

O INFORMANTE: A FUNÇÃO ADMINISTRATIVA NO ENSAIO DO VISCONDE DO URUGUAI 1

Eliardo França Teles Filho*
Carlos Bastide Horbach *

Introdução

O presente estudo pretende analisar a concepção de função administrativa tal como a delineada pelo Visconde do Uruguai em seu Ensaio sobre o direito administrativo, obra que evidencia o primeiro grande esforço sistematizador do Direito Administrativo brasileiro.²

No entanto, a ênfase do trabalho será sobre as relações dessa concepção com o contexto histórico e social em que autor e obra se inseriam. Ao mesmo tempo, serão mostradas as influências que o pensamento político e administrativo estrangeiro tiveram na concepção de administrativa para Uruguai. Por outro lado, investigar-se-á até que ponto sua concepção estava condicionada por um projeto político, uma visão específica do que deveria ser o Estado brasileiro, qual seu papel na sociedade deste país.

O contexto histórico e social

De 1831 a 1837, desde os primeiros anos da regência, o Brasil esteve às voltas com uma experiência político-administrativa descentralizadora, que legava larga autonomia às províncias do Império. As principais medidas que implementaram essa experiência foram o Projeto de Reforma da Constituição Imperial, de 1831, que, após uma série de compromissos, deu origem à Lei de 12 de outubro de 1832, fixando quais os artigos da Constituição poderiam ser modificados; a criação da Guarda Nacional, em 1831; o Código de Processo Criminal, de

¹ A referência ao “informante” no título diz com a interpretação feita pelo Professor Doutor René Marc Costa e Silva, do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB, sobre a palestra de Max Weber, “A ciência como vocação”. Segundo ele, Weber utiliza a mencionada análise para “*informar a estrutura do pensamento hegemônico*”, com o qual é um pouco ressentido. Neste trabalho, a inspiração serve para ressaltar o lado crítico do livro de Uruguai, por meio do qual o autor constrói seu objeto, o Direito Administrativo, a partir da análise comparativa entre a teoria e a prática. Ao longo do texto será mostrada a pertinência dessa inspiração.

* Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília e doutorando em Direito na Escola de Altos Estudos de Ciências Sociais de Paris.

* Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo, Mestre em Direito do Estado e Teoria do Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Professor dos cursos de Graduação e Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília e Advogado.

² MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997, p. 62.
PRISMAS: Dir., Pol.Pub. e Mundial., Brasília, v.3, n, 2, p. 484-503, jul/dez.2006

29 de novembro de 1832; e o Ato Adicional de 1834, como resultado da reforma constitucional prevista na Lei de 12 de outubro de 1832³.

Esse processo, iniciado na Câmara dos Deputados em 1831, buscava a instituição de uma “monarquia federativa” Brasil, o que foi, porém, rejeitado pelo Senado do Império e depois reafirmando pela Câmara, num movimento político cuja composição resultou na citada Lei de 12 de outubro de 1832, que, por sua vez, possibilitou a edição, quase dois anos depois, do Ato Adicional, assim analisado por Aurelino Leal:

Politicamente, a reforma representa uma conquista descentralizadora. [...] estabeleceu o Poder Legislativo local, com um poder próprio sobre a divisão civil, judiciária e eclesiástica da província; instrução pública, exceção feita do ensino superior; a desapropriação provincial ou municipal; polícia e economia municipal, precedendo proposta das Câmaras; fixação das despesas provinciais e municipais e impostos; repartição da contribuição direta; criação de empregos municipais e provinciais e ordenados respectivos; obras públicas, casas de prisão e de assistência pública; modo de proposta, discussão e sanção das leis locais; fixação da força policial; autorização para empréstimos; modo de administração dos bens da província; suspensão e demissão dos magistrados contra os quais houvesse queixa de responsabilidade; exercício cumulativo da suspensão de garantias. O presidente da província, que continuava sendo de nomeação do governo central, exercia o poder executivo, com direito a veto suspensivo. A regência passou a ser una, quadrienal e eleita pelos eleitores da respectiva legislatura. O Conselho de Estado foi suprimido. Era vedado às Assembléias legislar sobre imposto de importação. O art. 25 estabelecia que ‘no caso de dúvidas sobre a inteligência de algum artigo desta reforma, ao Poder Legislativo competia interpretá-lo’.⁴

Resumidamente, essas normas geraram uma reestruturação normativa e institucional do Estado. O Código de Processo legou amplos poderes às autoridades eletivas locais: o Juiz de Paz e o Conselho de Jurados. Além disso, outras autoridades, de nomeação do Presidente da Província, adquiriam importância. Nomeado pelo Imperador só o Juiz de Direito, que tinha atribuições bem reduzidas.⁵

Já o Ato Adicional, como visto, criou Assembléias Provinciais com amplas prerrogativas, entre as quais a de fixar receitas e despesas e criar ou extinguir empregos públicos na província e nos municípios.⁶

Por fim, é importante mencionar ainda a lei que criou a Guarda Nacional em 1831, que seguiu o princípio localista e eletivo de suas contemporâneas, estabelecendo o sufrágio entre seus membros para os cargos de oficial inferior.⁷

³ FERREIRA, Gabriela Nunes. **Centralização e descentralização no Império**. São Paulo: Ed. 34, p. 27-32.

⁴ LEAL, Aurelino. **História constitucional do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 174-175.

⁵ FERREIRA, Gabriela Nunes, Op. cit., p. 27-28.

⁶ Para uma análise breve, mas precisa, das inovações do Ato Adicional, ver FERREIRA, Waldemar Martins. **História do direito constitucional brasileiro**. Brasília: Senado Federal, 2003.
PRISMAS: Dir., Pol.Pub. e Mundial., Brasília, v.3, n, 2, p. 484-503, jul/dez.2006

Durante esse período, Uruguai ainda era Paulino José Soares de Sousa, recém diplomado bacharel pela Faculdade de Direito de São Paulo. Após sua diplomação, em 1831, Paulino começou uma carreira meteórica: até 1837 já tinha sido Juiz na Corte, Deputado Provincial, Deputado Geral e Presidente da Província do Rio de Janeiro. Em 1832, casou-se com a filha de um importante fazendeiro, cunhada de Joaquim José Rodrigues Torres (o futuro Visconde de Itaboraí e um dos principais líderes do Partido Conservador). Em 1835, com apenas 27 anos, já recusara um convite para ser Ministro da Justiça.⁸ Ligara-se a Rodrigues Torres, Bernardo Pereira de Vasconcelos, Honório Hermeto Carneiro Leão (o futuro Marquês do Paraná) e a Eusébio de Queiroz, entre outros políticos cujas biografias se misturam com a História institucional e administrativa do Brasil.

Em 1837, quando uma importante facção do grupo dos liberais moderados liderados por Bernardo Pereira de Vasconcelos, decidiu abandonar o barco da “*experiência republicana*” e descentralizadora e dar início ao movimento conhecido como Regresso, Paulino se juntou a eles.⁹ Nesse movimento, cujo objetivo maior era a manutenção da unidade territorial, da monarquia e da ordem, a re-centralização se tornou um imperativo¹⁰. Paulino, um dos mais estudiosos e brilhantes do grupo, tornou-se o artífice por excelência das medidas normativas por meio das quais se operaria a reforma administrativa e política da centralização, que tinha por fim garantir aqueles três objetivos.

