

# “Da administração pública” e “Memorial orgânico”, ou como se deveria administrar o Império do Brasil

*Ana Priscila de Sousa Sá*  
Universidade Federal do Maranhão  
São Luís - Maranhão - Brasil  
priscilareds@hotmail.com

---

**Resumo:** Neste artigo fazemos algumas análises a respeito de dois trabalhos menos conhecidos da vasta e variada obra do historiador Francisco Adolfo de Varnhagen: a Memória “Da administração pública” e o “Memorial orgânico”. Com estilos de escrita e enfoques diferentes, e algumas ideias semelhantes, ambos deram atenção à questão política-administrativa do Império. Num momento de consolidação do poder no Segundo Reinado, as propostas de Varnhagen visavam à construção de uma nação civilizada e estavam em consonância com um pensamento corrente à época de que um Estado mais centralizado tinha mais condições de atender a esse imperativo.

**Palavras-Chave:** Varnhagen. “Da administração pública”. “Memorial orgânico”. Império do Brasil.

---

## Introdução

Varnhagen é mais lembrado por seus trabalhos históricos, porém, de sua vasta obra, dois podem ser destacados pela natureza diversa dos temas tratados: a questão político-administrativa. Isso não quer dizer que esses trabalhos não tivessem a história como base importante, porque em tudo escrito por Varnhagen está sua marca como historiador, apenas que o foco principal era outro. O primeiro seria a Memória “Da administração pública”, nunca publicada por ele e provavelmente escrita no início da década de 1840; o outro, o “Memorial orgânico”, escrito e publicado em Madri entre 1849 (primeira parte) e 1850 (segunda parte) e reeditado parcialmente em 1851 (texto condensado das duas partes) na Revista Guanabara do Rio de Janeiro.

“Da administração pública” permaneceu como manuscrito inédito até 2015, quando Gisele Almeida (2015) fez a edição de texto em sua Dissertação de Mestrado. O documento é autógrafo, escrito pelo autor, mas não assinado, original e sem cópia. O manuscrito tem 107 folhas, frente e verso, totalizando 221 folhas, sendo as sete últimas em branco. As inúmeras rasuras, espaços ao longo do texto e folhas em branco no final indicam que não

foi corrigido e finalizado. A temática geral é como o autor entendia que um Estado, uma nação e, por fim, o Brasil, deveria ser administrado.

O “Memorial” foi reeditado recentemente, em 2013, na coletânea “Varnhagen no caleidoscópio” e em 2016, num livro homônimo, por ocasião do bicentenário de nascimento do autor. Trata-se de um projeto de nação com forma e conteúdo programático metodicamente traçado. Visando a reorganização político-administrativa nacional, em termos de território e população, uma proposta teórica complementada por um plano de ações (WEHLING, 2013, p. 161), o “Memorial” fez um diagnóstico dos *seis vícios capitais do Brasil* e propôs as *soluções e remédios*. Nele, foram propostas seis medidas, a saber: uma redivisão territorial, mudança da capital para o interior, abertura das comunicações gerais, extinção do tráfico de escravos, civilização dos índios por tutela e colonização europeia por grupos. Um traço a se destacar desse conjunto era sua atualidade no debate político mais amplo, por serem questões que estavam na agenda política na metade do século. Articulando as ideias de integridade e integração, o plano sugeriu organizar o território em partes subordinadas ao todo. Realizadas as reformas, o historiador acreditava que o país conseguiria se impor como uma *nação compacta* e respeitável, diante das Repúblicas vizinhas e das potências europeias.

Os textos do “Memorial orgânico” e desta Memória se encontram na preocupação fundamental com a questão política-administrativa do Império: governo, administração, o Estado e a definição de políticas estatais, mas seria apressado afirmar que se trata de trabalhos complementares. A Memória trata basicamente sobre administração e o “Memorial” é um plano de organização do país a partir da ação do Estado. Uma hipótese possível, mas difícil de comprovar, é que Varnhagen optou por não publicizar a Memória por considerá-la um trabalho ainda pouco amadurecido, embora já apresente profundidade nas reflexões sobre princípios de administração geral e aplicada ao Brasil. Não encontrei nenhuma referência a ela na correspondência ou em outro local, o que se mostra estranho, pois Varnhagen chegou mesmo a elaborar uma lista de trabalhos escritos por ele e citava suas pesquisas com considerável frequência.

Almeida (2015, p. 252) relacionou duas hipóteses bastante válidas para explicar a escolha de Varnhagen em não apresentar a Memória ao público: a insegurança em questionar a política posta em prática no Império de então, que ele só há pouco tempo havia sido “reintegrado”, e o autor não ver a questão da centralização ameaçada, já que os conservadores tinham retornado ao poder e essa era uma grande bandeira desse grupo. A dificuldade fica em passar de hipóteses. A situação desse manuscrito é diversa do comportamento geral do autor em relação a sua obra, não há grande razoabilidade para ele,

aparentemente, nunca ter falado desse trabalho, posto ele mesmo se colocar como alguém não disposto a *adulações* e sempre pronto para falar *verdades* duras e necessárias, um mote argumentativo do “Memorial”. Para começar, nem seria sua estreia no cenário letrado, apesar de ser seu primeiro texto com uma temática político-administrativa.

Para a fixação da data de redação da Memória concorrem algumas passagens do texto que levam a entender o período aproximado. Logo na folha 9 (frente e verso) defendeu que a centralização política efetuada por Napoleão Bonaparte foi necessária para chegar ao *acertado* regime constitucional que vigorava naquele momento. Referiu-se à Monarquia constitucional francesa de Luís Felipe, anterior ao regime republicano, portanto, “Da administração pública” não pode ser posterior a 1848, localizando-se provavelmente, entre 1830 e a metade da década seguinte. Folhas adiante (43v.), falou da necessidade da criação de um *corpo consultivo* do Ministério para organizar a administração do Brasil. Ora, o Conselho de Estado foi suprimido pelo Ato Adicional de 1834 e recriado em 1841, este comentário afunila mais a data de escrita do manuscrito. Outro critério seria o “pertencimento” do autor, mas esse se presta a uma pequena “confusão”. Em vários momentos ele se referiu ao Brasil e escreveu em *nosso país* e organizar *nossa administração*, todavia, no último parágrafo, o autor fez a seguinte apreciação:

Trabalho modesto, que por não ser assunto ~~de brasileiros~~ de parciaisidades, é assunto de Brasileiros, e que por não ter grande brilho porém sim muita utilidade, se avém com o genuíno espírito do século, tão pouco aficionado a vã palestra, como disposto a admitir e engrandecer todo esforço que conduza a resultados positivos, espécie de culto tributado pelo desengano à verdade de volta de ilusões! (VARNHAGEN, 2015, p. 212. Rasura do autor).

O primeiro movimento é o de notar a expressão riscada pelo autor. Como não ser *assunto de brasileiros*? Talvez a resposta esteja em, inicialmente, Varnhagen ter falado como um não brasileiro, ao menos juridicamente. O historiador nasceu no Brasil, em Sorocaba, interior paulista, mas ainda criança foi para Portugal e toda sua formação intelectual se deu na Lisboa da primeira metade do século XIX. No início dos anos 1840, decidiu voltar ao Brasil, aproveitando uma lei que tramitava no Legislativo, que permitiria a repatriação de brasileiros residentes no exterior. O caso de Varnhagen era um pouco complicado, formado engenheiro militar, havia lutado no Exército de D. Pedro contra D. Miguel pelo restabelecimento do trono português, sem permissão do governo do Brasil, assim, só um decreto imperial poderia reaver sua nacionalidade brasileira, o que conseguiu em 1842. Tendo publicado alguns trabalhos naquela capital e sido admitido sócio da Academia Real das Ciências de Lisboa, passou a ser figura conhecida no campo dos estudos históricos e chamou a atenção do Representante do Brasil em Portugal Antônio de Menezes

Vasconcelos de Drummond, que o recomendou para o serviço público do Império ao então Ministro de Assuntos Estrangeiros, Caetano Maria Lopes da Gama. Já em 1842 começou sua longa carreira na diplomacia do Brasil.

