instituição. No entanto, embora estivesse de acordo com o fato de que a Câmara baixa do Legislativo era uma instituição vital para o bom funcionamento do governo constitucional – "somente as assembleias representativas introduzem a vida no corpo político" – Constant nutria um grande temor perante seus membros (CONSTANT, 2005, p. 34). Esse receio das assembleias era fruto da experiência que ele presenciara quando da Revolução Francesa, ocasião na qual havia imperado o que considerava uma odiosa demagogia nesses espaços, tempo em que a tribuna e a argumentação haviam sido completamente deturpadas.

O capítulo 7º dos "Princípios de Política", intitulado "Da discussão nas assembléias representativas" (*De ladiscutiondanslesassembléésrepresentatives*), é central para o entendimento da noção de gabinete ministerial com origem no Parlamento que propiciou o experimento político nascido em 20 de novembro de 1827. Foi nesse capítulo que Constant advogou a tese de que a divisão entre os poderes Executivo e Legislativo deveria ser atenuada, sendo que o mecanismo que permitiria esse abrandamento de cada um dos distintos campos era a ocupação dos postos do Executivo por membros do Legislativo. Essa ideia, no entanto, não nasceu aleatoriamente no pensamento do político francês. Ela foi originada por intermédio do desenvolvimento de reflexões, no mesmo capítulo, sobre a função da retórica no seio do Legislativo, e sua deturpação pelo transcurso dos eventos da Revolução Francesa.

Constant iniciou o capítulo em questão afirmando que a Constituição francesa de 1814, que marcou a restauração da dinastia dos Bourbon ao trono, trazia um dispositivo extremamente importante: o restabelecimento das

discussões nas Assembleias Legislativas. Surpreendentemente, em passado recente, a França experimentara a proibição das discussões no Legislativo, em virtude de experiências funestas decorrentes do processo revolucionário. Essas experiências relacionavam-se ao que Constant denominava de abuso dos discursos escritos, que foram bastante utilizados, fato que levou, segundo o autor, a uma degenerescência da atividade parlamentar. Para Constant, o uso da tribuna nas assembleias caracterizara-se por uma permissividade ao deixar que cada membro lesse seus discursos previamente redigidos. Tal situação levara a um descompasso entre o poder representativo e a nação:

> Quando os oradores se limitam a ler o que escreveram no silêncio do seu gabinete, não discutem mais, amplificam; não ouvem mais, porque o que ouvirem não pode mudar em nada o que vão dizer. Eles esperam que o orador a que devem suceder termine, não examinam a opinião que este defende, contam o tempo que ele gasta e que lhes parece um atraso. Então não há mais discussão, cada um reproduz objeções já refutadas, cada um deixa de lado tudo o que não previu, tudo o que atrapalhe seu arrazoado preparado de antemão. Os oradores se sucedem sem se encontrar; se refutam, é mero acaso (CONSTANT, 2005, p. 66).

Para Constant, os discursos escritos precisavam ser banidos porque eles não levavam a uma plena discussão, impedindo os resultados profícuos da boa retórica. Mas, mais que isso, a tolerância com os discursos escritos possibilitava que qualquer membro da Câmara ocupasse a tribuna, sem ter competência para tal ação. Uma situação como essa causava ojeriza a Constant, que acreditava que o ato de discursar na assembleia deveria ser feito por homens de grande talento retórico. O talento, no caso, seria comprovado pela faculdade de conseguir elaborar um discurso, no momento, refutando ou concordando com aqueles que imediatamente haviam falado, estabelecendo uma rede de debate e formação de ideias. O discurso escrito levava à demagogia, pois seus autores, que muitas vezes poderiam até mesmo encomendar seus discursos, não se comprometiam com a discussão racional e sensata. Desse modo, Constant era um defensor da discussão e da arguição, desde que praticada por homens que se comprometiam com o que diziam: "o que, entre nós, mais ameaça a ordem e a liberdade não é o exagero, não é o erro, não é a ignorância [...] é a necessidade de fazer efeito" (CONSTANT, 2005, p.66). Constant completava:

> Banindo os discursos escritos, criaremos em nossas assembléias o que sempre lhes faltou: essa maioria silenciosa que, disciplinada, por assim dizer, pela superioridade dos homens talentosos, é reduzida a ouvi-los, na impossibilidade de poder falar em seu lugar; que se esclarece, por ser condenada a ser modesta e que se torna sensata, calando-se (CONSTANT, 2005, p. 67).