Essas medidas normativas por meio das quais se reorganizou o aparato administrativo central foram o Parecer da Comissão da Câmara dos Deputados sobre a Interpretação do Ato Adicional de 1834, o qual foi transformado, em 1840, na Lei de

⁷ FERREIRA, Gabriela Nunes, *op. cit.*, p. 32.

⁸ CARVALHO, José Murilo de. Entre a autoridade e a liberdade. In **Paulino José Soares de Sousa**, Visconde do Uruguai. São Paulo: Ed. 34, p. 14-19.

⁹ Esse movimento foi motivado em grande parte pela associação da explosão de revoltas durante a Regência com as medidas descentralizadoras. Segundo o Dicionário do Brasil Imperial, dirigido por Ronaldo Vainfas, “o Regresso foi o movimento que, sob a liderança de representantes políticos da cafeicultura escravista do vale do Paraíba e de grandes comerciantes da cidade do Rio de Janeiro, propôs o restabelecimento da centralização política do império nos moldes da Constituição de 1824. O projeto defendido pelos chamados regressistas pressupunha uma centralização que não apenas assegurasse a manutenção da hegemonia do Rio de Janeiro, mas conferisse ao imperador, no exercício do Poder Moderador, um controle efetivo do Executivo e do Legislativo. Conceberam, assim, o Regresso como a melhor forma de conduzir o processo de consolidação do Estado nos trilhos da unidade (do Império) e da ordem (escravista), neutralizando a “anarquia” atribuída ao período regencial”, cf. p. 626.

¹⁰ CARVALHO, José Murilo de. **Entre a autoridade e a liberdade**, *op. cit.*, p. 34; MATTOS, Ilmar Rohloff de. **O tempo saquarema**. São Paulo: Hucitec, 1987, p. 80-88. É preciso dizer que este autor subordina estes três objetivos a um fim maior, ligado aos “monopólios” dos senhores sobre os escravos, o território, a economia etc. Para os fins deste artigo não se irá tão longe, considerar-se-ão apenas os três objetivos em si mesmo, ressaltando, porém, a plausibilidade e a verossimilhança da interpretação de Mattos. PRISMAS: Dir., Pol.Pub. e Mundial., Brasília, v.3, n, 2, p. 484-503, jul/dez.2006

Interpretação do Ato Adicional; a elaboração da Reforma do Código de Processo Criminal, a lei que recriou o Conselho de Estado, em 1841; e a Reforma da Guarda Nacional, em 1850.¹¹

A historiografia, seguindo a interpretação dos contemporâneos do Regresso, tem atribuído a essas leis grande parte do sucesso na estabilização da organização política do Império.¹² Contudo, não se deve esquecer da importância que teve a consolidação de certas práticas sociais fundamentais para essa estabilização. Os mecanismos por meio dos quais se iniciaram ou firmaram aquelas práticas foram: a antecipação da maioria de D. Pedro, o falseamento da representatividade das eleições e a política da Conciliação levada adiante a partir de 1853.¹³

Essas práticas foram pelo menos tão importantes quanto as reformas do Regresso para a estabilização do sistema político imperial. A favor desse ponto de vista, é possível citar o fato de que duas importantes rebeliões contra o governo começaram depois das medidas do Regresso e antes da estabilização do equilíbrio daquelas práticas: as Rebeliões Liberais de 1842, em Minas Gerais e São Paulo, e a Revolta da Praia, em Pernambuco em 1848. A primeira, inclusive, eclodiu diretamente por causa do Regresso. Além disso, a mais assustadora revolução para os defensores da integridade territorial do Império e da monarquia, a Revolução Farroupilha, só terminou em 1845, quatro anos depois de terminadas as principais reformas do Regresso.¹⁴ Aliás, a política de Caxias no Sul, que culminou com a pacificação da província, pode ser interpretada como um primeiro esboço da prática da Conciliação.¹⁵ Esses pontos serão examinados mais detidamente adiante.

A importância de Paulino no Regresso é apenas o começo de sua carreira. É após o movimento que esta atinge o ápice. Em 1840, ele aceita o convite para ser Ministro da Justiça, onde passa poucos dias. Em 1841, retorna ao mesmo Ministério. Em 1843, assume a pasta dos Estrangeiros, para onde retorna em 1849, mesmo ano em que é nomeado Senador,

¹¹ CARVALO, José Murilo de. **Entre a autoridade e a liberdade**, *op. cit.*, p. 19; e FERREIRA, G. N., *op. cit.*, p. 35.

¹² Por exemplo, Oliveira Vianna em “O povo brasileiro e sua evolução”. Nesse mesmo sentido, SOUSA, José Antônio Soares. **A vida do Visconde do Uruguai**. São Paulo: Cia Editora Nacional, p. 153-154. Este último também dá essa ênfase, compreensivelmente, uma vez que se trata do biógrafo de um ancestral do porte de Uruguai.

¹³ Ver CARVALHO, José Murilo de. **Teatro de sombras**. São Paulo: Vértice, 1988, p. 363-366, sobre a importância do falseamento eleitoral e da política da Conciliação. A importância que teve a Maioridade antecipada será adiante destacada. A Conciliação é, por sua vez, estudada com detalhes em NABUCO, Joaquim. **Um estadista do Império**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997, v. 1, p. 171 e ss., onde afirma que “a conciliação era uma idéia que estava sendo advogada” [em 1853] “com muito aplauso pela imprensa e no parlamento, principalmente pelos liberais”.

¹⁴ VISCONDE DO URUGUAI. Ensaio sobre o direito administrativo. In CARVALHO, J. M. Paulino José Soares de Souza. **Visconde do Uruguai**. São Paulo: Ed. 34, p. 251-252; HOLANDA, Sérgio Buarque de [dir.]. **História Geral da Civilização Brasileira**. O Brasil Monárquico, tomo II, v. 2: dispersão e unidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 236-241 e 504.

¹⁵ Cf. Paulo Pereira de Castro in HOLANDA, *op. cit.*, p. 525.