Dito isso, abrem-se três opções: ou Varnhagen não era (ou não se via como) *brasileiro* quando escreveu a Memória; ou não era *brasileiro*, porque aguardava a resolução legal do processo iniciado quando esteve no país em 1840, mas já trabalhava na Legação de Lisboa; ou ainda, e me parece mais provável, foi só um descuido de redação, logo corrigido (o traço em cima), já que o trabalho não foi revisado e ao longo do mesmo usou frequentemente o *nosso*, referindo-se ao Brasil. De todo modo, imprecisamente, a data de produção pode ser entre 1841 e 1842.

Um fato que interessa mais de perto é que alguns trechos da Memória lembram trechos do “Memorial”, e um excerto em específico possui quase a mesma redação nos dois, o que já serve como comprovação da autoria, além da letra, o pertencimento à coleção pessoal do historiador, a marca d’água do documento, a identificação em espanhol, possivelmente feita pela família do historiador quando possuíam seu acervo pessoal, aspectos minuciosamente investigados por Gisele Almeida (2015). Contudo, mais uma vez, não há indícios tão fortes para afirmar que se trata de trabalhos complementares, Varnhagen pode ter somente repetido esses poucos trechos de um no outro. De todo modo, importa sublinhar no que ambos se aproximaram em sua preocupação com o futuro do Império.

#### **“Da administração pública” e “Memorial orgânico”: aproximações e distanciamentos**

Sobre as passagens semelhantes entre o “Memorial” e a Memória, elas pertencem ao mesmo comentário marginal da primeira parte daquele, destinado a ser acrescido ao texto principal, Capítulo II, § 4º, mas não apareceu em 1850 e 1851. Já na Memória, apareceu em parágrafos das páginas 8v., 10v. e 14v e 15, ao longo dos § V: Se pode centralizar-se o governo e excentralizar-se a administração e § VII: Refutação de exemplos vantajosos (Capítulo I: Ideia geral da administração). Tratando desse assunto, o historiador escreveu em 1849 que tinha em vista o autor de um tratado de administração, sem citar o nome, que, infelizmente, também não consegui identificar. Obedecendo a cronologia dos trabalhos, colocarei os parágrafos da Memória, que não são seguidos, mas possuem a mesma linearidade que a nota completa do “Memorial”.

Em “Da administração pública”, Varnhagen (2015, p. 68) explicou:

Este modo de resolver o problema que serve de base à doutrina da administração pública, manifesta claramente o erro dos que tomam como axioma de progresso social, que convém centralizar o governo e excentralizar a administração, pois que proclamam um pensamento falso.

Na nota do “Memorial”:

Sem nos querermos envolver na questão de maior ou menor centralização do poder e do governo, que se debate entre os partidos do Brasil, estabelecemos por única máxima que a centralização da administração deve estar sempre em relação com a maior ou menor centralização que tenha o poder, e rechaçamos como inaplicável o sistema de centralizar o poder e descentralizar a administração (VARNHAGEN, 2016, p. 184).

O próximo excerto da Memória é ainda mais próximo:

Esta ordem de negócios, fundada em que ninguém melhor que um mesmo cuida do que lhe interessa, cria certamente os hábitos da vida pública e liga nos corações aquela espécie de amor à pátria que se confunde com o egoísmo da localidade; contudo afasta as miras e diminui as relações, pois que os povos [*em branco*] quase desprendidos de uma grande cadeia, se impregnam n’um espírito mesquinho e desdenham as concepções de interesse geral, que não apreciam se não lhes trazem vantagens mui~~z~~ imediatas e mui pouco custosas. Ali deve ser privativo de cada povo o que pertence a se~~u~~ regime e fomento; e ainda o concernente ao cumprimento das leis, e das medidas emanadas do governo central (porque algum há de haver que represente ~~o~~ estado) ficará na forma e modo de execução, submetido ao arbítrio das mesmas localidades (VARNHAGEN, 2015, p. 71. Rasura do autor).

Na anotação do “Memorial”, Varnhagen colocou o seguinte trecho entres aspas, afirmando ser do tal autor do tratado de administração que leu, algo que não fez na Memória:

“Desde o momento que os interesses especiais, de localidade e de província tenham uma administração própria... esta ordem de coisas, fundada em que ninguém melhor que cada qual cuida do que lhe interessa, cria certamente os hábitos de vida pública, e arraiga nos corações aquela espécie do patriotismo que se confunde com o egoísmo da localidade: pelo que estreita as vistas e apouca as relações, e faz que os povos, elos quase rotos de uma grande cadeia, se repassem de um espírito mesquinho, e desdenhem as concepções de interesse geral, que não apreciam se não lhes traz vantagens muito imediatas e de muito pouco custo” (VARNHAGEN, 2016, p. 184).

O terceiro e último excerto, já do § VII, é o mais semelhante:

Naquela confederação nem o congresso que legisla e governa, nem o presidente que executa, cuidam mais que de um reduzido número de interesses gerais, por meio de uma administração não menos reduzida: a ação do poder central chega até onde alcançam seus meios administrativos. O dia em que a união faça um grande alarde de força em defesa de sua honra ou de seus interesses materiais não será obra de uma centralização que não existe, senão que será a explosão de uma opinião pública, rainha soberana disseminada no país e [*cantada*] por cabeças, que concorre a influir nos negócios e cujo intérprete é o governo, Quando na antiga Roma não podia uniformizar-se essa opinião dentro de seus muros, apelava-se em momentos críticos à ditadura, que era dar a melhor centralização possível, ainda que temporalmente, ao governo e à administração: Nos Estados Unidos são demasiado jovens para haver experimentado ainda sérios conflitos

desta espécie e sua [*corroído no canto esquerdo*] marcha (VARNHAGEN, 2015, p. 78. Grifo do editor).

Agora a redação no “Memorial”, também anunciado como do autor do tratado e colocado entre aspas:

“Em aquela federação, diz o nosso autor, nem o Congresso que legisla e governa, nem o presidente que executa cuidam mais que de um reduzido número de interesses gerais por meio de uma administração não menos reduzida: a ação do poder central chega até onde alcançam seus meios administrativos. No dia em que a União faça um grande alarde de força, em defesa de sua honra ou de seus interesses materiais, não será obra de uma centralização que não existe; mas sim da opinião... Quando na antiga Roma não *podia uniformizar-se a opinião dentro dos seus muros* se apelava, em momentos críticos, à ditadura, que era dar a maior centralização possível, ainda que temporalmente, ao governo e à administração. Os Estados Unidos são demasiado jovens para ter experimentado em sua marcha sérios conflitos desta espécie” (VARNHAGEN, 2016, p. 184. Grifo do autor).

Nestas últimas citações, a diferença mais significativa na redação de ambas é a falta de continuação de *mas sim da opinião...* no “Memorial” que, na Memória, Varnhagen acrescentou *pública, rainha soberana disseminada no país* e seguiu. De resto, são basicamente iguais. Caracterizaria pressa, no entanto, timbrar que a Memória foi uma obra da juventude que Varnhagen “engavetou” e depois escreveu outra, o “Memorial”, mais refletida e digna de publicação. Talvez ele tenha apenas aproveitado uma reflexão específica do trabalho anterior, porque não há outros momentos em que elas se assemelhem dessa forma. Outro ponto de interrogação fica para o autor do tratado de administração não referido na Memória e mencionado duas vezes no “Memorial” para a mesma análise a respeito do modelo de governo dos Estados Unidos.

É certo que ambos os trabalhos compartilham alguns elementos em comum: propunham uma administração que conhecesse e atendesse as necessidades do Brasil pelo próprio Brasil, a partir do conhecimento da experiência histórica brasileira e de suas raízes ibéricas para aplicá-las ao país, logo, sem imitar modelos estrangeiros que não se adequavam à realidade nacional, referiram-se ao *corpo* político como corpo humano (o uso de metáforas biológicas ainda era corrente à época), postularam o poder do todo sobre as partes, colocando a Monarquia como preferível a todos os outros modelos de governo, desde que o poder do soberano fosse limitado, obedecendo a Constituição, portanto, não tirano; mas não versam sobre o mesmo assunto, nem as duas têm um caráter de “plano” de ações dirigidas, o que já aponta uma distinção fundamental. Para relacioná-las devidamente, cada uma mereceria um estudo em separado, o que excederia o escopo deste artigo que apenas busca frisar essa proximidade/distância.