Benjamin Constant, contudo, não se ateve somente a defender o banimento dos discursos escritos como maneira de aprimorar o debate no parlamento. Ele foi mais longe e, como sempre, buscou, no sistema político inglês, um experimento que também ia ao encontro dessa valorização da retórica no seio do Legislativo. O pensador francês observou a presença constante de ministros na Câmara dos Comuns e viu o efeito salutar que essa ação provocava nas discussões que tinham lugar na Câmara baixa:

> A presença de ministros nas assembléias acabará dando às discussões o caráter que elas devem adquirir. Os próprios ministros discutirão os decretos necessários à administração; eles trarão conhecimentos de fato que somente o exercício do governo pode proporcionar. A oposição não parecerá uma hostilidade, a persistência não degenerará em obstinação. Cedendo às objeções razoáveis, o governo emendará as proposições sancionadas, explicará as redações obscuras. A autoridade poderá, sem se comprometer, prestar uma justa homenagem à razão e defender-se ela própria pelas armas do raciocínio (CONSTANT, 2005, p. 68).

Como se depreende, a presença contínua de ministros nas assembleias tinha, para Constant, a virtude de elevar o nível da discussão que se travava no Parlamento. Os ministros teriam posse de informações preciosas para o bom andamento dos debates, e somente sua participação seria capaz de fornecê-las aos deputados. Constant era um pensador liberal e acreditava que o bom funcionamento do governo e as relações amistosas entre os poderes tinham por corolário a vivência do indivíduo num Estado tranquilo, sem a ocorrência de distúrbios e conflitos. Na Inglaterra, Constant vira que um mecanismo constitucional, surgido da própria prática governamental, parecia levar a uma relação mais harmoniosa entre Legislativo e Executivo, uma vez que atenuava a rígida separação com que fora pensada a relação entre ambos, tempos atrás, celebrizada por Montesquieu. Esse mecanismo constitucional avançava um passo naquele que advogava pela simples presença dos ministros nas discussões que se travavam na Câmara dos Deputados. O mais correto, aprimorava Constant, era recrutar os membros do Executivo nas hostes do próprio Legislativo:

> Todavia, nossas assembléias só alcançarão o grau de perfeição de que o sistema representativo é passível quando os ministros, em vez de assistirem a elas como ministros, forem seus membros pela eleição nacional. Era um grande erro das nossas Constituições precedentes essa incompatibilidade estabelecida entre o ministério e a representação [...]. Quando os ministros são membros das assembléias, é mais fácil atacá-los se são culpados, porque, sem que seja necessário denunciá-los, basta responder-lhes; eles também se desculpam mais facilmente, se são inocentes, pois podem explicar e motivar sua conduta a todo instante. Reunindo os

> indivíduos, sem parar de distinguir os poderes, constituiu-se um governo em harmonia, em vez de criar dois campos sob as armas (CONSTANT, 2005, p.68-69).

Dessa forma, leitor atento que era de Benjamin Constant, com quem chegou a trocar correspondências, o Imperador Dom Pedro I avaliou, depois de transcorridos dois anos legislativos, que se fazia necessária uma reforma ministerial aos moldes daquela que ensinava Constant, em suas obras sobre a política. A ascensão do gabinete de 20 de novembro de 1827 teve a teoria de Benjamin Constant a respaldá-la.

A ascensão do gabinete

Até novembro de 1827, o núcleo do comando político do governo de Dom Pedro I era constituído por um grupo fechado e homogêneo, que contava com pouco mais de dez homens, dentre membros do Senado e do Conselho de Estado. Quase todos os nomes que compuseram os gabinetes ministeriais da época – que congregavam as pastas da Fazenda, Império, Justiça, Negócios Exteriores e Guerra – saíram daquelas duas instituições. Eles faziam parte de um grupo maior que se tornou conhecido como "coimbrãos" – homens que, na segunda metade dos anos de 1820, contavam por volta de 60 anos de idade, e que ocupavam postos na esfera estatal portuguesa quando se deu a separação política entre Brasil e Portugal. A designação advém da passagem que grande parte do grupo teve na afamada Universidade de Coimbra, na metrópole lusitana, ainda no século XVIII (CARVALHO, 2006).