PRISMAS: Dir., Pol.Pub. e Mundial., Brasília, v.3, n, 2, p. 484-503, jul/dez.2006

onde fica até 1853.¹⁶ Naquela pasta lida com duas das mais espinhosas questões internacionais do Império: a questão do tráfico de africanos e a questão platina. No mesmo ano em que deixa o Ministério dos Negócios Estrangeiros, é nomeado Conselheiro de Estado ordinário, e se torna o Conselheiro Paulino. Um ano depois, torna-se, por decreto imperial, o Visconde do Uruguai. Foi também plenipotenciário do Imperador na França, a fim de negociar questões de limites. O Visconde só não chegou a ocupar a Presidência do Conselho de Ministros¹⁷ porque declinou, mais de uma vez, do convite do Imperador. Toda essa vasta experiência política e administrativa, aliada ao estudo, resultou na publicação em 1862 de seu livro *Ensaio sobre o Direito Administrativo*.¹⁸

A importância da obra de Uruguai¹⁹ transcende os limites do Direito Administrativo brasileiro. Ela teve e tem repercussões políticas, culturais e intelectuais. No Direito Administrativo, pode-se ver sua importância reconhecida por José Cretella Júnior, por exemplo²⁰. Também é possível reconhecer, seguindo a interpretação de José Murilo de Carvalho, uma tradição intelectual que vai de Uruguai a Oliveira Vianna e tem profundas

¹⁶ No Império, as eleições para o Senado eram feitas por listas tríplices, donde escolhia o Imperador, titular do Poder Moderador, o novo Senador, não sendo este necessariamente o mais votado da lista. Outra característica interessante dos ministérios do Império é o acúmulo, por parte de seus membros, de diversos cargos. Um ministro poderia ser, por exemplo, Senador, Conselheiro de Estado, Juiz de Direito, Presidente de Província e ainda participar das sessões da Câmara, mantendo todos os cargos, sem nenhuma incompatibilidade. Proibia-se, exclusivamente, que o Senador ou o Deputado exercesse, durante o período da sessão anual de 4 meses, qualquer outro emprego que não fosse o de Ministro de Estado ou de Conselheiro de Estado, mas a incompatibilidade era quanto ao exercício, não quanto ao cargo, que era mantido. Interessante ver a exegese do artigo 32 da Constituição de 1824 feita por Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente em *Direito Publico Brasileiro*, p. 123. Somente no final do Império, com a Lei das Incompatibilidades, foi proibida a acumulação de um cargo político com um de magistrado. Havia uma regra peculiar em relação aos Deputados que assumiam pastas no Gabinete. O artigo 29 da Constituição estabelecia que "os senadores e deputados poderão ser nomeados para os cargos de ministros de Estado, ou conselheiros de Estado, com a diferença de que os senadores continuarão a ter assento no Senado, e o deputado deixa vago o seu lugar da Câmara, e se procede à nova eleição, a qual pode ser reeleito e acumular as duas funções".

¹⁷ O cargo de Presidente do Conselho de Ministros surgiu de uma prática constitucional brasileira, decorrente da inexperiência do Imperador, que com a Maioridade, foi alçado, aos 14 anos, ao centro da vida política nacional, precisando, desse modo, de auxílios efetivos. Essa situação de fato na política brasileira foi institucionalizada, durante o Ministério de 22 de maio de 1847, pela Lei nº 523, de 20 de julho de 1847, que criou o cargo de Presidente do Conselho de Ministros e demonstrou a adesão da Coroa ao funcionamento de um sistema parlamentar adaptado às circunstâncias brasileiras, cf. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 122. Foi o Marquês de Caravelas, então Ministro do Império, o primeiro Presidente do Conselho da História do Brasil imperial.

¹⁸ Essas informações foram "pinçadas" em SOUSA, *op. cit.*, p. 87, 100-101, 189, 197, 442, 470, 475, 571, 590 e 613. O visconde ainda publicaria em 1865 outra obra clássica sobre o Direito Administrativo brasileiro: *Estudos práticos sobre a administração das províncias*, cf. Soares de Sousa, p. 625-626.

¹⁹ A referência à obra engloba tanto as doutrinárias, teóricas, quanto as executivas. No campo das teóricas, entretanto, este artigo limitar-se-á ao Ensaio, devido às restrições de mobilidade e acesso impostas aos poucos exemplares existentes dos Estudos práticos. Esta limitação, no entanto, não deve prejudicar a análise, porquanto estudiosos mais competentes já a fizeram e conseguiram produzir trabalhos inspirados, como o de Carvalho, José Murilo de. *A utopia de Oliveira Vianna*. In **Pontos e bordados**. Escritos de história de política. Belo Horizonte: UFMG, 1999, p. 208.

²⁰ CRETELLA JÚNIOR. **Tratado de direito administrativo**. Volume IV, Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 21. PRISMAS: Dir., Pol.Pub. e Mundial., Brasília, v.3, n, 2, p. 484-503, jul/dez.2006

repercussões até hoje na forma como são percebidos a cidadania e os direitos sociais.²¹ Apenas a título de exemplo de como essa linhagem intelectual chegou até os dias atuais, é possível citar a aversão brasileira ao conflito e à persecução dos interesses econômicos e particulares, identificada por vários autores contemporâneos.²² Ora, essa preocupação já estava nas cogitações de Uruguai, de uma forma que ainda será mais bem explicada, e foi retomada, se é que foi abandonada alguma vez, por Oliveira Vianna.²³ Tudo isso demonstra como a importância das obras de Uruguai ultrapassa o âmbito do Direito Administrativo para se aprofundar no próprio núcleo da cultura e da *intelligentzia* brasileira.

Quanto à obra que aqui interessa diretamente, o *Ensaio sobre o direito administrativo*, cumpre registrar que seu contexto já não era o mesmo do Regresso. Publicada em 1862, vinte anos após aquele movimento, apresenta as mudanças que se operaram no espírito do autor, que passa a perceber alguns defeitos, e a reconhecê-los, nas medidas do Regresso. Esse estado de espírito, classificado pelo autor como uma “revolução”²⁴, culminaria, na publicação dos *Estudos práticos sobre a administração das províncias*, com o que foi considerado por um adversário extemporâneo de Uruguai, Tavares Bastos, um “protesto da reação contra si mesma”.²⁵

Em 1862, ano de publicação do *Ensaio*, o sistema político imperial estabilizara-se, baseado tanto nas medidas do Regresso quanto na consolidação de uma série de práticas extra-legais que complementavam e davam vida às leis da centralização. Do próprio *Ensaio* se extrai uma descrição do funcionamento daquele sistema político a fim de fundamentar essa

²¹ Esta tradição repercute, por exemplo, nos direitos do Trabalho, Sindical e Previdenciário formulados por Oliveira Vianna durante a Era Vargas e cujo complexo normativo e administrativo ficou conhecido pelo conceito de “cidadania regulada”, formulado por Wanderley Guilherme dos Santos em “A práxis liberal e a cidadania regulada”, cf. CARVALHO, José Murilo de. A utopia de Oliveira Vianna, *op. cit.*, p. 208 e 214-227; e PRADO, Maria Emília. **Considerações sobre a crise do modelo de ‘cidadania regulada’ inspirado por Oliveira Vianna**, disponível em www.cebela.org.br.

²² ABREU, Luiz Eduardo de Lacerda. O risco na política. As instituições em jogo. In VARELLA, M. D. **Direito, sociedade e riscos: a sociedade contemporânea vista a partir da idéia de risco**. Brasília: UniCEUB/UNITAR, 2006. DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis**. Para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro, 1997.

²³ Será mostrado como, no *Ensaio*, a preocupação maior de Uruguai era com os conflitos entre as facções, e não com o conflito individual. No entanto, seu biógrafo revela documentos pessoais em que ele deplorava a sociedade materialista e conflitiva que se impunha, principalmente no estrangeiro, cf. SOUZA, *op. cit.*, p. 443, 489 e 543. Quanto a Oliveira Vianna, a interpretação que faz José Murilo de Carvalho de sua obra à frente da assessoria jurídica do Ministério do Trabalho bem como de suas obras acadêmicas, não deixa dúvida da negação do conflito e dos interesses particulares, cf. CARVALHO. **A utopia de Oliveira Vianna**, *op. cit.*, p. 217. Por outro lado, Ângela Castro Gomes o chama de “o último dos saquaremas”. A práxis corporativa de Oliveira Vianna. In BASTOS e MORAES. **O pensamento de Oliveira Vianna**. Campinas: Unicamp, 1993, p. 57.

