

**Paulino José Soares,  
Visconde do Uruguai (1807 – 1866)**



Paulino José Soares é um dos principais artífices da solução institucional que pôs fim ao ciclo das guerras civis e iniciou, desde os começos da década de cinquenta, o mais longo período de estabilidade política de nossa história. Estudou em Coimbra até o quarto ano de direito, vindo a concluir o curso na Faculdade de São Paulo, após o que ingressa na magistratura, tendo sido juiz municipal da capital paulista. Desde 1837, foi deputado pelo Rio de Janeiro, em várias Legislaturas, senador do Império, em 1849, e ministro de Estado por cinco vezes, ocupando em duas a Pasta da Justiça e, nas outras, a dos Estrangeiros. Foi membro do Conselho de Estado e além da obra escrita, de grande densidade teórica, considera-se que deu importante contribuição à formulação da política exterior do Império.

Mais relevante, contudo, é o fato de que haja compreendido que o essencial, na difícil conjuntura vigente, consistia em organizar a representação e, ao mesmo tempo, fixar os limites do seu aprimoramento. Conseguiu, por esse meio, institucionalizar a negociação, destinada a substituir o confronto armado. Ao fazê-lo, Uruguai valeu-se da regra que ele mesmo havia estabelecido na concepção das instituições do governo representativo. Ei-la: 1º) “Para copiar as instituições de um país e aplicá-las a outro, no todo ou em parte, é preciso, primeiro que tudo, conhecer o seu todo e o seu jogo perfeita e completamente”; e, 2º) “...não o copiar

servilmente como o temos copiado, muitas vezes mal, mas sim acomodá-lo com critério, como convém ao país”. Dando conta do trabalho desenvolvido, com base nesse princípio, que batizaria com o nome de “ecletismo esclarecido”, deixou-nos um texto fundamental: **Ensaio sobre o direito administrativo com referência ao estado e instituições peculiares do Brasil** (1862), obra que, desde a segunda tiragem (como se dizia na época), teve o título abreviado, preservando-se apenas a sua primeira parte. Circunstância que iria induzir a equívocos quanto ao seu conteúdo.

Antes de apresentar a fórmula por ele seguida para institucionalizar a representação política, convém indicar, ainda que brevemente, a gravidade da crise vivenciada pelo país, nos anos trinta, e, em seguida, em que consistiu o chamado **Regresso**.

### **O climax da agitação**

Desde o momento em que chegaram ao Rio de Janeiro as primeiras notícias da Revolução Constitucionalista do Porto, iniciada em agosto de 1820 e vitoriosa no mês seguinte, até a organização do gabinete conservador, em março de 1841, que marca o começo da fase histórica denominada Regresso, o país viveu período da mais intensa agitação. Durante vinte anos a nação quase soçobrou, e, em vez de ser consolidada a unidade nacional, correu o risco de consumir-se a separação de partes importantes do país, no Sul, no Nordeste e no Norte. Do ano em que se proclama a Independência até a abdicação de Pedro I, em 1831, atropelam-se as questões, todas afinal ofuscadas pelo problema magno de solidificar-se a separação de Portugal. No período de organização constitucional, mostram-se irreconciliáveis três facções extremadas: radicais (partidários do democratismo, isto é, do que foi denominado impropriamente de liberalismo radical, inspirado nas idéias de Rousseau e em sua aplicação no curso da Revolução Francesa), que iriam evoluir para o franco separatismo provincial; autoritários, que acabariam preferindo a monarquia absoluta; e os conciliadores, desejosos de encontrar as fórmulas que permitissem a estruturação de monarquia constitucional. Nesse período, sobrevém a morte de D. João VI, e o Imperador brasileiro torna-se herdeiro do Trono português. Embora tenha renunciado à prerrogativa, a Independência e a separação de Portugal pareciam ameaçadas. A oposição extremada a D. Pedro I leva-o afinal à abdicação.

Sem Imperador, sem instituições consolidadas, exacerbando-se o espírito federalista, muitas vezes identificado com o puro separatismo, que caminho empreender? A situação na década de 30 é deveras dramática. Vota-se o Ato Adicional que dá ganho de causa aos partidários da concentração dos poderes em mãos das Províncias, em detrimento do Poder

Central. Entre as fórmulas imaginadas e experimentadas, aparece a da eleição direta do Regente. Se a experiência tivesse aprovado, estava aberto o caminho à proclamação da República. Mas o todo-poderoso Regente Feijó fracassa, renuncia. Tudo conspirava no sentido da plena instauração do caos.

Com o propósito de evidenciar a perplexidade que então se havia apoderado da elite, Paulino José Soares relacionou os projetos que lograram o apoio de um terço da Câmara dos Deputados:

\*Sessão da Câmara de 27 de maio de 1831: que o governo do Brasil seja federal e uma lei marque as circunstâncias da federação.

\*Sessão de 3 de junho de 1831: que a religião seja negócio de consciência, e não estatuto de lei do Estado. Nessa fase, muitos liberais passam a supor que a religião poderia acabar com os conflitos e tensões, segundo se pode ver na obra do Visconde de Cairu.