Contudo, em novembro de 1827, três jovens deputados adentraram este seleto grupo do comando político do Império, em virtude daquela que pode ser reputada como a maior reforma ministerial feita por Dom Pedro I. Nesta ocasião, de modo inédito, o Imperador ofertou as pastas do Império, da Fazenda e da Justiça a três membros da Câmara. Para a pasta do Império foi nomeado o pernambucano Pedro de Araújo Lima, para a pasta da Fazenda, o baiano Miguel Calmon du Pin e Almeida e, por fim, para a pasta da Justiça, o mineiro Lucio Soares Teixeira de Gouveia. Eles eram representantes das três províncias com maiores bancadas na Câmara dos Deputados. A escolha dos três nomes parece ter sido feita com cuidado e método. Conforme mostrou Vantuil Pereira, o governo almejava arregimentar o maior número de membros nas votações naquela casa com a mudança:

> A entrada desses três deputados não era sem motivo. Embora pouco afeito a discursos, Araújo Lima era representante de uma das mais conturbadas províncias do Império. Desta maneira, poderia equilibrar os posicionamentos daquela bancada. Já as escolhas de Teixeira de Gouvea e Calmon eram mais claras. Os dois

> vinham das duas maiores bancadas da Câmara dos Deputados. Gouveia dividia as atenções de Minas Gerais com Bernardo Pereira de Vasconcelos e Calmon acabava por neutralizar a ação de Lino Coutinho. (PEREIRA, 2008, p. 157.)

Com a nomeação desses três jovens deputados, Dom Pedro I reformulou seu grupo de apoio de várias formas. A começar pela idade. Em fins de 1827, Pedro de Araújo Lima tinha 34 anos, Miguel Calmon du Pin e Almeida contava 31, e Teixeira de Gouveia, 35 anos (SISSON, 1948). Assim como o próprio Imperador, eram jovens membros no meio de sexagenários. Eram também formados na Universidade de Coimbra, mas em época completamente diferente dos que nela haviam ingressado no final do século XVIII. Os novos nomes haviam se formado por volta de 1820, num momento em que ruía o Antigo Regime português e as ideias liberais atingiam o ápice com a instalação das cortes portuguesas. Portanto, não faziam parte do tradicional elemento coimbrão.

Mas, não se pode afirmar que o ato de Dom Pedro I constituísse uma surpresa absoluta. A sua ação era, na verdade, uma resposta às demandas que o deputado por Minas Gerais e líder da oposição, Bernardo Pereira de Vasconcelos, fazia do alto da tribuna da Câmara, desde que fora aberto o Parlamento, no ano de 1826. Os traços mais marcantes de Vasconcelos como orador eram a defesa que fazia da fiscalização do Legislativo sobre o Executivo e a cobrança para que os ministros marcassem presença nas sessões legislativas. A eficiente retórica de Vasconcelos guiava-se, nesse ponto, por um princípio fundamental: a proeminência da Câmara dos Deputados no cenário político. Este princípio não estava explicitamente consagrado nos artigos constitucionais do documento de 1824, mas a plasticidade que conformava o texto constitucional, de certo modo, permitia e ensejava o desenvolvimento dessa leitura (OLIVEIRA, 1998, p. 52).

Houve dois momentos especiais, entre os anos de 1826 e 1827, em que Bernardo Pereira de Vasconcelos se destacou pela exposição e defesa enfáticas do papel de fiscalização que a Câmara dos Deputados deveria possuir no cenário político. No primeiro deles, Vasconcelos fez uma indicação, no dia 25 de agosto, respeitante ao procedimento a ser seguido na discussão anual da lei do Orçamento. Ele queria que os ministros dessem auxílio e prestassem informações aos membros da Câmara dos Deputados, na votação daquela lei. Assim, expressou-se:

> Vou ocupar a atenção desta augusta Câmara com matéria de grande transcendência, e posto que eu me reconheça com falta de forças para convencer de sua importância, não me desanimo porque sobejas luzes e eloquência há neste recinto para apoiarem medidas úteis e necessárias. Que os ministros de Estado venham assistir às discussões da lei do orçamento, e das contas de suas respectivas repartições, eis o objeto da indicação que vou oferecer, e que é concebida nos termos seguintes: Que sejam convidados

> o ministro da Fazenda para assistir à discussão do orçamento, e os das outras repartições, quando se tratar do de cada uma, e das suas contas (VASCONCELOS, 1999, p. 68.)