## Como se deveria administrar o Império

Foi com o movimento constante que se dava pelos paquetes, gabinetes das Legações, arquivos e bibliotecas, entre um país e outro, que Varnhagen organizou seu plano para o Brasil. Contudo, o plano não seria eficiente se não fosse bem administrado. A importância da boa administração na condução do Estado foi ressaltada ao fixar que “O governo forma a administração, porém a administração mantém os governos” (VARNHAGEN, 2015, p. 83). Não era só exercer jurisdição sobre um território, mas governar o corpo político, e governar significava reger bem, dirigir física ou moralmente, nos termos do “Dicionário da Língua Portuguesa” de Moraes Silva (1813, p. 94) de 1813: “Governar o estado; dando Leis, e fazendo-as executar como Soberano, ou fazendo as suas vezes, em alguma parte da administração”. Nas expressões de Ilmar de Mattos (2009, p. 27), se governar era reger bem a Casa (o governo econômico, em especial dos escravos) ou o Estado (o governo político), a “boa sociedade” constituía o que se poderia denominar “mundo do governo”. É justamente o mundo do governo que interessa mais de perto nesse momento.

A ideia de nação operada pelo historiador era próxima à definição de Emmerich de Vattel (2008), para quem uma nação, um Estado, era um corpo político ou uma sociedade de homens unidos na busca por benefícios e segurança. Vattel empregava, portanto, o termo nação no sentido político de Estado. Seguindo com o jurista,

para essa multidão formar uma sociedade que tem seus interesses comuns e que deve agir em concerto, é necessário que ela estabeleça uma autoridade pública para ordenar e dirigir aquilo que cada um deve fazer com relação à finalidade da associação. Essa autoridade política é a soberania e aqueles que a possuem são os soberanos (VATTEL, 2008, p. 157).

O soberano era o representante número um da nação, aliás, disposto pelo Art. 98 da Constituição imperial. Distinguindo governo e administração, Varnhagen esclareceu que *governo* era o “poder supremo considerado em seu impulso e ação para ordenar e proteger a sociedade”, e a *administração* constituía “o serviço geral ou o agregado de meios e o sistema organizado para transmitir e fazer eficaz o impulso do governo, e para regularizar a ação legal das entidades locais” (VARNHAGEN, 2015, p. 61), de modo que, ao se administrar, governava-se. Também à maneira de Vattel (2008, p. 157-158), entendia que, pelo ato de associação civil ou política, cada cidadão estava submetido à autoridade do corpo inteiro em tudo o que pudesse ser interessante ao bem comum: o direito de todos sobre cada um competia essencialmente ao corpo político, ao Estado, podendo o exercício desse direito ser transmitido a diversas mãos, conforme o que a sociedade ordenou. Daí Varnhagen pensar em termos de uma unidade da nação e rechaçar as identidades locais como perigosas.

Outro postulado desse jurista que encontrava ressonância em Varnhagen era o de que a nação era obrigada a trabalhar para sua conservação e perfeição, e para Vattel (2008, p. 164), a conservação de uma nação consistia na duração da associação política que a formava, de forma que, terminada essa associação, a nação ou o Estado não subsistiriam mais, ainda que seus indivíduos continuassem a existir. Pelo desejo de Varnhagen, o mesmo expresso no Art. 1 da Carta de 1824, a associação política de brasileiros estaria assegurada por muito tempo, *para sempre*, como dissera no “Memorial”. Mas antes disso, havia os desafios a serem encarados de *frente*, os *males* a serem curados.

Um *mal* era a ignorância sobre a situação do país e, nesse sentido, a preocupação com as instituições nacionais levou o Visconde do Uruguai ao seguinte desabafo:

Tive muitas vezes ocasião de deplorar o desamor com que tratamos o que é nosso, deixando de estudá-lo, para somente ler superficialmente e citar cousas alheias, desprezando a experiência que transluz em opiniões e apreciações de Estadistas nossos (SOUSA, 1862, p. VIII).

O mesmo “desamor” de que reclamara Uruguai foi denunciado por Varnhagen. No caso, destacou a *chaga* política da falta de conhecimento que se tinha a respeito do próprio Brasil. A justificação do “Memorial orgânico” tem no princípio de que a nação deve primeiro se conhecer para poder se aperfeiçoar sua base principal, por isso declarou:

Ouçamos ao jovem Brasil suas queixas, e apliquemos-lhe o remédio que nos dite o bom senso e a história da formação das nações. Estudemos bem o nosso território; e à vista dele tratemos de organizar uma administração mais fácil, mais econômica, e um sistema de colonização próprio a civilizar a nação e a *formá-la* (VARNHAGEN, 1850, p. 4. Grifo do autor).

Tal argumento, utilizado pelo historiador na parte introdutória das edições de 1849 e 1850, parece inspirado em sua leitura de Vattel, citado como uma *autoridade*. Para o jurista,

Sem esse conhecimento ela não poderá trabalhar com sucesso para sua perfeição. É necessário que se tenha uma ideia correta de sua condição, a fim de tomar as medidas que lhe sejam convenientes; que ela conheça os progressos que já fez e aqueles que restam a fazer, o que ela tem de bom, o que ainda possui de defeituoso, para conservar um e corrigir o outro. Sem esse conhecimento, uma nação caminha ao acaso; muitas vezes toma as piores medidas; acredita agir com muita sabedoria, imitando a conduta dos povos reputados hábeis, e não percebe que tal regulamento, tal prática, salutar para uma nação, é muitas vezes pernicioso para outra. Cada coisa deve ser conduzida segundo sua natureza; os povos não podem ser bem governados se não se levar em conta seu caráter. Para isso é necessário conhecer esse caráter (VATTEL, 2008, p. 160).

Ao propor o conjunto de medidas articuladas entre si, Varnhagen pretendia se apresentar como alguém que conhecia o Brasil com profundidade suficiente para assim proceder e, mais, mostrar aos *representantes da nação* que aquelas propostas eram viáveis e fundamentais para o futuro do Império não ser delegado ao “acaso” de que falara Vattel.



Por ter temática semelhante, o “Ensaio sobre o direito administrativo” (1862) do Visconde do Uruguai ajuda a iluminar aspectos da Memória. Nos dois autores, conhecer a nação demandava, entre outros, conhecer suas instituições. A esse respeito, arguiu longamente o Visconde do Uruguai:

O estudo das nossas instituições tem-me convencido de que, felizmente, as largas e liberais bases em que assentam são excelentes. [...] O desenvolvimento que temos dado àquelas instituições, mais teórico do que prático, é que tem sido defectivo, inçado de lacunas, pouco acomodado mesmo, a certas circunstâncias (algumas temporárias) do país. [...]

Estou convencido de que as nossas instituições administrativas requerem, sobre muitos pontos, sem alteração de bases constitucionais, desenvolvimentos e melhoramentos consideráveis preenchidas muitas lacunas que apresentam.

Creio que, pela escassez de estudos e de conhecimentos administrativos, não está uma grande parte da nossa população em estado, de formar uma opinião conscienciosa sobre quaisquer reformas que sejam intentadas.

É preciso primeiro que tudo estudar e conhecer bem as nossas instituições, e fixar bem as causas porque não funcionam, ou porque funcionam mal e imperfeitamente.

Convém muito o estudo e o conhecimento do que sobre elas pensaram os nossos homens de Estado, e o dos fatos próprios do país que podem esclarecer o assunto.

Também muito convém o estudo e conhecimento do que se observa em outros países, com o devido desconto de causas especiais que ali produzem resultados que a falta dessas causas pode negar ou mudar entre nós (SOUSA, 1862, p. XV-XVIII).