²⁴ VISCONDE DO URUGUAI, *op. cit.*, p. 67.

²⁵ Cf. FERREIRA, G. N., *op. cit.*, p. 65.

relação entre as leis e as práticas. Trata-se da citação de um discurso do liberal Paula Sousa, um dos poucos feitos por este político com que Uruguai concorda:

Que no sistema da monarquia representativa era essencial a existência de um chefe não só vitalício, como hereditário, o qual, representando a nação, supõe-se que toma o maior interesse por ela e trabalha para que seu governo se haja pelo modo mais conducente de lhe fazer a sua felicidade, procurando que o mesmo governo se conforme com a opinião dominante; e que o modo pelo qual esse chefe exercita o governo é por meio dos ministros.

Que, segundo essa organização política, a corporação política dos conselheiros da Coroa devia ser considerada como fiscal do ministério, por isso que o monarca a consulta para não ser somente dirigido pela ação ministerial.

Que essa corporação é destinada a julgar os conflitos que muitas vezes se dão entre os representantes da nação e os ministros que representam o governo. [...]²⁶

Nos trechos sublinhados transparece a “necessidade essencial” de três elementos: o Rei, representando a nação; o Conselho de Estado, fiscalizando o Ministério e julgando os conflitos entre este e os outros representantes da nação – a Assembléia Geral²⁷; e a necessidade de que o governo se conformasse com a opinião dominante, cujos representantes eram o Imperador e a Assembléia. Aqui, há uma espécie de inversão prática do governo representativo, já que o Imperador é um dos representantes da nação, o responsável por conformar o governo às opiniões desta. O Ministério, ao invés de ser fiscalizado pela Câmara e de se conformar aos interesses da população via esta instituição, era fiscalizado pelo Conselho de Estado e recebia o influxo da opinião da nação via o Imperador, no exercício do Poder Moderador, por meio do qual ele dissolvia a Câmara que não estivesse em acordo com o Ministério por ele nomeado. O mecanismo da falsificação eleitoral era o que dava ao Ministério as condições de eleger uma Câmara que o apoiasse, dando origem ao fenômeno das Câmaras quase unânimes²⁸.

Uma outra descrição da força que tinha esse arranjo está no protesto de Nabuco de Araújo, em 1868, no famoso “discurso do sorites”: “Vede este *sorites* fatal, este *sorites* que acaba com a existência do sistema representativo: o Poder Moderador pode chamar quem quiser para organizar ministérios; esta pessoa faz a eleição, porque há de fazê-la; esta eleição faz a maioria. Eis aí está o sistema representativo do nosso país”²⁹. O protesto só foi feito em 1868 quando da queda do terceiro gabinete chefiado por Zacarias de Góis e Vasconcelos,

²⁶ VISCONDE DO URUGUAI, , *op. cit.*, p. 272.

²⁷ Segundo o artigo 11 da Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, “os representantes da nação brasileira são o Imperador e a assembléia geral”.

²⁸ Uma interpretação mais ou menos parecida está em CARVALHO, José Murilo de. **Teatro de Sombras**, *op. cit.*, p. 369-370.

²⁹ NABUCO, Joaquim, *op. cit.*, p. 766, em itálico no original.

PRISMAS: Dir., Pol.Pub. e Mundial., Brasília, v.3, n, 2, p. 484-503, jul/dez.2006

depois de Nabuco já ter participado de ministérios, sido nomeado Senador e Conselheiro de Estado, o que comprova a adesão, ainda que de má vontade, àquelas práticas. Aliás, o fato de ser de má vontade ainda reforça mais o poder que tinham essas práticas na configuração do sistema político do Império.

Por fim, é de se mencionar um testemunho do homem cuja obra em seguida será esmiuçada, o Visconde do Uruguai. Tratando das eleições de 1852, assim se exprimia o Visconde:

A oposição disputou aqui a eleição com grande fúria, e com grandes meios. Batemo-la completamente porque estamos no Governo. Se ela estivesse no Governo teria vencido completamente. Assim está o país, e assim é o sistema. Ando muito enjoado do tal sistema, à vista do que se passa entre nós, e do que tem passado e passa na Europa. Não se conclua daí que sou absolutista, não senhor, o que aborreço é uma cloaca a que chamarei parlamentarismo, excelente coisa para os ambiciosos, turbulentos, faladores, audazes, sem vergonhas, trapalhões, etc.³⁰

Percebe-se que de 1852 a 1868 pouca coisa mudara quanto à falsidade das eleições e da representação.³¹ Contudo, note-se que nesse período o sistema político já estava consolidado. Essas eleições não geravam mais rebeliões da parte do partido perdedor. Tampouco as geravam as dissoluções e demissões do Poder Moderador. Ao contrário, a reação do Partido Liberal, o mesmo que 20 anos antes se insurgira em Pernambuco por conta da demissão de um gabinete seu, foi a reformulação do Partido e de seu programa, incluindo a supressão do Poder Moderador.³² No entanto, nada de pegar em armas. A tentativa de supressão seria dentro daquele sistema. Isso comprova que o contexto em que Uruguai escreveu o *Ensaio* não era o mesmo em que defendeu as reformas do Regresso. Apesar disso, suas experiências administrativas e políticas daquele período e do período de consolidação

³⁰ Cf. MATTOS, Ilmar Rohloff de. **O tempo saquarema**. São Paulo: Hucitec, 1987, p. 189.

³¹ Ilustra bem essa característica do sistema eleitoral do Império a eleição para o Senado no pleito de 1851 em São Paulo. Nesse ano, foi nomeado para a Presidência da Província de São Paulo o então deputado saquarema José Thomaz Nabuco de Araújo. Era Presidente do Conselho de Ministros o Visconde de Monte Alegre, que exigiu do Presidente da Província a eleição de José Antônio Pimenta Bueno, futuro Marquês de São Vicente, para a lista tríplice de senador por São Paulo. Entretanto, a candidatura de Pimenta Bueno era repelida pelos líderes conservadores paulistas, além do que, o candidato contrário, Joaquim José Pacheco, gozava de maior popularidade do que o ungido pelo Governo. Assim, Nabuco de Araújo enviou correspondência ao Presidente do Conselho, indagando se não seria mais prudente abrir mão da candidatura Pimenta Bueno, reconhecendo-se a vantagem de Pacheco. A resposta de Monte Alegre é preciosa para a compreensão das eleições no Império: "O governo quer que se faça a eleição dos dois senadores que faltam por essa província, usando de toda a influência legítima que lhe dão o poder e a opinião. Não deseja que a oposição vença nem um candidato, e tem como seu principal adversário Joaquim José Pacheco, que o tem guerreado dentro de suas próprias fileiras mais, e fazendo-lhe mais danos do que seus descobertos adversários. Já sabia de tudo quanto V. Exa. me diz acerca do Pimenta Bueno, mas ele não pode deixar de fazer parte da chapa do governo. Os partidos em nossa terra não podem coisa alguma contra a vontade do governo, e só a fraqueza do poder e a pouca vontade de os sujeitar à disciplina é que traz as derrotas, quando as tem havido", cf. NABUCO, Joaquim, *op. cit.*, p. vol. 1, p. 134. Não é preciso dizer que Pimenta Bueno integrou a lista e foi nomeado Senador pelo Imperador.