Vasconcelos iniciou seu discurso defendendo a ida constante dos membros do Executivo enquanto perdurasse a discussão do Orçamento na Câmara. Disse ser um axioma que as leis deveriam ser conformes às circunstâncias das nações e que era preciso um conhecimento dessas circunstâncias para haver tal conformidade. Desse ponto, decorria que os membros do Executivo eram fundamentais na prestação de auxílio ao Legislativo, na sua tarefa de elaboração das leis, pois "onde acharemos nós estes indispensáveis conhecimentos, senão nos agentes do poder Executivo?" (VASCONCELOS, 1999, p. 68). Para ele, o procedimento de pedir esclarecimentos por escrito aos ministros era moroso, além do que resultava sempre em respostas "obscuras" e "ambíguas". Vasconcelos acreditava que esses obstáculos aumentavam ainda mais numa discussão como a da lei do Orçamento, já que "a cada passo encontraremos dificuldades, que nos obrigarão a resolver sem as suficientes informações" (IBIDEM).

O debate sobre a resposta à Fala do Trono do ano de 1827 foi o segundo momento no qual as ideias de Bernardo Pereira de Vasconcelos acerca da função fiscalizadora da Câmara dos Deputados sobre o executivo se sobressaíram. Nessa ocasião, ocorreu uma discussão acerca do modo de como deveria ser encarado o discurso que o Imperador fazia anualmente, na abertura dos trabalhos do Legislativo. A dúvida era se o discurso imperial deveria ser tomado como um ato do gabinete ministerial ou, simplesmente, do Imperador. A questão não era trivial, pois uma vez que se optasse pela primeira via, o discurso poderia ser passível de discussão e admoestação. Bernardo Pereira de Vasconcelos tomou a palavra depois de outros tribunos terem explanado seus pontos de vista. E o fez no intuito de atacar os que pregavam o caráter *pro forma* do ato do Legislativo. Assim, explicou:

> Com que admiração, Sr. Presidente, não tenho ouvido a dois ilustres membros da comissão, e a outros srs. Deputados, que a fala do trono não pode ser discutida, ou que a sua discussão deve ser em termos genéricos. Respondem os mesmos membros da comissão: 'é porque nos faltam os necessários esclarecimentos, os quais só poderemos ter quando o governo nos fizer as propostas sobre objetos em que o trono tocou'; porém, muito e muito diverso é o meu modo de pensar, e se estou em erro, tenho por companheiros grandes escritores, e os mais ilustrados oradores das Assembleias Legislativas da Europa. As falas do trono foram sempre consideradas como atos ministeriais; suas discussões são sempre na presença de ministros, a cujo cargo está explicá-las e defendê-las, como qualquer proposta do governo. (VASCONCELOS, 1999, p. 45.)

Depreende-se, dessa forma, que o chamamento de três importantes deputados para se tornarem ministros, em novembro de 1827, parece estar relacionada à repercussão que as ideias de Vasconcelos tiveram, durante os dois primeiros anos de funcionamento do Legislativo, acerca da função fiscalizadora da Câmara. Contudo, não se pode tomar a entrada desses três deputados no governo como uma vitória do líder da oposição, Bernardo Pereira de Vasconcelos. É certo que o intento maior do deputado oposicionista mineiro era a exigência do comparecimento dos ministros na Câmara dos Deputados – com o intuito de assegurar a fiscalização do Executivo – mas, na ação do Imperador, estava embutida a defesa do governo, uma estratégia muito bem calculada por Dom Pedro I. Com sua ação inédita de compor o Executivo com três deputados, Dom Pedro I não procurou somente atender a Vasconcelos, que cobrava a presença de ministros na casa. Astuto, o Imperador buscava, ao tirar nomes para o ministério no seio dos próprios deputados, harmonizar as relações entre Câmara dos Deputados e Executivo, de modo a angariar a maioria de votos nas votações daquela casa.