Com larga experiência de quem foi Ministro por diversas vezes e um dos grandes letrados que “pensaram” o Brasil no século XIX, a constatação de Uruguai apontava para a ignorância que existia sobre as instâncias do poder, ignorância que abarcava mesmo colegas políticos. Uma causa desse problema seria o desenvolvimento teórico e menos prático, que atrapalhava até o entendimento das especificidades do país, com prejuízo das tentativas de “encaixar” experiências de outras nações. Essa falta de estudo e de compreensão prática levava ao mau funcionamento da máquina pública, já que gerida sem critérios bem meditados. Logo, a exortação de Varnhagen para ouvir as *queixas* do Brasil e aplicar o *remédio* ditado pelo *bom senso* e a *história da formação das nações* encontrava ressonância nas reflexões de um dos mais importantes estadistas do Império, e sua intenção no “Memorial” parecia querer atender a essa necessidade de aliar conhecimento teórico e um plano mais prático.

Em 1850, deu uma interessante definição para o que entendia como a forma de governo existente no Brasil:

Desenganemo-nos: somos uma quase-república aristocrática. A monarquia é entre nós um bem, uma garantia liberal, porque suaviza a oligarquia, que é a representação da parte livre da nação: reciprocamente a aristocracia teria de ser no Brasil, como o foi em Inglaterra, a mais segura salvaguarda popular, se para o futuro algum partido levantasse bandeira por instituições ultra monárquicas. — É por não entendermos assim as coisas que os partidos entre nós não se definem:

é por isso que temos feito tantas leis prejudiciais ou absurdas, que com sua própria impotência se assassinam (VARNHAGEN, 1850, p. 14).

A aprovação das *leis prejudiciais* era consequência de outros enganos que o historiador acreditava ter detectado, como a precariedade da formação dos políticos e sua falta de *coragem política* para enfrentar situações adversas, e as práticas clientelistas da *oligarquia* de que falou. Varnhagen foi leitor de Montesquieu, citou-o no “Memorial”, por exemplo, recusando sua teoria sobre a influência moral do clima para se pensar as regiões tropicais, mas, em termos de ideias políticas, aceitou e aplicou ao Brasil sua teoria do governo misto (inspirada na experiência inglesa), pela qual o poder era compartilhado entre a Monarquia e a aristocracia representada no Parlamento (WEHLING, 2013, p. 196).

Na ótica de Varnhagen, esse modelo funcionava como a *salvaguarda popular* contra os interesses particulares das localidades. Ele garantia uma condição de equilíbrio de poder, impedindo que algum deles ultrapassasse os limites de sua própria competência, evitando, assim, o abuso da autoridade, por um servir de freio ao outro (teoria dos freios e contrapesos), como Montesquieu julgou necessário. O historiador se preocupava com o fortalecimento dos poderes locais em detrimento do enfraquecimento do poder central, o que prejudicaria a ação do governo, desestabilizando-o. Daí a defesa de um poder central forte, capaz de garantir a unidade e a integridade do Império, face ao perigo desagregador do provincialismo.

Ressalte-se, porém, que a existência de um quarto poder, o Moderador, constituía fator de desequilíbrio, pois era investido de grandes poderes como dissolver a Câmara dos Deputados (V), nomear e demitir livremente os Ministros de Estado (VI), suspender os magistrados (VII) e conceder anistia (IX) (COLEÇÃO DAS LEIS DO IMPÉRIO DO BRASIL DE 1824, 1886, p. 21). Dispensa ser dito que D. Pedro II usou amplamente dessas prerrogativas no decorrer de seu longo reinado.

O *espírito de imitação*, implícito no trecho do livro de Uruguai, foi denunciado textualmente por Varnhagen (2016, p. 108-109):

Em geral os nossos políticos, demasiado embebidos no estudo dos livros estrangeiros, e no hábito de adaptar às vezes com nímia prontidão os seus preceitos, distraem-se de estudar as necessidades do Brasil *pelo próprio Brasil*. Daqui procedem tantas leis que temos, umas inúteis e sem aplicação, e outras em contradição com o que necessitamos. Se de muitas delas buscarmos o fundo, acharemos os originais nos Estados Unidos ou em França ou em algum livro; geradas pela necessidade esta ou aquela (Grifo do autor).

Pensar o Brasil a partir de sua própria experiência histórica não significava desconsiderar exemplos de nações mais organizadas que o Império. Aliás, sobre a possibilidade de uma administração *à Brasileira*, explicou que o verdadeiro *brasileirismo* não

consistia em desprezar o *útil* dos estrangeiros, mas em escolher as melhores experiências (ele considerava a França e reclamou de ir buscar na Alemanha) e assimilá-las ou incorporá-las ao sistema administrativo nacional, e procurar superá-las. Tocava ao *patriotismo* utilizar, aperfeiçoar e enaltecer. A questão era parar de adaptar apressadamente ou *macaquear* países como os Estados Unidos, para começar, uma República, cujas legislações não teriam como serem aplicadas devidamente no Brasil. Na Memória, deu mais um parecer sobre o modelo de governo daquele país e seus congêneres do continente:

As sociedades não caminham com a mesma rapidez que a imaginação dos reformadores, e é mui perigoso o substituir qualquer gênero de alteração violenta à ação [fecufeitora], pacífica, e pausada das ideias. As mesmas instituições políticas e administrativas que vivificam e fortalecem a grande república do norte da América, estão apoucando e destruindo as mais repúblicas daquele continente, só pela diferença de civilização, de índole, e de preparação de uns e outros moradores (VARNHAGEN, 2015, p. 86).

Mesmo demarcando uma suposta diferença de “nível” de civilização entre o Império (superior) e os países vizinhos (Repúblicas *anárquicas*), Varnhagen (como Uruguai) reconhecia que inexistia no Brasil essa *preparação* que caracterizava o povo norte-americano, muito em virtude da educação cívica. Não havia em ambas a tradição do self-government, enquanto os Estados Unidos cresciam, as demais Repúblicas da América destruíam as si mesmas.

Também fazendo esse comparativo, o Visconde do Uruguai arguiu que não houve no Brasil uma educação que habilitasse para o autogoverno, logo, não tinha como ter adquirido os hábitos e o senso prático necessários. Diferente dos emigrantes ingleses que fundaram os Estados Unidos. O autogoverno seria realidade em países de povo homogêneo, ilustrado e moralizado, cuja educação e hábitos os habilitassem para governar bem a si mesmos, do contrário, deixar-se-iam iludir, tornando-se vítimas do primeiro esperto que aparecesse. Por essa razão,

Nos países nos quais ainda não estão difundidos em todas as classes da sociedade aqueles hábitos de ordem e legalidade, que únicos podem colocar as liberdades públicas fora do alcance das invasões do Poder, dos caprichos da multidão, e dos botes dos ambiciosos, e que não estão portanto devidamente habilitados para o self-government, é preciso começar a introduzi-lo pouco a pouco, e sujeitar esses ensaios a uma certa tutela, e a certos corretivos. Não convém proscrevê-lo, porque, em termos hábeis, tem grandes vantagens, e nem o Governo central, principalmente em países extensos e pouco povoados, pode administrar tudo. É preciso ir educando o povo, habituando-o pouco a pouco, a gerir os seus negócios (SOUSA, 1862, p. 256-257).

A tutela certamente era a do Estado. Varnhagen teria concordado com a posição de Uruguai, o Brasil era, como destacou em outro momento, um país onde tudo estava *por fazer*, por isso asseverou no “Memorial orgânico”:

Não reconhecemos o princípio de alguns teóricos, de que os governos devem o menos possível ter ingerência direta em fomentar o desenvolvimento do país: este princípio é sobretudo falsíssimo num país nascente. O governo deve plantar e fomentar o plantio: o que não deve é sufocar à força de providências. Nada mais exato do que a comparação e símile, que se tem feito, entre a administração de um Estado e a cultura de uma horta. Em ambos convém *plantar* e colher: ao plantio deve em ambos preceder a escolha e preparação do terreno: em ambos são necessários os cuidados do abrigo, da poda etc. Mas em ambos há que deixar ao tempo o que pertence ao tempo. Porventura pode-se obrigar com o calor do fogo a que a planta cresça mais? E não secara ela se todos lhe mexerem importunamente, e a cada instante com as mãos...? (VARNHAGEN, 2016, p. 185).