³² NABUCO, Joaquim, *op. cit.*, p. 771-772.

das reformas e das práticas que refundiram o pacto fundamental do Império ainda repercutiam profundamente em sua obra.

Agora, visto esse contexto, passar-se-á à análise da obra de Uruguai, enfatizando a função administrativa e suas relações com esse contexto aqui resumido.

O conteúdo da obra

Aqui, será privilegiado o aspecto que assume na obra de Uruguai a função administrativa, visto que naquele tempo no Brasil ainda não existia o conceito de serviço público.

A característica que mais chama a atenção no *Ensaio* é a ênfase do autor na necessidade de separar política e administração. Foi em sua viagem à Europa, da qual resultou a “*revolução nas idéias*”, que ele percebeu o quanto a atividade administrativa é importante para as relações entre povo e Estado. Foi lá que percebeu que “*boas instituições administrativas*” são tão importantes quanto a liberdade política, senão mais. E percebeu também as benesses da separação entre administração e política, conforme se vê no seguinte trecho: “Não encontrava na imprensa, nas discussões das câmaras, nas conversações particulares essa infinidade de queixas e doestos, tão freqüentes entre nós, contra verdadeiros ou supostos erros, descuidos e injustiças da administração [...]”³³. Impressionara-o que lá a administração não era objeto de debates partidários.

A importância que adquiriu para ele a “*separação prática possível entre o que é político e o que é administrativo*”³⁴ como forma de assegurar direitos e coibir desvios administrativos, atestam-na os 8 capítulos que o autor dedicou à delimitação do campo do Direito Administrativo e da administração. Depois, dedicou mais 9 capítulos destrinchando o Poder Executivo, separando-o em Poder Executivo puro e Poder administrativo, o primeiro sendo responsável pelas linhas gerais da ação governamental, e o segundo “pondo-se em contato com o cidadão individualmente, e vê-se muitas vezes na necessidade de sacrificar o interesse deste e mesmo seu direito ao interesse social”.³⁵ Este, por sua vez, dividir-se-ia em gracioso e contencioso. O primeiro seria discricionário, preservando, o administrador, seu arbítrio. Feriria apenas interesses, não direitos. O segundo feriria direitos, dando origem, no Brasil, à sua contestação perante a administração, na maior parte dos casos.³⁶

³³ URUGUAI, *op. cit.*, p. 67.

³⁴ *idem*, p. 93.

³⁵ *idem*, p. 129 e 132.

³⁶ *idem*, p. 136, 144 e 161-162.

Dentro dessa divisão proposta por Uruguai, o que hoje se entende como serviço público estaria dentro do Poder Administrativo gracioso. Porém, se dele resultassem prejuízos a algum cidadão em particular, poderia dar origem a reclamações contenciosas perante a Administração. Para isso, no entanto, seria preciso que a Administração estivesse, quando do prejuízo, agindo no interesse público e, com isso, ferisse um direito particular. Isso daria origem ao contencioso administrativo segundo Uruguai.

É interessante notar que o que hoje é denominado de serviço público, e que os autores definem baseando-se no conceito de direitos fundamentais ou na Constituição³⁷, Uruguai situava no âmbito da Administração Graciosa, ou seja, como se fosse uma dádiva do Estado à população, e não uma obrigação do Estado frente aos direitos desta. No entanto, essa dádiva, se colidisse com os direitos de um particular, daria origem ao contencioso, de modo que se teria o que Almiro do Couto e Silva chamou de “*estímulo à inércia*”.³⁸ É que, já que a atuação era “*dadivosa*”, ou seja, não se fundava na prestação obrigatória de um serviço em atenção a um direito do cidadão, mas que, uma vez prestada, podia dar origem a dispêndios, o melhor seria ficar parado.

Porém não é este o foco deste artigo, mas sim tentar refletir sobre o papel que a separação entre política e administração ocupava no pensamento do Visconde do Uruguai, o qual, como dito, tem repercussões profundas não só no nosso Direito Administrativo, mas em toda a cultura jurídica e política brasileira.

Ora, outra característica marcante do Ensaio é ser uma obra instruída não só pela pesquisa teórica, mas pela vastíssima experiência adquirida pelo Visconde nos seus trinta anos de vida pública. É essa característica que torna relevante a compreensão do autor do *Ensaio* como “*um informante*”, tal como indicado no título do estudo. Ele não só mostra as incoerências das teorias que critica, não só defende pontos de vista teoricamente fundamentados, mas revela constantemente o funcionamento da burocracia imperial, suas relações com a população, o território, os conflitos políticos, suas divisões internas, seus meandros, seus labirintos. A obra do Visconde é um misto de teoria e prática da função administrativa no Brasil. Daí suas riqueza e perenidade.

³⁷ Por exemplo Marçal Justen Filho e Eros Roberto Grau.

³⁸ Assim escreve o professor: “Já se vê, portanto, que a atribuição de efeitos ex tunc à lei por fim editada e cuja omissão fora objeto de declaração de inconstitucionalidade ou, o que vale o mesmo, a afirmação do dever de indenizar do Estado em tais situações, teria um efeito contraproducente. Em muitas hipóteses essas consequências estimulariam o Governo ou o próprio Poder Legislativo a permanecer na inércia, para não ter, depois, de enfrentar despesas vultosas. Buscando-se o ótimo deixar-se-ia de conseguir o bom”, cf. SILVA, Almiro do Couto e. A responsabilidade extracontratual do Estado no direito brasileiro. In. **Revista de Direito Administrativo**, volume 202, outubro/dezembro de 1995, p. 39.

PRISMAS: Dir., Pol.Pub. e Mundial., Brasília, v.3, n, 2, p. 484-503, jul./dez.2006

Como o debate que dominou a política brasileira durante a vida do Visconde era o da “centralização” *versus* “descentralização” e sendo ele um dos mais, senão o mais, privilegiado interlocutor do debate, é impossível não compreender a obra dentro deste contexto. Neste livro, o autor revela de modo claro os porquês de seu posicionamento pró-centralização, embora em tese defendesse que o melhor sistema fosse a descentralização administrativa com centralização política³⁹. Trata-se, como revelou Gabriela Nunes Ferreira, de um “*uso*” da obra de Tocqueville⁴⁰, enfatizando a importância dos usos e costumes do povo para sua organização política e administrativa. Assim se exprimia ele sobre o Ato Adicional de 1834: “Demais o *self-government* não é um talismã que possa usar quem queira. O *self-government* é o hábito, a educação, o costume. [...]”⁴¹