\*Sessão de 16 de junho de 1831: que a Justiça seja eletiva, abolindo-se as penas. Os fins da Justiça serão: conciliação dos desavindos, satisfação da obrigação, reparação do dano, correção ou repressão do malfeitor e segurança dos ofendidos. Lembra Paulino Soares, a propósito, a iniciativa de Saint Just, durante a Revolução Francesa, no sentido de entregar a Justiça a “seis velhos notáveis”, “enfeitados com uma faixa tricolor e penacho branco”, “Se a perturbação continua, os velhos anunciam o luto da lei; os que insultam um velho são reputados maus e perdem a qualidade de cidadãos”... etc.

\*Sessão de 12 de outubro de 1831: cada Província nomeará uma Assembléia, que fará sua própria Constituição.

\*Sessão de 16 de junho de 1831: que o Governo do Brasil seja ora vitalício na pessoa do Imperador Pedro II, depois temporário na pessoa de um Presidente das Províncias confederadas do Brasil.

\*Sessão de 27 de junho de 1835: transferência dos impostos para as províncias, dividindo-se entre elas as cotas que cobrissem as despesas gerais da nação.

### **O Regresso**

Em fins da década de 30, o centro moderado consegue articular-se e o Parlamento vota de maneira sucessiva um conjunto de providências -- Lei de Interpretação do Ato Adicional, reduzindo os poderes das províncias; maioria do Imperador etc.-- de que iriam resultar a estruturação das instituições nacionais. Nos quatro decênios subsequentes aparece plenamente o entendimento de que a questão magna corresponde à organização da representação.

Com a votação da Lei de Interpretação do Ato Adicional e, em

seguida, do Código de Processo, surge no país um novo pólo aglutinador que acabaria logrando apaziguar os ânimos. Mas, para tanto, estruturou-se a representação, que era o elemento novo enxertado nas velhas instituições do Estado português.

No livro **A consciência conservadora no Brasil** (2ª edição, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1972, Cap. VI), Paulo Mercadante observa que a capacidade polarizadora do elemento moderado resulta do próprio agravamento da situação. A esse propósito indica: “Meia dúzia de homens acrescentam bem amiúde uma ponta de moderação nas crises políticas que sacodem o Império. Não se trata de pulso de ferro, imprimindo um rumo novo aos acontecimentos, mas da palavra firme e sensata. Tudo faz crer que o radicalismo fosse, muitas vezes, conduzir o país a uma revolução, mas o equilíbrio dos líderes aparece de molde a contaminar as aspirações desenfreadas e assustadoras”. A atuação desse grupo, em seguida à abdicação de Pedro I, é bem expressiva da relevância que vai assumindo.

Eis como descreve o quadro: “A onda democrática avolumara-se e levava de vencida a tendência suspeita de restauração que parecia existir no espírito do Imperador. Pela manhã, a anarquia dos primeiros momentos poderia ter conduzido o país a uma república ou ao fracionamento das províncias. D. Pedro I abandonara o Trono; o Ministério incapaz de deter a avalanche, não tinha onde apoiar-se, já que contra ele fora feito o motim; a Assembléia e o Senado estavam em recesso. Não havia autoridade nenhuma nem força militar que se encontrasse apta para sustar a marcha revolucionária, impregnada de aspiração republicana e federalista.

“Nessa extremidade, podia a revolução deflagrar-se. Não obstante, os membros das Casas legislativas que se encontravam na capital reuniram-se à pressa para formar um governo e assim levantarem um dique às pretensões do elemento **sans-culotte**”.

Semelhante desfecho, acentua Paulo Mercadante, evidenciou a prevalência daquela “tendência que melhor traduzia as aspirações da sociedade, realizando-se outra vez para a preservação da ordem existente”. Vencia o partido que advogava as modificações moderadas e que, no dizer de Moreira de Azevedo, “desejava que os progressos e mudanças na ordem social marchassem de acordo com os progressos da inteligência e da civilização, que as reformas, a fim de permanecerem, fossem operadas lentamente e pelos meios legais”.

Mercadante define-os ainda como “os líderes realistas da política de transação” e indica que deles sairia também a falange da Interpretação e do Código de Processo.

### **A reforma básica**

A alteração fundamental introduzida no Código de Processo diz res-

peito à eliminação das eleições para Juízes de Paz e a revisão de suas atribuições. No livro antes referido, reeditado, desde a primeira tiragem, com o título de **Ensaio sobre o direito administrativo**, Paulino José Soares, examina em detalhes os fundamentos da reforma que ajudara a conceber, incumbindo-se de levá-la à prática.

Mostra, em primeiro lugar, que a herança legal recebida de Portugal inseria uma grande confusão entre a Administração e o Poder Judiciário, decorrente aliás, como indica, da circunsância de tratar-se de monarquia absoluta, alheia à divisão dos Poderes. Segundo aquela legislação, os juízes exerciam muitas funções administrativas.