Na ótica de Varnhagen cabia ao governo alimentar o *espírito de nacionalidade*, em que a principal base era a história e o conhecimento do *país natal*. Embora admitisse a importância da iniciativa privada, o governo era o grande artífice a fomentar e supervisionar o desenvolvimento nacional. Em tudo demandava tempo para *plantar*, e tempo era o que o Império estava perdendo em não realizar as reformas urgentes para sua organização, ou seja, *colher* as melhorias delas advindas.

Não lhe pareceu incompatível defender a Monarquia constitucional e o regime parlamentar, os direitos civis e políticos, a representação eleitoral, a liberdade econômica e a ação econômica indireta do Estado na produção, e a perspectiva de um Estado poderoso e centralizador. Considerando a incipiência da nação brasileira, que precisava ser consolidada e instada a construir sua identidade, a integração do país pressupunha sua integridade e nisso o Estado tinha toda a responsabilidade (WEHLING, 2016, p. 49-52).

O Varnhagen de fins da década de 1840 entendia que os elementos básicos da liberdade (expressão, associação e constituição um pacto político) estavam assegurados pela Constituição e pela Monarquia constitucional. Segundo Wehling (2016), isso o aproximava mais da configuração do estado de direito do que da concepção contratualista de Montesquieu ou na versão ajustada por Benjamin Constant, definindo os direitos fundamentais como inderrogáveis, mesmo contra a vontade geral. Uma inclinação que não eliminava o fato de sintetizar ambas as posições, como foi corrente na elite imperial e constava na Constituição. Não obstante traços saudosistas aparecidos no “Memorial” como a valorização do *senhorio* no processo de colonização por imigrantes e a distribuição de *condecorações*, ou a simpatia demonstrada pelas ideias do conservador espanhol Donoso Cortez, indicando sua leitura ao Imperador em carta de 2 de maio de 1852, sua defesa era a da Monarquia limitada ou “temperada” por contrapesos, mostrando-se satisfeito com o regime brasileiro, que lhe parecia garantir os fundamentos do pacto político (WEHLING, 2013, p. 195). Cumpria, então, assegurar a ordem ameaçada, por exemplo, pelo *medonho vulcão* da escravidão e a *rebelião armada* dos índios.

A questão de escravos e índios foi lembrada no “Memorial orgânico”. Na ocasião, propôs a cessação do tráfico e a concessão de liberdade aos nascituros, acreditando que com medidas graduais o problema seria resolvido em algum ponto incerto do futuro, mas com a tomada de medidas prudentes para não deixar espaço para possíveis rebeliões, o que chamou de *considerações de Estado*, e não *sentimentalismo*, posto que, quando possível evitar, a escravidão era ilícita, bárbara e impolítica. O historiador sabia que obstar o tráfico incidiria na economia política do país, mas em sua balança pesava mais o suposto perigo de revolta generalizada, por exemplo, do que eventuais perdas de lucro na lavoura. A escravidão seria o *cancro* do Brasil e a entrada de mais cativos o alimento para essa *chaga*.

A ideia de *civilização dos índios por tutela* foi a mais polêmica do opúsculo e encontrou geral desfavor num ambiente marcado pelo discurso da brandura no trato com aqueles. Varnhagen propôs que os índios mais resistentes à civilização fossem capturados pelas bandeiras, nos moldes do sistema do século XVIII, e levados para serem “adotados” por uma família por um período de quinze a vinte anos, que os educariam nos princípios civilizados e da moral cristã. Depois de reintegrados socialmente comporiam a mão-de-obra nacional (*menos perigosa*) após o fim da escravidão. O autor recorria ao texto constitucional sobre a incapacidade moral dos índios, enxergando-os como estranhos ao *pacto social*, por não cumprirem nenhuma das obrigações das leis. Sujeitar-se-ia os *selvagens*, como denominava, educando-os à força, de modo que quando não mais necessitassem de *tutela*, fossem *prestantes cidadãos* e *bons cristãos*.

Com um sistema semelhante às encomiendas espanholas (com a diferença de ser uma servidão temporária), privilegiando a iniciativa privada, Varnhagen dialogava com a ideia largamente difundida na segunda metade do século XVIII e ao longo do Oitocentos de que o trabalho era um agente civilizador importante, capaz de abrandar e polir os costumes (JANKE, 2009, p. 118).

Questões como tráfico e civilização indígena afetavam as preocupações político-administrativas e Varnhagen se debruçou sobre elas enquanto agentes internos que poderiam levar ao enfraquecimento do Estado. A “desordem intestinal”<sup>1</sup> que poderia concorrer para a dissolução do Estado atendia pelos nomes de *bairrismo*, índios e escravos. O exposto na Memória e no “Memorial” caminharam na direção de que era preciso zelar pela conservação do “edifício” do Império, não o deixando ruir sobre as cabeças de sua posteridade.

---

<sup>1</sup> Expressão utilizada por Thomas Hobbes, apesar de o historiador não o citar em nenhum momento, é possível fazer essa aproximação dada a importância que ambos legavam ao soberano como “arquiteto” do Estado.

No caminho dessa conservação, estava a civilização do país. Conforme Starobinsk (2001, p. 16-20), civilização é um tipo de conceito a partir do qual um oposto pode ser nomeado, ou ele próprio existe a fim de se constituir como oposto; assim, ao chamar de civilização tanto o processo fundamental da história quanto o estado final resultante desse processo, coloca-se um termo que contrasta de forma antinômica com um estado que supostamente veio antes, como estado da natureza, selvageria, barbárie. Remetendo à noção de um processo evolutivo, a civilização era o resultado a ser atingido por meio do aperfeiçoamento das relações sociais, produtivas, dos recursos materiais, condenando tudo que se apresentasse como obstáculo. No caso brasileiro, o índio *selvagem* e o negro *bárbaro* eram obstáculos à marcha civilizatória.

Varnhagen concebia a civilização como uma herança fundada no poder político, cabendo aos herdeiros preservá-la, excluindo os estranhos (TURIN, 2013, p. 92-105). A civilização não poderia apenas ser ensinada, como propugnavam seus colegas do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), era um legado de uma raça e seus descendentes. No par conceitual civilizado/selvagem, o selvagem poderia ser o indivíduo ainda não civilizado. Todavia, diferente da postura corrente no Instituto (cuja posição dominante era partidária da catequização), em Varnhagen esse esquema conceitual produzia uma separação e não uma incorporação dos índios na construção do Império, ou um incorporado desaparecido, já que seria inferior ao branco. Daí a última proposta ter sido a imigração europeia, para *equilibrar as raças*, misturá-las *em cor e em tudo*. O homem branco europeu era o modelo para o *homem branco brasileiro*. Esse *homem* deveria preservar os valores que fizeram de seus antepassados o grupo vencedor, e a presença do índio e do negro tinha de ser assimilada para que a nova nação branca pudesse partir do grau de civilização que caracterizava os povos europeus, e não regredir aos estágios de “selvageria” e “barbárie” dos quais aqueles faziam parte, segundo seu entendimento.

O outro elemento que concorria para a conservação desse “edifício” trabalhado pelo autor do “Memorial” foi o território. O plano traçado propôs uma redivisão das províncias para resolver, entre outros, o problema da *monstruosidade* de algumas e a *quase nulidade* de outras, que afetava até a representatividade das menores no cenário nacional, interligar as partes do Império para auxiliar na resolução de variados problemas que mantinham relação entre si como povoamento do interior, melhoria no aproveitamento da terra, no comércio, nas finanças, no “estado de civilização”, e a transferência da capital do litoral para o interior; tudo isso demandava um esforço combinado de organização das instâncias estatais. Indicava também a importância da centralidade ao racionalizar a inscrição do Estado no espaço,

elaborando um plano de defesa que conservasse as comunicações internas e fomentasse o desenvolvimento, resguardando o centro do poder (PEIXOTO, 2005, p. 335).