Ora, em Tocqueville a separação entre política e administração correspondia à uma espécie de divisão geográfica dos poderes, os administrativos sendo concedidos às localidades e os políticos aos poderes Estaduais e Federativos.⁴² Deste modo, obteve-se uma separação benéfica entre administração e política, separação que era a paixão de Uruguai, mas que era irrealizável para os brasileiros naquele momento, dado o estado social do país. Este, por sua vez, era descrito pelo autor como o mais impróprio possível à descentralização, administrativa ou política. Segundo Uruguai, tudo na organização social brasileira dava origem ou era utilizado pelas disputas entre facções. Assim, as atribuições às províncias de prerrogativas administrativas, logo se tornavam instrumentos nas mãos das facções em disputa.⁴³ Como exemplo pode ser indicado o seguinte trecho:

Uma influência eleitoral quer segurar a sua dominação e enfraquecer o adversário. Convém-lhe adquirir uma freguesia com cujos votos conta, e passar para um município ou freguesia vizinha indivíduos com cujo auxílio se avanteja o adversário, o qual ficará inutilizado com a nova divisão. Dispõe de votos suficientes na Assembléa Provincial, em troca de votos dados a candidatos. Promove uma nova divisão territorial, ou a conveniente modificação na existente. Lá vão, de envolta, os cidadãos indiferentes a essas lutas de influência, para onde não querem, não lhes convém e não devem ir.⁴⁴

³⁹ Algo que ele tomou emprestado de Tocqueville, autor que conhecia desde 1838 cf. José Murilo de Carvalho, *Entre a autoridade...*, *op. cit.*, p. 36. No Ensaio sobre o direito administrativo, Uruguai cita textualmente Tocqueville: “Sem instituições municipais pode uma nação dar-se um governo livre, mas não tem o espírito da liberdade”, em TOCQUEVILLE, Aléxis de. **A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático.** São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 492.

⁴⁰ FERREIRA, G. N., *op. cit.*, p. 175-194.

⁴¹ VISCONDE DO URUGUAI, *op. cit.*, p. 218.

⁴² TOCQUEVILLE, *op. cit.*, p. 83-84, 93 e 100.

⁴³ A política dos governadores e a forma como os Estados federados eram administrados na República Velha indicam o acerto do julgamento de Uruguai.

⁴⁴ Ensaio sobre o direito administrativo, p. 119.

Este trecho é emblemático da visão que Uruguai tinha do estado social da população brasileira. Era uma população incapaz de participar dos mecanismos de auto-governo que o Estado lhe oferecia sem utilizá-los para esmagar a facção rival. Era uma população onde os votos nas Assembléias não seguiam debates sobre princípios ou interesses, mas trocas de lealdades, obrigações de reciprocidade⁴⁵. A tudo isso, o mecanismo administrativo da divisão territorial e os cidadãos com seus direitos, assistiam “bestializados”. A função administrativa, que deveria ser separada da política, submetia-se assim à política mais baixa para Uruguai, a das “odiosidades” dos partidos. Os direitos dos cidadãos também se submetiam à mesma política.

Outro trecho mostra bem a imagem que o autor tinha do conflito político no Brasil:

Entre nós acontece o mesmo [a patronagem] com a diferença de que na Inglaterra e nos Estados Unidos são esses fatos considerados como resultados de uma triste e indeclinável necessidade do sistema, que não pode ter só lados bons. Resignam-se, não fazem hipocritamente escândalo, e apenas se ocupam de um [ou] outro caso inquinado de ilegalidade ou notória corrupção. Entre nós cada um faz o que pode, mas não quer que seu adversário faça o mesmo. Uma grande parte do tempo das Câmaras gasta-se em exibir ao público, e em sujar ainda mais a roupa suja eleitoral e parlamentar. É quase permanente o escândalo; e desmoraliza publicamente.[...]

O patronado inglês é mais largo, menos pessoal, e, portanto, menos prejudicial que o nosso. [...]⁴⁶

Como esta há várias passagens no livro que revelam o quanto o Visconde achava despreparados os cidadãos para exercerem a administração, cuja função para ele deveria ser independente da política. Contudo, não se deve esquecer que Uruguai, nas questões administrativas, é o “*informante*” deste estudo. Ele não era só um político defendendo suas posições, mas um administrador experiente, íntimo conhecedor da prática administrativa e política brasileira. Quando ele descreve esse cenário, não se pode tomar sua descrição meramente como uma tentativa de fundamentar a dominação e o autoritarismo, mas como uma narrativa instruída pelos trinta anos de experiência nos negócios públicos. É assim que se tenta perceber a narrativa “*uruguaia*”.⁴⁷

Realmente, aqui se pode perceber a razão porque era tão cara a Uruguai a separação entre função administrativa e política. Ele queria que aquela não dependesse desta,

⁴⁵ Em estudo recente, Luiz Eduardo Abreu demonstrou que essa relação com o voto ainda obedece, em grande parte, a essas obrigações de reciprocidade. In. ABREU, Luiz Eduardo de Lacerda. A troca das palavras e a troca das coisas. Política e linguagem no Congresso Nacional. **Mana**: estudos de antropologia social. Rio de Janeiro, vol.11, n. 2, p. 329-357, out. 2005. .

⁴⁶ VISCONDE DO URUGUAI, *op. cit.*, p. 228-229 nota de rodapé do autor 120.

⁴⁷ A expressão é de José Murilo de Carvalho.

porque dominada pelas paixões partidárias. Assim, só o funcionamento separado da administração poderia levar tanto à garantia dos direitos dos cidadãos como ao correto e automático andamento da máquina administrativa, atributos que tanto o impressionaram na Europa, a ponto de ele perceber que boas instituições administrativas permitiam ao povo francês suportar a repressão política.⁴⁸ Nesse aspecto, Uruguai esbarrava num dilema: se para separar política e administração recorresse à divisão geográfica dos poderes observada por Tocqueville nos Estados Unidos da América, acabaria por submeter a administração à mais baixa política. Se não o fizesse, acabaria por confundir política e administração nas instituições do Estado centralizador, principalmente no Imperador e no Conselho de Estado. É este, para os propósitos deste artigo, o debate mais interessante do *Ensaio*. Antes de examiná-lo, porém, é necessário registrar um fato do *Ensaio* que é não só elucidativo do pensamento de Uruguai como da própria realidade social brasileira da época. Trata-se da superposição da categoria interesse público sobre os interesses de cada um e da aversão aos conflitos.

Ora, na obra de Uruguai não tem lugar a categoria “interesses particulares” como contraditórias aos “interesse públicos”. A que se opõe a esta constantemente é a dos “interesses e paixões partidárias” ou de facções⁴⁹. Quase todas as poucas vezes em que aparece o termo “interesses particulares ou individuais” é em citações de autores estrangeiros falando de seus próprios países. Acrescente-se que essas citações não estão ali para negar os “interesses particulares”, mas por outros motivos, essa expressão aparecendo quase que por acaso⁵⁰.