Tendo percebido que parcela dos membros da Câmara almejava um lugar de fiscalização para esta instituição, o Imperador atendeu aos reclamos da oposição liderada por Vasconcelos, mas com vistas a controlá-la e a obter dividendos políticos. Como disse Pedro Calmon: "Precisava o Imperador de quem se defendesse, e o defendesse [...] não devia procurar longe da Câmara, que reunia os valores mais em evidência do regime" (CALMON, 1947, p. 241). Assim, mais que a origem provincial, o critério mais importante levado em conta por Dom Pedro I, na escolha dos três novos ministros, era a capacidade de argumentação de cada um deles na futura tarefa de empreender a defesa das ações do governo. Certamente, a atuação que os três membros da Câmara tiveram, nos dois primeiros anos de funcionamento do Legislativo, influenciou na decisão imperial. Como arguiu Pereira da Silva:

> Não se pode contestar que o novo ministério se revestia de todas as qualidades de parlamentar, e foi o primeiro desta feição organizado por D. Pedro. Araujo Lima agradava geralmente pelo seu caráter sisudo e grave, seus sentimentos de moderação e ao mesmo tempo de liberalismo, e seus talentos oratórios, devidamente apreciados desde a Constituinte portuguesa de 1821. Miguel Calmon não inspirava igual confiança por se lhe perceber já a volubilidade do gênio, que demonstrava volubilidade de opiniões, mas gozava de créditos de orador fluente e abundante, e se havia sentado, desde que aparecera no parlamento, nos bancos da oposição. Teixeira de Gouveia passava por integérrimo e magistrado inteligente, e liberal decidido. (SILVA, 1871, p. 267).

É por essa razão que a ação de Dom Pedro I – que, ao que tudo indica, levou em conta a necessidade de proceder a uma recomposição das forças

políticas – não contraria os traços de sua forte personalidade. Dom Pedro I pensou na oposição que tinha de enfrentar na Câmara dos Deputados e tentou tirar da situação o melhor proveito possível.

A recepção do novo gabinete de ministros na Câmara dos Deputados

Quando Dom Pedro I formou o novo gabinete ministerial, os trabalhos legislativos já haviam sido encerrados em 1827, e seriam reabertos somente em maio do ano seguinte, como dispunha o texto constitucional. Na Fala do Trono – a tradicional abertura do ano legislativo em que o Imperador ia aos parlamentares discorrer sobre as questões mais relevantes da nação – pronunciada em maio de 1828, o Imperador não fez qualquer menção à troca de nomes no Executivo. Os deputados tampouco saudaram os novos integrantes do ministério. No entanto, logo na primeira sessão, evidenciou-se o temor que tomava conta de alguns deputados da oposição com a situação inédita criada por Dom Pedro I: a de ficar prejudicada a tarefa do Legislativo de fiscalizar o Executivo. A partir de uma proposição feita por Bernardo Pereira de Vasconcelos, logo após o discurso do Imperador, ficou patente que a ação de Dom Pedro I não o confortara. Embora a ascensão do novo gabinete permitisse a presença contínua dos ministros na tribuna, Vasconcelos temeu pelo prejuízo da fiscalização do Executivo.

Aos 5 de maio de 1828, logo após a abertura do ano legislativo, Vasconcelos tomou a palavra para fazer uma proposição importante. Ele queria os deputados que integravam o novo ministério não pudessem participar das comissões da Câmara dos Deputados. O regimento da casa caracterizava-se por dividi-la em comissões, tendo por critério o tipo de assunto. Dessa forma, havia as comissões da fazenda, de constituição, etc., que lidavam com os projetos de lei de cada uma das suas esferas. Participar de uma dessas comissões significava ter o poder de elaborar os projetos de leis que lhes eram referentes e fornecer pareceres sobre as matérias que lhes eram afetas. Disse o deputado mineiro:

> Parece-me que é agora ocasião de tomar-se uma decisão para que os ministros de estado que forem deputados não possam ser eleitos para comissão alguma. A lei de responsabilidade erige todas as comissões em acusadoras, e o regimento interno proíbe-nos votarmos em causa própria; logo é evidente que os ministros de estado estão excluídos das comissões. Neste sentido ofereço esta indicação: "Que os ministros de estado e membros desta augusta câmara não possam ser nomeados para as comissões, mas assistam às que forem chamadas". (ACD, 1828, p. 16).