Escrevendo em 1849, seu incômodo em ver o Império “estacionado” no tempo se explicava pela estrutura temporal predominante desde fins do século XVIII e ao longo do século XIX no mundo ocidental, relacionada com a emergência do mundo moderno (KOSELLECK, 2006, p. 321). Se um dos principais aspectos que definiram a concepção de tempo estruturada no mundo moderno foi a busca do progresso, é possível que o incentivo para escrever o “Memorial” tenha sido o fato de o Império encontrar-se “atrasado”. Logo, ele não ignorava os problemas com os quais se defrontava o país.

Levar a capital do Império para o interior tangenciava uma discussão já antiga, a da oposição litoral-sertão, civilização-barbárie. Para Varnhagen (2016, p. 124),

Como as cidades vizinhas ao mar se civilizam e criam as necessidades dos cômodos da vida e do luxo, estímulo da riqueza, pela simples frequência dos navios e trato do comércio marítimo, aos longínquos sertões é necessário, para que eles se animem a sair do estado quase natural, levar como tônicos grandes focos de civilização, e não pode haver melhor do que o de assentar aí a própria capital, que em todos os reinos é o centro do luxo.

O historiador fez uma íntima associação entre litoral-civilização-comodidade-riqueza e seu oposto, sertão-estado *quase natural* e pode-se depreender selvageria e/ou barbárie. Varnhagen colocou civilização e barbárie como um par de conceitos antitéticos que se excluíam mutuamente (KOSELLECK, 2006, p. 197). Onde estivesse a civilização, não estaria a barbárie. A forma como encaminhou sua proposta aponta para a transposição da civilização litorânea para os sertões, particularmente por ser este último um espaço frequentemente identificado como de sublevação e de desordem.

Márcia Naxara (2008) afirmou que a perspectiva em voga era a de que os sertões, os “desertos”, deveriam ser conquistados pela técnica e pela ciência, o domínio da natureza pelo homem por meio da transposição dos acidentes geográficos, estabelecendo espaços de civilização ao conectar as cidades e o interior com estradas, ferrovias, vapores. Tal conjunto de fatores conduziria o Brasil ao progresso moral, na senda da civilização. Muitos projetos partiram de uma leitura histórica do país para pensar projetiva e propositivamente as ações necessárias a um futuro acreditado como promissor, numa concepção racional e técnica (NAXARA, 2008, p. 184-185). Reconhecidas as dificuldades para a interiorização do progresso e da civilização, o projetado no “Memorial orgânico” fazia parte desse esforço de pensar as possibilidades de uma nação brasileira em sua inteireza, a partir da integração territorial que, conseqüentemente, acarretaria uma melhora econômica, social e cultural ao colocar os recantos do Brasil em comunicação.

Privilegiar o interior em detrimento do litoral atendia também ao propósito de fazer o poder do Estado chegar ao sertão, um território a ser povoado não por pessoas, mas por súditos de D. Pedro II. Era como se o Estado brasileiro estivesse com uma *cabeça* grande, mas faltasse a ação dos *braços* no interior.

O atraso técnico prejudicava o desenvolvimento econômico do Império e progredir era condição de sobrevivência. Segundo Koselleck (2006), o conceito de progresso foi uma criação do final do Setecentos, momento em que se procurou reunir grande número de novas experiências dos três séculos anteriores. Assim, o conceito de progresso único e universal se nutriu de experiências individuais de progressos setoriais, que não existiam antes e que interferiam de modo cada vez mais profundo na vida cotidiana. Nessa nova forma de experimentar o tempo, experiências e expectativas afetavam-se por um coeficiente de variação temporal, remetendo à contemporaneidade do não-contemporâneo, ou vice-versa (KOSELLECK, 2006, p. 317). Quando Varnhagen reclamou da *receita* do Brasil ser menor que a da Bélgica e de estar a um quarto de século *independente*, mas viver como se fosse muitas *colônias juntas*, denunciava que o país se encontrava “estacionado” na conquista da civilização que, naquele momento, traduzia-se pelas sociedades europeias consideradas mais avançadas. Revelava, pois, a consciência de estar “atrás” dos outros e a urgência de alcançá-los (Europa) ou mesmo ultrapassá-los (especialmente os países vizinhos), e não retroceder à ideia de produzir *quanto mais melhor* para os mercados da Europa e dos Estados Unidos como se fosse sua Colônia.

Varnhagen avaliou o passado do Brasil do ponto de vista aconselhado por Karl von Martius, unitário e monárquico-constitucional, e já se salientou o caráter antiprovincialista do seu trabalho. O próprio sistema de criação de 19 departamentos (ou províncias) que propunha no “Memorial” era uma forma de esvaziar as identidades provinciais, subtraindo território das maiores para equilibrar o tamanho das menores. Sua cruzada contra o *egoísmo da localidade* e seu *espírito mesquinho* perpassou seu projeto nacional, devendo-se ao entendimento de que os interesses da parte deveriam estar subordinados aos do *interesse geral*. Por conseguinte, um sistema administrativo admissível faria a *correspondência* e *harmonia* entre as *operações* das localidades e da sociedade, do contrário, estaria vicioso e concorreria para o mau funcionamento do corpo político, isto é, invertendo a lógica “ideal” e prejudicando a ação reguladora do centro.

Para Uruguai, o poder político era a “cabeça” e a administração o “braço”, já que, servindo-se da administração, o poder político faria prevalecer o seu sistema, dando aos serviços públicos um impulso em harmonia (SOUSA, 1862, p. 18). A esfera política se constituía num espaço parcial, logo, suscetível às conveniências pessoais, ao passo que no



terreno administrativo, neutro, residiriam as garantias dos direitos dos cidadãos frente o arbítrio do campo político (FERREIRA, 1999, p. 71). Descentralizar o poder seria o princípio da anarquia e do fim do único órgão capaz de garantir os direitos individuais, daí a defesa da centralização num país que, sem a tradição do autogoverno, a política era um mundo desvirtuado e sujeito às lutas de facções preocupadas apenas com seus interesses.

Colocando a reflexão de Uruguai em perspectiva, observe-se a afirmação de Varnhagen (2015, p. 62) no manuscrito “Da administração pública”:

[...] sendo o poder supremo a vontade social representada na cabeça é a administração o braço que executa, e suas funções compreendem o cumprimento das leis enquanto ao governo compete juntamente com o cuidado das melhoras, que são o fim e a condição de toda a reunião de homens civilizados.

Ainda que a Memória e o “Ensaio” de Uruguai estivessem separados por cerca de vinte anos, não deixa de ser curioso que Varnhagen tenha utilizado até a metáfora da *cabeça* e do *braço* para se referir ao poder político e à administração, respectivamente, em redação semelhante ao disposto pelo Ministro do Império. Confirma, no entanto, que desde muito cedo estava alinhado com o pensamento que caracterizava os conservadores brasileiros, entre os quais Uruguai fora uma figura de proa.

Preocupado em estruturar uma “proposta da reorganização completa de um grande Brasil” (WEHLING, 2016, p. 52), como se referiu ao “Memorial” em carta a von Martius de 1868, Varnhagen (2016, p. 226) mais uma vez demonstrou compartilhar em larga medida de uma centralização política e administrativa:

As instituições completamente livres, diz ainda Guizot, não se encontram senão ou no berço dos povos ou no período mais elevado de sua civilização; para que a sociedade se desenvolva e cresça, a força tem de dominar as paixões e as ambições impacientes das *influências locais*, que ameaçam invadir a mesma sociedade: a não se querer deixar de *ter liberdade* só pelo estéril gosto de possuir o que se creia instituições mais livres (Grifo do autor).

Da reflexão, depreende-se que o Império ainda ocupava uma posição intermediária, nem no “berço” dos povos, nem na fase mais elevada de sua civilização. Querer uma *liberdade* total e irrestrita era pernicioso numa situação em que faltava o aperfeiçoamento da sociedade, passando pelo abrandamento das disputas locais. François Guizot forneceu a epígrafe que estampou as edições de 1850 e 1851, uma máxima segundo a qual não se curavam os males que não se ousava olhar de frente. O plano de Varnhagen se propunha olhar de frente os problemas do Império e solucioná-los. A referência não foi à toa, até a década de 1860, Guizot, chefe do conservadorismo liberal francês, constituiu-se na principal autoridade europeia invocada pelos conservadores brasileiros, como o Visconde do Uruguai, por exemplo.