Isto é um sintoma do que vários estudos antropológicos ou sociológicos têm afirmado: a questão no Brasil do pertencimento a grupos antes que à nação, da preponderância da pessoa sobre o indivíduo⁵¹. Uruguai, o “*informante*”, revela o mecanismo deste pertencimento bem como suas repercussões na administração:

Tem-se infelizmente arraigado no geral da nossa população a crença de que coisa alguma se obtém, senão pelo empenho, e que é o mais forte o que provém da influência eleitoral. Governa a sua localidade quem dispõe dos seus votos. Muitos não escrupulizam quanto aos meios para ganharem essa influência contando que por meio dela farão juízes municipais, vigários, coletores, escrivães, delegados, subdelegados, contadores, distribuidores,

⁴⁸ VISCONDE DO URUGUAI, *op. cit.*, p. 67.

⁴⁹ É possível ver valorações negativas de expressões relacionadas a esta categoria nas páginas 95 (nota do autor) 119, 122 (nota do autor) 216, 228 (nota do autor), 242 (nota do autor), 249, 252, 261, 271 e 312 do *Ensaio sobre o direito administrativo*, *op. cit.*

⁵⁰ Exemplificativamente podem ser citadas as páginas 102 (nota do autor) 167 e 256 (nota do autor) do *Ensaio sobre o direito administrativo*.

⁵¹ Cf. DAMATTA, *op. cit.*, p. 207-238.

partidores etc., em uma palavra governarão a terra, e poderão nulificar seus êmulos.⁵²

Tem-se aí uma descrição perfeita do que a academia tem chamado de solidariedade vertical e de complementaridade. As “*pessoas*” (uma categoria antropológica) se ligavam umas às outras numa estrutura assemelhada a uma pirâmide, cada um tendo seu lugar devido nela, o chefe e o subordinado da mesma pirâmide se solidarizando um com o outro, os subordinados e os chefes de pirâmides diversas em luta constante e implicando nisso a quase totalidade da estrutura piramidal⁵³. Tratava-se, assim, de conflitos entre facções, com repercussões potencialmente mais desastrosas para o Império, sua integridade e a monarquia, os valores supremos para Uruguai conforme dito acima. Por isso é que, às vezes, a argumentação do autor adquire uma tonalidade catastrófica, com o uso de expressões como “*holocausto*” ou “*salvação da pátria*”, para designar os conflitos oriundos da descentralização da Regência ou as medidas tomadas para encerrá-los.⁵⁴

Ora, de fato, os conflitos individuais, tal como os conheciam as sociedades mais avançadas e que Uruguai também deplorava⁵⁵, não poderiam ocorrer no Brasil daquele tempo. Aliás, o individualismo foi uma experiência e um sistema de idéias e valores que só ocorreu nos países ocidentais mais avançados⁵⁶. Assim, é possível dizer que a descrição de Uruguai da forma como se processavam os conflitos deve estar bastante próxima da verdade. Por outro lado, seu pensamento estava mais próximo da prática do que, por exemplo, o de seu retomador das décadas de 1920 e 1930, Oliveira Vianna, que, avesso aos conflitos individuais, que então já deviam estar brotando em nossa sociedade, pugnava pela harmonia, pelo pertencimento a grupos, pela intermediação entre Estado e cidadão por organizações divididas segundo as categorias profissionais a que os indivíduos se integravam.⁵⁷ De fato, no tempo de Uruguai tratava-se de evitar a desagregação do Império evitando os conflitos entre as facções, já no de Oliveira Vianna, tentava-se evitar a desagregação das facções e a implantação da ideologia do individualismo.

Dado que os conflitos eram partidários, a receita de Uruguai para a defesa dos direitos e a melhora da administração não podia se dar no âmbito das localidades, mas devia ser implementada pelo governo central. Contudo, o governo central se consolidara, conforme

⁵² VISCONDE DO URUGUAI, *op. cit.*, p. 95 (nota do autor).

⁵³ Para essa breve análise, serão utilizados os modelos descritos por Roberto Kant de Lima em palestra no Auditório da Livraria Cultura de Brasília no dia 27 de janeiro de 2006.

⁵⁴ VISCONDE DO URUGUAI, *op. cit.*, p. 313 (nota do autor).

⁵⁵ Ver nota 23 supra.

⁵⁶ Cf. DUMONT, Louis. **Homo Aequalis**. Gênese e plenitude da ideologia econômica. Bauru, SP: Edusc, 2000., p. 14.

⁵⁷ Cf. interpretação de José Murilo de Carvalho em **A utopia de Oliveira Vianna**, *op. cit.*, p. 223-227. PRISMAS: Dir., Pol.Pub. e Mundial., Brasília, v.3, n, 2, p. 484-503, jul/dez.2006

mencionado acima, por meio de um mecanismo que mesclava reformas administrativas (o Regresso) e consolidação de práticas as quais tinham, fundamentalmente, unido política e administração de um modo quase impossível de se separar. Uma das instituições fundamentais nesse sistema era o Conselho de Estado. É o próprio Uruguai quem diz: “Não há talvez país em que a administração esteja mais confundida com a política do que o Brasil [...]”. E, falando do Conselho de Estado, corporação que, no pensamento de Uruguai, deveria ser preponderantemente administrativa: “A discussão do Senado [sobre a Lei do Conselho de Estado em 1841] versou quase exclusivamente sobre atribuições do poder Moderador, e sobre grandes questões políticas. Os assuntos administrativos apenas foram tocados de leve e incompletamente”. Daí decorria que “o nosso Conselho de Estado não é somente administrativo, mas também político e destinado a aconselhar o poder Moderador [...]”⁵⁸.

Por tudo isso, a função administrativa, separada da política para poder garantir direitos e melhorar a administração, encontrava-se amalgamada com a política em nível nacional pela forma como o Regresso reorganizou o sistema político do país após a Regência. A hipótese que aqui se sugere é que as medidas do Regresso e as práticas que a elas se seguiram foram uma espécie de pacto político fundamental do país. Após uma constituição outorgada por um Príncipe estrangeiro, contestada, criticada, reformada e que havia dado origem a inúmeras rebeliões, foi por meio de uma reforma da reforma, da reforma do Código de Processo Criminal e da recriação do Conselho de Estado que se estabeleceu, pela primeira vez, um pacto político estável e cujo funcionamento, conforme acima resumido, baseava-se na mistura de instituições políticas e administrativas. Assim, o Conselho de Estado, que deveria ser, segundo Uruguai, uma corporação administrativa, tinha também que aconselhar o Poder Moderador. Ora, este poder, se for lembrada a descrição do sistema político do Império feita por Paula Sousa e citada acima, era o poder que garantia a representatividade do sistema por meio do Imperador. Assim, o Conselho de Estado estava ligado à própria re-significação que teve entre nós a monarquia representativa e sobre a qual ajudou a erguer a estabilidade do Estado o próprio Uruguai.⁵⁹ Portanto, a frase de Tavares Bastos, de que os *Estudos Práticos* são “o protesto da reação contra si mesma” como o reconhecimento pelo maior artífice do Regresso de que este fizera um nó entre administração e política no Brasil difícil de desatar, e

⁵⁸ Ensaio sobre o direito administrativo, p. 95, 282 e 306.

⁵⁹ Para uma análise da importância do Conselho de Estado na política imperial, ver, por todos, José Murilo de Carvalho. **Teatro de Sombras**, *op. cit.* p. 327 e seguintes.
PRISMAS: Dir., Pol.Pub. e Mundial., Brasília, v.3, n, 2, p. 484-503, jul/dez.2006

que este nó atrapalhava a implementação da própria função administrativa segundo o ideal de Uruguai: um conjunto de atividades que se fizesse na obediência estrita das leis⁶⁰.