O deputado Raimundo José da Cunha Matos, eleito pela província de Goiás, foi o primeiro a pronunciar-se sobre a proposta feita por Vas-

concelos. Disse-se contrário à ideia do representante mineiro, pois, em sua opinião, o deputado que se tornava ministro era, antes, um representante da nação e, como tal, não poderia ser excluído da participação em comissões. Além disso, afirmou que a presença de um ministro nas comissões poderia ser muito útil porque "observando de perto o movimento da máquina de estado, conhece melhor que ninguém os embaraços que ela encontra, e que retardam o seu andamento" (ACD, 1828, p. 16). O deputado finalizou dizendo que a aprovação da indicação seria supor que os membros da Câmara eram vulneráveis à corrupção.

Vasconcelos defendeu-se em seguida. Disse que os próprios deputados tornados ministros fariam o pedido de se ausentarem das comissões que, por ventura, fossem designados a ocupar. Para ele, as atribuições no Executivo não lhes permitiriam dispensar a devida atenção aos trabalhos do Legislativo. Mas, logo tratou de afirmar que o problema maior era a possível influência ministerial na Câmara dos Deputados. Para ele, a lei de responsabilidade dos ministros, elaborada entre os anos de 1826 e 1827, trazia uma disposição que tornava o membro de uma comissão acusador em potencial dos erros e desvios de um ministro de estado. Dessa forma, concluiu:

> Ora, suponhamos que o ministro da fazenda tomando assento nesta câmara, entrava para a comissão de fazenda (como é natural, a não passar a minha indicação) pergunto, há de ele mesmo ser acusador próprio? Descobrirá e apontará nesta câmara os erros que há na administração? Poderão os outros colegas fazê-lo facilmente? Eis os motivos que me obrigam a fazer esta indicação: a sua matéria não é nova, as nações constitucionais seguem esta prática [...] (ACD, 1828, p. 17).

Vasconcelos terminou dizendo que os ministros poderiam assistir aos trabalhos das comissões, prestando informações, mas sem ter direito a voto. O deputado José Clemente Pereira, eleito pelo Rio de Janeiro, concordou com a indicação de Vasconcelos de não permitir que ministros participassem das comissões da casa. Pereira estava de acordo com a ideia de que as atribuições do Executivo eram por demais extensivas para que tornasse possível a participação dos ministros nos trabalhos das comissões. No entanto, não concordava com a redação que Vasconcelos imprimiu à sua emenda, que evidenciava o temor da influência ministerial no Legislativo. Fez uma proposição para que as palavras "não possam" do texto de Vasconcelos fossem substituídas pelas "sejam dispensados". Dessa forma, argumentou, "evita-se falta de delicadeza, que parecerá haver para com os ministros" (ACD, 1828, p. 17). A emenda ficaria da seguinte forma, pela proposta de Clemente Pereira: "Que os ministros de estado sejam dispensados dos trabalhos das comissões". (ACD, 1828, p. 17).

Após a indicação de Clemente Pereira, o deputado nomeado ministro da Justiça, Teixeira de Gouveia, que assim como Vasconcelos era eleito pela província de Minas Gerais, entrou na discussão, e mostrou-se contrário às ideias expendidas por seu colega de província. Assim como Pereira, o ministro era favorável ao conteúdo da emenda de Vasconcelos, mas não nos termos em que se expressava. Disse que aproveitava "a ocasião para dizer que os importantes negócios a cargo da minha repartição não me permitem poder tomar parte nos honrosos trabalhos das ilustres comissões". (ACD, 1828, p. 17). No entanto, Teixeira de Gouveia disse que a afirmação de Vasconcelos de que o trabalho de ministros nas comissões inibiria a atuação de deputados na função fiscalizadora sobre o Executivo era "injuriosa" à Câmara dos Deputados.