A respeito da condução da administração pública, Varnhagen tocou no intrincado debate sobre centralização ou descentralização. Para ele, centralizar significava reunir em um ponto “o conhecimento e direção dos negócios ou o mando das pessoas, de maneira que a vontade central chegue a todas as partes e produza por igual seus efeitos” (VARNHAGEN, 2015, p. 69). Explicou em síntese:

1º. que a administração pública deve estar centralizada, enquanto tem de obedecer ao impulso do governo, transmitindo-o a todas as partes, com caráter de autoridade para o desempenho das leis e direção dos interesses gerais, e com o de proteção e estímulo com respeito dos particulares; 2º. Que é [oi-]ciosa a centralização excessiva, seja por juntar incumbências na alta administração, seja por privar aos po- [corroída em vos] vos de entrevirem no manejo de seus negócios; e que é igualmente viciosa a excentralização administrativa, que traspassando a ação às localidades, prive ao governo da intervenção e direção convenientes para o melhor serviço do estado; 3º. Que o excesso de centralizada administrativa é próprio dos governos absolutos, e sua falta procede das federações republicanas; e que tudo o que tenda a emendar esses [vícios] é renunciar a rigidez dos respectivos princípios essenciais; e 4º que por regra geral <onde> está verdadeiramente a mola do poder, aí está igualmente a administração (VARNHAGEN, 2015, p. 77. Rasura do autor. Grifo do editor).

Varnhagen via a fuga dos *extremos viciosos* como condição essencial do *equilíbrio* das forças ativas e passivas da sociedade. Equivalia-se a repugnância que tinha ao governo absoluto e a revolução. De todo, bem próximo ao pensamento de Uruguai, para quem cumpria procurar o “justo meio” e que, em leitura semelhante, fez a seguinte análise:

tanto a centralização como a descentralização tem vantagens e desvantagens, e o que é que neste mundo não tem umas e outras?

É muito mais razoável concluir que não se deve atender destacada e exclusivamente a cada uma das considerações expendidas. Que cumpre combiná-las, procurar o justo meio e atender sobretudo ao estado e circunstâncias do país. Não procurar o melhor em abstrato, teoricamente e no papel, mas o que é relativamente possível, e atualmente aplicável. Remover os inconvenientes que é possível arredar, resignar-nos aos inevitáveis, ou procurar atenuá-los, e esperar do tempo, do desenvolvimento do espírito público, e do senso prático da população aquele maior grau de melhoramento, que podem atingir as sociedades humanas (SOUSA, 1862, p. 185-186).

Uruguai atentou novamente para o traço de circunstancialismo da prática política dos conservadores do Império. Da mesma forma que era improdutivo ou mesmo prejudicial copiar legislações estrangeiras, de nada adiantava descurar da situação na qual se encontrava o país, pelo contrário, era preciso tomar a atualidade como ponto de partida para corrigir o que estava defeituoso e trabalhar para aperfeiçoar o funcionamento da máquina pública, sempre sob uma ótica do que era possível se fazer dentro das limitações, fossem elas financeiras, ou do refinamento da sociedade pela instrução e o desenvolvimento do espírito cívico.

Mais tarde, embora continuasse a insistir que a descentralização prematura só levaria à oligarquização das províncias, Uruguai reviu sua posição sobre o que considerou

uma centralização excessiva do governo imperial nos primeiros tempos do Segundo Reinado, preconizando que se diminuísse a “cabeça” do governo e espichasse seus “braços” e “pernas” (CARVALHO, 1998, p. 177). Poder-se-ia pensar, em especial, os sertões, onde o “estado de civilização” era mais delicado.

Novamente acionando a experiência histórica estrangeira, no caso, da França napoleônica, Varnhagen (2015, p. 70) reconhecia ter sido excessiva a centralização do Império para um país que *pensava na liberdade*, mas considerava que tal antecedente permitiu que ela chegasse ao *inevitável* regime administrativo que disfrutava então, e seu *acertado* governo constitucional. Atribuía, pois, ao *gênio organizador* de Napoleão Bonaparte, o mesmo *gênio* que ele esperava encontrar no monarca de outro Império, o do Brasil.

Expondo seus princípios de economia política, alertava que,

Enganam-se a maior parte dos nossos administradores em julgar que toda a ciência financeira está no equilibrar a receita com a despesa; e que sob este princípio podem ir despendendo enquanto há que. Num país novo como o Brasil, onde tudo está por criar, é necessária a mais rígida economia; pois tudo quanto se poupar de pensões etc. se pode aplicar em obras de que o país tanto necessita, e em fundar algumas colônias tão essenciais nos pontos que já indicamos. A tal respeito nossas convicções são tão profundas, que nenhuma dúvida temos de votar até por muitos empréstimos, uma vez que seu produto se aplique sem falta para tais obras. Em troca de 5% de juros, colherá o país com o tempo 20%, ou até 100% de ganho (VARNHAGEN, 2016, p. 179).

A cautela com os negócios atingia até a imperial família. No quesito das pensões do Estado a serem gastas dentro do Império e não fora, nem a *augusta irmã* solteira de D. Pedro II foi poupada. Varnhagen comentou que a questão do casamento da princesa pertencia, especialmente, à nação brasileira.

O Art. 145 da Constituição de 1824 conclamava: “Todos os Brasileiros são obrigados a pegar em armas, para sustentar a Independência, e integridade do Império, e defendê-lo dos seus inimigos externos, ou internos” (COLEÇÃO DAS LEIS DO IMPÉRIO DO BRASIL DE 1824, 1886, p. 27). A defesa da unidade nacional, fulcral em Varnhagen, era a orientação geral da política imperial. Essa retórica da unidade que caracterizou a época traduzia-se em tarefas práticas como ordem, centralização, definição de limites, em torno da Monarquia e do jovem Imperador. Ministro da Justiça e do Império em 1841, o Visconde do Uruguai explicou bem o pensamento dessa geração na abertura dos trabalhos legislativos:

Reconhece o Ministério que a primeira necessidade dos brasileiros era a maior soma de liberdade com a mais perfeita segurança, e está também convencido de que esse grande benefício só pode ser conseguido sob os auspícios da monarquia constitucional que está em absoluta dependência da integridade do Império (GOES FILHO, 2016, p. 77).

Uruguai enfeixou uma relação básica que também aparecia em Varnhagen: Monarquia constitucional = liberdade/segurança = integridade do Império, independentemente da ordem das sentenças. Colocando todos em interdependência, afirmou não somente sua posição de defesa do poder instituído, como deu mais um exemplo da difícil equação de combinar liberdade e segurança, constituindo-se em mais uma declaração na linha do “progresso dentro da ordem” profissão de fé dos conservadores brasileiros (LYNCH, 2009, p. 154). Por essa lógica, a formação da nacionalidade teria sido oriunda da Monarquia e de sua continuidade na organização política brasileira. A integridade nacional lançada pela Corte “interiorizada” em 1808 carregou consigo a preocupação de solidificar o apoio ao poder central e garantir a unidade de um Império, cuja falta de integração entre as partes constituintes faziam do território uma área passível de desagregação ao menor sinal de convulsão social. Convém não olvidar o contexto da fala de Uruguai, início da década de 1840, recém-saído das Regências.

Importa destacar que tal unidade foi mantida pela habilidade e visão política de estadistas que estiveram à frente do governo, com sólida formação intelectual (sobretudo em Coimbra) e competência administrativa, mas também por meio da força, representada, por exemplo, na presença constante de Luís Alves de Lima e Silva, Barão, Marquês e Duque de Caxias, na repressão às revoltas. Caxias é um nome que salta quando se fala em defesa da ordem no Brasil oitocentista: pelo acordo (concessão de anistia) e pela espada.