Antes de introduzir as reformas pertinentes ao novo regime, isto é, adequar a monarquia tradicional aos institutos do sistema representativo, competia, segundo Uruguai, separar inteiramente as funções administrativas das judiciárias para em seguida delegá-las aos poderes competentes. Nada disso se fez, cuidando-se tão-somente, segundo suas próprias palavras, de “tornar a autoridade judicial, então poderosamente influente sobre a administração, completamente independente do poder administrativo pela eleição popular. O governo ficou, portanto, sem ação própria sobre agentes administrativos também dos quais dependia sua ação, e que todavia eram dele independentes”. Os Juízes de Paz, “filhos da eleição popular, criaturas da cabala de uma das parcialidades do lugar”, foram cumulados de atribuições, na esfera criminal e outras, abrangendo, inclusive, aquelas relacionadas com o processo eleitoral.

“Sucedia vencer as eleições uma das parcialidades em que estavam divididas as nossas Províncias”, prossegue Uruguai, “a maioria da Assembléia Provincial era sua. Pois bem, montava o seu partido e, por exemplo, depois de nomeados para os empregos e postos da Guarda Nacional homens seus, fazia-os vitalícios. Amontoava os obstáculos para que o lado contrário não pudesse para o futuro governar. Fazia Juízes de Paz seus, e Câmaras Municipais suas. Estas autoridades apuravam os jurados e nomeavam, indiretamente, por propostas, os Juízes Municipais, de Órgãos e Promotores. Edificava-se assim um castelo, inexpugnável, não só para o lado oprimido, como ainda mesmo para o Governo Central.” Quer dizer, um instrumento do novo regime --a eleição-- fora colocado a serviço da dominação de uma das facções em luta, contrariando frontalmente suas verdadeiras funções, que eram a seleção do representante apto à defesa dos interesses, mas obrigado a fazê-lo mediante a negociação em vez da imposição.

Nas reformas do período do **Regresso** aboliu-se a eleição do Juiz de Paz. As instituições do Judiciário e da polícia passaram então a subordinar-se ao Poder Central. Criavam-se as condições para a organização da justiça em bases definitivas, assegurando-lhe a possibilidade de ser de fato independente. A esse respeito escreve Uruguai: “A Lei de Interpretação do

Ato Adicional, e a de 3 de dezembro de 1841 (Código de Processo), modificaram profundamente esse estado de coisas. Pode por meio delas ser montado um partido, mas pode também ser desmontado quando abuse. Se é o governo que monta, terá contra si, em todo o Império, todo o lado contrário. Abrir-se-á então uma luta vasta e larga, porque terá de basear-se em princípios, e não na luta mesquinha, odienta, mais perseguidora e opressiva, das localidades. E se a opinião contrária subir ao Poder, encontrará na legislação meios de governar. Se quando o Partido Liberal dominou o Poder no Ministério de 2 de fevereiro de 1844, não tivesse achado a Lei de 3 de dezembro de 1841, que combateu na tribuna, na imprensa e com as armas na mão, e na qual não tocou nem para mudar-lhe uma vírgula, se tivesse achado o seu adversário acastelado nos castelos do sistema anterior, ou teria caído logo, ou teria saltado por cima das leis. Cumpre que na organização social haja certas molas flexíveis, para que não quebrem quando aconteça, o que é inevitável, que nelas se carregue um pouco mais.”

Assim, nos começos da década de 40, foram estabelecidas as regras segundo as quais os segmentos da sociedade que podiam fazer-se representar tinham assegurado esse direito, tornando-se sucessivamente desnecessário o recurso às armas. Começa o ciclo em que ganham forma os instrumentos capazes e proceder à negociação e sancionar a barganha, em primeiro lugar os Partidos Políticos, então simples blocos parlamentares, como nos demais países em que se ensaiava a prática do sistema representativo. Eram, porém, capazes de fazer valer os interesses dos grupos sociais, que tinham acesso à representação. O aprimoramento desta seria um tema que não mais se excluiria da ordem do dia.

O aprimoramento em causa, que se estendeu por mais de quarenta anos -interrompendo-se, afinal, pelo advento da República-- compreendia a delimitação rigorosa da base territorial abrangida pelo mandato do representante, o problema da representação da minoria e, finalmente, a ampliação da base social possuidora do direito de fazer-se representar.

Além da obra antes referida, na qual comenta e justifica a maneira como se processou a implantação no país das instituições básicas do governo representativo, Paulino José Soares preocupou-se com a adequada estruturação da administração provincial, reunindo em volume os estudos que dedicou ao assunto (**Estudos práticos sobre a administração das províncias do Brasil**- 1865). Editou e comentou o Código do Processo Criminal de primeira instância, que promulgou quando Ministro da Justiça, em 1842, com o propósito que se referiu. Incumbiu-se da elaboração do Código Criminal (1861). Muitos de seus discursos chegaram a ser impressos.

Por fim, como membro do Conselho de Estado, desde 1853, contribuiu para estruturar os procedimentos do órgão que se tornaria o fiador do exercício do Poder Moderador.