Vasconcelos foi à tribuna, mais uma vez, defender seu posicionamento. O líder da oposição refutou o argumento de que os deputados não se deixariam influenciar pelos ministros que atuassem nas comissões. Astuto, Vasconcelos provavelmente visualizava que o ato de Dom Pedro I poderia prejudicar aquela que era, em sua opinião, a mais bela das atribuições parlamentares: a função fiscalizadora que o Legislativo exercia sobre o Executivo:

> Disse-se que eles não hão de ter influência. Será preciso considerar um ministro de estado em muito críticas circunstâncias para que não tenha tal ou qual influência. Não quero dizer que sejam capazes de arrastar os membros desta câmara ao seu partido porque a experiência da sessão passada deve desenganar a todo aquele que tiver essa tresloucada pretensão; mas deve-se saber que os ministros *em todas as assembleias exercem influência, e prejudicam a causa da liberdade com os seus votos, e com os partidos que sempre nelas formam*. (ACD, 1828, p. 17, grifo do autor).

Com esse argumento, Vasconcelos mostrou que seu desejo de ver os ministros coadjuvando nas discussões processadas na Câmara tinha um limite bem preciso: a função fiscalizadora do Executivo. No entanto, não era somente o deputado mineiro a preocupar-se com a função fiscalizadora do Legislativo sobre o Executivo. A outros deputados essa questão também vinha à mente, caso de Antônio Francisco Holanda Cavalcante de Albuquerque, deputado por Pernambuco, que, embora tenha se mostrado contrário à indicação de Vasconcelos – uma vez que "nós temos direito de nomear qualquer dos nossos membros para as nossas comissões" (ACD, 1828, p. 17) – ia mais longe ainda na crítica ao ato de Dom Pedro I. Para Holanda Cavalcante, deputados não poderiam ocupar cargos em comissões da casa, bem como não poderiam se tornar ministros de Estado:

> Eu não sou dos que gostam que os ministros de estado sejam deputados; as funções de ministro de estado e de deputado, posto que todas devem tender ao bem geral da nação, todavia são mui

> distintas, e pela minha parte eu afirmo que se fosse eleitor jamais reelegeria para deputado o que daqui saísse para o ministério por maior que fosse a confiança que dele tivesse feito na câmara [...] A harmonia no nosso sistema nasce da vigilância em que os deputados devem continuamente estar para com os encarregados do poder; e como é que no mesmo tempo se há de exercer o poder e ser vigia de si mesmo? Como é que o ministro de estado há de fazer uma oposição ao ministério para daí melhor se elucidarem aos seus atos quando ele é membro do mesmo ministério? (ACD, 1828, p. 18).

Após Holanda Cavalcante, Clemente Pereira voltou a ocupar novamente a tribuna na tentativa de desfazer o temor da oposição. Disse: "Teme-se que os ministros possam levar ao seu partido os membros das comissões: este susto não me passa pela imaginação". (ACD, 1828, p. 18). O deputado argumentava que mesmo no caso de um deputado ser influenciado pelo ministro que, por ventura, fizesse parte de alguma comissão, ter-se-ia a chance de abortar essa influência quando a matéria fosse discutida em plenário. Ele falava: "nada aproveitava ao ministro sua sutileza, porque não poucas vezes temos visto pareceres de comissões reformados e outros desprezados". (ACD, 1828, p. 18). Clemente Pereira agarrava-se à ideia de que o trabalho elaborado pela comissão sempre dependeria de votação posterior entre os deputados. Dessa forma, um parecer produzido no âmbito de uma comissão influenciada por algum ministro nunca seria uma peça final, sendo, portanto, sujeito a reavaliações. Para refutar esse posicionamento de Clemente Pereira, Vasconcelos respondeu:

> Portanto só tratei com a indicação do crédito desta câmara e talvez do bem geral do Brasil, por isso que com ela procuro acautelar a influência que nas comissões possam ter os ministros auxiliados do poder, do esplendor e talvez de grande solércia [...] se é incontestável que contra fatos não valem argumentos, sou eu o primeiro a declarar que estremeço e quase recuo quando vejo perto de mim um ministro de estado, enfeitado de tanto brilho e armado de tão formidável poder. (ACD, 1828, p. 19).