Na Memória “Da administração pública”, Varnhagen (2015, p. 77) escreveu que num tal modelo de governo “além de estar o interesse do chefe do estado unido sempre ao público, se tem procurado combinar todos os meios que alcança a prudência humana para impedir que o governo seja mau” (Rasura do autor). A necessidade de *prudência* e a “perfeita segurança” desejada por Uruguai foi um anelo compartilhado por aquele historiador ao propugnar que os povos se fariam exigentes o dia em que, “formados os costumes, se pretenda submetê-los a uma arbitrariedade; e felizmente para eles, obterão sem grande custo um câmbio de sistema político, e sem necessidade de uma revolução no país” (VARNHAGEN, 2015, p. 60).

Em se realizando todas as medidas propostas, Varnhagen considerava viável a formação de uma nação *respeitável* perante o mundo. Em suas palavras,

para segurar o Brasil de modo que este possa pelo menos *fazer cara e bater o pé* quando o insultem, em vez de se pôr a chorar, não vemos senão dois meios: ou o de uma respeitável marinha de guerra, ou o da concentração de sua principal força no interior. Se não temos meios para rivalizar com os poderosos na primeira, sejamos pelo segundo meio tão fortes como qualquer outro estado que o seja (VARNHAGEN, 2016, p. 159-160. Grifo do autor).

A defesa intransigente da unidade e da *dignidade nacional* permanecia viva duas décadas após a redação do “Memorial”. Em carta ao Imperador de 17 de fevereiro de 1874, manifestou seu desalento com a possibilidade de perda territorial num virtual conflito com a Argentina. Sua recomendação ao monarca era “tratar de ter toda a superioridade naval, pois, do contrário, ai da integridade do Império!” (VARNHAGEN, 1961, p. 417)<sup>2</sup>.

### Considerações finais

Ainda que uma influência direta de suas propostas nas políticas de Estado e ações dos estadistas do Império tenha sido diminuta em sua própria época, não se pode negar que Varnhagen foi um historiador dotado de apurada visão política. Os textos da Memória “Da administração pública” e do “Memorial orgânico” fornecem elementos para entender seu pensamento político, dentro do projeto mais amplo de construção nacional, que não descuidava do campo da administração, peça-chave para a arte do bem governar.

Se na Memória tratou da questão da administração sob um ponto de vista mais teórico, o “Memorial” teve mais caráter de plano a partir do qual os *representantes* da nação poderiam se orientar no intento de organizar o *corpo* do Império e com isso levar o país ao posto de nação civilizada, grande preocupação dos letrados e estadistas do Brasil oitocentista. No conjunto, tratava-se de um projeto de transformar uma massa heterogênea e apartada em pertencimentos locais num povo coeso, um território enorme e irregularmente habitado numa nação unida.

---

#### “FROM PUBLIC ADMINISTRATION” AND “ORGANIC MEMORIAL”, OR HOW THE EMPIRE OF BRAZIL SHOULD BE ADMINISTERED

**Abstract:** The article made some observations about two less well-known works of the vast and varied work of the historian Francisco Adolfo de Varnhagen: Memória “From public administration” and the “Organic Memorial”. With different styles of writing and approaches, and some similar ideas, they both paid attention to the political-administrative issue of the Empire. At a time of power consolidation in the Second Reign, Varnhagen’s proposals aimed at building a civilized nation and were in keeping with current thinking at the time that a more centralized state was in a position to meet that imperative.

**Keywords:** Varnhagen. “From public administration”. “Organic Memorial”. Empire of Brazil.

---

---

<sup>2</sup> A ameaça de confronto armado provinha de desentendimentos acerca da interpretação ou validade de cláusulas do acordo de 1º de maio de 1865, ao final da guerra contra o Paraguai. O pacto versava sobre tratados de limites entre as potências signatárias e a nação vencida. Tão logo saiu de uma guerra, o Império quase se envolveu em outra com o até então aliado governo argentino.

## Referências

ALMEIDA, Gisele Cristina Cipriani. “**Memória da administração pública**” de **Francisco Adolfo de Varnhagen**. Edição de texto. 312 f. Dissertação (Mestrado em História Social). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2015.

CARVALHO, José Murilo de. Federalismo e centralização no Império brasileiro: história e argumento. In: \_\_\_\_\_. **Pontos e bordados**: escritos de história e políticos. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

COLEÇÃO DAS LEIS DO IMPÉRIO DO BRASIL DE 1824. Constituição Política do Império do Brasil (25 de março de 1824). PARTE I. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1886. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18340>. Acesso em: 10 abr. 2016.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. A geração de Varnhagen e a definição do espaço brasileiro. In: LEITE, Sérgio Eduardo Moreira (Org.). **Varnhagen (1816-1878)**: diplomacia e pensamento estratégico. Brasília: FUNAG, 2016.

JANKE, Leandro Macedo. **Lembrar para mudar**: o Memorial Orgânico de Varnhagen e a constituição do Império do Brasil como uma nação compacta. Dissertação (Mestrado em História Social da Cultura). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br>>. Acesso em: 17 jan. 2013.

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro Passado**: contribuição à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Liberal/liberalismo. In: JÚNIOR, João Feres. **Léxico da história dos conceitos políticos do Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

MATTOS, Ilmar Rohloff. O gigante e o espelho. In: GRINBERG, Keila; SALLES, Ricardo. **O Brasil Imperial**: 1831-1889. v. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

NAXARA, Márcia Regina Capelari. Ciência, técnica e história no século XIX: fragmentos e perspectivas de Brasil. In: ARAUJO, Valdeí Lopes et. al. **A dinâmica do historicismo**: revisitando a historiografia moderna. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2008.

PEIXOTO, Renato Amado. A máscara da Medusa: a perspectiva da centralidade e a construção da mitologia do espaço nacional. In: \_\_\_\_\_. **A máscara da Medusa**: a construção do espaço nacional brasileiro através das corografias e da cartografia no século XIX. Tese (Doutorado em História Social). Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.

SILVA, Antônio de Moraes. **Dicionário da Língua Portuguesa**. TOMO II. Lisboa: Tipografia Lacerdiana, 1813.

SOUSA, Paulino José Soares de. **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. TOMO I. Rio de Janeiro: Tip. Nacional, 1862.

STAROBINSK, Jean. A palavra civilização. In: \_\_\_\_\_. **As máscaras da civilização**: ensaios. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

TURIN, Rodrigo. Alegorias do selvagem: a escrita do outro e a construção de si. In: \_\_\_\_\_. **Tessituras do tempo**: discurso etnográfico e historicidade no Brasil oitocentista. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2013.

VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. **Memorial orgânico**. Em que se insiste sobre a adoção de medidas de maior transcendência para o Brasil. Madrid: Imprensa da Viúva de D. R. J. Dominguez, 1850.

\_\_\_\_\_. Da administração pública. In: ALMEIDA, Gisele Cristina Cipriani. **“Memória da administração pública” de Francisco Adolfo de Varnhagen**. Edição de texto. 312 f. Dissertação (Mestrado em História Social). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2015.

\_\_\_\_\_. **Memorial orgânico que à consideração das Assembleias geral e provinciais do Império, apresenta um brasileiro**. Dado à luz por um amante do Brasil. Brasília: FUNAG, 2016.

VATTEL, Emmerich de. A nação considerada em si mesma (Livro I). In: \_\_\_\_\_. **O direito das gentes**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008.

WEHLING, Arno. O conservadorismo reformador de um liberal: Varnhagen, publicista e pensador político. In: GLEZER, Raquel; GUIMARÃES, Lúcia Maria Paschoal (Org.). **Varnhagen no caleidoscópio**. Rio de Janeiro: Fundação Miguel de Cervantes, 2013.

\_\_\_\_\_. Integridade e integração: duas ideias-força de Varnhagen. In: LEITE, Sérgio Eduardo Moreira (Org.). **Varnhagen (1816-1878): diplomacia e pensamento estratégico**. Brasília: FUNAG, 2016.

---

#### SOBRE A AUTORA

**Ana Priscila de Sousa Sá** é mestra em História e Conexões Atlânticas: culturas e poderes pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

---

Recebido em 07/03/2019

Aceito em 26/08/2019