Conclusão

Nessa perspectiva, a concepção de função administrativa no *Ensaio sobre o direito administrativo* do Visconde do Uruguai era ela mesma subordinada a uma visão política do autor. Sua intenção era instaurar um ramo de atividades estatais que caminhasse por si mesmo na estrita obediência das regras, independentemente de qual partido estivesse no poder, justamente por acreditar que a política, tal como praticada no Brasil, era destruturadora da administração e atentatória dos direitos. Daí que Uruguai se referisse à preeminência que tinha na França a administração sobre a liberdade política. Para o Brasil, a formulação servia bem, já que, aqui, a liberdade política seria antônimo de direitos e administração eficiente.

Esta visão da sociedade brasileira mostrou-se compatível com diversas interpretações sociológicas do país. Segundo a visão de Uruguai, a organização da sociedade brasileira, dividida em diversas mini-pirâmides, movidas por odiosidades umas contra as outras, não permitia que a administração, a única atividade do governo que ele admitia ser benéfica ceder à população, fosse feita pelos administrados. Dado que os conflitos envolviam facções, as disputas acerca dos assuntos administrativos ficariam subordinadas às disputas das facções, com isso a administração perderia em racionalidade e os direitos civis (já que os políticos não podiam ser concedidos a uma população em tal estado de animosidade e paixão) perderiam suas garantias. Por isso, era preciso centralizar a administração, a fim de manter a separação entre esta e a política.

Contudo, a própria organização política brasileira, montada em parte por Uruguai durante o Regresso e pela consolidação de práticas após aquele movimento, misturava nas instituições centrais a política e a administração. O Conselho de Estado era muito mais uma corporação política que administrativa. Os Ministérios, a Câmara, o Senado e o Imperador tinham, dentro daquela organização, muito mais funções políticas que administrativas. Daí, a função administrativa idealizada por Uruguai, destinada a racionalizar a administração e a garantir os direitos civis, não pôde ser implementada durante o Império. No entanto, a centralização permitiu que, pelo menos, ela não se tornasse presa da política de facções, das “odiosidades” dos partidos, que a elite imperial, e com ela Uruguai, tanto deploravam. Além

⁶⁰ VISCONDE DO URUGUAI, *op. cit.*, p. 96.

disso, sua ligação à política permitiu a manutenção de quase cinquenta anos de estabilidade institucional num país novo e, na prática, corroído pelos conflitos das facções.

Artigo recebido em outubro de 2006

Aceito em outubro de 2006

Referências

ABREU, Luiz Eduardo de Lacerda. Risco na política. As instituições em jogo. In. VARELLA, Marcelo Dias (ed). **Direito, sociedade e riscos**. A sociedade contemporânea vista a partir da idéia de risco. Brasília: Uniceub; Unitar, Rede latino americana e européia sobre riscos, p. 180-212, 2006.

ABREU, Luiz Eduardo de Lacerda. A troca das palavras e a troca das coisas. Política e linguagem no Congresso Nacional. **Mana**: estudos de antropologia social. Rio de Janeiro, vol.11, n. 2, p. 329-357, out. 2005.

BUENO (Marquês de São Vicente), José Antônio Pimenta. **Direito Publico Brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**, Rio de Janeiro: J. Villeneuve & C., 1857.

CARVALHO, José Murilo de. A utopia de Oliveira Vianna. In **Pontos e bordados**. Escritos de história e política. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

_____. Entre a autoridade e a liberdade. In. SOUSA, Paulino José Soares de. **Visconde do Uruguai**. São Paulo: Ed. 34, 2002.

_____. **A construção da ordem**. A elite política imperial. 2. edição. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.

_____. **Teatro de sombras**. São Paulo: Vértice, 1988.

CASTRO, Paulo Pereira. Política e administração de 1840 a 1848. In. HOLANDA, Sérgio Buarque de [dir.]. **História Geral da Civilização Brasileira**. O Brasil Monárquico, tomo II, v. 2: dispersão e unidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, 508/540.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**. Volume IV. O pessoal da Administração Pública. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis**. Para uma sociologia do dilema brasileiro. 6ª edição. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DUMONT, Louis. **Homo Aequalis**. Gênese e plenitude da ideologia econômica. Bauru, SP: Edusc, 2000.

FERREIRA, Gabriela Nunes. **Centralização e descentralização no Império**. O debate entre Tavares Bastos e visconde de Uruguai. São Paulo: Ed. 34, 1999.

PRISMAS: Dir., Pol.Pub. e Mundial., Brasília, v.3, n, 2, p. 484-503, jul/dez.2006

- FERREIRA, Waldemar Martins. **História do Direito Constitucional brasileiro**, edição fac-similar, Brasília: Senado Federal, 2003.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- GOMES, Ângela de Castro. A práxis corporativa de Oliveira Vianna. In BASTOS, Élide Rugai; MORAES, João Quartim de. **O pensamento de Oliveira Vianna**. Campinas: Unicamp, 1993, p. 43-57.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de [dir.]. **História Geral da Civilização Brasileira**. O Brasil Monárquico, tomo II, v. 2: dispersão e unidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
- LEAL, Aurelino. **História Constitucional do Brasil**, edição fac-similar, Brasília: Senado Federal, 2002.
- MATTOS, Ilmar Rohloff de. **O tempo Saquarema**. São Paulo: HUCITEC; Brasília: INL, 1987.
- MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**, 2ª edição, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- NABUCO, Joaquim. **Um Estadista do Império**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.
- PRADO, Maria Emília. **Considerações sobre a crise do modelo de ‘cidadania regulada’ inspirado por Oliveira Vianna**. Disponível em www.cebela.org.br.
- SILVA, Almiro do Couto e. A responsabilidade extracontratual do Estado no direito brasileiro In **Revista de Direito Administrativo**, volume 202, outubro/novembro de 1995, p. 19-41.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A práxis liberal e a cidadania regulada. In **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.
- SOUZA, José Antônio Soares de. **A vida do Visconde do Uruguai (1807-1866)** (Paulino José Soares de Souza). São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Bahia, Pará, Porto Alegre: Companhia Editora Nacional, 1944.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- URUGUAI, Visconde do. Ensaio sobre o direito administrativo. In CARVALHO, José Murilo de [org. e intro.] **Paulino José Soares de Sousa**, Visconde do Uruguai. São Paulo: Ed. 34, 2002.
- VAINFAS, Ronaldo (org.). **Dicionário do Brasil Imperial**, Rio de Janeiro: Objetiva, 2002.

Resumo

Este artigo analisa a administração pública no Império do Brasil, especialmente as teorias de Paulino José Soares de Sousa, Visconde do Uruguay, e sua importância para o Direito Administrativo brasileiro.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Função administrativa. Brasil Império.

Abstract

This paper analyzes the public administration in the Empire of Brazil, specially the theories by Paulino José Soares de Sousa, Viscount of Uruguay, and its importance to the Brazilian administrative law.

Key words: Administrative Law. Public administration,.. Empire of Brazil.