Após a discussão, a indicação do deputado mineiro foi posta em votação e aprovada. Os deputados tornados ministros não poderiam participar de nenhuma das comissões da casa. Na análise de Vantuil Pereira, essa foi a primeira grande derrota do ministério e, consequentemente, de Dom Pedro I (PEREIRA, 2008). Pereira relatou que a oposição conseguiu com seu ato impedir que os principais porta-vozes do governo produzissem relatórios paralelos. Ainda afirmou que a nova situação exigiria mais "articulação" e "retórica" dos ministros para fazer valer os interesses do governo:

> Sob a liderança de Bernardo Pereira de Vasconcelos a oposição teve uma vitória incontestável. Impedia a ação do governo no nascedou-

> ro dos seus problemas, isto porque o parecer era a primeira etapa de um longo processo. A não presença de ministros nas comissões impedia os principais porta-vozes de produzir relatórios paralelos, que tinham o mesmo peso de um parecer contrário. Mesmo porque a tentativa de derrubar pareceres sempre era mais desgastante do que propostas favoráveis àquelas, uma vez que exigiam mais articulação e retórica. (PEREIRA, 2008, p. 200).

A batalha retórica surgida pela repercussão da nomeação dos deputados para o cargo de ministros evidencia as sutilezas de que se cercava o mecanismo de abrandamento da divisão entre os poderes Executivo e Legislativo, as quais Benjamin Constant não trabalhou em sua teorização sobre o evento quando observava a experiência inglesa. Para o governo, a harmonização entre os dois poderes que o experimento político poderia propiciar, uma vez que os ministros estariam a todo o momento trabalhando em conjunto com os legisladores, era bastante sedutora. E o temor da oposição de ficar prejudicada a tarefa fiscalizadora inerente ao Legislativo também é, de certo modo, compreensível.

O fato em questão sugere, sobretudo, que as relações entre os poderes, especialmente, entre Executivo e Legislativo, não podem ser vistas de forma simplificadora no reinado de Dom Pedro I, indicando apenas o que elas não contemplam daquilo que seus teóricos esboçaram em seus clássicos. Havia inúmeras variáveis do jogo político a pesar sobre as relações entre os poderes, as quais representavam interesses dispostos na própria sociedade. Conforme afirmou Pierre Rosanvallon, o político é o lugar onde o social e sua representação se articulam, e as instituições que conformam o princípio da divisão de poderes não passam incólumes às acomodações que têm lugar na sociedade na qual estão instaladas (ROSANVALLON, 2003). A aparente dicotomia entre governabilidade e fiscalização do governo, demonstrada entre os deputados com a ascensão do gabinete de novembro de 1827, só pode ser desfeita se pensada sob esse prisma.

Referências

Fontes

ACD – Anais da Câmara dos Deputados. (1828). Disponível em http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp. Acesso em 28/11/2012.

BRASIL.Constituição política do Império do Brasil: promulgada em 25 de março de 1824. In: BARRETO, Carlos Eduardo (org.). **Constituições do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1971. V. 1

Bibliografia

CALMON, Pedro. **História do Brasil**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1947, v. 4.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem**: a elite política imperial. 2. ed.Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CONSTANT, Benjamin. **Escritos de política**. Tradução de Eduardo Brandão e edição, introdução e notas de Célia Galvão Quirino. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LYNCH, Christian Edward Cyril. **O momento monarquiano**: o poder moderador e o pensamento político imperial. 2007. 421 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) IUPERJ, 2007.

OLIVEIRA, Cecília Helena de Salles. Nação e cidadania: a constituição de 1824 e suas implicações políticas. **Horizontes**, Bragança Paulista, v. 16, p. 11-17, 1998.

PEREIRA, Vantuil. **"Ao soberano Congresso"**: petições, requerimentos, representações e queixas à Câmara dos Deputados e ao Senado – Os direitos do cidadão na formação do Estado imperial brasileiro (1822-1831). 2008. 417 f. Tese (Doutoramento em História) Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

ROSANVALLON, Pierre. **Por une histoire conceptuelle du politique**. Paris: Seuil, 2003.

SILVA, João Manuel Pereira da. **Segundo período do reinado de Dom Pedro I no Brazil**: narrativa histórica. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1871.

SISSON, Sebastian Auguste. **Galeria dos brasileiros ilustres**. São Paulo: Livraria Martins, 1948. 2 v.

VASCONCELOS, Bernardo Pereira de**. Bernardo Pereira de Vasconcelos**. Organização e introdução de José Murilo de Carvalho. São Paulo: Editora 34, 1999.

Artigo recebido em 28/04/2012, aceito para publicação em 14/11/2012 e publicado em 20/12/2012.